Redogörelse 2025/26:JO1

Justitieombudsmännens ämbetsberättelse 2025

ISSN 0282-0560
Tryck: Elanders, Vällingby 2026

Innehåll

Till riksdagen 10

1 Förord 10

2 ChefsJO:s betraktelse över det 215:e verksamhetsåret 11

3 Justitieombudsmännens övergripande redovisning av sina iakttagelser inom respektive ansvarsområde 14

3.1 ChefsJO Erik Nymansson (ansvarsområde 1) 14

3.2 JO Katarina Påhlsson (ansvarsområde 2) 17

3.3 JO Thomas Norling (ansvarsområde 3) 19

3.4 JO Per Lennerbrant (ansvarsområde 4) 21

4 Sammanställning över bilagor 24

Arbetsmarknad

Arbetsförmedlingen har under lång tid fortsatt att begära en viss slags kompletteringar från den enskilde trots att det varit känt att åtgärden saknade lagstöd (2525-2024) 25

Arbetsförmedlingens ärendehanteringssystem begränsar myndighetens möjlighet att skriva klargörande beslutsmotiveringar (6955-2024) 29

Arbetsförmedlingen har fortfarande stora problem med att uppfylla förvaltningslagens krav på tillgänglighet och service (9242-2024) 32

Domstolar

Allmänna domstolar

Uppgifter om det behandlingshem där en person kommer att vistas till följd av en dom på kontraktsvård kan omfattas av sekretess enligt 21 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen (5387-2024) 36

Bristfällig handläggning av ett tvistemål enligt den europeiska småmålsförordningen (5470-2024) 40

Av kontroll- och rättssäkerhetsskäl bör en omhäktningsförhandling, oavsett den häktades inställning, hållas med viss regelbundenhet (7593-2024) 49

Uttalanden om förutsättningarna för att utomstående ska få närvara vid en huvudförhandling inom stängda dörrar (7649-2024) 55

Till följd av en synnerligen ansträngd bemannings- och arbetssituation har tingsrättsdomare undgått kritik för långsam handläggning (9421-2024 m.fl.) 63

Försvaret

Försvarsmakten har haft lagstöd för att genomföra husrannsakan i kadetters boenden på Militärhögskolan Karlberg (10468-2024 m.fl.) 73

Försvarsmaktens skyltning vid skyddsobjektet Faluns skjutfält har inte uppfyllt skyddslagens krav (5304-2025)..... 80

Hälso- och sjukvård

En region har i strid med lagstiftningen inte tagit emot en patient som dömts till rättspsykiatrisk vård (4389-2024) 87

Ett sjukhus har tillämpat en rutin som innebär att patienter kroppsvisiteras utan lagstöd (5786-2024) 92

Kriminalvård

Om intagnas rättssäkerhet vid misstanke om överträdelse av telefontillstånd m.m. (5128-2023) 97

Uttalanden om svårigheter för försvarare att komma i kontakt med klienter som är intagna inom Kriminalvården (6612-2023) 102

Intagna på två avdelningar i en anstalt har placerats i avskildhet enligt 6 kap. 8 § fängelselagen trots att det saknats rättsliga förutsättningar för det (6961-2023 m.fl.)..... 112

Om praktiska förutsättningar för intagna i häkte att ostört tala i telefon med sina försvarare (7632-2023 m.fl.)..... 122

Uttalanden om huruvida det har varit proportionerligt att avskilja samtliga intagna på en avdelning i samband med kollektiv arbetsvägran. Även frågan om utformningen av ett beslut om avskildhet (10147-2023)..... 128

En anstalt har haft som rutin att inte anlita externa tolkar när intagna på säkerhetsavdelningen tagit emot besökare. Detta har medfört att en intagen fått vänta mer än två år på besök av en släkting (93-2024)..... 134

Intagna i en anstalt har placerats i avskildhet med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen trots att det har saknats rättsliga förutsättningar för det (647-2024)..... 141

En person dömd till skyddstillsyn har tvingats att lämna urinprov trots att det inte funnits någon föreskrift om det (2651-2024) 147

En anstalt har förmått en intagen att använda kateter vid urinprovtagningar (4268-2024) 152

Intagna i ett häkte har fått sin rätt till utomhusvistelse inskränkt i samband med Eurovision Song Contest i Malmö 2024 (4270-2024)..... 158

En anstalt har vägrat hantera en intagens begäran om omprövning. Även vissa uttalanden kring myndighetens arbete mot otillåten och otillbörlig påverkan (5606-2024) 166

Uttalanden om Kriminalvårdens förutsättningar att i anstalt avskilja intagna med hänsyn till deras egen säkerhet (6541-2024) 171

En intagen har placerats på samma paviljong och anvisats samma sysselsättning i anstalt som den som ska ha utsatt honom för sexuellt övergrepp i häkte (9493-2024) 181

Ny granskning av Kriminalvårdens användning av namnskyltar i anslutning till intagnas celler i häkten och anstalter (9861-2024)..... 188

Kriminalvården har brustit vid planeringen och genomförandet av transporten av en 14-åring som vårdades med stöd av LVU (10486-2024) 195

Sjukvårdsbehov för ett spädbarn som varit hos sin mor i en kriminalvårdsanstalt har i flera avseenden hanterats på ett felaktigt sätt (2118-2025)..... 203

Kronofogdemyndigheten

Kronofogdemyndigheten har inte varit tillräckligt tillgänglig per telefon (9915-2024) 213

Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet

Tjänstemän vid en socialförvaltning har i strid med tryckfrihetsförordningens efterforskningsförbud kontaktat en kvinna och ifrågasatt varför hon hade begärt ut allmänna handlingar (4821-2023)..... 219

En JO-anmälan togs upp vid ett oenighetssamtal inom ramen för en lönerevision (791-2024)..... 224

En kommun har inte informerat om att avgiften för en begäran om kopior av allmänna handlingar kunde komma att bli mycket hög och har därigenom brustit i serviceskyldigheten (1922-2024)..... 226

Kritik mot Karolinska Universitetssjukhuset för brister vid såväl diarieföring som hantering av en begäran om utlämnande av allmänna handlingar (3326-2024)..... 229

En myndighet måste ha klart för sig vilka handlingar som begärs ut och pröva rätten till partsinsyn när den enskilde är part (6184-2024)..... 233

En socialnämnd utredde inte vilka handlingar som en begäran om utlämnande avsåg och prövade inte den enskildes rätt till partsinsyn (7391-2024)..... 241

Uttalanden med anledning av att en myndighet hänvisat en anställd till att själv gå in i myndighetens system och ta del av handlingar som den anställde begärt ut (9982-2024)..... 247

Polismyndigheten nekade en person att avbilda allmänna handlingar i ett polishus som var ett skyddsobjekt (10252-2024) 250

Utformningen av en kommuns digitala tjänst för utlämnande av allmänna handlingar som kräver e-legitimation har inte ansetts förenlig med anonymitetsskyddet i tryckfrihetsförordningen (10735-2024) 254

En regionstyrelse har dröjt med att diarieföra en visselblåsarrapport och inte heller uppfyllt sina skyldigheter att biträda JO i utredningen (1493-2025)..... 256

En kommun har på sitt intranät uppmanat anställda att utmana offentlighetsprincipen (1524-2025) 261

Regeringskansliet har inte handlagt framställningar om utlämnande av allmänna handlingar tillräckligt skyndsamt (3792-2025) .. 264

Polis, åklagare och tull

Uttalanden med anledning av att en åklagare inte informerade en offentlig försvarare om att den misstänkte anhållits (1376-2024) 269

Uttalanden med anledning av att en mobiltelefon togs i beslag och undersöktes av polis vid misstanke om ringa narkotikabrott (eget bruk) (3535-2024)..... 276

Ett yttre befäl har beslutat om ett gripande på distans (7539-2024)..... 281

Uttalanden om vilka krav som bör ställas på åklagares dokumentation av anhållningsbeslut (7836-2024 m.fl.)..... 288

Förnyad allvarlig kritik mot Polismyndigheten för långsam och passiv handläggning av två förundersökningar om förmögenhetsbrott (8400-2024) 294

En ordningsbot utfärdades av Polismyndigheten trots att det inte fanns rättsliga förutsättningar för det och en åklagare brast i handläggningen av åtalsfrågan (9495-2024)..... 299

En polisanmälan upprättades inte tillräckligt skyndsamt vid misstanke om våld i en nära relation (10659-2024)..... 306

Polismyndigheten tog en person i förvar utan lagstöd i samband med en handräckning (11411-2024) 314

Skatt och folkbokföring

Uttalanden om det förhållandet att Skatteverket endast erbjuder en möjlighet att betala en ansökningsavgift med kontanter i de tre storstäderna (2526-2024)..... 319

Socialförsäkring

Försäkringskassan kritiseras för att i ett ärende om sjukpenning ha ställt frågor om våld som saknade betydelse för bedömningen i ärendet och som därför var osakliga (6732-2023) 324

Försäkringskassan har dröjt med att återställa felaktigt utbetalda dagar med föräldrapenning vilket fått till följd att ett stort antal dagar förverkats (418-2024) 328

Socialtjänst

Socialtjänstlagen

En socialnämnd har utan rättsligt stöd försökt hindra en vårdnadshavare från att delta i en utredning enligt hälso- och sjukvårdslagen beträffande sitt barn (8154-2023) 332

Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

En socialnämnd borde ha rådgjort med vårdnadshavaren innan den öppnade och läste ett brev till ett barn som vårdades enligt LVU (472-2023) 335

Socialnämnden får inte begära polishandräckning enligt LVU om det inte finns något beslut om vård eller omhändertagande avseende det aktuella barnet (1763-2024) 338

En nämnd får inte överlämna till ett familjehem att bestämma i vilken skola ett LVU-placerat barn ska gå om den frågan inte har betydelse för genomförandet av vården (7940-2024) 343

Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)

Fråga om bristande hantering av två domar i mål enligt LSS (5244-2023) 346

En socialnämnd verkställde inte insatsen personlig assistans i den utsträckning som den enskilde hade rätt till (6204-2023) 353

Fråga om bristande hantering av tre domar som en förvaltningsrätt återförvisat till en nämnd i ett ärende om personlig assistans (2428-2024) 357

Fråga om bl.a. långsam handläggning i fyra ärenden om personlig assistans enligt LSS (6087-2024 m.fl.) 363

Utbildning och forskning

En kommun har inte levt upp till kravet att erbjuda förskoleverksamhet där hela eller en väsentlig del av utbildningen har bedrivits på samiska (4080-2024) 373

Fråga om hur helg- och planeringsdagar påverkar skyldigheten att erbjuda tid på förskola för barn till arbetslösa eller föräldralediga (4252-2024) 376

Fråga om en kommuns skyldighet att erbjuda förskola när föräldrar kombinerar föräldraledighet med studier (7876-2024) 380

En rektor kränkte en lärares yttrandefrihet sedan denna uttryckt missnöje med skolans ledning (10801-2024)..... 382

Granskning av Skolinspektionens användning av möjligheten att ansöka om utdömande av vite när en huvudman inte följer ett vitesföreläggande som myndigheten har beslutat (765-2025)..... 385

En rektor har yttrat sig på ett sätt som har kränkt en lärares yttrandefrihet sedan denne talat med tillsynsmyndigheten (7140-2025)..... 393

Utlänningsärenden

En polis agerade osakligt när en utvisning skulle verkställas (50-2024)..... 397

Uttalanden om Migrationsverkets handläggning av ärenden om dröjsmålstalan enligt 12 § förvaltningslagen efter att en domstol förelagt verket att snarast avgöra ett ärende (7753-2024 m.fl.)..... 400

Ny granskning av Migrationsverkets hantering av dröjsmålstalan enligt 12 § förvaltningslagen i medborgarskapsärenden (9043-2024)..... 404

Uttalanden om vilka krav på utformningen av partsbesked om återbetalning av utbetald ersättning som följer av serviceskyldigheten (9383-2024)..... 409

En förvarstagen glömdes kvar i ett besöksrum över natten vid förvaret i Mölndal (700-2025) 414

Migrationsverket gjorde inte tillräckligt för att möjliggöra en planerad vigsel i ett förvar (873-2025) 417

Överförmyndare

Om överförmyndares skyldighet att hämta in läkarintyg och annan utredning i ärenden om upphörande av förvaltarskap m.m. (6899-2023) 423

En överförmyndarnämnd har inte ansökt om anordnande av förvaltarskap för en enskild som bedömts ha behov av det. Även vissa uttalanden om s.k. professionella ställföreträdare (581-2024) 433

Något om överförmyndares granskning av årsräkningar från ställföreträdare. Även kritik mot en överförmyndarnämnd för att ha dröjt med sådan kontroll (5473-2024)..... 439

Om överförmyndares kontroll av hur många uppdrag en ställföreträdare har m.m. (8841-2024)..... 445

Övrigt

En kommunstyrelseordförande har i ett yttrande till en domstol inte levt upp till regeringsformens krav på saklighet (2159-2024) ... 453

En kommunstyrelseordförande har i strid med kravet på saklighet i regeringsformen kontaktat en butiksansvarig angående en protestlista som var uppsatt i butiken (2257-2025) ... 456

Bilagor

Bilaga 1 Organisation m.m. ... 459

Bilaga 2 Ärendestatistik ... 460

Bilaga 3 Besvarande av remisser i lagstiftningsärenden m.m. ... 466

Bilaga 4 Framställningar, överlämnanden, åtal och disciplinanmälningar m.m. ... 469

Bilaga 5 JO:s inspektionsverksamhet ... 471

Bilaga 6 Samråd med konstitutionsutskottet, myndighetsbesök, seminarier och konferenser samt internationellt samarbete ... 474

Bilaga 7 Register ... 477

Till riksdagen

Riksdagens ombudsmän överlämnar härmed sin ämbetsberättelse för tiden den 1 januari–31 december 2025, enligt 43 § lagen (2023:499) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO), fortsättningsvis benämnd instruktionen.

1 Förord

Sedan 1810 har JO årligen överlämnat sin ämbetsberättelse till riksdagen. JO:s uppdrag har också varit i stort sett detsamma hela tiden sedan tillkomsten 1809. Under de drygt 200 år som ämbetet funnits har människor som känt sig oriktigt eller illa behandlande av myndigheter kunnat höra av sig till JO med sina klagomål.

JO:s uppdrag

Det övergripande syftet med JO:s verksamhet är att främja rättssäkerheten. På riksdagens vägnar gör ombudsmännen en självständig granskning av att myndigheterna arbetar enligt de lagar och regler som styr deras arbete – speciellt de lagar som berör enskildas rättigheter och skyldigheter i förhållande till det allmänna. De ska särskilt se till att myndigheter och domstolar följer regeringsformens bestämmelser om saklighet och opartiskhet samt att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter värnas.

Ombudsmännen har också i uppdrag att verka för att brister i lagstiftningen avhjälps. Det innebär att de kan göra framställningar till riksdagen eller regeringen om att lagstiftningen bör ses över eller ändras.

Ombudsmännen har vidare ett särskilt uppdrag att vara ett nationellt besöksorgan enligt ett FN-protokoll som hör till FN:s konvention mot bl.a. omänsklig eller förnedrande behandling. Det s.k. Opcat-uppdraget innebär att JO regelbundet inspekterar platser där människor hålls frihetsberövade.

JO:s arbete

JO:s granskningar initieras främst på två sätt: genom anmälningar från allmänheten och genom egna initiativ.

När en anmälan, som också kallas ett klagomål, kommer in till JO görs en bedömning om det som anmälaren har skrivit bör leda till vidare utredning. I en ombudsmans uppdrag ingår att självständigt välja ut vad som ska granskas, på vilket sätt det ska granskas och vilka uttalanden som ska göras. Under året har ombudsmännen valt att fullt utreda ca 500 ärenden, och i alla dessa ärenden har den anmälda myndigheten fått möjlighet att yttra sig över det som anmälaren har uppgett. Även de anmälningar som inte utreds utgör en viktig del av JO:s omvärldsbevakning och verksamhet. Genom anmälningarna får JO både aktuell och relevant information om tillståndet i den offentliga förvaltningen.

Ombudsmännens egna initiativ kan vara av olika slag. Det handlar ofta om de inspektioner av olika myndigheter och domstolar som regelbundet görs runt om i landet. Vid en inspektion kan JO bl.a. träffa myndighetsledningen, tala med medarbetare och i förekommande fall berörda enskilda samt granska ärenden och ärendehanteringssystem. Inspektioner ger JO en mycket god inblick i vad som fungerar väl och vilka utmaningar en myndighet har, och ombudsmännen kan med utgångspunkt från det i sitt efterföljande beslut ge den vägledning eller kritik som behövs. Ombudsmännens Opcat-inspektioner har ett förebyggande syfte och avslutas oftast med beslut som innehåller rekommendationer om förbättringar.

Initiativ kan också handla om att en ombudsman med utgångspunkt i sin omvärldsanalys beslutar att inleda en granskning av en viss händelse eller en viss rättslig frågeställning. Det kan t.ex. handla om hur en eller flera myndigheter tillämpar en viss bestämmelse i en ny lag. Ett sådant initiativ avslutas, efter yttrande från myndigheten eller myndigheterna, med ett beslut.

Resultaten av alla JO:s granskningar dokumenteras i beslut eller protokoll. Beslut som innebär att ett klagomål inte utreds vidare motiveras inte i det enskilda fallet. I övriga beslut och protokoll finns uttalanden från den enskilde ombudsmannen. JO vägleder i sina beslut – och kritiserar när det behövs.

Ämbetsberättelsen

I ämbetsberättelsen återfinns de viktigaste besluten som ombudsmännen meddelat under året. Den inleds med chefsJO:s betraktelse över verksamhetsåret och ombudsmännens övergripande iakttagelser inom respektive ansvarsområde. Ämbetsberättelsen innehåller också bl.a. en redovisning av framställningar om författningsändringar som överlämnats till riksdagen eller regeringen.

Information om myndighetens organisation m.m. återfinns i bilaga 1 och närmare information om ärendestatistik i bilaga 2.

2 ChefsJO:s betraktelse över det 215:e verksamhetsåret

Under året valdes jag om som chefsJO. Jag tillåter mig att i årets betraktelse göra en tillbakablick på min första mandatperiod, beskriva våra mål med verksamheten och redogöra för vad som har hänt på myndigheten under denna period.

Även om vårt uppdrag enligt min mening är tidlöst och evigt behövligt – ja, kanske just därför – behöver vi hela tiden anstränga oss och se till att vi är i fas med vår egen samtid. Detta gäller såväl i förhållande till de som vi utövar tillsyn över som internt i vårt sätt att arbeta.

Riksdagen väljer fyra ombudsmän som har en självständig ställning vid genomförandet av tillsynsuppdraget. Jag är dessutom vald till att vara myndighetens administrativa chef. JO är därigenom speciellt och särpräglat, men samtidigt också på många sätt en myndighet som alla andra. Vårt uppdrag är grundlagsfäst, och vi arbetar i medborgarnas tjänst. Men med vårt oberoende följer att vi inte får årliga regleringsbrev, direktiv eller uppdrag. Vårt oberoende

innebär att det är vi själva som anger vad vi ska granska, hur vi ska göra det och när vi ska göra det. För oss blir det därför extra viktigt att sätta upp egna mål att arbeta mot.

Jag har i samråd med mina ombudsmannakollegor löpande resonerat om JO:s långsiktiga mål. Det handlar om vad vi fyra behöver göra för att JO ska fortsätta att vara en myndighet som människor vänder sig till och har förtroende för och som på ett effektivt sätt bidrar till en mer rättssäker offentlig förvaltning. Vi är ense om målen för verksamheten och om de frågor som behöver prioriteras för att vi ska nå dem. Vissa prioriteringar medför på kort sikt att vi behöver lägga tid eller andra resurser också på annat än konkret ärendehantering, men vi är övertygade om att det redan har burit frukt och att det på lång sikt även kommer att fortsätta att göra det.

I våras fattade jag beslut om en målbild för JO 2026–2028. Innehållet i den är i huvudsak detsamma som i de målbilder jag tidigare beslutat om.

I målbilden ingår hur vi vill att JO ska uppfattas av andra, myndigheter och enskilda, men också hur vi vill att de som arbetar hos oss ska uppleva JO som arbetsplats. För att JO ska kunna fullgöra sitt uppdrag på bästa och över tid hållbart sätt behöver följande mål nås:

- JO har högt förtroende hos de domstolar och myndigheter som granskas och hos enskilda som vänder sig till JO.
- Kommunikationen om JO:s uppdrag och beslut är tydlig och lättillgänglig.
- JO är en attraktiv, effektiv och modern myndighet med kompetenta ledare och medarbetare.

Målbilden har formulerats utifrån såväl en analys av vår omvärld som vår egen uppföljning och utvärdering. Den ligger till grund för all strategisk och operativ planering av myndighetens verksamhet. Målbilden ger en tydlig riktning och prioritering samt en kraft i det ständiga förbättringsarbete som pågår på JO.

Vi har nu under några år arbetat aktivt med den del av målbilden som rör JO som arbetsplats. Jag och mina ombudsmannakollegor är övertygade om att vårt goda resultat till stor del beror på att vi och våra kompetenta medarbetare upplever god arbetsmiljö, trivsel och stimulans i arbetet. Vi ser i mätningar av organisatorisk och social arbetsmiljö att medarbetarna mår bra och känner stor stolthet över att arbeta hos JO. Vi har under senare tid inte haft några svårigheter att rekrytera kvalificerade assessorer, och dessa våra rättssakkunniga stannar längre än tidigare. Vi styr och leder med tillit och vi uppmuntrar erfarenhetsutbyten och diskussioner. Vi prövar nya arbetsmetoder i det vi kallar pilotprojekt, t.ex. då vi digitaliserade ärendehandläggningen och delegerade beslutsfattande till rättssakkunniga. Vi följer upp, utvärderar och behåller, justerar eller skrinlägger. Vi har på det stora hela en mycket god arbets- och lärandemiljö och fortsätter att arbeta med att förbättra den ytterligare. JO:s verksamhetsmål och aktiviteter baseras på idéer och förslag från aktiva medarbetare, och med ett sådant delat ägarskap blir arbetet mer tillfredsställande och slutresultatet bättre.

Allt detta görs säkerligen på liknande sätt på många myndigheter. Hos JO har utvecklingstakten ökat avsevärt under senare år, och det är glädjande att se

medarbetarnas engagemang och konstruktiva bidrag. Det bådar gott för kommande års fortsatta utveckling.

I målbilden ingår vidare att JO har högt förtroende hos de som vi granskar och de som vänder sig till oss. Förtroende kan man inte ta för givet, och vi väljer att ha högt förtroende som en av våra viktigaste prioriteringar. För att vi ska få förtroende behöver, givetvis, JO:s beslut vara av högsta rättsliga kvalitet. Det räcker emellertid inte. Besluten behöver meddelas inom rimlig tid, och så sker också numera. Vidare behöver JO kommunicera sitt uppdrag och sina beslut på rätt sätt och till rätt adressater eller målgrupper. Till exempel meddelar JO många beslut som innehåller generell vägledning, dvs. sådana beslut som kan vägleda fler myndigheter än den i ärendet anmälda. För att sådana vägledande uttalanden eller andra beslut ska få full effekt behöver information om vad JO gör vara lättillgänglig för myndigheter och enskilda.

Hur väl demokratin fungerar avgörs som vi alla vet i stor utsträckning av medborgarnas kunskaper och tillgång till fakta. Vi har sedan ett par år tillbaka bl.a. lanserat en ny webb, där vi förbättrat informationen om vad JO gör, men även om vad vi inte gör, och vi har förenklat och förtydligat anmälningsformulärets olika steg. Vidare har vi förbättrat den sökmotor för beslut som vi har på webben och ökat ansträngningarna för att göra besluten mer sökbara. Vi har också föreläst för olika målgrupper, främst yngre jurister och kommunjurister, om JO:s uppdrag, verksamhet och beslut samt under senare tid även berättat om detta för flera av riksdagens utskott. Antalet pressmeddelanden har ökat och vi har även i övrigt stärkt vår service till medierna. Vi har för avsikt att fortsätta att utveckla vår externa kommunikation.

Det ständigt ökande antalet anmälningar från enskilda ser jag i grunden som någonting positivt. Om de i allt högre grad har förtroende för oss och sätter sin lit till att vi kan ge dem upprättelse, så beror det förhoppningsvis på att vi har förtjänat det förtroendet. Förtroende är som bekant något man förtjänar i varje givet ögonblick. Det går inte att vila på lagrar. Vi måste fortsätta att hela tiden se över vår verksamhet och anpassa den till ständigt förändrade förutsättningar.

Jag övergår nu till det viktigaste för att myndigheten har kunnat utvecklas i rätt riktning.

Uppdraget som chefsJO har i såväl litteratur som offentliga utredningar beskrivits som aningen utmanande. I den senaste översynen av JO nämns bl.a. att det finns flera frågor där chefsJO:s roll och uppdrag har beröringspunkter med de övriga ombudsmännens självständighet och att beroende på hur regelverket tillämpas skulle detta kunna ha konsekvenser såväl för chefsJO:s möjligheter att leda myndigheten som för de övriga ombudsmännens självständiga ställning vid genomförandet av tillsynsuppdraget (2021/22:URF2 s. 652).

För egen del har jag inte upplevt någon sådan utmaning. Jag har haft förmånen att arbeta tillsammans med tre framtidsinriktade kollegor som har haft hela myndighetens bästa för ögonen. Vi respekterar varandras roller i grunden, vi byter tankar och idéer och vi har en hög grad av samsyn när det gäller vår målbild för JO som myndighet, både nu och på lång sikt. Utan det goda samarbete som jag alltsedan jag tillträde har haft och alltjämt har med mina ombudsmanna-

kollegor Thomas Norling, Katarina Påhlsson och Per Lennerbrant skulle detta långsiktiga arbete inte ha kunnat bedrivas.

Jag går nu över till att nämna något om just 2025.

I den förra ämbetsberättelsen som överlämnades för ett år sedan redovisade jag att antalet klagomål aldrig förr i myndighetens historia hade ökat så mycket. Klagomålen ökade då med 11 procent. Under 2025 har ökningen uppgått till cirka 32 procent eller cirka 3 700 klagomål jämfört med föregående år. Denna utmaning har vi hanterat mycket bra, och jag vill påstå att vi inte hade lyckats med det om vi inte hade gjort alla de förändringar som jag tidigare har redovisat.

Det är värt att framhålla att JO, trots den stora klagomålsökningen, uppvisar positiva siffror i alla relevanta avseenden. (Siffrorna inom parentes i det följande avser 2024.) Antalet beslut i remitterade ärenden har ökat till 484 (401). Vi har remitterat fler ärenden än vad vi gjort under de senast fem åren, och antalet uppgick till 488 (390). Vi har under 2025 fattat dubbelt så många beslut om att inleda initiativ som under 2024. För fyra år sedan var den genomsnittliga handläggningstiden för remitterade ärenden 500 dagar. I år har den sjunkit till 306 (346) dagar. För fem år sedan hade vi 166 ärenden som var äldre än 12 månader i balans; i år är det 25 ärenden (32).

I bilaga 2 återfinns relevant statistik över inkomna och avgjorda ärenden. Det framgår där att antalet tillsynsärenden även i år har ökat på bred front. Nästan alla tillsynsärenden (över 99 procent) inleds med ett klagomål. En särskilt markant procentuell ökning av klagomål kan vi se när det gäller polisen, de allmänna domstolarna, utbildningsväsendet, utlänningsärenden och socialtjänsten. Flest klagomål rör dock fortfarande kriminalvårdsområdet. Antalsmässigt har anmälningarna som rör polisen ökat mest. Där har det kommit in cirka 660 fler klagomål jämfört med året innan, vilket motsvarar en ökning med knappt 50 procent.

Under verksamhetsåret har vi också strävat efter och lyckats att öka antalet inspektioner, särskilt inom Opcat-verksamheten, se bilaga 5. För det internationella samarbetet hänvisar jag till bilaga 6.

Jag vill avslutningsvis nämna att vi kommer att hyra andra lokaler i Stockholm under uppskattningsvis 2,5 år från och med hösten 2026. Riksdagsförvaltningen har beslutat att den fastighet på Västra Trädgårdsgatan som vi hyr ska renoveras, och under tiden som arbetet pågår kommer verksamheten att skötas från tillfälliga lokaler på Sveavägen. Vi har även etablerat ett verksamhetsställe i Göteborg. Där har vi hyrt lokaler och rekryterat rättssakkunniga, och övriga förberedelser inför invigningen senare i vår är i full gång. Detta kommer att bidra till att trygga JO:s kompetensförsörjning.

3 Justitieombudsmännens övergripande redovisning av sina iakttagelser inom respektive ansvarsområde

3.1 ChefsJO Erik Nymansson (ansvarsområde 1)

Mitt ansvarsområde omfattar bl.a. domstolarna, försvaret, hälso- och sjukvården, utbildning och forskning samt skatt och folkbokföring. Till området hör

också offentlig upphandling samt ett antal olika centrala myndigheter, t.ex. Finansinspektionen, Bolagsverket och Tillväxtverket. Sett till antalet anmälningar är chefsJO:s ansvarsområde i tillsynen, med knappt 3 000 ärenden, något mindre än de övriga ombudsmännens.

Jag har i ämbetsberättelsen tagit med ett beslut som är ovanligt på det sättet att jag har avstått från att uttala kritik mot domare trots att det varit fråga om sådan långsam handläggning som normalt sett skulle leda till kritik. Det gäller beslutet om Hälsinglands tingsrätt, där jag har kommit till den slutsatsen till följd av att det varit en synnerligen ansträngd bemannings- och arbetssituation vid domstolen. Jag finner anledning att här i mina iakttagelser kommentera beslutet särskilt.

Hälsinglands tingsrätt i Hudiksvall är dimensionerad för att det där ska finnas sju domare: en lagman, fyra rådmän och två fiskaler. Under den tid som mitt beslut avser har det endast funnits två anställda domare, och såvitt jag känner till finns det numera endast en sådan domare i form av lagmannen. Under de senaste tre åren har tingsrätten annonserat efter rådmän vid åtta tillfällen. Ingen med de kvalifikationer som krävs för en ordinarie rådmanstjänst har sökt någon av tjänsterna. Den dömande verksamheten har i stället fått bäras av en förstärkningsstyrka som inrättats vid Domstolsverket och som består av domare som under veckorna har rest till Hudiksvall. Förstärkningsstyrkan inrättades dock inte för att närmast helt ersätta domarna vid en tingsrätt utan är tänkt att kunna rycka in vid sjukdomsfall och liknande.

Situationen är djupt bekymmersam. Hälsinglands tingsrätt är dock inte den enda tingsrätten med rekryteringsproblem, även om den är den domstol som har det svårast. I många av mina tillsynsärenden beklagar sig lagmän över svårigheterna att rekrytera domare och förklarar ofta att tillkortakommanden orsakats av detta. Detta är inte endast anekdotisk kunskap som jag har fått från ett begränsat antal ärenden, utan när jag under året har tagit del av Domarnämndens protokoll har dessa rekryteringssvårigheter bekräftats. Tingsrätter som har haft rekryteringsproblem återfinns i t.ex. Visby, Kalmar och Hässleholm men även i lite större städer såsom Linköping, Borås och Västerås. Den bild som avtecknar sig är dock att tingsrätter i Norrland utmärker sig i detta avseende. Således har det utöver i Hudiksvall saknats sökande till rådmanstjänster i Mora och Härnösand men även till större städer som Gävle och Sundsvall.

Jag vill också nämna att rekryteringsproblemen vid landets tingsrätter har tilltagit under senare år. Av Domarnämndens årsredovisningar framgår att antalet utlysta rådmanstjänster som inte kunde tillsättas var 27 år 2022 (30,7 %), 31 år 2023 (35 %) och 46 år 2024 (50 %). Procenttalen anger andelen utlysta rådmanstjänster som inte tillsatts, således hälften av tjänsterna 2024. Detta är illavarslande. Rekryteringsproblemen resulterar på vissa håll i en arbetsbelastning och arbetsmiljö för domare som är långt ifrån önskvärd, vilket även är negativt för domaryrkets attraktivitet.

I landet finns 48 tingsrätter. Värt att uppmärksamma är att några motsvarande rekryteringsproblem inte finns vid landets 12 förvaltningsrätter.

Jag har i mina övergripande betraktelser angett att ett av de områden där antalet klagomål ökat mest för under året är de allmänna domstolarna. Det rör sig om en ökning som uppgår till drygt 40 procent. Klagomålen vad gäller

allmänna domstolar har historiskt legat på en jämn nivå om cirka 400 klagomål per år, men det förhållandet att antalet nu uppgår till cirka 700 innebär således ett trendbrott. Någon motsvarande ökning kan man inte finna för förvaltningsdomstolarna.

Klagomålsökningen är i sig oroande och kan ha många förklaringar. Men det är klart att svårigheter att bemanna landets tingsrätter med rådmän kan ha en negativ påverkan på målhanteringen och omloppstiderna. Detta kan öka den påfrestning det innebär att vara part i en rättegång och riskerar att negativt påverka allmänhetens förtroende för det rättsväsende som är så centralt för rättsstaten.

Många domstolar har problem med långa handläggningstider. Detta har jag kunnat konstatera vid de inspektioner jag har gjort under året vid tingsrätterna i Uddevalla (dnr 1795-2025) och Kalmar (dnr 9398-2025) samt i ett antal klagomålsärenden i fråga om Värmlands och Vänersborgs tingsrätter (dnr 8128-2024, 9293-2024 och 1116-2025). Något som har varit påtagligt under året är ett ganska stort antal kritikbeslut om bristfällig hantering av sekretessfrågor (dnr 8898-2023, 5387-2024, 8433-2024 och 2072-2025). Med detta sagt vill jag ändå förmedla att mitt allmänna intryck är att verksamheterna vid domstolarna i huvudsak fungerar väl.

Vad gäller mitt ansvarsområde utbildning och forskning kan jag konstatera att antalet klagomål har ökat med cirka 55 procent under året. De flesta anmälningarna riktar sig mot grundskolor och kommunala nämnder och förvaltningar. I årets ämbetsberättelse har jag tagit med två beslut där rektorer har yttrat sig på ett sätt som har kränkt lärares yttrandefrihet, i det ena fallet sedan läraren hade talat med tillsynsmyndigheten Skolinspektionen. Jag har även i ett flertal beslut konstaterat brister i den formella hanteringen av t.ex. beslut om åtgärdsprogram eller avstängningar (dnr 9040-2024 och 3120-25). Andra vanliga fel är när skolor inte har hanterat överklaganden på ett korrekt sätt. Många gånger har överklaganden inte lämnats över till överinstansen inom rimlig tid, och i vissa fall har de inte överlämnats alls (t.ex. dnr 8431-2014). I ämbetsberättelsen har jag även tagit med tre beslut om förskolor. I ett beslut konstaterar jag att en kommun inte har levt upp till lagens krav på att erbjuda förskoleverksamhet där en väsentlig del av utbildningen bedrivs på samiska. De två andra besluten handlar om en kommuns skyldighet att erbjuda förskola för barn till arbetslösa eller föräldralediga vid helg- eller planeringsdagar respektive när föräldrar kombinerar föräldraledighet med studier.

När det gäller mitt ansvarsområde hälso- och sjukvård har jag under året beslutat om särskilda inspektionsserier inom rättspsykiatrin och den allmänna vuxenpsykiatrin, med fyra inspektioner inom respektive serie. Undersökningarna har ägt rum inom ramen för JO:s särskilda Opcat-uppdrag. Rapporten efter inspektionsserien om rättspsykiatrin publicerades som en temarapport och finns på JO:s webbplats. Rapporterna från den allmänna vuxenpsykiatrin publiceras löpande. Något som blivit klart under dessa inspektioner är att förhållandena inom den psykiatriska vården skiljer sig kraftigt åt mellan olika regioner.

Även i min klagomålshantering har jag haft anledning att uppmärksamma brister inom psykiatrin, och jag har tagit in två beslut i ämbetsberättelsen. I ett beslut konstaterade jag att en region i strid med lagstiftningen inte hade tagit

emot en patient som dömts till rättspsykiatrisk vård. I ett annat beslut fann jag att ett sjukhus hade tillämpat en rutin som innebar att patienter kroppsvisiterades utan lagstöd.

I september genomförde jag en inspektion av Inspektionen för vård och omsorg (IVO) om myndighetens handläggning av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar (dnr 9583-2025). Syftet med inspektionen var att följa upp den motsvarande inspektion som jag gjorde förra året. Även om det har skett flera positiva förändringar i IVO:s hantering står det klart att mycket arbete kvarstår. Vid granskningen framkom att en betydande del av framställningarna som kommer in till myndigheten fortfarande inte hanteras i enlighet med grundlagens krav på skyndsamhet.

I ämbetsberättelsen har jag tagit in ett beslut föranlett av klagomål mot Försvarsmakten med anledning av att en husrannsakan genomförts i kadetters boenden på Militärhögskolan Karlberg. Jag konstaterade att Försvarsmakten hade haft lagstöd för att genomföra åtgärden men att det ur ett rättssäkerhetsperspektiv var betänkligt att den aktuella bestämmelsen om tvångsbefogenheter riskerade att få ett alltför vidsträckt tillämpningsområde. Jag ansåg att bestämmelsen inte kunde anses uppfylla de krav på tydlighet och förutsebarhet som måste kunna ställas på en tvångsmedelsbestämmelse. Jag gjorde liknande iakttagelser för ett par år sedan när jag granskade om det funnits rättsligt stöd för ett regemente att isolera värnpliktiga med hänsyn till risk för smittspridning av covid-19 (dnr 9432-2020). Med hänsyn till den mycket speciella verksamhet som Försvarsmakten bedriver finns det skäl för att Försvarsmakten har befogenheter att göra ingrepp i det grundlagsskyddade området. Det är emellertid ett grundläggande krav att lagstiftningen är tydlig i fråga om under vilka förutsättningar Försvarsmakten har rätt att vidta sådana åtgärder. Mot bakgrund av det som kommit fram vid mina granskningar kan det finnas anledning till en bredare översyn av tvångsmedelsregleringen på Försvarsmaktens område för att säkerställa att den är uppdaterad och lever upp till de krav som kan ställas på en sådan reglering.

3.2 JO Katarina Påhlsson (ansvarsområde 2)

Min tillsyn har omfattat Kriminalvården och övervakningsnämnderna, Kronofogdemyndigheten, överförmyndarväsendet samt organ inom kultursektorn såsom museer och bibliotek, Riksarkivet, Riksantikvarieämbetet och Myndigheten för press, radio och tv.

I årets ämbetsberättelse finns flera beslut som rör *överförmyndarväsendet*. Klagomålen är inte många till antalet, men utmärkande för området är att det ytterst rör människor som är i behov av samhällets stöd i framför allt rättsliga och ekonomiska angelägenheter. De befinner sig dessutom inte sällan i en utsatt situation. Därför är det av stor vikt att överförmyndarna kan få fram lämpliga gode män och förvaltare samt att de regelbundet kontrollerar just lämpligheten hos dessa ställföreträdare. Jag har haft visst fokus på denna fråga under senare tid. Enligt min mening ingår det i lämplighetsprövningen att exempelvis undersöka hur många uppdrag en ställföreträdare har, inte bara i den egna kommunen. Det är vidare angeläget att deras årsräkningar granskas såväl inom rimlig tid

som med noggrannhet och beaktande av förhållandena för den enskilde som ett uppdrag avser. Det arbetet är nämligen ett av överförmyndarnas viktigaste tillsynsverktyg.

Jag har haft anledning att uttala mig om rollfördelningen mellan överförmyndarna och domstolarna. I de fall det är rätten som ska avgöra om ett ställföreträdarskap bör anordnas, och vem som i så fall kan anses som lämplig och ska anförtros uppdraget, är det överförmyndarnas ansvar att tillhandahålla domstolen ett så komplett underlag som möjligt. Vidare måste en överförmyndare ansöka om anordnande av förvaltarskap när det framkommit att den enskilde har behov av det, och det även om ställföreträdarfrågan inte är löst. Då är det alltså rättens uppgift att pröva saken. I min tillsyn har det också visat sig att tingsrätter och överförmyndare har olika uppfattningar om huruvida en domstol har rättsligt stöd för att förelägga en överförmyndare att ge in viss utredning när en enskild har begärt att ett förvaltarskap ska upphöra. Jag beslutade att utreda det sistnämnda inom ramen för ett initiativ och kom fram till att den rättsliga regleringen är oklar. Därtill konstaterade jag att meningsskiljaktigheterna kan ge upphov till långa handläggningstider hos domstolarna, till men för den enskilde, och att allmänhetens förtroende för den offentliga verksamheten kan påverkas negativt när en myndighet inte följer ett domstolsföreläggande. Mot denna bakgrund väckte jag med stöd av 13 § lagen (2023:499) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO) hos regeringen frågan om en författningsändring.

En myndighet ska vara tillgänglig för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när sådana kan tas. Trots att *Kronofogdemyndigheten* anger att enskilda och allmänheten kan nå myndigheten under vardagar på ett visst telefonnummer visade det sig i en granskning att fler än hälften av de ca en och en halv miljon inkommande telefonsamtalen under 2024 över huvud taget inte hade besvarats. Detta uppfyller givetvis inte de förvaltningsrättsliga kraven och är allvarligt inte minst ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Beslutet finns med i ämbetsberättelsen. Frågor om myndigheters tillgänglighet förekommer inom flera ansvarsområden, se t.ex. JO Thomas Norlings översikt.

Under året har jag haft ett visst fokus på objektivitetsprincipen. Den kommer till uttryck i den grundlagsfästa bestämmelse som föreskriver att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Det har funnits anledning att påminna om denna princip inom *Kriminalvårdens* verksamhet, t.ex. i myndighetens arbete mot otillbörlig och otillåten påverkan från intagna. Med hänsyn till omständigheter såsom klientpopulationens nuvarande sammansättning i förening med överbeläggningen och det säkerhetshot som en sådan påverkan kan utgöra framstår det självfallet som angeläget att Kriminalvården ger detta särskilt utrymme. Samtidigt har jag både vid inspektioner och i klagomålsärenden noterat att gränsdragningarna är svåra. Det har förekommit att sådant som enligt min mening rimligen bör ses som legitima uttryck för missnöje eller försök från en intagens sida att helt enkelt bara tillvarata sina rättigheter har rapporterats som otillbörlig påverkan. Det är inte godtagbart. Ett exempel på det här finns med i ämbetsberättelsen.

Som jag beskrev såväl i min inledande översikt i förra ämbetsberättelsen som vid den muntliga presentationen inför riksdagens konstitutionsutskott i mars 2025 hade jag föregående år genomfört en undersökning av vilka konsekvenser och risker dubbelbeläggningar av celler i häkte respektive i anstalt kan få för de berörda frihetsberövade personerna. Inspektionsserien utfördes inom ramen för JO:s särskilda Opcat-uppdrag, som syftar till att förebygga förekomsten av grym, omänsklig eller annan förnedrande behandling eller bestraffning. I februari 2025 publicerades en rapport om förhållandena inom häktesverksamheten och i maj samma år offentliggjordes en rapport om förhållandena inom anstaltsverksamheten. Bägge rapporterna är tillgängliga via JO:s webbplats och kan beställas. Det bör återigen nämnas att de intagnas brist på egen tid löpte som en röd tråd genom kartläggningen. Andra särskilda riskområden som identifierades var att matchningen av vilka som ska dela cell uteblev eller var bristfällig och att det överlag inte gjordes någon strukturerad uppföljning. Min sammanfattande slutsats blev att förhållandena i häkte faktiskt riskerar medföra att intagna utsätts för omänsklig eller förnedrande behandling och att konsekvenserna för intagna i anstalt är än mer allvarliga.

Anmälningar som på ett eller annat sätt har samband med överbeläggningen är fortfarande vanliga, och det är oroväckande att de allt oftare innehåller påståenden om att intagna utsätts för hot om våld eller t.o.m. våld av medintagna. Kriminalvårdens förutsättningar för s.k. differentiering liksom att vid behov omplacera en intagen till ett annat verksamhetsställe eller placera denne i s.k. avskildhet har påverkats negativt i den rådande beläggningssituationen. I anstalt ska en intagen kunna bli avskild på egen begäran om det anses lämpligt i det enskilda fallet; uppgifter tyder på att det förekommer betydligt mer sällan numera och att platsbristen är den främsta orsaken. Kriminalvården har redovisat att myndigheten till följd av det ansträngda läget tvingas till ett mer omfattande medvetet risktagande när det gäller placeringen av intagna och att trenden visar ett ökat antal rapporterade incidenter med våld och hot samtidigt som mörkertalet bedöms vara stort. Under året har några beslut som rör detta meddelats och ett par av dem återfinns i denna ämbetsberättelse. Gemensamt för dem är att de handlar om Kriminalvårdens ansvar för intagnas trygghet och säkerhet.

3.3 JO Thomas Norling (ansvarsområde 3)

De frågor som ligger inom mitt ansvarsområde rör socialförsäkringen och socialtjänsten, inklusive tvångsvården av missbrukare och unga. Min tillsyn omfattar även arbetsmarknadsärenden samt de ärenden som gäller tillämpningen av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS.

Jag har under verksamhetsåret varit särskilt uppmärksam på sådana brister vid handläggningen av ärenden som på ett eller annat sätt kan ha försvårat för den enskilde att ta till vara sina rättigheter enligt LSS. Under de senaste tio åren har det årliga antalet anmälningar till JO om handläggningen av sådana ärenden ökat från 100 (år 2015) till 239 (år 2025). Det är en så pass stor ökning över tid att jag ansett det angeläget att närmare undersöka vilka problem som kan finnas i dag från ett rättssäkerhetsperspektiv. Med utgångspunkt i de klagomål som har utretts under verksamhetsåret har jag kunnat urskilja ett slags ”bristmönster” i

de formella krav som ställs på handläggningen. Här vill jag vara tydlig med att det inte ingår i min granskning att avgöra om en enskild har rätt till en viss insats enligt LSS. Det är ytterst en fråga som en domstol har att avgöra efter ett överklagande.

En av de frågor som jag har haft anledning att ställa mig i de ärenden som granskats är om LSS karaktär av rättighetslag har äventyrats genom handläggningens formella brister. Det är allvarligt om sådana brister medför att en insats t.ex. helt uteblir eller väsentligt fördröjs trots att den enskilde har beviljats insatsen. Avgörande för den uppfattningen är att en lag måste tillämpas med respekt för de ändamål som den är till för. En oroväckande fråga i det här sammanhanget är om de kritiserade kommunernas handläggning av LSS-ärenden är representativ också för de kommuner som jag ännu inte har granskat. För att få en klarare uppfattning om den saken kommer jag att följa utvecklingen på det här området.

LSS är en rättighetslag. Men det är den bara om den tillämpas som en sådan. I ett beslut under året har jag mer utförligt redovisat vilka rättigheter som följer av lagen (dnr 5244-2023). Verksamhet enligt LSS ska främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för de personer som omfattas av lagen. Under senare tid har jag dock noterat att frågor om t.ex. den enskildes rätt till inflytande och medbestämmande förbises i handläggningen. Här vill jag understryka att de kommunala nämnder som fattar beslut i LSS-ärendena har ett lika stort ansvar att se till att dessa delar av lagstiftningen uppfylls som när det gäller frågor av mer formell karaktär.

I årets ämbetsberättelse har jag tagit med några beslut som exempel på att kommunerna inte alltid uppfyller de grundläggande förvaltningsrättsliga kraven när de handlägger LSS-ärenden. Urvalet syftar till att illustrera några av de svårigheter som enskilda kan mötas av när handläggningen inte uppfyller kraven på t.ex. legalitet, förutsebarhet eller likabehandling.

I ett av besluten var problemet att kommunen inte hade verkställt insatsen personlig assistans i den utsträckning som den enskilde hade rätt till (dnr 6204-2023). Med hänvisning till arbetsmiljö- och rekryteringsproblem valde kommunen att till viss del verkställa insatsen personlig assistans vid ett korttidsboende. Det var jag kritisk till. I ett annat beslut kritiserade jag en kommunal nämnd för bristande hantering av tre domar som alla innebar att förvaltningsrätten hade återförvisat målet till nämnden i ett ärende om personlig assistans. Trots att domstolen tydligt angett att den enskilde hade rätt till insatsen, och att det endast var insatsens omfattning som skulle prövas av nämnden, fattade nämnden i stället nya beslut varigenom den enskildes ansökan avslogs på olika grunder (dnr 2428-2024). När en domstol slutligt avgjort en fråga inom ramen för sin prövning finns det inte något utrymme för en nämnd att efter återförvisning av ett mål göra en förnyad prövning av den frågan. Det som återstår för en nämnd att göra om den är missnöjd med domstolens bedömning av en sakfråga är att överklaga domen. I det aktuella fallet gjorde nämnden inte det utan agerade i stället i strid med förvaltningsrättens avgöranden. Konsekvensen av nämndens handläggning blev att den enskilde fick vänta i drygt fyra år på att få sin sak slutligt prövad, vilket är helt oacceptabelt. För det fick nämnden allvarlig kritik. Frågan om långsam handläggning aktualiserades också i fyra ärenden som

hanterades av en stadsdelsnämnd i Stockholms kommun. På grund av passivitet i handläggningen av ärendena översteg handläggningstiderna väsentligt de riktlinjer för ett ärende om personlig assistans som JO tidigare har uttalat (se JO 2019/20 s. 588). De enskilda fick i samtliga fyra fall vänta på sina beslut orimligt länge, vilket jag var kritisk till (dnr 6087-2024 m.fl.).

Vid bedömningen av vad som ska krävas av myndigheterna när det gäller god förvaltning bör vikt läggas vid förvaltningslagens syfte att värna den enskilde och att lägga grunden för hur kontakterna mellan myndigheterna och enskilda ska se ut. Förvaltningen bör präglas av ett tydligt medborgarperspektiv. Ett effektivt och rättssäkert förfarande tillsammans med myndigheternas förmåga att även i övrigt ge god service till enskilda är av avgörande betydelse för allmänhetens tilltro till förvaltningen (prop. 2016/17:180 s. 20 f.). Gemensamt för de fall som jag nu har tagit upp i min översikt är att kravet på god förvaltning inte har uppfyllts.

Under senare år har jag också uppmärksammat brister som rör enskildas möjligheter att komma i kontakt med myndigheter. I ett beslut från 2022 (se JO 2022/23 s. 372) gällde frågan Pensionsmyndighetens återkommande problem med bristande tillgänglighet och service när enskilda försökte komma fram till myndigheten per telefon. I ett annat beslut från 2023 (se JO 2023 s. 39) handlade det om Arbetsförmedlingens problem med att uppfylla kraven i de här avseendena. Jag har även kritiserat två arbetslöshetskassor för att inte ha tillhandahållit en fullgod tillgänglighet och service (se JO 2024 s. 30).

I årets ämbetsberättelse har jag tagit med två beslut om den saken. Det ena beslutet gäller Arbetsförmedlingen (dnr 9242-2024) och det andra Kronofogdemyndigheten (se dnr 9915-2024, som också kommenteras i JO Katarina Påhlssons översikt).

I båda dessa fall har myndigheternas tillgänglighet inte varit i närheten av att uppfylla de krav som kan ställas t.ex. på en myndighet som har valt telefoni som en viktig kontaktväg för att allmänheten ska kunna nå den. Det är ett angeläget samhällsintresse att enskilda kan komma i kontakt med en myndighet inom rimlig tid, och jag var därför kritisk till att tillgängligheten per telefon var så bristfällig i de här fallen.

3.4 JO Per Lennerbrant (ansvarsområde 4)

Mitt tillsynsområde har stor bredd och omfattar bl.a. de brottsutredande myndigheterna och tullväsendet, utlänningsärenden vid Migrationsverket, länsstyrelser samt stora delar av den kommunala förvaltningen. Frågeställningarna har ofta dagsaktuell karaktär, men vissa saker återkommer varje år. Det handlar t.ex. om att handläggningstider är långa, att tvångsingripanden görs utan lagstöd och att offentlighetsprincipen inte respekteras. Gemensamt för de ärenden där kritik uttalas är att de ofta berör frågor som på ett eller annat sätt påverkar enskildas tillit till offentlig verksamhet och skyddet för grundläggande fri- och rättigheter.

Det är enkelt att göra en anmälan till JO. JO kan också själv uppmärksamma en fråga utifrån exempelvis rapportering i medier. JO:s granskningar kan därför ofta nå långt ut i samhällets rottrådar när någon blivit felbehandlad och fånga

upp principiellt intressanta frågor oavsett var de förekommer. JO är en unik institution och har en mycket viktig roll när det gäller rättsskyddet för enskilda och som en del av riksdagens kontrollmakt. Med hänsyn till att frågeställningarna varierar stort och JO:s resurser är förhållandevis begränsade är det en viktig del av tillsynsarbetet att rikta in granskningarna på de frågor där behovet av ett uttalande från JO bedöms vara som störst.

Under året har jag genomfört ett antal inspektioner på plats hos myndigheter. Vissa verksamheter har inte tidigare inspekterats av JO. Det gäller t.ex. brottsutredningsenheten vid Skatteverket (dnr 3070-2025). Inspektionen var en fortsättning på förra årets inspektion av Ekobrottsmyndigheten, som för övrigt inte heller hade inspekterats av JO tidigare. Andra inspektioner under året har avsett Polismyndigheten (bl.a. gränspolisenheten i polisregion Stockholm och bedrägerisektionen i polisregion Syd [dnr 9952- resp. 12407-2025]) samt Länsstyrelsen i Östergötlands län (dnr 4402-2025) och Byggnadsnämnden i Solna kommun (dnr 12034-2025).

Min huvudsakliga ambition med en inspektion är att identifiera och belysa områden där myndigheten behöver förändra sina arbetssätt eller vidta andra åtgärder. Som en del av inspektionen brukar jag hålla en föreläsning om JO:s roll och uppdrag. Vid föreläsningarna och vid samtal jag har med ledning och medarbetare betonar jag grundläggande konstitutionella principer och centrala bestämmelser för offentlig verksamhet. Min bild är att detta är ett uppskattat inslag som bidrar till att öka kunskapen och medvetenheten om förvaltningens roll i samhället och vikten av att myndigheten har allmänhetens förtroende.

En del av inspektionsverksamheten har utförts inom ramen för JO:s Opcat-uppdrag. För min del handlar det om Polismyndighetens arrester och Migrationsverkets förvar. Arrestverksamheten inspekterades i en särskild serie under 2024, men slutsatserna redovisades först i år (dnr O 34-2024). På grund av den ansträngda beläggningssituationen inom Kriminalvården hålls häktade ibland i arrester. Förhållandena är helt oacceptabla, och det finns en risk för omänsklig eller förnedrande behandling av häktade i arrester. Jag såg mycket allvarligt på det som kommit fram. Jag har ett fortsatt fokus på barn och har initierat en bred granskning av hur Polismyndigheten behandlar gripna och anhållna barn i arrester (dnr 9554-2025). När det gäller förvaren har tre av Migrationsverkets sex förvar inspekterats under hösten. Inspektionerna har fokuserats på fyra frågor: fysisk miljö, personalens bemötande och kompetens, tillgången till hälso- och sjukvård samt särskilda risker för förvarstagna med funktionsnedsättning eller med särskilda omvårdnadsbehov (dnr O 19-, 24- och 26-2025).

Granskningen av Migrationsverkets handläggningstider har fortsatt, nu med fokus på ärenden om dröjsmålstalan enligt förvaltningslagen, efter att en domstol förelagt verket att snarast avgöra ett ärende. Migrationsverket har ett stort antal sådana ärenden som inte handläggs inom en godtagbar tid. I praktiken innebär detta att många domstolsavgöranden inte följs, vilket riskerar att på ett mer generellt plan påverka respekten för domstolars avgöranden och ytterst tilliten till den offentliga förvaltningen. Migrationsverket fick allvarlig kritik för detta och en kopia av beslutet överlämnades till regeringen för kännedom. (Dnr 7753-2024 m.fl.) Migrationsverkets hantering av dröjsmålstalan enligt en

delvis automatiserad hantering har varit föremål för en förnyad granskning (dnr 9043-2024).

Polismyndigheten är den enskilt största myndigheten inom mitt ansvarsområde när det gäller antalet inkomna klagomål, och nu når de rekordnivåer. Klagomålen gäller ofta olika former av tvångsingripanden, t.ex. kroppsvisitation eller kroppsbesiktning, bemötandet från enskilda polismän och nedlagda eller inte inledda förundersökningar. Jag har återigen fått anledning att kritisera myndigheten för långsam och passiv handläggning av ärenden om förmögenhetsbrott (dnr 6161- och 8400-2024). Inspektionen av bedrägerisektionen i region Syd var en fortsättning på dessa granskningar. Den sammantagna bilden är att många utredningar blir liggande under mycket långa perioder utan att några åtgärder vidtas.

En annan och generellt viktig fråga som jag riktat in mig på gäller hur tjänsteåtgärder dokumenteras. Dokumentation är avgörande för att möjliggöra en kontroll i efterhand av bl.a. JO. Detta gäller särskilt när tvångsmedel används. Jag har granskat vilka dokumentationskrav som ställs på en åklagares beslut om anhållande och funnit att det av rättssäkerhets- och legitimitetsskäl bör ställas högre krav på dokumentationen än vad som anses gälla i dag (dnr 7836-2024 m.fl.). Jag har också inlett en motsvarande granskning av andra typer av tvångsmedelsbeslut (dnr 6533- och 6534-2025).

JO får som särskild åklagare inleda en förundersökning och väcka åtal mot en befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger honom eller henne i tjänsten eller uppdraget har begått en annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott. Jag har under året väckt två åtal. Det ena åtalet gällde brott mot tystnadsplikt för att sekretessbelagda uppgifter ur en visselblåsarutredning röjdes. Det andra gällde tjänstefel för att en åklagare fattat ett anhållningsbeslut utan att med tillräcklig noggrannhet och omsorg förvissa sig om att det fanns grund för brottsmisstanken.

4 Sammanställning över bilagor

- Bilaga 1: Organisation m.m.
- Bilaga 2: Ärendestatistik
- Bilaga 3: Besvarande av remisser i lagstiftningsärenden m.m.
- Bilaga 4: Framställningar, överlämnanden, åtal och disciplinanmälningar m.m.
- Bilaga 5: JO:s inspektionsverksamhet
- Bilaga 6: Samråd med konstitutionsutskottet, myndighetsbesök, seminarier och konferenser samt internationellt samarbete
- Bilaga 7: Register

Stockholm i februari 2026

Erik Nymansson

Thomas Norling

Katarina Påhlsson

Per Lennerbrant

/ Maria Hellberg

Arbetsmarknad

Arbetsförmedlingen har under lång tid fortsatt att begära en viss slags kompletteringar från den enskilde trots att det varit känt att åtgärden saknade lagstöd

(Dnr 2525-2024)

Beslutet i korthet: JO anser att Arbetsförmedlingen har brustit i flera avseenden vid handläggningen av ett ärende om stöd till start av näringsverksamhet. Handläggningstiden var oacceptabelt lång och myndigheten underrättade inte den enskilde någon gång under handläggningen om att hennes ärende bedömdes bli väsentligt försenat. Den dokumentation och registrering av handlingar som hade gjorts i ärendet var dessutom mycket bristfällig. Därutöver uppmanade Arbetsförmedlingen den enskilde vid flera tillfällen att komplettera ärendet på ett visst sätt, trots att det saknades rättsligt stöd för ett sådant krav.

JO ser särskilt allvarligt på att Arbetsförmedlingens handläggning fortsatte på samma sätt även efter att myndigheten hade yttrat sig till JO och medgett bristerna i ärendet. JO förväntar sig att en myndighet, efter att ha medgett brister i handläggningen, ser till att den fortsatta handläggningen inte präglas av samma brister och anser att det är mycket anmärkningsvärt att det som Arbetsförmedlingen medgav i sitt yttrande inte ledde till en mer korrekt handläggning. JO ser också allvarligt på bristerna i ärendet mot bakgrund av att Arbetsförmedlingen tidigare har fått kritik för liknande brister, såsom långsam handläggning och att inte ha iakttagit legalitetsprincipen. Sammantaget förtjänar Arbetsförmedlingen allvarlig kritik för bristerna i ärendet.

Anmälan

I en anmälan till JO den 19 mars 2024 klagade AA på Arbetsförmedlingen och framförde att handläggningen av hennes ärende om stöd till start av näringsverksamhet hade varit långsam och att myndigheten inte hade underrättat henne om väsentlig försening. Hon framförde även att Arbetsförmedlingen hade lämnat motstridig information om på vilket sätt hon skulle komplettera ärendet.

Utredning

JO hämtade in handlingar i AA:s ärende. Därefter begärde JO att Arbetsförmedlingen skulle yttra sig över det som hade framförts i anmälan. Myndigheten skulle särskilt beröra frågan om handläggningstid och underrättelse om väsentlig försening.

I ett yttrande den 17 juni 2024 uppgav Arbetsförmedlingen att AA:s ärende inte hade handlagts så snabbt och effektivt som kan förväntas. Myndigheten hade inte heller underrättat henne om att ärendet hade blivit väsentligt försenat.

Dessutom uppgav Arbetsförmedlingen att myndigheten har haft som rutin att kräva att den som ansöker om stöd till start av näringsverksamhet ska ge in en affärsplan som har upprättats i en särskild mall. Trots att ett sådant krav saknar stöd i rättsordningen ombads AA att använda mallen.

AA kommenterade yttrandet och uppgav att Arbetsförmedlingen hade varit passiv även efter sitt yttrande till JO. Myndigheten hade dessutom upprepat kravet på att hon skulle ge in affärsplanen i en särskild mall.

JO hämtade på nytt in handlingar i AA:s ärende och begärde därefter att Arbetsförmedlingen skulle yttra sig över vad som hade hänt i ärendet efter myndighetens yttrande den 17 juni 2024.

I ett yttrande den 20 januari 2025 uppgav Arbetsförmedlingen att rutinen att begära in affärsplanen i en särskild mall upphävdes i juni 2024. Trots det angav myndigheten, i en begäran om komplettering i oktober 2024, att det var nödvändigt att använda mallen för att ärendet skulle kunna handläggas. Arbetsförmedlingen medgav även att myndigheten hade fortsatt att vara passiv efter sitt tidigare yttrande. Myndigheten hade inte heller underrättat AA om väsentlig försening.

AA kommenterade även detta yttrande.

I ett beslut den 28 februari 2025 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Bedömning

Kort beskrivning av ärendet

Av utredningen framgår att AA gav in en ansökan om stöd till start av näringsverksamhet och en affärsplan i början av september 2023. I oktober överlämnades ärendet till den enhet inom myndigheten som skulle utreda och fatta beslut. Efter fyra månader, i februari 2024, uppmanades AA att ge in en ny affärsplan. Under våren 2024 förekom vissa kontakter mellan Arbetsförmedlingen och AA, bl.a. uppmanades hon ånyo i maj att komplettera ärendet, och i september hölls ett uppföljningsmöte varefter AA skickade in sin affärsplan på nytt. Även i oktober deltog AA i ett uppföljningsmöte. Efter mötet uppmanade Arbetsförmedlingen henne att komplettera affärsplanen på visst sätt. En ny begäran om komplettering skickades till AA i början av december och den 23 december 2024 avslutades ärendet.

Legalitetsprincipen

Av 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen framgår att den offentliga makten ska utövas under lagarna. Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. legalitetsprincipen och innebär att all maktutövning ska vara grundad på lag eller annan föreskrift. Avsikten är att förvaltningen ska vara normenlig och inte godtycklig. Legalitetsprincipen kommer även till uttryck i 5 § första stycket FL där det anges att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen.

AA har vid minst fyra tillfällen uppmanats att lämna in en affärsplan upprättad i en särskild mall trots att det saknats rättsligt stöd för ett sådant krav. Jag noterar att AA uppmanades att använda mallen både i oktober och december 2024, dvs. efter det att Arbetsförmedlingen i sitt yttrande till JO uppgett att

rutinen hade upphävts eftersom det inte fanns något lagligt stöd för den. Dessutom avslutade Arbetsförmedlingen AA:s ärende eftersom hon inte gav in en affärsplan ”med rätt mall” efter att hon uppmanats till det. Det är anmärkningsvärt att Arbetsförmedlingen synes ha baserat sitt beslut på att AA inte gav in sin affärsplan på visst sätt trots att det saknades laglig grund för att kräva det.

Handläggningstid

I 9 § förvaltningslagen (2017:900), FL, anges att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Handläggningstiden i AA:s ärende uppgick till 15 månader och var tidvis påfallande passiv. En så lång handläggningstid är helt oacceptabel. Det framgår av utredningen att den handläggande enheten inom Arbetsförmedlingen ansåg att beslut i ärendet inte kunde ha fattats tidigare eftersom AA inte medverkade i utredningen. Det är dock ingen ursäkt för den utdragna handläggningstiden. Det är myndighetens ansvar att aktivt driva handläggningen framåt mot ett beslut. Om myndigheten t.ex. anser att ett ärende behöver kompletteras kan den förelägga den enskilde att komma in med uppgifter inom en viss tid och samtidigt informera om att ärendet kommer att avgöras på befintligt underlag om det inte sker.

Efter närmare 15 månaders handläggning uppmanade Arbetsförmedlingen AA att komplettera ärendet med en affärsplan upprättad i en särskild mall inom en angiven tid, men nämnde ingenting om att ärendet skulle avslutas om den begärda kompletteringen inte gavs in. I stället uppgav myndigheten att det skulle göras en ny planering om AA inte kompletterade ärendet i tid. Om det hade funnits rättsligt stöd för det aktuella kravet, borde Arbetsförmedlingen betydligt tidigare under handläggningen ha förelagt AA att komplettera ärendet inom viss tid och samtidigt informerat henne om att det annars skulle komma att avgöras på det underlag som redan fanns hos myndigheten.

Underrättelse om väsentlig försening

Om en myndighet bedömer att avgörandet i ett ärende som har inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat, ska myndigheten enligt 11 § FL underrätta parten om det. I en sådan underrättelse ska myndigheten också redovisa anledningen till förseningen.

AA underrättades inte någon gång under handläggningen om att avgörandet i hennes ärende bedömdes bli väsentligt försenat, trots den passiva handläggningen. Det borde ha gjorts. Någon underrättelse lämnades inte ens efter att Arbetsförmedlingen i ett yttrande till JO medgett att denna skyldighet inte hade uppfyllts, vilket är anmärkningsvärt.

Dokumentation m.m.

Allmänna handlingar ska som huvudregel registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet (5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL). Arbetsförmedlingen är undantagen från registreringsskyldigheten i vissa fall (se 5 kap. 3 § OSL och 2 § offentlighets- och sekretessförordningen [2009:641]). Även i de fallen måste dock allmänna handlingar

hållas ordnade på ett sådant sätt att det utan svårighet kan fastställas om och när de kommit in till eller upprättats av myndigheten. En ordnad dokumenthantering är en förutsättning för att det ska vara möjlighet att överblicka vad som förevarit under handläggningen av ett ärende (se JO 2014/15 s. 330, dnr 3972-2012).

En myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling ska dessutom, enligt 27 § FL, snarast dokumentera dem om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Det ska framgå av dokumentationen när den har gjorts och av vem.

Jag kan konstatera att det är svårt att få överblick över Arbetsförmedlingens handläggning av AA:s ärende. Myndigheten har lagt upp ett särskilt ärende där handlingar har registrerats och samtidigt dokumenterat ärendet löpande genom daganteckningar. Det är inte möjligt att få en fullständig bild av handläggningen utan att samtidigt ha tillgång till handlingarna i ärendet och daganteckningarna. Dessutom har en del handlingar varken registrerats i ärendet eller lagts in i daganteckningarna, utan enbart beskrivits i kortfattade daganteckningar. Detsamma gäller de uppföljningsmöten som har hållits, och som endast har dokumenterats mycket kortfattat genom daganteckningar. Arbetsförmedlingen uppger i sitt yttrande till JO att den affärsplan som AA hade lämnat in saknade väsentliga delar, såsom uppgift om företagsform och finansiering. Det går dock inte att utläsa av handlingarna i ärendet att en sådan bedömning gjordes och att den också förmedlades till AA. Den dokumentation och registrering av handlingar som har gjorts är mycket bristfällig.

Avslutande synpunkter

Arbetsförmedlingen har i flera avseenden brustit i handläggningen av AA:s ärende. Jag ser särskilt allvarligt på att handläggningen har fortsatt på samma sätt även efter Arbetsförmedlingens första yttrande till JO den 17 juni 2024, då myndigheten medgav att flera brister hade förekommit. Handläggningen har efter det pågått under ytterligare sex månader. Inte heller under den tiden har myndigheten lämnat någon underrättelse om väsentlig försening och AA har vid ytterligare tillfällen uppmanats att komplettera ärendet genom att använda en särskild mall, trots att det saknats rättsligt stöd för ett sådant krav. Det är mycket anmärkningsvärt att det som Arbetsförmedlingen medgav i sitt yttrande i juni 2024 inte ledde till en mer korrekt handläggning. Jag förväntar mig att en myndighet, efter att ha medgett brister i handläggningen av ett ärende, ser till att den fortsatta handläggningen av ärendet inte präglas av samma brister.

Arbetsförmedlingen har tidigare fått kritik för liknande brister som de som förekommit i AA:s ärende, både för långsam handläggning i ärenden om stöd till start av näringsverksamhet (se t.ex. JO:s beslut den 16 november 2023, dnr 9513-2022) och för att inte ha iakttagit legalitetsprincipen (se t.ex. JO 2023 s. 39, dnr 7766-2022 och 9432-2022). Även detta gör att jag ser allvarligt på det som kommit fram i det här ärendet. Mitt intryck är dessutom att bristerna till stor del beror på otillräckliga kunskaper om såväl regelverk som myndighetens egna rutiner. Det är i så fall bekymmersamt. Jag förutsätter att Arbets-

förmedlingen vidtar de åtgärder som krävs för att samtliga handläggare ska ha tillräckliga kunskaper om förvaltningsrättsliga krav och regler.

Sammantaget förtjänar Arbetsförmedlingen allvarlig kritik för de brister som har konstaterats i AA:s ärende.

Det som i övrigt har framkommit ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet föredrogs av seniora rättssakkunniga Sara Uhrbom. I beredningen deltog även byråchefen Anneli Svensson.

Arbetsförmedlingens ärendehanteringssystem begränsar myndighetens möjlighet att skriva klargörande beslutsmotiveringar

(Dnr 6955-2024)

Beslutet i korthet: I beslut om avregistrering från Arbetsförmedlingen kan den fullständiga beslutsmotiveringen inte skrivas med fritext. I stället måste handläggaren välja ett av åtta förinställda alternativ. Det alternativ som väljs kan kompletteras med fritext. JO uttalar att ett system där hela motiveringen inte kan skrivas fritt innebär påtagliga risker för att den blir missvisande eller felaktig och anser att det är oacceptabelt att Arbetsförmedlingens ärendehanteringssystem försvårar för handläggarna att uppfylla kravet på en klargörande motivering. Arbetsförmedlingen kritiseras för utformningen och motiveringen av ett sådant beslut.

JO konstaterar att Arbetsförmedlingen tidigare vid flera tillfällen har fått kritik för bristande beslutsmotiveringar och att brister i myndighetens system har påtalats upprepade gånger. Det är allvarligt att problemet fortfarande kvarstår och JO kommer att följa frågan noga i sin fortsatta tillsyn.

JO har även fattat beslut i tre andra ärenden där Arbetsförmedlingen får kritik för liknande brister (se dnr 4903-2024, 5673-2024 och 8401-2024).

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på bl.a. Arbetsförmedlingen och framförde, såvitt nu är av intresse, att myndigheten den 24 juni 2024 hade beslutat att avregistrera henne med motiveringen att kontakten med henne hade upphört, trots att hon hade deltagit i ett möte med myndigheten några dagar före beslutet.

AA gav in beslutet om avregistrering.

Utredning

JO hämtade in handlingar i ärendet. Därefter begärde JO att Arbetsförmedlingen skulle yttra sig över det som hade framförts i anmälan om beslutet om avregistrering.

I yttrandet uppgav Arbetsförmedlingen att myndigheten inte hade uppfyllt kravet på en korrekt och klargörande beslutsmotivering. Det aktuella beslutet innehöll motiveringen att myndighetens kontakt med AA hade upphört, vilket

var felaktigt eftersom hon löpande hade haft kontakt med Arbetsförmedlingen. Myndighetens ärendehanteringssystem begränsar skälen för avregistrering till åtta valbara alternativ och det saknades, enligt Arbetsförmedlingen, ett lämpligt alternativ för avregistrering i AA:s fall.

AA kommenterade yttrandet.

I ett beslut den 31 mars 2025 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Bedömning

Enligt 32 § förvaltningslagen (2017:900) ska ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

Kravet att motiveringen ska vara klargörande innebär att en part ska ges möjlighet att förstå hur myndigheten har resonerat i det enskilda fallet. Endast om skälen redovisas öppet har den som beslutet rör möjlighet att förstå varför myndigheten har beslutat på ett visst sätt, hur fakta och bevisning har värderats och hur gällande bestämmelser har tillämpats. Myndigheternas skyldighet att motivera sina beslut är ett centralt inslag i en förfarandereglering som syftar till att säkerställa grundläggande rättssäkerhetskrav för enskilda. (Se prop. 2016/17:180 s. 188 och 320 samt JO:s beslut den 28 augusti 2019, dnr 1724-2018.)

Det är inte bara motiveringen som sådan som har betydelse för den enskildes möjlighet att förstå ett beslut. Även sådant som språkbehandlingen, innehållet och utformningen i övrigt påverkar begripligheten. (Se JO:s beslut den 18 oktober 2021, dnr 191-2020.)

Av utredningen framgår att Arbetsförmedlingen den 24 juni 2024 fattade ett beslut om att avregistrera AA från Arbetsförmedlingen. Som motivering angavs:

> Du avregistreras från Arbetsförmedlingen eftersom kontakten med dig har upphört.
>
> Arbetsförmedlingen har vid upprepade tillfällen försökt komma i kontakt med dig utan att ha lyckats.

Med mindre textformat angavs därefter:

> [AA] är ej aktuell för rehabiliteringssamverkan idag. [AA] står inte tilll arbetsmarknadensförfogande

En beslutsmotivering måste givetvis vara korrekt och spegla omständigheterna i det aktuella ärendet på ett rättvisande sätt. Det måste också framgå tydligt på vilka grunder beslutet har fattats. Motiveringen att kontakten med AA hade upphört är direkt missvisande, eftersom hon bara några dagar innan beslutet fattades deltog i ett möte med Arbetsförmedlingen. Utifrån utformningen av beslutet framstår det dessutom som oklart om den egentliga grunden för beslutet var att kontakten med AA hade upphört eller att hon inte stod till arbetsmarknadens förfogande. En sådan oklarhet är helt oacceptabel. Utöver detta ger formuleringen om att AA inte stod till arbetsmarknadens förfogande ett mycket slarvigt och oprofessionellt intryck på grund av de språkliga bristerna i texten.

Beslutsmotiveringen i AA:s ärende är till följd av dessa brister långt ifrån klargörande.

Mitt intryck är att den bristande beslutsmotiveringen, åtminstone delvis, beror på utformningen av det ärendehanteringssystem som har använts. Enligt Arbetsförmedlingen kan handläggaren i ärenden om avregistrering välja ett av åtta förinställda alternativ som beslutsmotivering. Det alternativ som väljs kan kompletteras med fritext. Jag förstår det som att handläggarna inte har möjlighet att motivera besluten enbart genom fritext, utan måste välja någon av de förinställda beslutstexterna. För mig är det uppenbart att ett system där hela motiveringen inte kan skrivas fritt innebär påtagliga risker för att den blir missvisande eller felaktig. Detta särskilt när det fullständiga beslutet inte kan granskas innan utskick, vilket Arbetsförmedlingen uppger i sitt yttrande. Jag vill framhålla att ett ärendehanteringssystem givetvis ska underlätta för de anställda att utföra sina arbetsuppgifter i enlighet med förvaltningslagens bestämmelser. Det är fullständigt oacceptabelt att Arbetsförmedlingens system i det här avseendet i stället försvårar för handläggarna att uppfylla kravet på en klargörande motivering.

Arbetsförmedlingen förtjänar kritik för de brister som har framkommit avseende utformning och motivering av det aktuella beslutet.

Arbetsförmedlingen har tidigare vid flera tillfällen fått kritik för bristande beslutsmotiveringar (se t.ex. JO:s protokoll den 17 juni 2021, dnr 1690-2021, och den 17 juni 2024, dnr 1979-2024). Jag har även upprepade gånger påtalat brister i myndighetens ärendehanteringssystem (se t.ex. JO:s protokoll den 16 mars 2018, dnr 861-2018, och den 17 juni 2021, dnr 1690-2021). Dessutom har jag kritiserat Arbetsförmedlingen för liknande brister i ytterligare tre beslut i dag (se dnr 4903-2024, 5673-2024 och 8401-2024). Det är allvarligt att problemet med bristande utformning och motivering av beslut fortfarande kvarstår hos myndigheten och att det delvis beror på hur ärendehanteringssystem har utformats. Sådana brister riskerar att skada allmänhetens förtroende för Arbetsförmedlingen. Jag utgår från att Arbetsförmedlingen vidtar åtgärder för att se till att de krav som ställs på beslutens utformning och motivering uppfylls och att de ärendehanteringssystem som används är utformade för att så ska kunna ske. Jag kommer att följa frågan noga i min fortsatta tillsyn.

Det som i övrigt har kommit fram i ärendet ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet föredrogs av seniora rättssakkunniga Sara Uhrbom. I beredningen deltog även byråchefen Anneli Svensson.

Arbetsförmedlingen har fortfarande stora problem med att uppfylla förvaltningslagens krav på tillgänglighet och service

(Dnr 9242-2024)

Beslutet i korthet: Arbetsförmedlingen fick under 2023 allvarlig kritik för bristande tillgänglighet och service via telefon och chatt. Efter att anmälningar om detta fortsatt att komma in har JO på nytt granskat myndighetens förmåga att leva upp till förvaltningslagens krav i dessa avseenden.

Telefoni och chatt utgör viktiga kontaktvägar för Arbetsförmedlingen, bl.a. eftersom en stor del av kontakterna mellan myndigheten och de arbetssökande sker på de sätten. JO anser därför att det finns anledning att ställa höga krav på tillgängligheten via telefon och chatt.

JO konstaterar att Arbetsförmedlingen har haft fortsatt stora brister i tillgängligheten, bl.a. har många väntat orimligt länge i telefonkö och få försök att chatta har nått fram till en handläggare. Tillgänglighetsproblemen har funnits under en lång tid och någon förbättring har inte skett sedan det tidigare kritikbeslutet. JO anser att bristerna är mycket bekymmersamma och Arbetsförmedlingen förtjänar allvarlig kritik för dem. JO kommer att fortsätta följa utvecklingen på området och skickar också en kopia av beslutet till regeringen.

Initiativet

Arbetsförmedlingen fick under 2023 allvarlig kritik av JO för bl.a. bristande tillgänglighet och service (se JO 2023 s. 39, dnr 7766-2022 m.fl.). Av det beslutet framgick att JO hade tagit emot ett flertal anmälningar där enskilda klagade på att det hade varit svårt att få kontakt med Arbetsförmedlingen. Det hade förekommit perioder då alla telefonsamtal och försök att nå myndigheten via chatt inte hade besvarats, t.ex. hade knappt 20 procent av dem som under delar av hösten 2022 försökte kontakta Arbetsförmedlingen via chatt nått fram till en handläggare. JO ansåg att det inte var acceptabelt att en myndighet var så svår att nå.

Efter det kritikbeslutet fortsatte anmälningar om bristande tillgänglighet och service att komma in till JO. Jag beslutade därför att inom ramen för ett särskilt ärende på nytt granska Arbetsförmedlingens tillgänglighet och service.

Arbetsförmedlingen ger i stor utsträckning service till arbetssökande på distans. Service kan dock även ges genom lokala arbetsförmedlingskontor. Jag har i det här ärendet valt att fokusera min granskning på Arbetsförmedlingens tillgänglighet via kontaktvägarna nationell telefoni och chatt som riktar sig till arbetssökande på distans.

Utredning

JO begärde att Arbetsförmedlingen skulle yttra sig över myndighetens tillgänglighet och service och besvara vissa frågor om tillgängligheten via telefon och chatt under perioden november 2023–november 2024. JO uppmanade senare myndigheten att även komplettera sitt yttrande i vissa avseenden.

Arbetsförmedlingen uppgav att myndighetens tillgänglighet inte hade varit tillfredsställande under den granskade perioden. Tillgängligheten för arbetssökande som hade försökt att komma i kontakt med Arbetsförmedlingen via telefon hade inte förbättrats sedan 2022. Den genomsnittliga väntetiden uppgick till ca 30 minuter för de 55 procent av samtalen som nådde fram till en handläggare. Både den genomsnittliga väntetiden och andelen besvarade samtal varierade kraftigt över tid. Av de samtal som besvarades hade det i nästan 20 procent av fallen dröjt mer än en timme och som längst uppgick väntetiden till strax under fyra timmar. Ungefär 20 procent av telefonsamtalen kom under den efterfrågade perioden inte fram till telefonkön p.g.a. att ett överbelastningsskydd aktiverades.

Tillgängligheten via myndighetens chattfunktion har, enligt Arbetsförmedlingen, försämrats avsevärt sedan 2022. Av försöken att chatta besvarades ca 11 procent under den efterfrågade perioden. Det var mycket vanligt förekommande att de som chattade inte kom fram till chattkön därför att överbelastningsskyddet hade aktiverats.

Arbetsförmedlingen uppgav vidare att myndigheten har vidtagit åtgärder för att förbättra tillgängligheten. Till följd av minskad bemanning och ett ökat antal arbetssökande har åtgärderna dock inte medfört någon märkbar positiv effekt för tillgängligheten. Om åtgärderna inte hade vidtagits hade dock tillgängligheten varit ännu sämre.

Rättsliga utgångspunkter

JO:s granskning avser i första hand att kontrollera att myndigheters handläggning sker i enlighet med förvaltningslagen (2017:900), FL, och de andra regelverk som styr den formella hanteringen av ärenden. Vid bedömningen av vad som ska krävas av myndigheterna i det här avseendet bör vikt läggas vid förvaltningslagens primära syfte att värna den enskilde och att lägga grunden för hur kontakterna mellan myndigheterna och enskilda ska se ut.

En myndighet ska vara tillgänglig för kontakter med enskilda. Myndigheten ska se till att kontakterna blir smidiga och enkla och utan dröjsmål lämna sådan hjälp att den enskilde kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Detta framgår av 6 och 7 §§ FL.

Bestämmelserna i 6 och 7 §§ FL hänger samman på så sätt att en myndighet måste vara tillgänglig för allmänheten och rent faktiskt vara möjlig att nå, för att kunna uppfylla sin serviceskyldighet. Att en enskild kan komma i kontakt med myndigheten är en central del i de krav som ställs på god förvaltning. (Se bl.a. JO 2022/23 s. 372, dnr 568-2021.)

I ett beslut den 28 maj 2025 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Bedömning

En stor del av kontakterna mellan arbetssökande och Arbetsförmedlingen sker via telefon eller digitalt, bl.a. upprättas och förnyas de arbetssökandes individuella handlingsplaner vanligtvis via telefon. Telefoni och chatt utgör alltså

viktiga kontaktvägar för Arbetsförmedlingen. Det är också de kontaktvägarna som arbetssökande främst hänvisas till för att få hjälp med sina personliga ärenden. Det är därför angeläget att myndigheten är nåbar på de sätten, vilket ställer krav på att väntetiderna är rimliga och att i princip samtliga samtal respektive chattkontakter besvaras. När arbetssökande inte kan nå Arbetsförmedlingen snabbt och enkelt riskerar de att gå miste om det stöd som de kan behöva för att komma ur sin arbetslöshet. De som inte får kontakt med Arbetsförmedlingen vid en överenskommen tidpunkt kan dessutom få beslut om varning eller avstängning från rätt till ersättning. Utöver det riskerar brister i tillgängligheten att skada allmänhetens förtroende för myndigheten. Jag anser mot denna bakgrund att det finns anledning att ställa höga krav på Arbetsförmedlingens tillgänglighet via telefon och chatt.

Av utredningen framgår att Arbetsförmedlingen har haft stora brister i tillgängligheten. Enbart drygt hälften av telefonsamtalen till myndigheten besvarades mellan november 2023 och november 2024 och av de som kom fram till en handläggare hade många väntat orimligt länge. Jag ser allvarligt på att en stor andel fick vänta över en timme på att få prata med en handläggare och att väntetiden som längst uppgick till närmare fyra timmar. Dessutom har tillgängligheten via chattfunktionen varit anmärkningsvärt låg i och med att nästan 90 procent av de arbetssökande som har försökt chatta inte har nått fram till en handläggare. En så låg tillgänglighet som Arbetsförmedlingen har haft under den aktuella perioden är fullständigt oacceptabel.

Jag kan konstatera att Arbetsförmedlingen har haft omfattande problem med tillgängligheten under en lång tid och att det inte har skett någon förbättring alls sedan mitt tidigare beslut i november 2023 (JO 2023 s. 39). Tvärtom har tillgängligheten på flera sätt försämrats sedan dess, vilket är mycket anmärkningsvärt. Jag noterar även att det framgår av Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2024 att nåbarheten via telefon har varit ännu sämre för helåret 2024 än för perioden november 2023–november 2024, vilket var den period som JO begärde att myndigheten skulle yttra sig över. Det tyder på att nåbarheten försämrades ytterligare i slutet av 2024.

Arbetsförmedlingen har angett att myndighetens budget har minskat de senaste åren och att det har lett till färre anställda på myndigheten. Även om resursbrist kan vara en bidragande orsak till att en myndighet inte har klarat av att upprätthålla en fullgod tillgänglighet, vill jag framhålla att utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv kan sådana förhållanden inte utgöra förmildrande omständigheter vid den rättsliga granskning som JO utför. Det vilar ett stort ansvar på myndigheterna att organisera sin verksamhet så att de förvaltningsrättsliga kraven uppfylls.

Det framgår att Arbetsförmedlingen har vidtagit vissa åtgärder för att förbättra tillgängligheten och att ytterligare åtgärder planeras. Det ser jag givetvis positivt på. Myndigheten har dock länge haft problem med bristande tillgänglighet och annat framgår inte än att de också har förvärrats med tiden. Av Arbetsförmedlingens budgetunderlag för 2026–2028 framgår dessutom att antalet anställda som hanterar telefonsamtal kommer att minska ytterligare under 2025.

Att Arbetsförmedlingen inte har lyckats komma till rätta med den bristande tillgängligheten innebär att enskilda har fått bära konsekvenserna av myndig-

hetens oförmåga att vidta tillräckligt verkningsfulla åtgärder. Det är inte en rimlig ordning och inte ett exempel på god förvaltning. De brister som har framkommit är mycket oroväckande och Arbetsförmedlingen förtjänar därför allvarlig kritik. Det är av stor vikt att myndigheten skyndsamt kommer till rätta med dessa problem. Jag kommer att fortsätta följa utvecklingen på området i min tillsyn och finner även anledning att skicka en kopia av detta beslut till regeringen för kännedom.

Ärendet föredrogs av seniora rättssakkunniga Sara Uhrbom. I beredningen deltog även byråchefen Anneli Svensson.

Domstolar

Uppgifter om det behandlingshem där en person kommer att vistas till följd av en dom på kontraktsvård kan omfattas av sekretess enligt 21 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen

(Dnr 5387-2024)

Beslutet i korthet: En tilltalad med skyddad folkbokföring dömdes till skyddstillsyn med särskild behandlingsplan (kontraktsvård). Till domen fogades behandlingsplanen, av vilken framgick på vilket behandlingshem den tilltalade skulle komma att vistas.

Enligt 21 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretess i mål vid domstol där en part har skyddad folkbokföring för uppgift som lämnar upplysning om var den parten bor stadigvarande eller tillfälligt, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för våld eller lida annat allvarligt men.

En fråga i ärendet är om sekretesskyddet även omfattar uppgifter om ett behandlingshem som den tilltalade kunde komma att vistas på till följd av en dom på kontraktsvård. Enligt chefsJO måste uppgifter om en sådan förestående vistelse på ett behandlingshem vara att betrakta som en uppgift som kan lämna upplysning om var en person tillfälligt bor. Sekretessbestämmelsen var därmed tillämplig på uppgifterna om behandlingshemmet. Den ansvarige domaren borde ha övervägt om uppgifterna om behandlingshemmet kunde omfattas av sekretess. Han kan inte undgå kritik för att han inte gjorde det.

ChefsJO kritiserar även tingsrätten för att uppgifter som lämnades till tingsrätten vid telefonsamtal om hotbilden mot den tilltalade inte dokumenterades.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade social- och omsorgsförvaltningen i Linköpings kommun på Uppsala tingsrätt och en rådman vid tingsrätten. I anmälan anfördes bl.a. följande.

Den tilltalade i ett brottmål vid tingsrätten, AA, har skyddad folkbokföring. Den 6 oktober 2023 tog en socialsekreterare vid social- och omsorgsförvaltningen en telefonkontakt med tingsrätten med anledning av vissa uppgifter om AA i en handling i målet. Socialsekreteraren upplyste om att det fanns en reell hotbild mot AA och att det var viktigt att det beaktades vid framtida sekretessbedömningar. Även i ett yttrande som social- och omsorgsförvaltningen hade gett in till tingsrätten fanns information om hotbilden mot AA och de åtgärder som vidtagits för att skydda henne.

Den 10 november 2023 meddelade tingsrätten dom i målet. AA dömdes till s.k. kontraktsvård och till domen fogades en behandlingsplan avseende AA. I planen angavs var AA skulle vistas för behandling, hur länge hon skulle vistas på respektive boende samt när och hur hon skulle få röra sig utanför boendet. Namn på föreståndare och kontaktuppgifter angavs också. Med anledning av detta beslutade frivården kort efter att domen meddelats att ändra placeringen för AA:s behandling då hennes skydd bedömdes vara rörjt. Planeringen som angavs i domen verkställdes därmed aldrig. I anslutning till att domen meddelats tog utomstående personer kontakt med det tilltänkta boendet för att eftersöka AA.

Utredning

JO hämtade in dagboksblad och domen från Uppsala tingsrätt. Av domen framgick att AA dömdes för grovt narkotikabrott och grovt vapenbrott till skyddstillsyn med särskild behandlingsplan (kontraktsvård).

Därefter yttrade sig tingsrätten genom lagmannen BB. Inför tingsrättens yttrande hade upplysningar inhämtats från CC, chefsrådman på den avdelning där målet handlades, och rådmannen DD, som handlade målet i samband med huvudförhandlingen.

DD uppgav bl.a. följande. Utöver allmänna uppgifter om hotbild som lämnats i skriftliga yttranden från social- och omsorgsförvaltningen hade han inga uppgifter om någon konkret hotbild mot den tilltalade. Behandlingsplanen föredrogs vid huvudförhandlingen och uppgifterna i den blev därmed offentliga. Några överväganden om att skydda annat än den tilltalades folkbokföringsadress genom sekretessförordnande i domen gjordes inte.

CC uppgav bl.a. att en handläggare på domstolen haft telefonkontakt med AA, troligen i samband med beslut om häktning, med anledning av att hennes namn och övriga personuppgifter inte sekretessbelagts.

BB anförde bl.a. följande.

Den bestämmelse som främst är aktuell i detta fall är 21 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, som skyddar den adress där personen bor stadigvarande eller tillfälligt. Rent språkligt verkar det som att bestämmelsen endast skyddar aktuell uppgift om boende eller vistelse och inte en hypotetisk framtida plats. Syftet med bestämmelsen torde dock vara att skyddet även ska omfatta framtida platser för boende eller vistelse.

Det finns inte anledning att ifrågasätta de uppgifter som lämnas i anmälan om att en socialsekreterare varit i kontakt med tingsrätten. Det saknas dock anteckningar i målets händelseförteckning om dessa telefonsamtal. Det är givetvis av yttersta vikt att allt som förekommer dokumenteras och att domaren får del av detta.

DD övertog ansvaret för målet när han delades in på huvudförhandlingen. Om han hade nåtts av de aktuella uppgifterna före förhandlingen hade han sannolikt inte hanterat uppgifterna om AA:s personliga förhållanden på det sätt som gjordes. För att uppfylla syftet med den aktuella sekretessbestämmelsen borde tingsrätten ha hanterat vistelseuppgifterna på ett annat sätt. Det kan påpekas att ingen närvarande begärde att uppgifterna skulle lämnas bakom stängda

dörrar, vilket hade kunnat leda till ett bättre utfall, även om det givetvis är tingsrättens uppgift att besluta om det.

Social- och omsorgsnämnden kommenterade yttrandet och bifogade en tjänsteanteckning, enligt vilken en socialsekreterare i ett telefonsamtal med en handläggare vid tingsrätten den 6 oktober 2023 informerat om hotbilden mot AA och att hon har skyddad folkbokföring.

I ett beslut den 12 juni 2025 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Rättslig reglering

I 16 § första stycket folkbokföringslagen (1991:481) anges att en person som av särskilda skäl kan antas bli utsatt för brott, förföljelser eller allvarliga trakasserier på annat sätt, får efter egen ansökan medges att vara folkbokförd på en annan folkbokföringsort än där personen är bosatt (skyddad folkbokföring) om åtgärden med hänsyn till den enskildes förmåga och övriga förutsättningar kan antas tillgodose behovet av skydd.

Enligt 21 kap. 3 a § första stycket OSL gäller sekretess i mål eller ärende vid domstol där en part har skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen för uppgift som lämnar upplysning om var den parten bor stadigvarande eller tillfälligt, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men. Detsamma gäller om uppgiften tillsammans med annan uppgift i målet eller ärendet bidrar till sådan upplysning. För bestämmelsen gäller ett s.k. omvänt skaderekvisit, vilket betyder att utgångspunkten är att uppgifterna omfattas av sekretess. Syftet med bestämmelsen är att tillförsäkra personer med skyddad folkbokföring, som löper betydligt större risk än andra att utsättas för hot eller våld, ett förstärkt sekretesskydd för uppgifter som röjer var personen bor (se prop. 2017/18:145 s. 88 f.).

I förarbetena till nuvarande 21 kap. 3 § OSL, som är relevanta även i nu aktuellt sammanhang, anges att det med uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt avses t.ex. adress till fritidsbostad eller hotell (se prop. 2005/06:161 s. 98). Utöver uppgifter om var den enskilde bor skyddar bestämmelsen i 21 kap. 3 a § även information om var personen i övrigt vistas och som kan göra det enklare att hitta personen, t.ex. uppgifter om var personen arbetar, går i skola eller har sina läkarkontakter om uppgifterna enskilt eller tillsammans med andra uppgifter i målet kan leda till att den enskildes boende avslöjas (se prop. 2017/18:145 s. 92).

Om det kan antas att det vid en förhandling kommer att läggas fram en uppgift som är sekretessbelagd hos domstolen, får rätten i vissa fall besluta att förhandlingen i den del som rör uppgiften ska hållas inom stängda dörrar (se 5 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken).

En sekretessbestämmelse som gäller för en uppgift i ett mål upphör att vara tillämplig om uppgiften läggs fram vid en offentlig förhandling i samma mål. Om en sådan uppgift läggs fram vid en förhandling inom stängda dörrar fortsätter sekretessbestämmelsen att vara tillämplig under den fortsatta handläggningen av målet, om inte domstolen beslutar annat. Sedan domstolen har avslutat målet fortsätter dock sekretessbestämmelsen att vara tillämplig endast i den utsträck-

ning domstolen i sitt avgörande har beslutat om det. (Se 43 kap. 5 § första och andra stycket OSL.)

Om rätten dömer till skyddstillsyn med särskild behandlingsplan ska enligt 28 kap. 6 b § andra stycket brottsbalken i domen alltid beslutas en föreskrift om den behandlingsplan som den dömde har åtagit sig att följa.

Av 5 § förordningen (1996:271) om mål och ärenden i allmän domstol framgår bl.a. att domstolen under handläggningen av ett mål fortlöpande ska registrera vilka handlingar som kommer in till domstolen, vilka åtgärder som utförs i målet och vad som i övrigt förekommer i det.

Bedömning

Av utredningen framgår att AA hade skyddad folkbokföring på grund av den hotbild som fanns mot henne. Uppgifter om detta framgick i ett yttrande som social- och omsorgsförvaltningen hade lämnat in i målet. Därutöver har det klarlagts att tingsrätten vid telefonsamtal informerats om hotbilden och vikten av att den beaktades vid framtida sekretessbedömningar. I domen anges att sekretessbestämmelsen i 21 kap. 3 a § OSL ska fortsätta att vara tillämplig på AA:s adressuppgifter (skyddad folkbokföring) i målet.

En fråga som aktualiseras i ärendet är om det fanns rättsliga förutsättningar att förordna om sekretess för uppgifterna om det behandlingshem AA kunde komma att vistas på till följd av en dom på kontraktsvård.

Det råder inte något tvivel om att en uppgift om vilket behandlingshem en person med skyddad folkbokföring tillfälligt bor på omfattas av bestämmelsen. Däremot framstår det inte som givet att även uppgifter om ett behandlingshem som en person ska komma att genomgå behandling vid omfattas av bestämmelsens sekretesskydd.

En rent språklig tolkning av lagtexten kan ge intrycket av att den enbart tar sikte på uppgifter om var parten för tillfället bor. Med hänsyn till att bestämmelsen enligt förarbetena även skyddar uppgifter om t.ex. adress till en fritidsbostad eller hotell är det dock tydligt att det med uttrycket bor avses mer än den plats där personen för närvarande har sin bostad och att sekretesskyddet inte är begränsat till förhållanden vid en viss given tidpunkt. Mot denna bakgrund måste enligt min mening uppgifter om en förestående vistelse på ett behandlingshem till följd av en dom på kontraktsvård vara att betrakta som en uppgift som kan lämna upplysning om var en person tillfälligt bor (jfr Kammarrätten i Jönköpings dom den 3 augusti 2011 i mål nr 1699-11). En sådan tolkning är även i linje med bestämmelsens uttalade syfte att hindra att personer med skyddad folkbokföring kan hittas och därmed riskera att utsättas för våld och hot. En motsatt bedömning skulle innebära att en domstol kan tvingas röja uppgifter om en kommande vistelse på ett behandlingshem med den följden att skyddet för den förföljda personen omintetgörs.

Den information som lämnades vid telefonsamtalen med tingsrätten synes inte ha förts vidare av de personer som tog emot den. DD, som var ansvarig för målet i samband med huvudförhandlingen, har uppgett att han inte fick information om någon konkret hotbild mot den tilltalade utöver de allmänna uppgifter som lämnats i yttranden från förvaltningen.

Redan den omständigheten att AA hade skyddad folkbokföring, alltså oaktat de ytterligare uppgifterna om hotbilden mot henne, borde ha föranlett DD att överväga om uppgifterna om behandlingshemmet kunde omfattas av sekretess. Enligt DD:s yttrande gjorde han inte några sådana överväganden, vilket han inte kan undgå kritik för.

Överväganden om detta hade i och för sig kunnat leda till bedömningen att uppgifterna i behandlingsplanen inte skulle sekretessbeläggas. Men de hade också kunnat medföra att rätten avstod från att föredra behandlingsplanen eller delar av den vid en offentlig huvudförhandling och att domen utformades på ett sådant sätt att uppgifterna om vilket behandlingshem AA skulle vårdas vid inte röjdes. Exempelvis kunde uppgifterna ha maskerats i den bilagda behandlingsplanen. Det är inte heller ett krav att behandlingsplanen bifogas domen. Det kan räcka att planen identifieras i domen på annat sätt och att behandlingsplanen finns i tingsrättens akt (se Bäcklund m.fl., Brottsbalken [7 nov. 2024], kommentaren till 28 kap. 6 b § under rubriken Föreskrift om behandlingsplan).

Av tingsrättens yttrande framgår att flera telefonsamtal vid vilka tingsrätten upplystes om hotbilden mot AA inte dokumenterades. Uppgifterna var av sådan betydelse att så borde ha skett. Tingsrätten kritiseras för att detta inte gjordes.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Maria Östling och Beatrice Norin. I beredningen deltog även byråchefen Stefan Nyman.

Bristfällig handläggning av ett tvistemål enligt den europeiska småmålsförordningen

(Dnr 5470-2024)

Beslutet i korthet: ChefsJO har granskat Göteborgs tingsrätts handläggning av ett tvistemål enligt den europeiska småmålsförordningen.

I beslutet redogör chefsJO för förordningens krav på skyndsamhet och särskilda handläggningsordning samt kritiserar tingsrätten för att den inledande handläggningen av målet i flera delar inte var förenlig med förordningens regelverk.

Med anledning av att käranden önskade att höras under sanningsförsäkran satte tingsrätten ut målet till muntlig förhandling för att hålla partsförhör. Förhandlingen sattes ut till en tidpunkt som inföll mer än fem månader efter att kallelse hade skickats. Vidare avslog tingsrätten kärandens begäran om att få närvara vid förhandlingen via videolänk från Polen.

ChefsJO konstaterar att beslutet om tidpunkten för förhandlingen och om kärandens närvaro innebar en mycket lång fördröjning i förhållande till tidsfristen i förordningen och en avvikelse från huvudregeln om muntlig förhandling via t.ex. videokonferens. Som skäl för beslutet hänvisade tingsrätten huvudsakligen till att en osäkerhet rörande kärandens adress medförde svårigheter att ansöka om rättslig hjälp med bevisupptagningen. ChefsJO har förståelse för de svårigheter som fanns. Enligt chefsJO kan tingsrätten dock inte undgå kritik för att den inte vidtog ytterligare åtgärder för att reda

ut oklarheten rörande kärandens adress innan den fattade ett beslut som så tydligt avvek från förordningens avsedda handläggningsordning och krav på skyndsamhet. ChefsJO uttalar även viss kritik för utformningen av tingsrättens beslut.

Anmälan

I en anmälan till JO den 14 juni 2024 framförde AA klagomål mot Göteborgs tingsrätt med anledning av tingsrättens handläggning av ett mål enligt den europeiska småmålsförordningen[1]. Av anmälan med kompletteringar och bilagor framgick i huvudsak följande.

Han gav in en ansökan som inledde ett europeiskt småmålsförfarande den 27 november 2023. Tingsrätten underlät att i enlighet med förordningen utfärda stämning inom två veckor efter mottagandet. Tingsrätten gav dessutom svaranden uppskov med att inkomma med svaromål trots att förordningen inte ger utrymme för detta. Tingsrätten agerade även i strid med förordningen när den nekade honom att medverka vid förhandling i målet via videolänk från Polen och när den satte ut förhandlingen först den 8 oktober 2024. Tingsrätten försökte vidare få honom delgiven i ett orelaterat brottmål inom ramen för tvistemålet, och försökte även få honom att närvara vid huvudförhandlingen i brottmålet genom att sätta ut förhandlingen i tvistemålet mellan två av förhandlingsdagarna i brottmålet.

Utredning

Tingsrättens yttrande

Tingsrätten yttrade sig genom lagmannen BB.

Tingsrätten redogjorde för relevant lagstiftning i huvudsak enligt följande.

> [Det europeiska småmålsförfarandet] regleras i huvudsak genom [den europeiska småmålsförordningen] (förordningen) samt lagen (2008:1038) om europeiskt småmålsförfarande (småmålslagen).
>
> – – –
>
> Förfarandet i ett europeiskt småmål regleras huvudsakligen i artikel 5 förordningen. Det framgår där bland annat att domstolen ska utfärda stämning inom 14 dagar efter det att ett korrekt ifyllt ansökningsformulär mottagits och att svaranden ska inkomma med svar i form av ett korrekt ifyllt standardformulär inom 30 dagar efter delgivningen av ansökningsformuläret. Artikel 5 anger vidare att utgångspunkten är att förfarandet är skriftligt men att domstolen kan hålla muntlig förhandling om den anser att det inte är möjligt att meddela dom på grundval av de skriftliga bevisen eller om en part begär det.
>
> När den standardiserade skriftväxling som följer av artikel 5 har avslutats har domstolen fyra alternativa möjligheter att handlägga målet. Domstolen kan enligt artikel 7 antingen meddela en dom på det befintliga underlaget, besluta om ytterligare yttranden, ta upp bevisning eller hålla en förhandling. De kompletteringsmöjligheter som erbjuds är alternativa och inte kumulativa. Således kan domstolen inte först besluta om fortsatt skriftväxling för

[1] Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 861/2007 av den 11 juli 2007 om inrättande av ett europeiskt småmålsförfarande.

att sedan hålla en muntlig förhandling eller ta upp bevisning utan förhandling. Det betyder att om det finns ett behov av att ta upp bevisning men också ett behov av att reda ut målet ytterligare, torde det enda alternativet vara att kalla parterna till en muntlig förhandling för att vid den dels klargöra parternas ståndpunkter, dels ta upp bevisningen (se De europeiska civilprocessförordningarna – en kommentar, [14 juni 2022, Version 1C, JUNO], kommentaren till artikel 7, Förordningen om inrättande av ett europeiskt småmålsförfarande).

Förutsättningarna för och genomförandet av en muntlig förhandling och bevisupptagning regleras närmare i artiklarna 8 och 9. Av artikel 8.1 framgår att i den mån en muntlig förhandling är nödvändig ska den i första hand hållas med hjälp av kommunikationsteknik såsom video- eller telefonkonferens och att personlig inställelse endast är aktuellt om det på grund av särskilda omständigheter i fallet vore olämpligt att använda sådan teknik med tanke på en rättvis handläggning av målet. Det framgår vidare av artikel 8.2 att om domstolen beslutat att kalla parterna personligen till förhandling har parterna möjlighet att begära att få närvara vid en förhandling via till exempel video- eller telefonkonferens om det är möjligt och om det vore oproportionerligt i förhållande till kravets storlek att bekosta en resa till domstolen för att delta vid förhandlingen. Deltagande i en muntlig förhandling via videokonferens, telefonkonferens eller annan lämplig teknik för distanskommunikation ska arrangeras genom användning av de förfaranden som föreskrivs i rådets förordning (EG) nr 1206/2001 om samarbete mellan medlemsstaternas domstolar i fråga om bevisupptagning i mål och ärenden av civil eller kommersiell natur (bevisupptagningsförordningen).[2]

– – –

Ett europeiskt småmålsförfarande avslutas i enlighet med vad som anges i artikel 7. Det framgår där att om domstolen hållit en muntlig förhandling måste den meddela dom inom 30 dagar från dagen för förhandlingen. När förhandlingen avslutas måste domstolen således ha inhämtat alla uppgifter och bevisning som är nödvändiga för att meddela ett avgörande avseende sakinnehållet i målet eller genkäromålet, om ett sådant föreligger. Domstolen har inte möjlighet att begära ytterligare uppgifter eller bevisning från parterna när förhandlingen väl har avslutats. Enligt artikel 14.3 kan tidsfristen på 30 dagar förlängas, men endast om domstolen i undantagsfall inte kan meddela dom inom den tidsfrist på 30 dagar som föreskrivs i förordningen.

– – –

Tingsrätten redovisade i huvudsak följande bedömning.

[…] I detta fall kom det … att dröja 31 dagar innan stämning utfärdades. Det kan konstateras att tingsrätten i denna del inte har iakttagit förordningens tidsfrister.

Efter att svaromål inkommit i målet beslutade tingsrätten att [AA] skulle inkomma med ytterligare ett yttrande. […] Efter att han inkommit med det

[2] *JO:s kommentar*: Den aktuella förordningen har omarbetats genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/1783 av den 25 november 2020 om samarbete mellan medlemsstaternas domstolar i fråga om bevisupptagning i mål och ärenden av civil eller kommersiell natur (2020 års bevisupptagningsförordning) (se närmare prop. 2021/22:142). Målet med den omarbetade förordningen har varit att främja en digitalisering av förfarandet för bevisupptagning (se a. prop. s. 13). Artiklarna i 2001 års förordning upphävs samma dag som de artiklar som ersätter dem ska börja tillämpas (se artikel 34.1). Hänvisningar till den upphävda förordningen ska anses som hänvisningar till 2020 års bevisupptagningsförordning (se artikel 34.2). Huvuddelen av bestämmelserna i 2020 års förordning började tillämpas den 1 juli 2022 (se artikel 35 och a. prop. s. 17).

kompletterande yttrandet har tingsrätten, givet de begränsningar gällande domstolens möjligheter att handlägga målet som följer av artikel 5, inte haft möjlighet att också kalla till muntlig förhandling. I förevarande fall kompliceras dock situationen av att [AA] i det kompletterande yttrandet åberopat förhör med sig själv.

När det gäller åberopande av bevisning skiljer sig småmålsförordningen från regleringen i rättegångsbalken såtillvida att det är tillåtet med vittnesattester. Av artikel 9 framgår vidare att muntliga bevis endast ska tillåtas om det är nödvändigt för att meddela dom. Det saknas dock uttryckliga bestämmelser i förordningen som ger domstolen rätt att avvisa bevisning om ett åberopande av bevisningen skulle innebära att tidsfristerna i förordningen inte iakttas. Jag avser inte att yttra mig i frågan om det i detta fall funnits förutsättningar att avvisa [AA:s] förhör med sig själv eller tillåta honom att åberopa en skriftlig vittnesattest med de uppgifter han avsåg att få fram. Jag kan enbart konstatera att förhöret inte avvisades och att en skriftlig vittnesattest inte gavs in. Under dessa förhållanden har det funnits fog för tingsrätten att ta upp beviset vid en muntlig förhandling.

När det gäller närvaro vid muntlig förhandling har [AA] med stöd av artikel 8.2 visserligen haft rätt att närvara via videolänk. Det hade dock förutsatt att det varit möjligt att anordna en sådan länk mot Polen genom bevisupptagningsförordningen (jfr artikel 8.1). … [I] detta fall fanns befogad anledning att tro att [AA] inte var bosatt på den adress i Polen som han uppgett och att en framställan om bevisupptagning till Polen skulle vara lönlös. Det har därmed inte funnits förutsättningar att låta honom närvara via videolänk. Givet de förutsättningar som var för handen vid tidpunkten har det varit rimligt att avkräva [AA] personlig närvaro vid den muntliga förhandlingen.

[…] En begäran om bevisupptagning i Polen hade med stor sannolikhet inneburit att målet försenades ytterligare. För att minska kostnaderna för [AA] – vid tidpunkten för beslut om muntlig förhandling hade tingsrätten ännu inte kunskap om [AA] faktiskt bodde i Polen eller inte – har han dessutom kallats till förhandling vid en tidpunkt då tingsrätten kände till att han skulle befinna sig i Göteborg.

Det kan vidare konstateras att tingsrättens mallar och rutiner följt rättegångsbalkens reglering av dispositiva tvistemål. I småmålsförfaranden förekommer emellertid varken muntlig förberedelse eller huvudförhandling. Det finns därför anledning att framöver förtydliga tingsrättens rutiner i denna del.

När det gäller frågan om hantering av delgivning i målet är det helt naturligt att tingsrätten i samband med delgivning av kallelse också bifogade de handlingar som skulle delges i ett vid tingsrätten anhängiggjort brottmål. Det är en ändamålsenlig och effektiv ordning. I detta fall har det dessutom förelegat risk för att misstankarna i brottmålet preskriberades. Det har därför varit angeläget att delge [AA] handlingarna.

Anmälarens kommentarer

AA kommenterade tingsrättens yttrande och anförde bl.a. följande. Förklaringen till att det var ändamålsenligt att kalla honom att närvara personligen är en efterkonstruktion. Ingen på tingsrätten hade vid tidpunkten för kallelsen någon kännedom om att han inte skulle vara bosatt på sin folkbokföringsadress i Polen.

I ett beslut den 13 juni 2025 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Bedömning

Granskningens inriktning

Jag har inriktat min granskning till att huvudsakligen avse den inledande handläggningen samt besluten att sätta ut målet till muntlig förhandling och att neka AA att närvara via videolänk. Jag uttalar mig också i frågan om delgivning av handlingar i brottmålet inom ramen för tvistemålet.

Den europeiska småmålsförordningens regelverk och syfte

Tingsrätten har redogjort för de centrala delarna av den reglering som nu är av intresse. Jag vill dock understryka följande. Syftet med det europeiska småmålsförfarandet är att förenkla och skynda på lösningen av gränsöverskridande tvister om mindre värden samt minska kostnaderna (se artikel 1 i förordningen). Karaktäristiskt för förfarandet är de snäva frister som gäller för handläggningen och tanken med fristerna är att ett europeiskt småmål ska vara avslutat snabbt (se Sjövall & Rudvall, De europeiska civilprocessförordningarna – En kommentar [14 juni 2022, Version 1C, JUNO], Förordningen om ett europeiskt småmålsförfarande, inledningen). Med hänsyn till förordningens syfte bör domstolen agera så skyndsamt som möjligt, också i fall där det i förordningen inte föreskrivs någon tidsfrist för en specifik del av förfarandet (se beaktandesats 23). Domstolen får i undantagsfall förlänga vissa av tidsfristerna i förordningen, om det är nödvändigt för att garantera parternas rättigheter (se artikel 14.2). Om det i undantagsfall inte är möjligt för domstolen att iaktta vissa av tidsfristerna i förordningen, ska den så skyndsamt som möjligt vidta de åtgärder som krävs enligt dessa bestämmelser (se artikel 14.3).

Om inte annat följer av bestämmelserna i förordningen eller av lagen om europeiskt småmålsförfarande, ska de bestämmelser som gäller för sådana tvistemål som avses i 1 kap. 3 d § första stycket rättegångsbalken tillämpas i ett europeiskt småmålsförfarande (se 3 § lagen om europeiskt småmålsförfarande, jfr artikel 19 i förordningen).

Den inledande handläggningen

Av utredningen framgår att ansökan som inledde tvistemålet gavs in till tingsrätten den 27 november 2023. Annat har inte framkommit än att ansökan var korrekt ifylld och det följer då av artikel 5.2 i förordningen att domstolen skulle ha skickat ansökan tillsammans med ett svarsformulär till svaranden inom 14 dagar från detta datum. I stället kom det att dröja ca 30 dagar innan handlingarna skickades. Som tingsrätten konstaterat i sitt yttrande har den i denna del alltså inte iakttagit förordningens tidsfrister.

Efter att svarandens svar inkom den 7 februari 2024 förelades AA att yttra sig över handlingarna. Han inkom den 19 februari med ett yttrande där han åberopade partsförhör med sig själv under sanningsförsäkran. Tingsrätten beslutade samma dag att målet skulle sättas ut till muntlig förberedelse. Som tingsrätten konstaterat hade den dock inte möjlighet enligt förordningen att först besluta om fortsatt skriftväxling för att sedan kalla till muntlig förhandling (se artikel 7 och Sjövall & Rudvall, a.a., kommentaren till artikel 7). Tingsrätten har anfört att situationen komplicerades av att AA åberopade förhör med sig

själv i det kompletterande yttrandet, men det har inte framkommit att tingsrätten i detta skede faktiskt gjorde några överväganden i fråga om handläggningen utifrån förordningens regelverk.

Efter beslutet om att målet skulle sättas ut till muntlig förberedelse förekom ytterligare skriftväxling mellan parterna. Som framgått är möjligheterna till fortsatt skriftväxling efter att svarandens svar inkommit och till överskridande av tidsfristerna emellertid mycket begränsade enligt förordningen (se artiklarna 7 och 14). Tingsrätten bör som nämnts även i övrigt agera så skyndsamt som möjligt (se beaktandesats 23).

Den 27 mars 2024 skickade tingsrätten ett föreläggande till AA där det noterades att han hade önskat att höras under sanningsförsäkran. Tingsrätten anförde att det innebar att tingsrätten skulle behöva hålla en huvudförhandling där han skulle behöva delta på plats i tingsrätten. Han förelades att meddela i fall han vidhöll sin begäran. Som tingsrätten redogjort för i sitt yttrande är huvudregeln enligt förordningen dock att muntlig förhandling ska hållas med hjälp av t.ex. videokonferens, såvida det inte på grund av särskilda omständigheter i fallet vore olämpligt att använda sådan teknik med tanke på en rättvis handläggning av målet (se artikel 8.1).

AA svarade på tingsrättens föreläggande samma dag som det skickades. Han hänvisade till artikel 8 i förordningen och begärde att få höras via videolänk från Polen. Det har inte framkommit att tingsrätten därefter vidtog några vidare åtgärder i målet förrän en rådman tog över handläggningen den 23 april, dvs. nästan en månad senare. Hon konstaterade då att målet inte hade satts ut till förhandling och skrev ett nytt beslut om att målet skulle sättas ut. Kallelser skickades sedan den 24 april. Enligt artikel 7.1 i förordningen skulle kallelser dock ha skickats inom 30 dagar från det att domstolen mottog svarandens svar. Någon närmare förklaring till varför tingsrätten inte tidigare hade handlagt målet med större skyndsamhet eller varför kallelser skickades över två månader efter att svaret inkom har inte framkommit.

Sammantaget anser jag att den inledande handläggningen av målet i flera delar inte har varit förenlig med den europeiska småmålsförordningens regelverk. Tingsrätten kritiseras för detta. Handläggningen synes i flera avseenden ha skett utan att förordningens bestämmelser har beaktats och såvitt framkommit har detta varit en konsekvens av att handläggande beredningsjurist inte haft tillräckliga kunskaper om regelverket. Jag utgår från att tingsrätten kommer att vidta åtgärder för att samtliga medarbetare som arbetar med europeiska småmål ska ges nödvändiga kunskaper för att kunna handlägga den aktuella måltypen på ett korrekt sätt.

Som tingsrätten angett i sitt yttrande till JO har tingsrättens mallar och rutiner följt rättegångsbalkens reglering av dispositiva tvistemål, trots att det i småmålsförfaranden varken förekommer muntlig förberedelse eller huvudförhandling. Jag ser positivt på det tingsrätten angett om att det finns anledning att framöver förtydliga tingsrättens rutiner i denna del.

Tingsrättens beslut att sätta ut målet till muntlig förhandling för att hålla partsförhör

När det gäller tingsrättens beslut om att målet skulle sättas ut till muntlig förhandling för att hålla partsförhör vill jag tillägga följande.

Det europeiska småmålsförfarandet är huvudsakligen ett skriftligt förfarande och muntliga förhandlingar bör hållas endast i undantagsfall (se beaktandesats 11 i 2015 års revidering av förordningen)[3]. Domstolen ska hålla en muntlig förhandling endast om den anser att det inte är möjligt att meddela dom på grundval av de skriftliga bevisen, eller om en part begär det (se artikel 5.1a). Domstolen får avslå en sådan begäran, om den anser att en muntlig förhandling med hänsyn till omständigheterna i fallet inte är nödvändig för en rättvis handläggning av målet.

Av artikel 9.1, som rör bevisupptagning, framgår att domstolen ska fastställa sättet för bevisupptagning, samt omfattningen av det bevismaterial som krävs för domen, enligt bestämmelserna om tillåtande av bevisning. Domstolen kan därvid med tillämpning av nationell processrätt (t.ex. 35 kap. 7 § rättegångsbalken) avvisa sådan bevisning som inte är nödvändig (jfr prop. 2007/08:165 s. 8 och Sjövall & Rudvall, a.a., kommentaren till artikel 9). Domstolen får tillåta bevisupptagning via skriftliga vittnesmål, utlåtanden från sakkunniga eller uttalanden från parterna (se artikel 9.2). Om bevisupptagningen innebär att en person ska höras, ska det förhöret genomföras i enlighet med de villkor som anges i artikel 8 (se artikel 9.3). Domstolen får uppta sakkunnigbevisning eller muntliga vittnesmål endast om det inte är möjligt att meddela en dom på grundval av övriga bevis (se artikel 9.4).

Förordningen innehåller således flera verktyg som domstolen kan använda för att undvika muntlig förhandling och muntliga förhör. Det torde finnas ett större utrymme för domstolen att exempelvis vägra muntlig förhandling eller avvisa muntliga förhör i förfaranden som handläggs enligt den europeiska småmålsförordningen än i sådana som handläggs enligt rättegångsbalken (jfr Sjövall & Rudvall, a.a., kommentaren till artikel 5 respektive 9). Domstolens ställningstaganden i fråga om muntlig förhandling samt omfattningen av och sättet för bevisupptagning ska dock alltid göras med beaktande av rätten till en rättvis rättegång och principen om ett kontradiktoriskt förfarande (se beaktandesats 9 och a. prop. s. 9). Det måste således finnas ett utrymme för domstolen att fatta de beslut som är nödvändiga för att upprätthålla dessa rättigheter och principer. Mot denna bakgrund finner jag inte skäl att ifrågasätta att partsförhöret med AA inte avvisades eller att målet sattes ut till muntlig förhandling i syfte att höra honom, trots att detta inte var strikt i enlighet med förordningens regelverk.

Tingsrättens beslut att avslå begäran om videolänk och att sätta ut den muntliga förhandlingen i oktober 2024

Om domstolen beslutar om muntlig förhandling ska denna hållas inom 30 dagar efter kallelsen (se artikel 7.1 i småmålsförordningen). Om det i undantagsfall

[3] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/2421 av den 16 december 2015 om ändring av förordning (EG) nr 861/2007 om inrättande av ett europeiskt småmålsförfarande och förordning (EG) nr 1896/2006 om införande av ett europeiskt betalningsföreläggande.

inte är möjligt för domstolen att iaktta tidsfristen ska den så skyndsamt som möjligt vidta de åtgärder som krävs enligt bestämmelsen (se artikel 14.3). Som redan framhållits ska muntlig förhandling i första hand hållas med hjälp av t.ex. videokonferens, såvida det inte på grund av särskilda omständigheter i fallet vore olämpligt att använda sådan teknik med tanke på en rättvis handläggning av målet. Om personen som ska höras har hemvist eller sin vanliga vistelseort i en annan medlemsstat än den där målet handläggs ska personens deltagande via t.ex. videokonferens arrangeras genom användning av de förfaranden som fastställs i bevisupptagningsförordningen, dvs. numera 2020 års bevisupptagningsförordning. (Se artikel 8.1 i småmålsförordningen och jfr artiklarna 34–35 i bevisupptagningsförordningen.) En part som kallas att vara fysiskt närvarande vid en muntlig förhandling får begära att teknik för distanskommunikation används med hänvisning till att arrangemangen för att vara fysiskt närvarande, särskilt vad gäller den partens eventuella kostnader, skulle vara oproportionerliga i förhållande till fordran (se artikel 8.2 i småmålsförordningen, jfr Sjövall & Rudvall, a.a., kommentaren till artikel 8).

Av utredningen framgår att tingsrätten den 24 april 2024 skickade en skrivelse till AA. Till denna bifogades kallelse i det europeiska småmålet samt stämning och kallelse i brottmålet. I skrivelsen angavs att eftersom han ändå skulle åka till Sverige för huvudförhandlingen i brottmålet i oktober ansåg tingsrätten att det förelåg särskilda skäl att avslå hans begäran om att närvara via videolänk i tvistemålet och i stället sätta ut förhandlingen i detta mål i anslutning till huvudförhandlingen i brottmålet. I ett föreläggande till AA två månader senare, den 24 juni 2024, angav tingsrätten att tidigare beslutade handläggningsåtgärder alltjämt kvarstod och dessutom att den uppgift om bostadsadress som han hade angett föreföll vara felaktig, varför tingsrätten under alla händelser inte kunde använda denna för att ansöka om rättslig hjälp.

Tingsrättens beslut att sätta ut den muntliga förhandlingen först den 8 oktober 2024, dvs. mer än fem månader efter att kallelse skickades, innebar en mycket lång fördröjning i förhållande till tidsfristen i förordningen (se artikel 7.1). Beslutet att avslå begäran om videolänk har vidare inneburit en avvikelse från huvudregeln att muntlig förhandling i första hand ska hållas med hjälp av t.ex. videokonferens (se artikel 8.1).

Rådmannen som tog över handläggningen av tvistemålet den 23 april 2024 har inför tingsrättens yttrande till JO uppgett bl.a. följande. För att kunna tillmötesgå AA:s önskemål om att få höras via videolänk hade det krävts att tingsrätten gjorde en framställan om bevisupptagning till Polen. I en sådan framställan ska förhörspersonens adress anges. Osäkerheten kring var AA var bosatt och de svårigheter det medförde för tingsrättens framställning om rättslig hjälp, samtidigt som det stod klart att han ändå skulle närvara vid tingsrätten i början av oktober, gjorde att hon tog beslutet att neka honom rätten att delta via videolänk och i stället sätta ut målet till sammanträde i anslutning till brottmålsrättegången. Härigenom skulle de kostnader och besvär som en personlig inställelse skulle kunna medföra för AA kunna minimeras. Hon gjorde också bedömningen att även en framställan till Polen skulle ha tagit viss tid och att handläggningen av målet inte skulle fördröjas mer än vad som var acceptabelt, sett

till omständigheterna, om förhandlingen i stället hölls i anslutning till brottmålsrättegången.

Det har inte framkommit att det beslut som rådmannen hänvisat till antecknades i dagboksbladet eller någon annanstans än i skrivelsen den 24 april. Jag utgår därför från att det beslut som rådmannen hänvisat till är detsamma som hänvisas till i skrivelsen. De skäl som rådmannen nu anfört angavs dock inte i skrivelsen. Där angavs endast att AA ändå skulle åka till Sverige i oktober för huvudförhandlingen i brottmålet. Det framgår inte på vilket sätt detta medförde hinder för att hålla muntlig förhandling i tvistemålet inom tidsfristen (jfr artikel 14.3 i förordningen) eller utgjorde skäl för att inte hålla förhandlingen via videolänk enligt huvudregeln (jfr artikel 8). Utformningen av skrivelsen ger därför visst stöd för AA:s påstående att syftet med beslutet var att få honom att närvara vid huvudförhandlingen i brottmålet. Om det skulle förhålla sig på det sättet har det naturligtvis inte varit godtagbart utifrån förordningens regelverk.

Med utgångspunkt i att skälen för tingsrättens beslut var de som rådmannen nu anfört framstår utformningen av skrivelsen den 24 april som missvisande. Jag anser även att det var olämpligt att beslutet endast dokumenterades i en skrivelse till AA. Det saknas visserligen särskilda formföreskrifter för den aktuella typen av beslut, men det är viktigt att uppgifter som är till nytta för parterna och för exempelvis överrätterna att ha tillgängliga antecknas i en form som innebär att de är lätta att hitta. Eftersom skrivelsen innehöll beslutsskäl (jfr 17 kap. 13 § första stycket rättegångsbalken) och beslutet dessutom gick AA emot hade det enligt min mening varit naturligt att det togs in i ett protokoll. Det borde dessutom tydligare ha framgått när beslutet fattades och att det var rådmannen som svarade för beslutet. (Se 6 kap. 1 och 2 §§ rättegångsbalken, 5 och 25 §§ förordningen (1996:271) om mål och ärenden i allmän domstol, prop. 1999/2000:26 s. 77 samt Fitger m.fl., Rättegångsbalken [11 juni 2025, Version 98, JUNO], inledningen till 6 kap. och kommentaren till 6 kap. 2 §.)

Att AA:s bostadsadress var felaktig angavs vidare först i skrivelsen den 24 juni varför det i viss mån är oklart när under handläggningen osäkerheten kring AA:s adress ska ha uppkommit. Jag finner dock inte skäl att ifrågasätta att det faktiskt förelegat en osäkerhet rörande hans adress. Som rådmannen påpekat ska en förhörspersons adress anges i en ansökan om bevisupptagning (se bl.a. artikel 5 i 2020 års bevisupptagningsförordning). Jag har därför förståelse för att den aktuella osäkerheten medförde svårigheter för tingsrätten i handläggningen.

Det har dock inte framkommit att tingsrätten vidtog några åtgärder för att reda ut oklarheten innan beslut fattades om att avslå begäran om videolänk och att sätta ut målet i oktober. Att inga sådana åtgärder vidtogs är i viss mån förvånande bl.a. eftersom det inte framkommit att det förelegat några svårigheter att kommunicera med AA i tvistemålet. Det kan enligt min mening ifrågasättas om det då beslutet fattades förelåg tillräckliga skäl för att avslå begäran om videolänk (jfr artikel 8) eller för att sätta ut förhandlingen så långt fram i tiden (jfr artikel 14.3). Det borde i vart fall ha kunnat förväntas att tingsrätten vidtog ytterligare åtgärder för att reda ut oklarheten rörande adressen innan den fattade ett beslut som så tydligt avvek från förordningens avsedda handläggningsordning och krav på skyndsamhet.

Sammantaget kan tingsrätten inte undgå kritik för utformningen av beslutet i skrivelsen den 24 april 2024 och för att den inte innan beslutet fattades vidtog ytterligare åtgärder för reda ut oklarheten rörande AA:s adress.

Delgivning av handlingar i brottmålet inom ramen för det europeiska småmålet

Av utredningen framgår att stämning och kallelse i brottmålet skickades till AA tillsammans med handlingar i det europeiska småmålet. Handläggande rådman har även redogjort för svårigheter att få AA delgiven i brottmålet. Med hänsyn bl.a. till detta och intresset av att få AA delgiven innan preskription av åtalade brott får delgivningssättet anses ha varit ändamålsenligt (jfr 4 § delgivningslagen [2010:1932]). Detta även med beaktande av de olägenheter det kan ha inneburit för honom att delgivningen skedde i samband med kommunikation i tvistemålet. Sammantaget finner jag inte skäl att kritisera tingsrätten för att den delgav handlingarna i brottmålet inom ramen för tvistemålet.

Vad som i övrigt framkommit i ärendet ger inte anledning till några åtgärder eller uttalanden från min sida.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Erik Thilén. I beredningen deltog även byråchefen Stefan Nyman.

Av kontroll- och rättssäkerhetsskäl bör en omhäktningsförhandling, oavsett den häktades inställning, hållas med viss regelbundenhet

(Dnr 7593-2024)

Beslutet i korthet: Enligt 24 kap. 18 § tredje stycket rättegångsbalken ska en omhäktningsförhandling som utgångspunkt hållas med högst två veckors mellanrum. Om det är uppenbart att förhandling skulle vara utan betydelse, får rätten bestämma längre tids mellanrum.

I det aktuella målet förklarades en person häktad med restriktioner och han omhäktades sedan ett par gånger, varav en gång efter förhandling. Därefter begärde åklagaren förlängd tid för att väcka åtal vid ytterligare tio tillfällen. Den häktade medgav förlängning och påkallade inte förhandling vid dessa tillfällen och tingsrätten prövade åklagarens begäran om åtalsförlängning samt tillstånd till restriktioner enbart på handlingarna. Detta innebar att domstolen inte höll någon omhäktningsförhandling under ett halvårs tid.

ChefsJO anser att utrymmet att nå slutsatsen att det är uppenbart att en förhandling är utan betydelse framstår som närapå obefintligt efter en så lång tidsperiod som det varit fråga om här. Detta torde särskilt gälla när det är flera olika domare som har prövat åtalsförlängningarna. Tingsrätten borde, även utan begäran om det, ha satt ut målet till omhäktningsförhandling och kritiseras för att det inte gjordes.

ChefsJO har erfarit att det vid vissa tingsrätter tillämpas en rutin som innebär att man som utgångspunkt håller omhäktningsförhandling omkring

var tredje månad i de fall åtalsförlängning har medgetts och förhandling inte har påkallats. Enligt chefsJO:s mening ter sig en sådan rutin som väl avvägd.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO i september 2024 förde AA fram klagomål mot Uddevalla tingsrätt. Han angav bl.a. att han hade varit häktad med restriktioner sedan början av februari och att tingsrätten inte hade hållit någon omhäktningsförhandling sedan i mars.

Utredning

JO hämtade in ett dagboksblad per den 26 september 2024. Av det framgick bl.a. att AA häktades den 9 februari 2024 och att en omhäktningsförhandling hade ägt rum den 22 mars. I övrigt hade tingsrätten under en period om runt sex månader inte hållit någon omhäktningsförhandling utan enbart prövat åklagarens begäran om åtalsförlängning på handlingarna.

JO begärde att Uddevalla tingsrätt skulle yttra sig i ärendet. Av yttrandet skulle särskilt framgå vilka överväganden som tingsrätten gjort i förhållande till 24 kap. 18 § tredje stycket rättegångsbalken (RB).

Tingsrätten yttrade sig genom dåvarande lagmannen BB. I fråga om målets handläggning anförde han sammanfattningsvis följande.

Vid den första häktningsförhandlingen häktades AA såsom på sannolika skäl misstänkt för bl.a. allmänfarlig ödeläggelse och ålades restriktioner i flera avseenden. Efter omhäktningsförhandlingen den 22 mars beviljades åtalsförlängning vid tio tillfällen. AA medgav vid samtliga nu angivna tillfällen åklagarens framställan och påkallade inte vid något tillfälle omhäktningsförhandling. Åklagaren beviljades konsekvent fortsatt tillstånd att meddela beslut om restriktioner. Åtal väcktes den 19 september och den 22 oktober dömdes AA till ett längre fängelsestraff.

Åklagaren har redogjort för utredningsläget i samtliga framställningar. I juni redogjorde åklagaren för det fortsatta utredningsarbetet och tidsplanen inför åtals väckande under hösten. Åklagaren har genomgående noterat att förhandling inte torde vara nödvändig.

I tingsrätten tjänstgör en rådman som häktningsjourdomare varje vecka med utpekat ansvar för häktade mål. Det innebär att det har varit flera av domstolens rådmän som beslutat om förlängd tid för åtals väckande.

Tingsrätten redovisade därefter sin bedömning enligt i huvudsak följande.

Med undantag för i det inledande skedet har varken AA eller hans försvarare påkallat omhäktningsförhandling. Tvärtom har åklagarens åtalsförlängningar medgetts. AA har inte heller begärt några restriktionslättnader. Särskilt med hänsyn till brottslighetens straffvärde står det klart att häktning och restriktioner har varit proportionerligt. Det nu sagda innebär att besluten om åtalsförlängning som sådana får bedömas som formellt riktiga.

Oavsett beslutens riktighet i sig kräver förlängningsbeslut utan omhäktningsförhandling att det med hänsyn till utredningen eller av någon annan anledning är uppenbart att sådan förhandling skulle vara utan betydelse. Ju längre

tiden går, desto svårare blir det att säga att uppenbarhetsrekvisitet är uppfyllt, såtillvida att en omhäktningsförhandling kan vara nödvändig även om åklagarens utredning bedrivs enligt plan och den misstänkte medger förlängning utan att påkalla förhandling. I det här fallet kan konstateras att häktningstiden i sig borde ha föranlett tingsrätten att sätta ut målet till omhäktningsförhandling, även utan begäran. Att så inte skett kan bara beklagas.

Det borde finnas någon ytterligare kontrollstation för att säkerställa att det i framtiden inte blir något sådant uppehåll mellan förhandlingarna som AA haft. Tingsrätten har därför beslutat en rutin enligt vilken det i regel ska hållas omhäktningsförhandling minst varannan månad, även om någon sådan inte påkallats av part.

I ett beslut den 18 juni 2025 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Rättsliga utgångspunkter

I fråga om 24 kap. 18 § RB finns det anledning att nämna följande.

I första och andra stycket regleras tiden för väckande av åtal sedan häktning beslutats respektive förlängning av den utsatta tiden enligt följande.

> När rätten beslutar om häktning ska, om inte åtal redan har väckts, rätten sätta ut den tid, inom vilken åtal ska väckas. Tiden får inte bestämmas längre än vad som är oundgängligen nödvändigt.
>
> Om den utsatta tiden är otillräcklig, får rätten medge förlängning av tiden, om detta begärs före tidens utgång. Åklagaren ska i samband med begäran om förlängning redovisa en tidsplan för förundersökningen. Den misstänkte eller hans eller hennes försvarare ska om möjligt beredas tillfälle att yttra sig.

I bestämmelsens tredje stycke, som berör omhäktningsförhandlingar, anges följande.

> Om inte åtal väcks inom två veckor ska rätten, så länge den misstänkte är häktad och till dess åtal har väckts, med högst två veckors mellanrum hålla en ny förhandling i häktningsfrågan och därvid särskilt se till att utredningen bedrivs så skyndsamt som möjligt. Om det med hänsyn till utredningen eller av någon annan anledning är uppenbart att förhandling inom den nu angivna tiden skulle vara utan betydelse, får rätten bestämma längre tids mellanrum.

Regleringen i tredje stycket innebär att förhandling i häktningsfrågan som utgångspunkt ska hållas med högst två veckors mellanrum. Högsta domstolen (HD) har i rättsfallet NJA 1997 s. 368 betonat att det redan av lagtexten framgår att förutsättningarna för att bestämma längre tids mellanrum än två veckor mellan häktningsförhandlingarna är mycket begränsade.

Av tredje stycket framgår vidare att syftet med en omhäktningsförhandling är att rätten ska utöva viss kontroll över förundersökningens bedrivande och underkasta häktningsfrågan en förnyad prövning. Vid en omhäktningsförhandling ska domstolen således pröva dels om de förhållanden som föranlett häktningen fortfarande föreligger, dvs. om den häktade fortfarande är på sannolika skäl misstänkt för det häktningsgrundande brottet och om den särskilda häktningsgrunden alltjämt är aktuell, dels om förundersökningen bedrivs med den skyndsamhet som är nödvändig. I förekommande fall ska domstolen även

pröva om det fortfarande finns skäl att besluta om restriktioner. (Se vidare Fitger m.fl., Rättegångsbalken, 11 juni 2025 JUNO, kommentaren till 24 kap. 18 §.) HD har i det ovan nämnda rättsfallet framhållit att betydelsen av att rätten kontrollerar att utredningen bedrivs skyndsamt och att häktningsskälen kvarstår ökar allt eftersom tiden går. Detta gäller särskilt i fall där den misstänkte har begärt att förhandling ska hållas.

Enligt tidigare JO-uttalanden kan en förhandling anses vara uppenbart utan betydelse endast när beslutsunderlaget är sådant att rätten kan göra en bedömning på handlingarna i samtliga berörda avseenden (se JO 2005/06 s. 38, dnr 300-2003, och JO 2021/22 s. 89, dnr 4133-2020). Som exempel på när rätten kan fatta beslut i häktningsfrågan utan att pröva den vid en omhäktningsförhandling har nämnts situationer då det rör sig om ett grovt våldsbrott där åtalet är beroende av teknisk utredning som inte har hunnit färdigställas, eller när den misstänkte uttryckligen har förklarat att han eller hon avstår från förhandling (se prop. 1986/87:112 s. 78 respektive JO 2005/06 s. 38).

I JO 2021/22 s. 89 framhöll JO att bestämmelsen om omhäktningsförhandling bör ses som en handlingsregel för rättens kontinuerliga kontroll av häktningsfrågan och att denna kontroll är av grundläggande betydelse för den enskildes rättssäkerhet. I beslutet – i vilket JO riktade kritik mot en tingsrätt som under fem månader inte höll någon omhäktningsförhandling beträffande en minderårig – uttalade JO vidare följande.

> Det säger sig självt att rätten många gånger har bättre förutsättningar att bilda sig en uppfattning om såväl häktningsfrågan som utredningsläget om den håller en förhandling. Åklagaren kan då inom de ramar som gäller för förundersökningar och successiv delgivning redovisa hur utredningen fortskrider samt utveckla skälen för sin begäran om åtalsförlängning medan försvararen å sin sida kan ställa motfrågor och förklara sin syn på vad som kommit fram. Dessutom kan rätten ställa kontrollfrågor till åklagaren och följa upp tidigare beskrivna åtgärder.
>
> Den redogörelse som åklagaren lämnar in i samband med sin framställan om förlängd tid för att väcka åtal utgör en väsentlig del av underlaget för rättens bedömning av om häktningsfrågan kan prövas på handlingarna och följaktligen av om en förhandling uppenbart skulle vara utan betydelse.
>
> Den misstänktes inställning och de skäl han eller hon anför har givetvis relevans för rättens prövning av huruvida det är uppenbart att en förhandling är utan betydelse. Med hänsyn till rättens ansvar för ett frihetsberövande kan emellertid det förhållandet att den misstänkte avstår från en omhäktningsförhandling inte tillmätas avgörande vikt, särskilt inte om en förundersökning drar ut på tiden eller den misstänkte har restriktioner. Rätten har under alla förhållanden att vid varje framställning om åtalsförlängning göra en noggrann prövning av omständigheterna i det enskilda fallet.
>
> Om häktningsfrågan omprövas av en annan domare än den som höll i den första häktningsförhandlingen kan den, för målet, nya domaren, ha sämre insikt i utredningen än den domare som ursprungligen beslutade om häktning. I en sådan situation kan därför utrymmet att avstå från att hålla en förhandling ofta vara mindre.

Justitiekanslern (JK) har i ett ärende, där en tingsrätt under drygt fem månader bara hade hållit en omhäktningsförhandling och det i det inledande skedet, ansett att det med fog kunde ifrågasättas om det hade varit möjligt för de olika domare som beslutade om förlängd åtalstid att göra en bedömning på handling-

arna i alla relevanta delar under den senare delen av handläggningen. Det gällde särskilt med tanke på att åklagarens framställningar över huvud taget inte innehöll uppgifter som tog sikte på frågorna om häktningsskäl fortfarande förelåg och varför det var nödvändigt att fortsatt ha möjlighet att besluta om restriktioner. JK inskärpte vikten av att domstolar tar sitt ansvar för att kontrollera längden på häktningstider och menade att den kontrollen ytterst inte kan ske på annat sätt än genom att omhäktningsförhandlingar äger rum med viss regelbundenhet. (Se JK:s beslut den 20 december 2018, dnr 2103-18-2.4.)

Skyldigheten för åklagaren enligt 24 kap. 18 § andra stycket att redovisa en tidsplan infördes genom en lagändring den 1 juli 2021. Ett av syftena med ändringen var att underlätta för rätten att se till att utredningen bedrivs så skyndsamt som möjligt (se prop. 2019/20:129 s. 26 f.). I förarbetena anfördes beträffande detta bl.a. följande.

> En stor fördel med att redovisa tidsplanen redan när åklagaren begär åtalsförlängning är att det ger ett bättre underlag för den häktade och dennes försvarare att ange inställning till om åtalsförlängning medges eller inte, vilket kan leda till att nya förhandlingar i häktningsfrågan inte behöver hållas. I de fall en förhandling kan undvaras är det mycket arbetsbesparande för samtliga inblandade. Redan i dagsläget förekommer det att den häktade och dennes försvarare har sådan insikt i hur utredningen fortskrider och om häktningsskälens fortsatta bärkraft att åklagarens begäran om åtalsförlängning medges. I ett sådant fall kan det finnas utrymme för att avstå från att hålla förhandling i häktningsfrågan. Som JO har konstaterat är det likväl rätten som principiellt har ansvaret för kontrollen att utredningen bedrivs skyndsamt och att häktningsskälen kvarstår (JO 2005/06 s. 38). Kontrollen att utredningen bedrivs skyndsamt underlättas betydligt av om åklagaren redovisar en tidsplan i samband med begäran om åtalsförlängning.

I samband med införandet av bestämmelsen om tidsplan infördes ytterligare två bestämmelser i 24 kap. RB som har betydelse i sammanhanget.

Enligt 4 a § får en misstänkt vara berövad friheten i Sverige som häktad under en sammanhängande tid om högst nio månader fram till dess att åtal har väckts. Om det finns synnerliga skäl får rätten på begäran av åklagaren besluta att tiden får överskridas. Om åklagaren begär att häktningstiden ska få överskridas ska rätten, enligt 18 a §, senast den dag tiden går ut hålla förhandling i häktningsfrågan.

För beslut om inskränkningar i en häktads kontakter med omvärlden, s.k. restriktioner, gäller enligt 24 kap. 5 a § RB bl.a. följande.

> Om rätten beslutar att häkta någon, förordnar att någon ska stanna kvar i häkte eller medger förlängning av tiden för att väcka åtal, ska den samtidigt på begäran av åklagaren pröva om och i så fall på vilket sätt den häktades kontakter med omvärlden ska få inskränkas enligt 6 kap. 2 § häkteslagen (2010:611). Tillstånd till sådana restriktioner får meddelas endast om det finns risk för att den misstänkte undanröjer bevis eller på annat sätt försvårar sakens utredning.
>
> Tillstånd till restriktioner får meddelas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

Bedömning

Tingsrättens handläggning av frågan om omhäktning

Av utredningen framgår att AA under en tidsperiod om runt sex månader var häktad med restriktioner utan att tingsrätten höll någon omhäktningsförhandling. Det framgår också att AA under denna period inte vid något tillfälle påkallade att förhandling skulle hållas och att han i huvudsak medgav varje begäran om åtalsförlängning. Den huvudsakliga frågan blir därmed om det trots AA:s inställning fanns skäl för tingsrätten att hålla ytterligare omhäktningsförhandlingar. I denna del gör jag följande överväganden.

Som framgått ovan är åklagaren numera skyldig att redovisa en tidsplan för förundersökningen i samband med sin begäran om åtalsförlängning. Härigenom får den häktade och dennes försvarare ett bättre underlag för att ange sin inställning till om åtalsförlängning medges eller inte. En tidsplan medför samtidigt att också rätten får ett fylligare underlag för sin bedömning av om en omhäktningsförhandling behöver hållas eller inte. En genomtänkt tidsplan i förening med underlaget i övrigt kan därför innebära att rätten i större utsträckning än tidigare kan göra en prövning på handlingarna i samtliga de avseenden som behövs.

Det är emellertid rätten som har det yttersta ansvaret för kontrollen att utredningen bedrivs skyndsamt och att häktningsskälen kvarstår. Likaså är det rätten som, i förekommande fall, har att kontrollera att det fortsatt finns tillräckliga skäl för ålagda restriktioner. Vad gäller omfattningen av rättens kontrollansvar i det sistnämnda avseendet kan det argumenteras för att denna har ökat till följd av att domstolarna numera inte endast ska meddela ett generellt tillstånd för restriktioner utan i stället ta ställning till vilka specifika slag av restriktioner som ska få användas i det enskilda fallet. I linje med vad såväl JO som JK tidigare har konstaterat kan rättens kontroll i de nämnda avseendena inte äga rum utan att omhäktningsförhandlingar hålls med viss regelbundenhet.

Huruvida en omhäktningsförhandling är uppenbart utan betydelse är visserligen en bedömning domstolarna har att göra. I det nu aktuella fallet rör det sig emellertid om en period om sex månader utan omhäktningsförhandling. Utrymmet att nå slutsatsen att det är uppenbart att en förhandling är utan betydelse – i samtliga nu relevanta hänseenden – framstår som närapå obefintligt efter en så lång tidsperiod. Detta torde särskilt gälla när det, som i det här fallet, är flera olika domare som har prövat åtalsförlängningarna.

I likhet med vad tingsrätten har konstaterat borde domstolen, även utan begäran om det, alltså ha satt ut målet till omhäktningsförhandling. Tingsrätten kritiseras för att det inte gjordes.

Avslutande uttalanden om omhäktningsförhandling

Som framgått ovan krävs det att rätten håller omhäktningsförhandlingar med viss regelbundenhet, oavsett den häktades inställning. För att minska risken för att det går alltför lång tid mellan förhandlingarna i häktningsfrågan kan det vara värdefullt att ha en rutin som innebär att häktningsfrågan prövas vid en förhandling med visst intervall även om parterna inte begär förhandling.

Det går inte att generellt ange hur ofta en omhäktningsförhandling behöver hållas för att rätten ska kunna leva upp till sitt kontrollansvar i fråga om häktning. Omständigheterna kan av naturliga skäl nämligen variera från ett mål till ett annat. Av regleringen i 24 kap. 4 a och 18 a §§ RB följer emellertid att nio månader är en absolut bortre gräns för hur länge en misstänkt kan vara frihetsberövad som häktad utan omhäktningsförhandling. I linje med vad jag tidigare har anfört torde det inte heller vara möjligt att underlåta att hålla förhandling i häktningsfrågan under en så pass lång period som sex månader. Av kontroll- och rättssäkerhetsskäl bör en omhäktningsförhandling alltså hållas oftare än så.

Jag har erfarit att man vid vissa tingsrätter tillämpar en rutin som innebär att man som utgångspunkt håller omhäktningsförhandling omkring var tredje månad i de fall åtalsförlängning har medgetts och förhandling inte har påkallats. Enligt min mening ter sig en sådan rutin som väl avvägd. På detta sätt säkerställs att frågan om omhäktning och, i förekommande fall, restriktioner prövas vid en förhandling med viss regelbundenhet samtidigt som domstolen undviker att det går oförsvarligt lång tid mellan förhandlingarna.

Med detta sagt vill jag avslutningsvis understryka att det ytterst är den enskilda domaren som alltid har en skyldighet att göra en omsorgsfull prövning av förutsättningarna att avstå från att hålla förhandling vid varje enskilt tillfälle.

Vad som i övrigt har förekommit i ärendet föranleder inte några kommentarer från min sida.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Per Samuelsson. I beredningen deltog även byråchefen Stefan Nyman.

Uttalanden om förutsättningarna för att utomstående ska få närvara vid en huvudförhandling inom stängda dörrar

(Dnr 7649-2024)

Beslutet i korthet: En domstolsförhandling får under vissa förutsättningar hållas inom stängda dörrar. Om det finns särskilda skäl får rättens ordförande enligt 5 kap. 3 § andra meningen rättegångsbalken låta personer som inte är knutna till domstolen närvara vid en sådan förhandling.

I det aktuella målet, som rörde bl.a. en våldtäkt, tilläts en vuxen tilltalads mamma och syster att närvara vid en förhandling inom stängda dörrar i hovrätten. Av handlingarna i målet framgick inte varför denna närvaro tilläts. Målsäganden, som inte närvarade i hovrätten, upplevde det som förnedrande att den tilltalades anhöriga fick se inspelningarna av förhöret med henne från tingsrätten.

ChefsJO konstaterar att det sällan finns skäl att upprätthålla sekretessen mot personer vars närvaro medges av den som sekretessen ska skydda. När han eller hon inte samtycker till att andra närvarar bör det enligt chefsJO krävas att närvaron kan antas vara till nytta för förhandlingens genomförande för att särskilda skäl ska anses föreligga. Vidare kan det dessutom finnas anledning att göra en avvägning mellan intresset för sekretess respektive intresset för andras närvaro.

ChefsJO anser att det kan diskuteras om det i det här fallet har funnits sådana skäl som krävs för att tillåta närvaro av andra. Eftersom det ytterst rör sig om en bedömningsfråga föranleder hovrättens agerande i denna del dock ingen kritik. Däremot anser chefsJO att hovrätten förtjänar kritik för den bristfälliga dokumentationen och avsaknaden av beslutsskäl.

Anmälan

I en anmälan till JO förde en person, som i JO:s beslut benämns AA, fram klagomål mot Göta hovrätt. Hon uppgav sammanfattningsvis följande.

Hon är en av flera målsägande i ett mål där den tilltalade dömdes till fängelse för bl.a. en våldtäkt mot henne. I såväl tingsrätten som hovrätten ägde huvudförhandlingen rum inom stängda dörrar. Trots beslutet om stängda dörrar tillät hovrätten den tilltalades familjemedlemmar att närvara under hovrättsförhandlingen. De fick således se inspelningarna av förhören från tingsrätten. Som brottsoffer upplevde hon detta som oerhört förnedrande. Hon tvingas leva med skyddad folkbokföring på grund av den tilltalade och påtryckningar från dennes familjemedlemmar.

Utredning

JO hämtade in dagboksblad, dom samt anteckningar från huvudförhandlingen i hovrätten och tingsrätten. Av dessa handlingar framgick följande.

På begäran från målsägandebiträdet beslutade tingsrätten, med stöd av 5 kap. 1 § rättegångsbalken, RB, och 35 kap. 12 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, att huvudförhandlingen skulle hållas inom stängda dörrar. Förutom parterna jämte ombud närvarade endast häktespersonal vid tingsrättens förhandling. Tingsrätten dömde den tilltalade, född på 1980-talet, för bl.a. våldtäkt.

Vid huvudförhandlingen i hovrätten beslutade rätten, med stöd av samma bestämmelser som tingsrätten, att huvudförhandlingen skulle hållas inom stängda dörrar. Hovrätten tillät dock två personer som varken var parter eller professionella aktörer att närvara (den tilltalades mamma och syster). Huruvida parternas inställning till frågorna om stängda dörrar eller närvaron av andra efterfrågades – och vad deras inställning i så fall var – antecknades inte. Beträffande vilka som i övrigt närvarade vid förhandlingen hänvisade hovrätten i sina anteckningar till domen, med tillägget att parter jämte försvarare och ombud var närvarande vid huvudförhandlingen om inte annat anges. I domen upptas bl.a. AA som part med tillägget att hon är företrädd av åklagaren. Varken i domen eller i anteckningarna anges att någon var frånvarande. Av utredningen i övrigt framgår dock att AA inte var närvarande vid förhandlingen i hovrätten.

Tingsrätten förordnade enligt domslutet att sekretessbestämmelsen i 21 kap. 3 § OSL skulle vara fortsatt tillämplig på målsägandenas adressuppgifter. Därutöver skulle sekretessbestämmelsen i 35 kap. 12 § OSL vara fortsatt tillämplig på uppgifter i målet som kan röja identiteten på målsägandena och som förebringats vid förhandlingen inom stängda dörrar eller förekommer i tingsrättens akt och i partsbilagan till domen. Hovrätten förordnade genom sin dom att det

som tingsrätten hade beslutat om sekretess fortfarande skulle gälla. Vidare beslutade hovrätten att samma sekretessbestämmelser även i fortsättningen skulle vara tillämpliga på motsvarande uppgifter, vilka även i hovrätten lagts fram vid den del av huvudförhandlingen som hållits inom stängda dörrar, liksom på identitetsuppgifterna i partsbilaga till domen.

Mot bakgrund av vad som framkommit begärde JO att Göta hovrätt skulle yttra sig över bl.a. anmälan.

Hovrätten yttrade sig genom hovrättspresidenten BB. Sedan hon redogjort för relevant lagstiftning lämnade de för målet ansvariga juristledamöterna, lagmannen CC, hovrättsrådet DD och tf. hovrättsrådet EE, följande synpunkter.

> I målet gällde sekretess i förhållande till målsägandenas respektive identitet och adress, men inte i övrigt. Uppgifterna om adress berördes inte vid förhandlingen.
>
> Vid förhandlingen framförde försvararen en begäran om att den tilltalades mor och syster skulle få närvara på förhandlingen inom stängda dörrar. Försvararen uppgav att åhörarna givetvis kände till identiteten på målsägandena. Modern och systern bekräftade de uppgifterna. Med hänsyn till förhållandena i målet framstod det också som klart att så var fallet. Åklagaren, som förde en av målsägandenas talan, och den särskilde företrädaren, som företrädde de övriga målsägandena, uppgav på fråga från ordföranden att de inte hade någon erinran mot att modern och systern närvarade under förhandlingen.
>
> Mot bakgrund av att utgångspunkten är att huvudförhandlingar är offentliga, vad som kommit fram om att de aktuella åhörarna kände till målsägandenas identitet och att de närvarande parterna inte hade någon erinran däremot bedömde ordföranden, i samråd med övriga ledamöter, att det fanns sådana särskilda skäl att åhörarna fick närvara på förhandlingen trots att den hölls inom stängda dörrar.
>
> Anteckningarna från huvudförhandlingen återspeglar endast hovrättens ställningstagande och inte de närmare skälen. Bakgrunden till det är dels att frågan om åhörarnas närvaro vid förhandlingen framstod som ostridig dels att det finns skäl att hålla frågor som rör sekretessbelagda uppgifter kortfattat. Att parternas inställning i frågan om åhörarnas närvaro inte antecknats kan däremot betraktas som ett förbiseende.

Hovrätten redovisade avslutningsvis följande bedömning.

> Det är inte helt ovanligt att närstående eller liknande stödpersoner tillåts närvara vid förhandling inom stängda dörrar om övriga närvarande inte har något emot det. Bedömningen av om sådana särskilda skäl föreligger som gör att någon person bör tillåtas närvara trots stängda dörrar, måste göras av domstolen i det enskilda fallet.
>
> Även vilka uppgifter som eventuellt omfattas av sekretess är upp till rätten att avgöra. Både tingsrätten och hovrätten har i målet kommit fram till att inget annat än målsägandens identitet och adress omfattas av sekretess. Det framstår inte som att det varit aktuellt att meddela ett yppandeförbud.
>
> Som företrädare för myndigheten har jag mot denna bakgrund inte något ytterligare att anföra utan jag ansluter mig till bedömningen som berörda ledamöter har fört fram.

I ett beslut den 2 december 2025 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Den grundlagsfästa principen om förhandlingsoffentlighet vid en domstol innebär att var och en har rätt att som åhörare vara närvarande vid en förhandling (se 2 kap. 11 § regeringsformen, RF). Under vissa förutsättningar får offentligheten vid en domstolsförhandling dock begränsas genom lag (se 2 kap. 20 och 21 §§ RF).

Om det kan antas att det vid en förhandling kommer att läggas fram en uppgift som är sekretessbelagd hos domstolen enligt offentlighets- och sekretesslagen, får rätten, om det bedöms vara av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs, besluta att förhandlingen i den del som rör uppgiften ska hållas inom stängda dörrar. Även i annat fall får en förhandling hållas inom stängda dörrar, om sekretess gäller enligt bl.a. 35 kap. 12 § OSL. (Se 5 kap. 1 § andra stycket RB.)

Enligt 35 kap. 12 § OSL gäller sekretess hos domstol för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i mål om ansvar för sexualbrott. Som skäl för särregleringen för bl.a. sexualbrott uttalades i förarbetena att den som har blivit utsatt för ett sådant brott ofta har ett starkt intresse av sekretess för uppgifter som läggs fram i ansvarsmålet (se prop. 1979/80:2 Del A s. 283).

Om det finns särskilda skäl får rättens ordförande tillåta andra än anställda vid domstolen, eller någon som tjänstgör där i utbildningssyfte, att närvara vid en förhandling inom stängda dörrar (se 5 kap. 3 § andra meningen RB). Bestämmelsen torde framför allt tillämpas beträffande personal från häktet eller kriminalvården (jfr Thornefors, Rättegångsbalk [1942:740], 31 mars 2025 Karnov [JUNO], kommentaren till 5 kap. 3 §). Vid lagens tillkomst uttalade Processlagsberedningen att ett sådant medgivande, om anledning föreligger därtill, torde kunna lämnas t.ex. parts föräldrar eller barnavårdsman[4] (se NJA II 1943 s. 58).

Sedan tidpunkten för det nämnda uttalandet har det vidare införts en särskild bestämmelse som möjliggör för rättens ordförande att, i mål med unga lagöverträdare, tillåta den tilltalades anhöriga och andra vars närvaro kan väntas bli till nytta att närvara vid en förhandling inom stängda dörrar där dörrarna stängts med hänvisning till att offentlighet vid förhandlingen är till uppenbar olägenhet på grund av den uppmärksamhet den tilltalade kan antas bli föremål för (se 27 § andra och tredje stycket lagen [1964:167] med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, LUL).

En enskild kan helt eller delvis häva sekretess som gäller till skydd för honom eller henne (se 12 kap. 2 § första stycket OSL). Justitiekanslern (JK) har i ett ärende – där en tingsrätt föredrog bl.a. ett rättspsykiatriskt utlåtande vid en offentlig del av förhandlingen – framhållit att tyngden av de intressen som i det enskilda fallet talar för sekretess respektive offentlighet är beroende av hur de berörda parterna ser på frågan. Som ett led i den materiella processledningen bör rätten enligt JK således efterhöra parternas inställning i sekretessfrågan.

[4] Barnavårdsman kallades den som enligt 1917 års lag om barn utom äktenskap skulle bistå modern med råd och upplysningar samt tillse att barnets rätt och bästa tillvaratogs.

Trots att det enligt reglerna i rättegångsbalken inte uttryckligen krävs att parts inställning i sekretessfrågan antecknas ansåg JK vidare att det är lämpligt att göra detta. (Se JK:s beslut den 25 februari 1993, dnr 161-93-22.) Även Heuman m.fl. har, med hänvisning till JK:s beslut, gett uttryck för en snarlik uppfattning. Författarna anför att parternas inställning i sekretessfrågan måste klargöras för att domstolen ska kunna göra ett välgrundat ställningstagande till om en förhandling ska hållas inom stängda dörrar och att parternas inställning lämpligen redovisas i anteckningarna eller protokollet (se Heuman m.fl., Sekretess m.m. hos allmän domstol, sjätte upplagan, s. 125, jfr även JO 1986/87 s. 28, dnr 1386-1985).

För uppgift i bild som ingår i en ljud- och bildupptagning av ett förhör som hållits i en domstol gäller sekretess hos domstolar, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den hörde lider men (se 43 kap. 4 § OSL). Sekretess enligt denna bestämmelse hindrar dock inte att ljud- och bildupptagningen läggs fram vid en offentlig förhandling men ett sådant framläggande medför i detta fall inte att sekretessen upphör att gälla (se 43 kap. 5 § första stycket OSL). I förarbetena framhålls att domstolen i allmänhet bör kunna utgå ifrån att uppgifterna inte kan lämnas ut, om den enskildes inställning till frågan om utlämnande inte är känd och det finns inte någon skyldighet för domstolen att kontakta den enskilde för att ta reda på dennes inställning (se prop. 2004/05:131 s. 287).

Ett beslut som inte är slutligt ska i den utsträckning det behövs ange de skäl som det grundas på (se 30 kap. 11 § RB). I fråga om skyldigheten att ange skäl för ett beslut under rättegång framhöll Processlagsberedningen att det bör överlämnas åt rätten att avgöra efter vad som i varje särskilt fall befanns erforderligt (se NJA II 1943 s. 222).

Vilka uppgifter som ska dokumenteras vid en huvudförhandling anges i 6 kap. 3 § RB. Enligt den andra punkten ska deltagarna vid förhandlingen antecknas. Vidare ska, enligt fjärde punkten, skälen för att en förhandling hålls inom stängda dörrar noteras. Det sistnämnda görs vanligen genom en hänvisning i beslutet till de relevanta lagrummen i offentlighets- och sekretesslagen (jfr Heuman m.fl., a.a., s. 126). I den femte punkten anges att parternas yrkanden och invändningar samt medgivanden eller bestridanden av motpartens yrkanden ska antecknas. Den nionde punkten – enligt vilken vissa anteckningar ska göras om sådant som i övrigt har förekommit – tar framför allt sikte på sådant som avviker från den vanliga gången vid en förhandling (se Fitger m.fl., Rättegångsbalken, 11 juni 2025 JUNO, kommentaren till 6 kap. 3 §). Hur anteckningarna ska göras regleras närmare i 15 § förordningen (1996:271) om mål och ärenden i allmän domstol.

Bedömning

Allmänt om förhandlingsoffentlighet och sekretess

Jag vill inledningsvis understryka att principen om domstolsförhandlingars offentlighet är av grundläggande betydelse för rättssäkerheten och allmänhetens förtroende för domstolsväsendet. Beslut om stängda dörrar eller andra åtgärder för att inskränka offentligheten med hänvisning till sekretess måste därför vara

välgrundade. Det finns vidare anledning att framhålla att bestämmelsen i 5 kap. 1 § andra stycket RB är fakultativ, vilket innebär att rätten inte måste förordna om stängda dörrar när förutsättningarna för det i och för sig är uppfyllda. Lagstiftaren har alltså i en betydande omfattning överlåtit åt domstolarna att i det enskilda fallet avgöra om en förhandling bör hållas inom stängda dörrar. Även vid tillämpningen av de materiella sekretessbestämmelserna har lagstiftaren i regel gett domstolarna ett stort utrymme för bedömningar i det enskilda fallet.

Med detta sagt vill jag poängtera att det givetvis också finns många situationer när sekretess, med hänsyn till de inblandades personliga förhållanden eller något annat skyddsvärt intresse, utan tvekan är påkallat och jag konstaterar att rätten i det här fallet har gjort bedömningen att förhandlingen inte skulle vara offentlig med hänvisning till 35 kap. 12 § OSL.

Mot bakgrund av det sagda gör jag följande överväganden.

Särskilda skäl enligt 5 kap. 3 § rättegångsbalken

Som redogjorts för tidigare krävs det särskilda skäl för att t.ex. anhöriga i ett mål som detta ska få närvara vid en förhandling inom stängda dörrar. Vad som avses med särskilda skäl och hur denna bedömning ska göras har emellertid inte närmare utvecklats i vare sig förarbeten eller praxis. Det finns därför anledning att säga något mer allmänt om detta innan jag övergår till min bedömning av det nu aktuella fallet.

Bestämmelsen i 5 kap. 3 § andra meningen RB är tämligen allmänt hållen och lämnar ett förhållandevis stort bedömningsutrymme för rättens ordförande. Kravet på särskilda skäl innebär likväl att det fordras omständigheter som leder till slutsatsen att ett avsteg ska göras från det fattade beslutet om stängda dörrar. Eftersom det är en undantagsbestämmelse ligger det vidare i sakens natur att bestämmelsen ska tillämpas med åtminstone viss restriktivitet. Det bör därutöver poängteras att bestämmelsen är fakultativ.

Mot bakgrund av att den enskilde kan häva sekretess som gäller till skydd för honom eller henne blir det emellertid av stor, ofta t.o.m. avgörande, betydelse om den enskilde har medgett att andra tillåts närvara. Ett sådant medgivande från den enskilde får i praktiken anses vara att likställa med ett hävande av sekretessen visavi de andra närvarande och i ett sådant fall bör det sällan finnas anledning att upprätthålla sekretessen gentemot dessa. Prövningen av särskilda skäl torde i dessa fall därför bli tämligen summarisk.

På förekommen anledning vill jag dock understryka att ett besked från en åklagare att denne inte har någon erinran mot närvaro av andra inte kan tas till intäkt för att en målsägande, som åklagaren företräder, samtycker till närvaron och därigenom häver den sekretess som gäller till skydd för målsäganden. Detta gäller i synnerhet när, som i förevarande fall, målsäganden inte är närvarande.

Jag övergår nu till den något mer komplicerade frågan om vad som bör anses gälla när den, som sekretessen gäller till förmån för, inte uttryckligen samtycker till närvaron av andra.

När det gäller t.ex. häktespersonal eller vissa andra professionella aktörer vars närvaro är nödvändig för förhandlingens genomförande torde tillämpningen av bestämmelsen inte vålla några större betänkligheter. I förekommande

fall finns det normalt sett nämligen uppenbara skäl för deras närvaro. Såvitt avser andra personkategorier är det däremot inte lika tydligt när omständigheterna är sådana att det kan anses föreligga särskilda skäl.

Som tidigare nämnts anfördes i de ursprungliga lagmotiven att t.ex. parts föräldrar eller barnavårdsman skulle kunna tillåtas att närvara, om det fanns anledning till det. Även om det inte uttryckligen sägs är min uppfattning att detta uttalande, bl.a. med hänsyn till sambandet med barnavårdsman, ska förstås som att det tar sikte på föräldrar till minderåriga. En sådan tolkning ligger också nära till hands eftersom det vid en förhandling med unga personer inte torde vara helt ovanligt att det kan finnas ett särskilt behov av en person som kan ge stöd åt den unga. Till följd av sin ålder kan unga personer nämligen ha sämre förutsättningar än vuxna att hantera förhandlingssituationen. Denna uppfattning rimmar också väl med att det numera har intagits en specialreglering i LUL som medför att anhöriga till den tilltalade och andra vars närvaro kan väntas bli till nytta kan tillåtas att närvara i det fall dörrarna vid huvudförhandlingen har stängts med stöd av den lagen. Utöver den nu nämnda situationen är det också tänkbart att det exempelvis skulle kunna finnas anledning till andras närvaro i fall där en vuxen person, till följd av sina personliga förhållanden, har ett påtagligt behov av stöd under förhandlingen.

Utifrån de uttalanden som gjorts i de ursprungliga lagmotiven och med beaktande av vad som anförts ovan sluter jag mig sammantaget till att det först och främst bör krävas att den aktuella personens närvaro kan antas vara till nytta för förhandlingens genomförande (jfr bestämmelsen i 27 § tredje stycket LUL). I linje med vad jag tidigare har anfört bör detta oftast dock inte krävas i de fall personen som skyddas av sekretessen är beredd att efterge sitt sekretesskydd.

Utöver att närvaron ska vara till nytta för förhandlingens genomförande kan det – annat än i uppenbara fall – finnas anledning att även beakta den tillämpliga sekretessbestämmelsen och karaktären på de uppgifter som omfattas av sekretessen. Vare sig i lagtexten eller förarbetena sägs det visserligen uttryckligen att det, vid prövningen enligt 5 kap. 3 § andra meningen RB, ska göras en avvägning mellan å ena sidan de skäl som motiverar närvaron av andra och, å andra sidan, de skäl som lett till att rätten har beslutat om stängda dörrar. Det ligger emellertid i sakens natur att man inte helt kan bortse från vad sekretessen avser. Någon form av avvägning mellan intresset för sekretess respektive intresset för andras närvaro kan därför ofrånkomligen komma att behöva göras (jfr Thornefors, Rättegångsbalk [1942:740], Lexino 1 oktober 2024 [JUNO] kommentaren till 5 kap. 3 §).

Vad som här också bör nämnas är att det även torde ha viss betydelse huruvida de andra närvarande redan känner till de uppgifter som omfattas av sekretess. Samtidigt skulle det enligt min mening leda för långt om den som har kännedom om aktörerna i ett mål – och/eller vad som närmare kommer att avhandlas i målet – redan av det skälet alltid ges möjlighet att närvara vid en förhandling som hålls inom stängda dörrar. En motsatt uppfattning skulle nämligen kunna innebära en rättstillämpning som rimligen inte kan ha varit lagstiftarens avsikt. I framför allt mål om brott i nära relation kan det ju i princip alltid förutsättas att närstående till den tilltalade har kännedom om exempelvis målsägandens identitet men även andra förhållanden som kan omfattas av sekretess.

Att tillämpa bestämmelsen på ett sådant sätt skulle enligt mitt sätt att se på det närmast urholka den kvalificering som får sägas följa av kravet på särskilda skäl.

Med utgångspunkt i det ovan anförda vill jag föra fram följande i fråga om hovrättens beslut att tillåta andra att närvara.

I det aktuella fallet har det varken rört sig om en ung person eller, såvitt utredningen visar, en person som till följd av sina personliga förhållanden har haft ett behov av stöd under förhandlingen. Det har inte heller i övrigt framkommit något som uppenbart ger vid handen att det fanns sådana skäl som krävs för en tillämpning av 5 kap. 3 § andra meningen RB. Enligt hovrätten har de särskilda skälen i stället utgjorts av att de berörda åhörarna redan kände till målsägandens identitet och att de närvarande parterna inte hade någon erinran mot att åhörarna närvarade.

Mot bakgrund av vad jag uttalat ovan kan det diskuteras om dessa omständigheter är sådana att kravet på särskilda skäl ska anses vara uppfyllt.

I sammanhanget vill jag avslutningsvis även peka på betydelsen av bestämmelsen i 43 kap. 4 § OSL. Eftersom bilduppgifterna från AA:s förhör i tingsrätten inte lades fram vid en offentlig förhandling skulle de anhöriga till den tilltalade i praktiken inte ha kunnat få ta del av bildupptagningen på något annat sätt än genom att just medges närvaro vid förhandlingen bakom stängda dörrar. För att få del av uppgifterna på något annat sätt skulle nämligen krävas att det stod klart att uppgiften kunde röjas utan att AA led men. Utifrån bl.a. vad som uttalas i förarbetena och vad som är känt om AA:s inställning kan jag inte se att en sådan prövning skulle ha utfallit till förmån för offentlighet.

Dokumentation och avsaknad av beslutsskäl

Jag delar den, av bl.a. JK, framförda uppfattningen att rätten som utgångspunkt bör efterhöra parternas inställning till frågan om stängda dörrar och att parts inställning i denna fråga bör dokumenteras. Annat än i uppenbara fall bör detsamma naturligtvis även gälla den närliggande frågan om andra ska tillåtas närvara inom stängda dörrar. Jag saknar anledning att ifrågasätta juristledamöternas uppgift om att närvarande parters inställningar i denna fråga inhämtades men konstaterar samtidigt att det är en brist att inställningarna inte har antecknats. Det är också en brist att anteckningarna lästa tillsammans med domen ger det felaktiga intrycket att AA närvarade vid förhandlingen.

Särskilt eftersom inställningarna inte redovisats anser jag vidare att det inte var lämpligt att helt avstå från att ange skäl till att andra tilläts att närvara. Inte minst mot bakgrund av att beslutet innebar ett avsteg från vad som normalt gäller i fråga om närvaro när en förhandling hålls inom stängda dörrar och att de personer vars intressen sekretessen skulle skydda inte var närvarande fanns det starka skäl att motivera beslutet samt dokumentera övervägandena i frågan. Rätten borde, även utan att gå in på alltför känsliga detaljer, utan större svårigheter ha kunnat redovisa i vart fall någon form av skäl för sitt ställningstagande. Det förhållandet att beslutet rörde en sekretessfråga föranleder i det här fallet därför inte någon annan bedömning.

Att en domstol fullgör sin dokumentationsskyldighet och, vid behov, motiverar sina beslut är viktigt inte bara för parterna och överrätten. Det har också betydelse vid en granskning av tillsynsmyndigheterna eller, för den delen, av media eller allmänheten. Vikten av att detta sker med noggrannhet blir särskilt tydligt i ett fall som detta, dvs. när målsäganden inte var närvarande vid förhandlingen och det fattades ett, som hon uppfattade det, för henne oförmånligt beslut utan att det angavs någon förklaring och det inte heller vid min efterföljande granskning av handlingarna framstod som klart vad som hade förevarit.

Avslutande synpunkter

För att det skulle ha varit möjligt för hovrätten att tillåta närvaron av de anhöriga vid förhandlingen har det enligt 5 kap. 3 § andra meningen RB krävts att det förelåg särskilda skäl. Enligt den uppfattning som jag har gett uttryck för ligger i detta krav bl.a. att närvaron av andra kan antas vara till nytta för förhandlingens genomförande för att den ska tillåtas. Åtminstone bör detta gälla när den som sekretessen skyddar inte har medgett närvaron.

Som framgått kan det, utifrån vad som har framkommit i ärendet, enligt min mening diskuteras om kravet på särskilda skäl har varit uppfyllt i det här fallet.

Jag har – särskilt med hänsyn till avsaknaden av dokumenterade skäl för beslutet – därmed också förståelse för att hovrättens beslut kan ha framstått som såväl förvånande som förnedrande för AA.

Frågan om tillämpningen av 5 kap. 3 § andra meningen RB samt avvägningen mellan intresset för sekretess och andra motstående intressen är emellertid i varje enskilt fall ytterst en bedömningsfråga för domstolen. I sådana frågor finns det utrymme för olika uppfattningar, utan att någon av dem behöver vara direkt felaktig. Hovrättens beslut att tillåta andra att närvara vid förhandlingen inom stängda dörrar föranleder därför inte någon kritik från min sida.

Med de uttalanden om 5 kap. 3 § andra meningen RB som redovisats samt den kritik som ligger i det sagda om bristfällig dokumentation och avsaknad av beslutsskäl avslutas ärendet.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Per Samuelsson. I beredningen deltog även byråchefen Stefan Nyman.

Till följd av en synnerligen ansträngd bemannings- och arbetssituation har tingsrättsdomare undgått kritik för långsam handläggning

(Dnr 9421-2024, 661-2025)

Beslutet i korthet: ChefsJO har i sin granskning av två dispositiva tvistemål vid Hälsinglands tingsrätt funnit att handläggningen har varit både bristfällig och långsam.

Tingsrätten har under 2024 haft en ordinarie rådman i tjänst och tre rådmanstjänster har stått vakanta. I början av det året drogs även de två fiskals-

tjänsterna in. Den dömande verksamheten har i stor utsträckning bedrivits av tillresta domare från en förstärkningsstyrka vid Domstolsverket.

Mot bakgrund av det som kommit fram om bemannings- och arbetssituationen vid tingsrätten anser chefsJO att förhållandena har varit sådana att det har varit mycket svårt, närmast ogörligt, för domarna att i varje enskilt mål kunna leva upp till de krav som kan ställas på handläggningen.

Tingsrätten har haft tre olika domstolschefer under den aktuella perioden. Det mycket ansträngda bemannings- och arbetsläget har inneburit att den som för tillfället varit domstolschef har haft stora svårigheter att agera och vidta åtgärder när ett mål inte kunnat avgöras inom rimlig tid.

ChefsJO är kritisk till hur de två tvistemålen har handlagts men har med hänsyn till det som kommit fram om situationen vid domstolen likväl inte funnit anledning att rikta kritik mot någon befattningshavare som står under hans tillsyn.

ChefsJO konstaterar att situationen vid tingsrätten är mycket bekymmersam och skickar en kopia av beslutet till bl.a. regeringen och Domstolsverket för kännedom.

Anmälningarna

I två anmälningar till JO som inkom den 23 oktober 2024 och den 20 januari 2025 klagade AA (dnr 9421-2024) respektive BB (dnr 661-2025) på Hälsinglands tingsrätt angående handläggning av två tvistemål.

AA anförde bl.a. följande (mål 1). Hennes syster CC är kärande i ett tvistemål vid tingsrätten. Handläggningen av målet har dragit ut på tiden och domstolen har inte heller besvarat deras kontaktförsök.

BB anförde bl.a. följande (mål 2). Han lämnade in en ansökan om stämning till tingsrätten i september 2024 och tingsrätten har fortfarande inte utfärdat stämning i målet.

Utredning

Mål 1 (dnr 9421-2024)

Hälsinglands tingsrätt yttrade sig över anmälan genom tf. lagmannen DD Tingsrätten redogjorde inledningsvis för bemannings- och arbetssituationen vid tingsrätten och anförde bl.a. följande.

Hälsinglands tingsrätt har under en längre tid varit underbemannad när det gäller domare. Under 2024 har tingsrätten endast haft en ordinarie rådman på plats. Tre rådmanstjänster är vakanta. Tingsrätten har inte haft några fiskaler under året. Den dömande verksamheten drivs i stor utsträckning med hjälp av domare från Förstärkningsstyrkan.

Till remissvaret fogades bl.a. yttranden från tingsfiskalen EE och rådmannen FF som ansvarat för målets handläggning.

EE anförde bl.a. följande.

Hon tjänstgjorde som tingsfiskal vid tingsrätten fram till den 22 december 2023. Under senvåren, sommaren och höstterminen 2023 präglades hennes arbetssituation av en ohållbar arbetsbelastning där hon inte bara förväntades

bereda och avgöra målen på hennes egen rotel utan även i stor utsträckning bevaka andra rotlar. Hon fick även vara ordförande vid förhandlingar i mål som hörde till andra rotlar på grund av att ansvarig domare slutat eller för att utsättningen av mål inte var anpassad till den minskande domargruppen. Hon tog vid ett flertal tillfällen upp arbetsbelastningen med domstolschefen.

Det aktuella målet kom in till tingsrätten under hennes semester. När hon kom tillbaka fanns det flera ohanterade mål på hennes rotel och arbetsbelastningen var vid denna tidpunkt ohållbar, vilket var orsaken till att stämning inte utfärdades tidigare. Det fanns inte utrymme att boka ut målet till sammanträde för muntlig förberedelse under hösten 2023 bl.a. för att hon redan var uppbokad på ett flertal förhandlingar i andra mål. Hon lyfte frågan om överlämning av hennes rotel i november 2023 och påtalade att det fanns tvistemål som behövde bokas ut till förhandling. Hon fick då besked om att det inte var någon idé att boka ut mål till förhandling under vårterminen eftersom det var oklart om det skulle finnas någon tillgänglig domare. Hon fattade därför inte något beslut om att kalla till sammanträde för muntlig förberedelse innan hon avslutade sin tjänstgöring på tingsrätten. Hon gjorde en skriftlig överlämning av roteln till den dåvarande lagmannen där hon noterade målet som brådskande, att det hade legat länge utan åtgärd samt att målet behövde kommuniceras och sättas ut till muntlig förberedelse.

FF anförde bl.a. följande.

> Handläggningen av mål … måste ses i betraktande av att arbetssituationen vid tingsrätten har varit exceptionell under de senaste åren. Domstolen har kontinuerligt varit underbemannad på domarsidan. Den fasta bemanningen bestod från förra delen av 2023 av mig och en rådman samt tre tingsfiskaler. Bemanningen skulle egentligen ha bestått av en lagman, fyra rådmän och två fiskaler. Vilket för övrigt ska ses som en minimibemanning för verksamhetens bedrivande. Domare från Förstärkningsstyrkan har kontinuerligt verkat vid tingsrätten sedan i vart fall 2022. Ibland har pensionerade domare anlitats.
>
> Fiskalerna slutade i december 2023 och januari 2024, varvid Hovrätten för Nedre Norrland drog in fiskalsplatserna. En av tingsrättens två ordinarie rådmän slutade den 3 februari 2024. Ordinarie domare vid tingsrätten var sedan den dåvarande lagmannen och jag. Därutöver var domare från Förstärkningsstyrkan verksamma vid tingsrätten. Pensionerade domare anlitades emellanåt, men inte i någon vidare omfattning.
>
> I och med att rådmannens och fiskalernas anställningar avslutades enligt ovan ankom det på lagmannen och mig att bevaka de mål som fanns på deras rotlar. Detta medförde att jag för egen del hade att bevaka och hantera uppemot sammanlagt 500 mål och ärenden, varav hälften kan uppskattas ha bestått av brottmål och resten av vid tingsrätten i övrigt förekommande typer av mål och ärenden. Lagmannens arbetsbelastning med mål och ärenden var ungefär densamma. Till beskrivningen hör också att domarna från Förstärkningsstyrkan regelmässigt hade resdagar på måndagar och fredagar. De var således inte på plats dessa dagar och det förekom att de inte närvarade andra veckodagar pga. engagemang vid andra domstolar. Jag och f.d. lagmannen, och sedermera nuvarande tf. lagman, behövde ha ständig beredskap för att hålla häktnings-förhandlingar varje måndag och fredag samt för andra angelägna uppgifter. Vi var dessutom de enda vid tingsrätten som hanterade H-ärenden och vi deltog därutöver i tingsrättens helg- och kvällsberedskap. Det var inte ovanligt att åklagarna koncentrerade häktningsframställningarna och ansökningarna i H-ärenden till slutet av arbets-

veckorna. Vi ordinarie domare hade en orimlig arbetsbelastning, som motsvarade flera rådmanstjänster för var och en av oss. Det var ogörligt att upprätthålla en effektiv målhantering. Situationen var inte just något bättre 2023. Av [ett] mejl framgår att en fd lagman vid tingsrätten i november 2022 framhöll det vid tingsrätten mycket kritiska läget.

Den lagman som tjänstgjorde innan nuvarande tf. lagman meddelade vid upprepade tillfällen Domstolsverket och Förstärkningsstyrkan att arbetssituationen var ohållbar. Han skrev i mejl den 22 december 2023 att tingsrätten måste få betydande resursförstärkningar för att ta hand om mål, häktade mål och akut rotelarbete samt angav att tingsordningen riskerade att haverera. Lagmannen anförde också i mejl samma dag att han såg en klar risk för att det inte skulle kunna hanteras annat än förtursmål med farhågor för att personalen inte skulle orka mer och bli sjukskrivna. Han framhöll att kriterierna för tillsättning av domare måste ses över. Lagmannen skrev i mejl den 13 januari 2024 att den hjälp som kunde fås av Förstärkningsstyrkan och pensionerade domare inte löste problematiken och att han hade svårt att se någon annan lösning än att han och sedermera tillträdande tf. lagman samt jag fick fokusera på häktningar, häktade mål, ansökningar i H-ärenden och möjligen familjemål med interimistiska yrkanden. Det framhölls även i mejlet att tingsrätten inte kunde uppfylla sina åligganden och påpekades att rotelarbetet var eftersatt. I ett mejl den 31 januari 2024 framfördes att situationen var ohållbar eftersom målen från fiskalsrotlarna och en rådmansrotel skulle hanteras av lagmannen och mig, utöver de rotlar vi redan hanterade. I mejlet efterlystes en till två domare som enbart fokuserade på att gå igenom rotlarna och vidta åtgärder samt eventuellt avgöra mål på handlingarna. Vid ett digitalt möte den 14 februari 2024 med bl.a. representanter från tingsrätten, Domstolsverket och Förstärkningsstyrkan, där även jag närvarade, redogjordes på nytt för tingsrättens mycket prekära situation. För egen del framhöll jag det ohållbara i min arbetssituation. Trots tingsrättens ansträngningar genom åren för att få hjälp via Domstolsverket och Förstärkningsstyrkan förbättrades inte situationen med arbetsbelastningen i någon nämnvärd omfattning. Detta medförde att jag sagt upp min anställning som rådman vid tingsrätten med motiveringen att arbetsbördan är orimlig. Situationen vid tingsrätten är fortfarande ungefär densamma.

Efter det att tingsfiskalen som hanterat mål … på rotel 10 avslutat sin anställning i slutet av 2023 har det ankommit på mig att bevaka målet. Tingsrättens interna kommunikation i målen skedde då liksom nu via mejl. Jag uppfattade den av en advokat ingivna handlingen benämnd svaromål med yrkanden som en ansökan om genstämning. Jag instruerade därför kansliet via mejl den 19 januari 2024 att förelägga ingivaren att betala ansökningsavgift och informera om att innehållet i handlingen var sådant att handlingen fick anses utgöra en genstämning. Ansökningsavgiften betalades utan påpekanden om att handlingen inte utgjorde en genstämning. Någon genstämning utfärdades emellertid inte och trots begäran från kärandeombudet i skrivelse inkommen den 6 februari 2023 [*rätteligen 2024, JO:s anm.*] att målet skulle sättas ut till muntlig förberedelse eller annan handläggningsåtgärd vidtas lämnades inte besked om att målet skulle sättas ut till sådan förhandling förrän den 19 mars 2023 [*rätteligen 2024, JO:s anm.*], dagen efter nämnda ombud begärt återkoppling i målet. Uteblivna åtgärder så långt torde bero på att jag under veckorna 5-11 hade förhandlingar under fem, fyra, fyra, tre, tre, tre respektive två dagar samt därutöver förhandlingar under två söndagar inom perioden. Förhandlingarna tarvade både förberedelser och avfattning av domar och beslut. Därtill ska läggas en ständig inkommande strid ström av mejl angående handlingar i den målstock om uppemot 500 mål som jag skulle hantera och de arbetsförhållanden i övrigt som rådde och som det redogjorts för ovan. Av diariet framgår att annan domare den 14 juni 2024 beslutat att målet skulle sättas ut snarast.

> Jag hade semester vecka 27-31 2024. Arbetsförhållande var vid återgång i arbetet vecka 32 lika orimliga som dessförinnan.

Tingsrätten redovisade i huvudsak följande bedömning.

Stämning ska utfärdas utan dröjsmål. I detta fall utfärdades stämning först sju veckor efter att stämningsansökan kom in, vilket är för sent. Dröjsmålet synes bero på det ansträngda arbetsläget på tingsrätten och att ansvarig domare hade sommarsemester när stämningsansökan lämnades in. Sedan svaromål kommit in blev målet liggande utan åtgärd i tre månader vilket synes bero på det ansträngda arbetsläget samt på att ansvarig domare avslutade sin tjänstgöring vid tingsrätten under perioden.

Svaromålet missuppfattades som en ansökan om genstämning på grund av de yrkanden som framställdes. Svaranden borde ha kontaktats för att kontrollera vad som var hans avsikt med det som anfördes i svaromålet. Eftersom någon ansökan om genstämning inte skett i målet och då svaranden vid muntlig förberedelse förklarat att det inte var hans avsikt att ansöka om genstämning, har den erlagda ansökningsavgiften återbetalats till honom.

När käranden inkom med yttrande den 6 februari 2024 borde målet ha satts ut till sammanträde för muntlig förberedelse. Ett beslut om muntlig förberedelse dröjde till den 14 juni och ett sådant sammanträde ägde rum först drygt fem månader därefter. Även detta dröjsmål berodde på det ansträngda arbetsläget för ansvarig domare. Huvudförhandling i målet kommer att hållas den 19 mars 2025.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att handläggningen av målet inte har skett i enlighet med regeln i 42 kap. 6 § tredje stycket rättegångsbalken om att rätten ska driva förberedelsen med inriktning på ett snabbt avgörande av målet. Vidare borde tingsrätten under handläggningen ha återkopplat till ombudet när han kontaktade domstolen gällande målets handläggning.

Tingsrätten beklagar den uppkomna situationen som kan förklaras men inte ursäktas av den synnerligen ansträngda arbetssituation som råder vid domstolen.

JO har inför ärendets avgörande kunnat konstatera att huvudförhandling i målet hölls den 19 mars 2025 och att tingsrätten meddelade dom en vecka senare.

Mål 2 (dnr 661-2025)

Hälsinglands tingsrätt yttrade sig även denna gång genom tf. lagmannen DD Tingsrätten redovisade i huvudsak följande bedömning.

BB bifogade inte några behörighetshandlingar då stämningsansökan gavs in den 24 september 2024. Efter föreläggande om detta gav BB in en fullmakt den 16 oktober 2024, som dock inte omfattade hans namn och därmed inte utvisade hans behörighet att företräda käranden. Tingsrätten borde i samband därmed normalt ha uppmärksammat honom på detta. Tingsrätten beklagar att så inte skedde och kan endast ange domstolens synnerligen ansträngda arbetssituation som förklaring till det inträffade. För att undvika den olägenhet för käranden som blivit följden av att ombudet inte gett in efterfrågad fullmakt beslutade tingsrätten med stöd av 12 kap. 9 § tredje stycket rättegångsbalken att i januari 2025 utfärda stämning i målet trots att föreläggandet inte följts.

Uppgifter från Domarnämnden och Förstärkningsstyrkan

Mot bakgrund av de uppgifter som framkom om bemannings- och arbetssituationen vid tingsrätten inhämtade JO vissa uppgifter från Domarnämnden och Förstärkningsstyrkan vid Domstolsverket.

Från Domarnämnden efterfrågade JO bl.a. uppgift om hur många rådmanstjänster som tingsrätten annonserat ut 2023–2025 och utfallet av dessa. Av de uppgifter som nämnden redovisade framgick bl.a. följande.

Under 2023 annonserade tingsrätten ut rådmanstjänster vid två tillfällen. Ett ärende avsåg två eller flera tjänster och ett ärende avsåg två tjänster. Justitiedepartementet skrev av båda ärendena eftersom ingen sökande förts upp på förslag av Domarnämnden. Under 2024 annonserade tingsrätten ut rådmanstjänster vid fyra tillfällen. Ett ärende avsåg fyra tjänster, två ärenden avsåg tre tjänster och ett ärende avsåg en eller flera tjänster. Domarnämnden skrev av tre av ärendena på grund av att det inte fanns någon sökande i ärendena och ett ärende skrevs av på grund av att den enda sökande återkallat sin ansökan. Under 2025 har tingsrätten annonserat ut rådmanstjänster vid två tillfällen. Vid bägge tillfällena har det rört sig om fyra tjänster. Domarnämnden skrev av det ena ärendet på grund av att det inte fanns någon sökande i ärendet och det andra på grund av att den enda sökande återkallat sin ansökan.

Från Förstärkningsstyrkan, som utgörs av en grupp av bl.a. domare som har till uppgift att hjälpa domstolar i behov av förstärkning, efterfrågade JO bl.a. närmare uppgifter angående verksamhetens insatser vid tingsrätten under 2023–april 2025. Av de uppgifter Förstärkningsstyrkan redovisade framgick bl.a. följande.

Förstärkningsstyrkan har bemannat tingsrätten under hela den aktuella perioden. Tilldelningen har haft sin utgångspunkt i antalet vakanta domartjänster vid tingsrätten. Under 2023 tjänstgjorde 2–3 domare från styrkan vid tingsrätten, under 2024 tjänstgjorde 2–4 domare och under januari–april 2025 rörde det sig om 2,5–3 domare. Förstärkningsstyrkan har hela tiden haft en löpande dialog med tingsrätten angående domstolens behov för att försäkra att verksamheten kunnat upprätthållas. Detta har bl.a. medfört ytterligare insatser för att hantera specifika mål och avgöra mål på handlingarna på distans. Domare från Förstärkningsstyrkan har också involverats i tingsrättens jourverksamhet.

Uppdraget vid Hälsinglands tingsrätten har skilt sig från Förstärkningsstyrkans vanliga uppdrag som i huvudsak består i att avgöra mål efter huvudförhandling. Merparten av styrkans domare som tjänstgjort vid tingsrätten har haft ett s.k. rotelansvar. Domare från Förstärkningsstyrkan har också behövt vara på plats i Hälsingland i större utsträckning än vid andra insatser. Förstärkningsstyrkans verksamhet är inte anpassad för att, som är fallet i Hälsinglands tingsrätt, närmast helt bära den dömande verksamheten. Verksamheten är i huvudsak inriktad på att hjälpa till som ett mindre tillskott till den ordinarie arbetsstyrkan på domstolarna vid sjukskrivningar, vakanser och tillfälliga arbetstoppar.

I ett beslut den 3 december 2025 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Rättslig reglering

Enligt 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen ska en rättegång genomföras rättvist och inom skälig tid.

I 42 kap. rättegångsbalken finns bestämmelser om stämning och förberedelse i tvistemål.

Av 2 § framgår vad en ansökan om stämning ska innehålla. I 3 § anges vilka åtgärder som tingsrätten ska vidta om en stämningsansökan är bristfällig eller ofullständig. Om ansökningen inte avvisas ska rätten enligt 5 § utfärda stämning på svaranden att svara på käromålet. Av 6 § första stycket följer att förberedelse ska äga rum i målet när stämning utfärdats. Enligt bestämmelsens tredje stycke ska rätten driva förberedelsen med inriktning på ett snabbt avgörande av målet. Enligt 9 § tredje stycket ska sammanträde hållas så snart som möjligt efter ett skriftligt svaromål har kommit in till rätten, om det inte med hänsyn till målets beskaffenhet är lämpligare med fortsatt skriftväxling.

Av 15 § förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion (tingsrättsinstruktionen) framgår att det för varje mål och ärende vid varje tidpunkt ska finnas en ansvarig domare.

Av 1 § framgår att lagmannen ansvarar för tingsrättens verksamhet och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt. Av detta följer att lagmannen är den som är ytterst ansvarig för att mål och ärenden drivs fram mot ett avgörande inom skälig tid. I det ansvaret ligger en skyldighet att agera och vidta åtgärder när ett mål inte kan avgöras inom rimlig tid. Om det i absoluta undantagsfall på grund av ett synnerligen ansträngt arbetsläge inte skulle vara möjligt att vidta några åtgärder, bör domstolschefen i vart fall vara skyldig att för anslagsförmedlande organ påtala behovet av ytterligare resurser. (Se prop. 2008/09:213 s. 10 f.)

Bedömning

Tingsrättens handläggning av mål 1 (dnr 9421-2024)

Av utredningen framgår inledningsvis att det dröjde mer än sju veckor innan tingsrätten utfärdade stämning i målet. Detta borde ha skett utan dröjsmål och tidsutdräkten är inte godtagbar (se bl.a. JO 1982/83 s. 24, dnr 2900-1981, och JO 2005/06 s. 52, dnr 4498-2003).

Vidare framgår att svaromålet kommunicerades först tre månader efter att det kommit in. Dessutom framgår att tingsrätten missuppfattade svaromålet som en ansökan om genstämning och därför förelade svaranden att betala en ansökningsavgift. Som även tingsrätten funnit borde domstolen i detta fall ha kontaktat svaranden för att kontrollera vilken avsikt han hade med de yrkanden som framfördes i svaromålet.

Efter att käranden yttrat sig över svaromålet i februari 2024 vidtog tingsrätten i princip inga aktiva handläggningsåtgärder för att driva målet framåt förrän i november då målet bokades ut till muntlig förberedelse. Den muntliga förberedelsen ägde rum den 29 november, dvs. över ett år efter att svaromålet kommit in. Jag bedömer att såväl kommunicering av svaromålet som sammanträde för muntlig förberedelse borde ha skett i ett tidigare skede av handläggningen.

Den passivitet som har präglat handläggning är inte förenlig med skyldigheten enligt 42 kap. 6 § tredje stycket rättegångsbalken att driva förberedelsen med inriktning på ett snabbt avgörande av målet. Tingsrätten meddelade dom i målet den 26 mars 2025. Den sammanlagda handläggningstiden uppgick därmed till ett år och åtta månader, vilket inte framstår som rimligt i förhållande till målets beskaffenhet.

Utöver de ovan påtalade bristerna framkommer att kärandeombudet vid flera tillfällen kontaktat domstolen angående målets handläggning. Som även tingsrätten angett i sitt remissvar borde domstolen ha återkopplat till ombudet med anledning av hans kontaktförsök.

Jag kan sammanfattningsvis konstatera att domstolens handläggning har varit både långsam och i vissa delar även bristfällig.

Tingsrättens handläggning av mål 2 (dnr 661-2025)

Av utredningen framgår att BB i egenskap av ombud inkom med en ansökan om stämning till tingsrätten den 24 september 2024. Den 3 oktober förelade tingsrätten honom att inkomma med behörighetshandlingar. Han gav in en fullmakt till tingsrätten den 16 oktober.

Av remissvaret framgår att tingsrätten bedömde att denna fullmakt inte utvisade BB:s behörighet att företräda käranden. Någon åtgärd vidtogs emellertid inte med anledning av det förrän den 21 januari 2025. Målet blev således liggande under mer än tre månader utan att någon åtgärd vidtogs för att ansökningshandlingarna skulle kompletteras eller för att handläggningen på annat sätt skulle föras framåt. I likhet med tingsrätten anser jag att domstolen omgående borde ha påtalat för BB att de handlingar som han gav in i oktober 2024 inte bedömdes utvisa hans behörighet att företräda käranden så att handläggningen av målet kunde fortgå. Jag kan konstatera att handläggningen brustit i detta avseende.

Fråga om kritik mot ansvariga domare och domstolschefer

Jag är medveten om den ansträngda situation som råder på vissa domstolar. En pressad arbetssituation anges ofta vara en orsak till de brister eller dröjsmål i handläggningen som framkommer i min tillsyn över domstolarna. Även vid en pressad arbetssituation skulle den typ av brister som förevarit i de nu aktuella ärendena normalt sett leda till kritik mot de domare som ansvarat för målens handläggning eller ytterst mot domstolens chef. Vad gäller de nu för målen ansvariga domarna och lagmännen vid Hälsinglands tingsrätt gör jag dock följande bedömning.

I tingsrättens remissvar samt i yttrandena från EE och FF beskrivs att arbetsläget vid domstolen under en längre tid varit synnerligen ansträngt. Domstolen har under 2024 haft en ordinarie rådman i tjänst och tre rådmanstjänster har stått vakanta. Vidare drogs de två fiskalstjänsterna in i början av 2024. Det framgår att den dömande verksamheten i stor utsträckning bedrevs av tillresta domare från Förstärkningsstyrkan. Av utredningen framgår att tidigare lagmän bl.a. i november 2022 meddelade Domstolsverket och Förstärkningsstyrkan att

bemanningssituationen var mycket kritisk och i december 2023 och i januari 2024 att arbetssituationen var ohållbar.

Förstärkningsstyrkan har verkat vid domstolen under hela den tid som aktualiseras i mina ärenden. Av de uppgifter som den har redovisat framgår att tilldelningen har utgått från antalet vakanta domartjänster. Antalet domare som har tjänstgjort vid tingsrätten har dock varierat över tid och det framgår inte närmare i vilken omfattning de faktiskt har verkat vid tingsrätten. Det framgår inte heller i vilken utsträckning domare från Förstärkningsstyrkan har bistått de ordinarie domarna i arbetet med att bereda mål. Jag finner därför skäl att vid min bedömning i huvudsak utgå från att situationen vid domstolen har varit på det sätt som framgår av bl.a. yttrandena från rådmannen FF och tingsfiskalen EE.

Mot bakgrund av det som sålunda kommit fram om bemannings- och arbetssituationen vid Hälsinglands tingsrätt under den aktuella perioden är det min bedömning att förhållandena har varit sådana att det har varit mycket svårt, närmast ogörligt, för domarna att i varje enskilt mål kunna leva upp till de krav som kan ställas på handläggningen. Jag anser mig därför inte kunna rikta kritik mot EE och FF för de brister som uppvisats i de två nu aktuella dispositiva tvistemålen.

När resurserna, t.ex. i form av bemanning, inte räcker till måste det ankomma på lagmannen att i första hand se över organisationen och göra andra nödvändiga förändringar för att bättre kunna möta den uppkomna situationen. Av utredningen framgår dock att Hälsinglands tingsrätt har haft tre olika domstolschefer under den aktuella perioden. Det har således saknats den kontinuitet i domstolens ledning som är en förutsättning för att genomföra genomgripande förändringar och förbättringar av verksamheten. Det mycket ansträngda bemannings- och arbetsläget har vidare inneburit att den som för tillfället varit lagman likaså haft stora svårigheter att såväl strukturerat som i enskilda fall agera och vidta åtgärder när mål inte kan avgöras inom en rimlig tid. De har som framgått återkommande påtalat behovet av ytterligare resurser och verkat för att tillsätta vakanserna vid tingsrätten, dessvärre utan framgång. Enligt min uppfattning har annat inte framkommit än att respektive domstolschef vidtagit de åtgärder som rimligen kan krävas för att uppfylla sitt ansvar enligt 1 § tingsrättsinstruktionen. Det framstår därför inte som befogat att rikta kritik mot någon av dem.

Jag är således kritisk till hur dessa två tvistemål vid tingsrätten har handlagts men finner av de skäl jag har redovisat likväl inte anledning att rikta kritik mot någon befattningshavare som står under min tillsyn.

Jag vill avslutningsvis framhålla att situationen vid tingsrätten är mycket bekymmersam. Tingsrätten har i de nu aktuella ärendena inte lyckats leva upp till parternas befogade krav på en effektiv och korrekt handläggning i domstol. En sådan bristfällig handläggning kan öka den påfrestning det innebär att vara part i en rättegång och riskerar att allmänhetens förtroende för rättsväsendet påverkas negativt. Det som framkommit visar också hur arbetssituationen rent faktiskt kan se ut för vissa domare med en arbetsbelastning som inte är hållbar.

En kopia av beslutet lämnas till regeringen, Domstolsverket, Domarnämnden, Förstärkningsstyrkan och Hovrätten för Nedre Norrland för kännedom.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Emma Johnsson. I beredningen deltog även byråchefen Stefan Nyman.

Försvaret

Försvarsmakten har haft lagstöd för att genomföra husrannsakan i kadetters boenden på Militärhögskolan Karlberg

(Dnr 10468-2024, 10521-2024, 10628-2024)

Beslutet i korthet: Enligt regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot husrannsakan. Detta skydd får begränsas genom lag.

I anslutning till en s.k. större undersökning enligt 47 § lagen om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. (LDT) sökte militärpolisen igenom ett stort antal bostäder som disponerades av kadetter på en militärhögskola. Syftet med åtgärden var att söka efter narkotika för att förhindra bl.a. ordnings- och säkerhetsproblem.

ChefsJO:s bedömning är att Försvarsmakten har haft stöd i den aktuella bestämmelsen för den husrannsakan som genomfördes. Åtgärden får även anses ha varit förenlig med de allmänna principer som gäller vid användning av tvångsmedel. Det finns därför inte någon grund för kritik.

Enligt chefsJO kan utformningen av 47 § LDT dock inte anses uppfylla de krav på tydlighet och förutsebarhet som måste kunna ställas på en tvångsmedelsbestämmelse. ChefsJO anser därför att bestämmelsen bör ses över.

Anmälningarna

I tre anmälningar till JO framfördes klagomål mot Försvarsmakten med anledning av att militärpolisen hade sökt igenom kadetters bostadsutrymmen på Militärhögskolan Karlberg (MHS K). Till en av anmälningarna fogades en artikel från Officerstidningen. I artikeln citerades kommunikationschefen på MHS K enligt bl.a. följande.

> Militärpolisen söker igenom kadetternas boende- och studieutrymmen efter narkotika och olagliga substanser. De gör detta löpande på Försvarsmaktens förband där det finns värnpliktiga och kadetter och denna gång genomförs denna rutinkontroll hos oss.
>
> MP gör detta med stöd i förordning (1995:241) om disciplinansvar inom totalförsvaret. Den här typen av kontroller kommer att ske även framöver.
>
> Chefen MHS K har som alla andra förbandschefer ett ansvar för att säkerställa att Försvarsmaktens drog- och alkoholpolicy efterlevs. Denna typ av verksamhet är ett av verktygen som används som uppföljning.
>
> Utöver ovan är det också ett sätt att visa våra blivande chefer i Försvarsmakten hur de själva kan komma att agera om några år när de i sin blivande roll som chefer ska efterleva myndighetens regler och förordningar.

Av artikeln framgick vidare att det enligt kommunikationschefen inte hade funnits något som indikerade att det fanns narkotika på området och att det inte hade gjorts några fynd som överlämnats till polisen.

Anmälarna anförde sammanfattningsvis följande.

På morgonen informerades de om att militärpolisen skulle genomsöka samtliga kadetters boendeutrymmen inom ramen för en s.k. rutinkontroll. Det upp-

givna syftet var att leta efter narkotika och olagliga substanser. Under tiden genomsökningen pågick fick kadetterna tillgång till boendena endast med eskort. Boendeutrymmena är personliga och inte logement. Särskilt med hänsyn till detta var åtgärden integritetskränkande. Eftersom det inte fanns indikationer på att det fanns något olagligt på området är det vidare tveksamt om åtgärden var nödvändig och/eller proportionerlig. Åtgärden medförde betydande men för bl.a. studierna under den aktuella dagen, och den är att likställa med en husrannsakan eller liknande intrång. I förordningen som MHS K har hänvisat till finns det inte något stöd för åtgärden. Enligt lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m., LDT, krävs det särskilda skäl för att genomföra en åtgärd av aktuellt slag, vilket det inte har funnits i det här fallet.

Utredning

Försvarsmakten yttrade sig genom generaldirektören A.A. Myndigheten redogjorde utförligt för bl.a. bakgrunden till ärendet, kommunikationschefens uttalanden, genomförandet av åtgärden och det rättsliga stödet för denna samt de överväganden som gjordes i fråga om proportionalitet. I dessa delar angavs sammanfattningsvis följande.

Inom Försvarsmakten finns ett behov av att upprätthålla ordning och disciplin, vilket upprätthålls med stöd av LDT. Kadetternas utbildning är i huvudsak teoretisk men praktiska moment med skarp ammunition ingår och en av MHS K:s uppgifter är att ansvara för verksamhetssäkerhet i sådana sammanhang. Försvarsmakten har nolltolerans mot narkotika och detta är även en ordnings- och säkerhetsfråga för myndigheten. Det är frivilligt för kadetterna att bo på MHS K. Boendena omfattas av särskilda regler, vilket bl.a. innebär att de kan bli föremål för ordningskontroller och visitationer.

Före den anmälda händelsen hade MHS K vid upprepade tillfällen fått uppgifter om bruk och förvaring av narkotika inom skyddsobjektet. Vid intervjun med Officerstidningen kände kommunikationschefen inte till att det fanns misstankar om narkotika. Vad han uppgav till tidningen stämmer således inte överens med myndighetens samlade bild. Detta berodde på brister i den interna informationsöverföringen.

Chefen för MHS K, som är förman för samtliga kadetter, bedömde att misstankarna krävde åtgärder. Narkotika på ett skyddsobjekt och i den verksamhet som bedrivs av kadetterna är ett allvarligt problem. De åtgärder som redan genomförts hade inte löst problemet och andra åtgärder såsom uppmaningar till kadetterna bedömdes vara verkningslösa. Han hemställde därför bl.a. om hjälp från militärpolisen, varefter han beslutade om en s.k. större undersökning enligt 47 § LDT. De särskilda skäl som förelåg var indikationerna på att narkotika såväl brukades som förvarades av kadetter, och detta kunde förknippas med allvarliga ordningsstörningar i samband med kadettfester. Det saknades information om vilka kadetter som var inblandade i narkotikahanteringen, varför undersökningen inte kunde begränsas till några enskilda kadetter eller platser.

Det fastställdes avgränsningar såsom att undersökningen enbart skulle omfatta personal och utrymmen reglerade av LDT, att inga brottsutredande åtgärder skulle vidtas och att undersökningen skulle medföra minsta möjliga intrång

för kadetterna. Eftersom en framgångsfaktor för undersökningen var att kadetterna inte förvarnades begränsades informationen till de som skulle genomföra åtgärden. MHS K informerade dock även polisen, för att den skulle kunna ta över ärendet om en hund markerade för narkotika.

Dagen innan undersökningen instruerades kadetterna att de, till morgonuppställningen efterföljande dag, skulle ta med sig den materiel de behövde för att kunna genomföra sina studier under dagen. På morgonen för undersökningen fick kadetterna information om att det skulle genomföras en större undersökning med inriktning på narkotika, och att de inte skulle få tillträde till sitt respektive boende förrän rummet i fråga var undersökt. De kadetter som var sjuka kunde välja om de ville medge tillträde eller ej. Kadetter med ärenden till sina rum kunde få tillträde i sällskap av personal från MHS K. Under dagen informerades kadetterna löpande om undersökningen.

Den större undersökningen inleddes kl. 08.00 och avslutades kl. 18.00. Genomförandet leddes av säkerhetschefen, som biträddes av bl.a. militärpolisen med hundekipage. Rum och utrymmen söktes av, en byggnad i taget. Hundarna sökte självständigt efter narkotika i rummen. Inga skåp, lådor eller liknande genomsöktes handgripligen eller visuellt. Däremot kan olåsta garderobsdörrar och liknande ha gläntats på om hunden hade svårt att känna lukt genom dörren. Vid enstaka tillfällen tittade militärpolis på svåråtkomliga platser där en hund inte skulle kunna komma åt, såsom ovanför takpaneler och i ventilationen. Undersökningarna tog ungefär tre minuter per bostadsutrymme. Ingen hund markerade för narkotika. När en byggnad var genomsökt fick kadetterna åter tillträde dit.

Större undersökningar genomförs regelmässigt efter större övningar och i samband med att utbildning under värnplikt avslutas. I detta fall var åtgärden betydligt mer begränsad än en sådan undersökning normalt är i det att ingen annan rannsakan genomfördes än att narkotikahundar användes som sensor. Merparten av kadetterna hade andra åtaganden under dagen och behövde därför inte vara på sina rum. Åtgärden pekar inte ut någon särskild som misstänkt och som utgångspunkt påverkar den alla inblandade på likvärdigt sätt.

Sedan Försvarsmakten redogjort för den rättsliga regleringen redovisade myndigheten sin övergripande bedömning och anförde sammanfattningsvis att den vidtagna åtgärden har haft stöd i LDT samt anpassats för att efterleva de allmänna principerna om användning av tvångsmedel. Myndigheten framhöll vidare att det är viktigt att upprätthålla distinktionen gentemot de straffprocessuella tvångsmedlen, som saknar en motsvarighet till en större undersökning.

Därutöver konstaterade Försvarsmakten att det fanns utrymme att förbättra kommunikationen. Enligt myndigheten kunde kadetterna redan vid uppställningen ha delgetts mer information om genomförandet och skälen för undersökningen. Detta hade kunnat förebygga oron för att kadetterna utsattes för ett integritetsintrång utan lagstöd. Vidare beklagade Försvarsmakten att Officerstidningen gavs felaktig information, särskilt eftersom detta fick anmälarna att ytterligare ifrågasätta undersökningen.

Två av anmälarna kommenterade yttrandet.

I ett beslut den 19 november 2025 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Enligt 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen (RF) är var och en gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång. Detta skydd får emellertid begränsas genom lag i enlighet med vad som framgår av 2 kap. 20 och 21 §§ RF.

En sådan begränsning har intagits i 47 § LDT, i vilken följande anges.

> Om det finns anledning att anta att en disciplinansvarig som tjänstgör i Försvarsmakten olovligen bär på sig föremål som tillhör Försvarsmakten eller som den disciplinansvarige annars inte får inneha, kan han eller hon enligt förmans beslut underkastas kroppsvisitation för eftersökande av föremålen.
>
> För eftersökande av sådana föremål får enligt förmans beslut skåp, väskor och annan egendom som tillhör eller disponeras av den disciplinansvarige undersökas, om det finns anledning att anta att föremålen finns där. En sådan undersökning får också göras stickprovsvis eller i anslutning till en större undersökning som företas av särskilda skäl.
>
> Åtgärder enligt första och andra styckena får vidtas endast inom ett militärt område eller något annat område som disponeras av Försvarsmakten.

I förarbetena till lagen (1986:644) om disciplinförseelser av krigsmän m.m., LDK, som i huvudsak senare ersatts av LDT, konstaterade departementschefen att den rättsliga grunden för undersökningar av väskor och skåp bedömdes vara bräcklig och att den inte medgav mera ingripande åtgärder. Han anförde vidare att det enligt honom var nödvändigt att militära chefer fick befogenhet att söka igenom personer som misstänktes ha något olovligt föremål på sig samt, utan någon misstanke i det enskilda fallet, undersöka väskor och annat handbagage stickprovsvis eller i anslutning till större undersökning som företogs av särskild anledning. (Se prop. 1985/86:9 s. 75.)

I specialmotiveringen till 45 § LDK, som numera i princip motsvaras av 47 § LDT, anfördes beträffande bestämmelsen i allmänhet följande (se a. prop. s. 119).

> I paragrafen regleras vilka undersökningar som militära förmän får göra för att söka efter föremål som det är förbjudet för krigsmän att inneha. Sådana föremål är t.ex. vapen, ammunition och sprängmedel som lämnats ut till en värnpliktig inför en övning men som han i strid mot meddelade föreskrifter underlåtit att lämna tillbaka efter övningen. Även föremål som krigsmannen tillgripit räknas till sådant som han enligt paragrafen inte får inneha. I den mån gällande regler gör det otillåtet för en krigsman att inneha alkoholdrycker får också sådana eftersökas med stöd av paragrafen. Vad en krigsman får resp. inte får inneha får följaktligen bestämmas med utgångspunkt såväl i allmänna regler i lagar och andra författningar som i särskilda ordnings- och säkerhetsföreskrifter som krigsmannen är underkastad vid tillfället.
>
> Reglerna i paragrafen bör ha sitt huvudsakliga tillämpningsområde vid eftersökning av föremål som vapen, sprängmedel osv. som kan åstadkomma skada vid otillåten användning samt vid kontroll av att alkoholdrycker inte förs in på förbanden med ordnings- och säkerhetsproblem som följd. Vid misstanke om egendomsbrott där det mera är fråga om ekonomisk skada för försvarsmakten bör ärendet överlämnas till åklagare eller polis som med stöd av rättegångsbalken kan vidta de åtgärder som behövs.

I fråga om bestämmelsens andra stycke uttalades vidare bl.a. följande (se a. prop. s. 119 f.).

> I andra stycket regleras vilka andra undersökningar än kroppsvisitation som militära förmän får besluta om för att eftersöka föremål som krigsmän inte får inneha. Sådana undersökningar får avse skåp, väskor och annan egendom som tillhör krigsmannen eller disponeras av honom. Bestämmelserna i fråga gör det alltså tillåtet för det militära befälet att undersöka en värnpliktigs logementsskåp och andra förvaringsutrymmen som han disponerar på förbandet, om det sker för det ändamål som anges i paragrafen. Undersökningar kan också göras med avseende på väskor, portföljer och annat handbagage för att förhindra att krigsmän för ut otillåtna föremål från förbanden eller att de dit tar med sig sådant som det är förbjudet för dem att inneha där.
>
> – – –
>
> Förutom förvaringsskåp och väskor osv. får en undersökning enligt paragrafen avse också annan egendom, t.ex. fordon som en krigsman förfogar över. […]
>
> Det behöver dock inte föreligga någon sådan konkret misstanke mot en viss krigsman. Som framgår av ordalydelsen i andra styckets andra mening får undersökningar göras också stickprovsvis samt i anslutning till större undersökningar, som företas av särskilda skäl. Sådana särskilda skäl som motiverar en mera omfattande undersökning av värnpliktigas handbagage kan t.ex. föreligga inför en utryckning.

Med tvångsmedel avses sådana direkta ingripanden mot person eller egendom som görs i myndighetsutövning och som utgör intrång i någons rättssfär (se t.ex. Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel [2022, version 5, JUNO] s. 47). Vid användandet av tvångsmedel anses generellt gälla vissa allmänna principer, oavsett om dessa framgår uttryckligen av tillämplig författning eller ej.

För all tvångsmedelsanvändning gäller den grundläggande legalitetsprincipen, som innebär att en myndighet inte utan stöd i lag eller annan författning får ingripa i en enskilds rättssfär. Detta följer av bestämmelser i 1 och 2 kap. RF och artiklarna 5, 6 och 8 i Europakonventionen. Legalitetsprincipen innebär också att bestämmelser om tvångsmedel ska tolkas enligt sin ordalydelse (se NJA 1977 s. 403). Högsta domstolen har vidare framhållit att det, i fråga om bestämmelser om undantag från en grundlagsskyddad rättighet, finns särskild anledning till restriktivitet vid tolkningen (se NJA 1996 s. 577).

Utöver legalitetsprincipen gäller även vissa andra principer som har betydelse för både beslut om och verkställigheten av tvångsmedel, nämligen ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprinciperna. (För mer härom, se Lindberg, s. 62 f. och Ekelöf m.fl., Rättegång. Tredje häftet [2018, version 8, JUNO], s. 38 f. samt prop. 1988/89:124 s. 26 f.) Av dessa är den sistnämnda nu av störst intresse. Proportionalitetsprincipen innebär att den som beslutar om en tvångsåtgärd i varje enskilt fall ska pröva om arten, styrkan, räckvidden och varaktigheten av ingripandet står i rimlig proportion till det önskade målet. Tvångsmedel får tillgripas bara om skälen som talar för åtgärden uppväger det intrång eller men som åtgärden innebär. Skulle åtgärden i sig innebära allvarliga skadeverkningar, kan avvägningen leda till att något annat medel bör användas för att uppnå det avsedda resultatet eller till att beslutsfattaren helt bör avstå från tvångsåtgärder. (Se Lindberg, s. 70.)

Bedömning

Beslutet om och genomförandet av husrannsakan

Som framgått har var och en ett grundlagsfäst skydd gentemot det allmänna mot bl.a. husrannsakan. Med husrannsakan förstås varje av myndighet företagen undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe oavsett syftet med undersökningen (se prop. 1975/76:209 s. 147). Den åtgärd som Försvarsmakten har genomfört är alltså att bedöma som en husrannsakan i regeringsformens mening. Skyddet mot husrannsakan begränsas genom bestämmelsen i 47 § LDT. (Jfr JO 1997/98 s. 281, dnr 1202-1996.)

Såvitt nu är av intresse framgår av 47 § LDT att skåp, väskor och annan egendom som tillhör eller disponeras av en disciplinansvarig får undersökas, om undersökningen sker i anslutning till en större undersökning som företas av särskilda skäl och undersökningen syftar till att eftersöka föremål som en disciplinansvarig inte får inneha. Vidare förutsätts att åtgärden har beslutats av den disciplinansvarigas förman och att den vidtagits inom ett militärt område eller något annat område som disponeras av Försvarsmakten. Eftersom det är fråga om tvångsmedelsanvändning krävs därutöver att hänsyn tas till de allmänna principerna om bl.a. legalitet och proportionalitet.

Med utgångspunkt i det sagda gör jag följande bedömning av lagligheten av militärpolisens genomsökning av kadetternas boenden.

I enlighet med vad som anges i förarbetena får vad som är tillåtet för en disciplinansvarig att inneha bestämmas med utgångspunkt i de regler som den disciplinansvariga är underkastad vid tillfället. Att det är förbjudet för kadetterna att inneha narkotika följer av såväl narkotikastrafflagen (1968:64) som de regelverk som gäller inom Försvarsmaktens verksamhet. Även om det framgår av förarbetena att 47 § LDT främst tar sikte på föremål såsom vapen och ammunition kan det inte råda någon tvekan om att eftersökning av t.ex. narkotika omfattas av tillämpningsområdet för bestämmelsen.

Som jag har uppfattat det var syftet med undersökningen att eftersöka narkotika för att förhindra disciplin-, ordnings-, och säkerhetsproblem inom Försvarsmakten. Det har alltså inte varit fråga om en undersökning i syfte att avslöja brott. Den vidtagna åtgärden får därmed anses vara i linje med det övergripande syftet i lagen om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.

Vidare kan det konstateras att de ifrågavarande kadetterna är sådana disciplinansvariga som avses i LDT och att beslutet om den aktuella åtgärden har fattats av kadetternas förman.

De aktuella utrymmena är visserligen i vissa hänseenden mer att jämställa med privatbostäder än med t.ex. logement för värnpliktiga, som bestämmelsen främst synes ta sikte på. Även kadetternas enskilda boenden på MHS K är emellertid sådan egendom som disponeras av kadetterna och som därmed omfattas av bestämmelsen.

Frågan blir därmed främst om det har förelegat sådana särskilda skäl som möjliggör genomförandet av en större undersökning.

Lagtexten i 47 § andra stycket andra meningen LDT är tämligen allmänt hållen och lämnar ingen vägledning alls i fråga om vad som kan utgöra särskilda skäl. Inte heller förarbetena är särdeles klargörande i detta avseende. I

dessa anges i princip endast att särskilda skäl som motiverar en mera omfattande undersökning av värnpliktigas handbagage kan föreligga t.ex. inför en utryckning. I övrigt saknas ledning i frågan om hur särskilda skäl ska förstås. Inte minst mot bakgrund av att det rör sig om ett ingrepp i det grundlagsskyddade området finns det, till följd av bl.a. legalitetsprincipen, anledning till restriktivitet vid tolkningen.

Enligt min mening bör med särskilda skäl i det här sammanhanget främst förstås sådana omständigheter som, med hänsyn till behovet av att vidmakthålla ordning och säkerhet, motiverar att en större undersökning genomförs (jfr a. prop. s. 119).

I det här fallet utgjordes de särskilda skälen enligt Försvarsmakten av indikationer om att narkotika brukades och förvarades av kadetter på MHS K. Försvarsmakten har vidare pekat på att undersökningen inte kunde begränsas till några enskilda kadetter eller platser. Det som Försvarsmakten har anfört i denna del anser jag utgöra sådana särskilda skäl som kan motivera en större undersökning enligt bestämmelsen.

Vidare konstaterar jag att Försvarsmakten har redogjort för de åtgärder som vidtogs inför genomsökningen i syfte att begränsa ingreppet samt de överväganden som gjordes i förhållande till bl.a. proportionalitet och jag saknar i huvudsak anledning att ifrågasätta myndighetens bedömningar i dessa delar. Det har vidare inte framkommit något i utredningen som visar att den vidtagna åtgärden har varit oproportionerlig eller i övrigt oförenlig med de allmänna principer som gäller vid användning av tvångsmedel.

Utifrån vad som har framkommit har Försvarsmakten enligt min bedömning haft lagligt stöd för sina åtgärder. Åtgärderna får även anses ha varit förenliga med de allmänna principer som gäller vid användning av tvångsmedel. Det finns därför inte någon grund för kritik från min sida i denna del.

Försvarsmaktens kommunikation

Som Försvarsmakten har konstaterat stämmer inte de uppgifter som myndigheten nu har lämnat överens med de uppgifter som lämnades av kommunikationschefen vid MHS K till Officerstidningen. Förutom att tidningen – och i förlängningen dess läsare – fick felaktig information om vad som hade föranlett åtgärden var det författningsstöd som han hänvisade till inte korrekt.

Av 1 kap. 9 § RF följer att företrädare för det allmänna i sin verksamhet ska iaktta saklighet. I kravet på saklighet får bl.a. anses ligga att den information som lämnas ska vara rättvisande och i övrigt riktig (se mitt beslut den 21 februari 2025, dnr 2893-2024). Genom att lämna felaktiga uppgifter till Officerstidningen har Försvarsmakten brustit i detta avseende.

Jag delar vidare Försvarsmaktens uppfattning att en mer korrekt och fullständig informationsgivning till de berörda kadetterna sannolikt hade kunnat bidra till en större förståelse från dessa, och detta utan att ha äventyrat syftet med undersökningen.

Avslutande synpunkter

I sammanhanget vill jag avslutningsvis framhålla följande.

I en verksamhet likt Försvarsmaktens är det av särskild vikt att det inte förekommer narkotika eller andra otillåtna föremål och att förekomsten av sådant kan hanteras på ett resolut sätt. Även om åtgärder av ingripande karaktär ska nyttjas med försiktighet och föregås av noggranna överväganden finns det, med hänsyn till den mycket speciella verksamhet som det är fråga om, som utgångspunkt skäl för Försvarsmaktens befogenheter att göra ingrepp i nu aktuellt grundlagsskyddat område (jfr departementschefens uttalanden i prop. 1985/86:9 s. 50 om de utomordentligt särpräglade förhållanden som råder där krigsförbanden verkar). Med detta sagt vill jag samtidigt understryka att det naturligtvis är av vikt för såväl rättssäkerheten som förtroendet för Försvarsmakten att myndigheten inte utan närmare överväganden konstaterar förekomsten av särskilda skäl och som en följd därav slentrianmässigt utför större undersökningar. Detta gäller särskilt när det, som nu, är fråga om utrymmen som i alla väsentliga hänseenden nyttjas som privatbostäder.

Det är ett grundläggande krav att lagstiftningen är tydlig i fråga om under vilka förutsättningar Försvarsmakten har rätt att vidta åtgärder av aktuellt slag. Som framgått ger bestämmelsen i 47 § LDT Försvarsmakten långtgående befogenheter att vidta åtgärder som innebär intrång i enskildas grundläggande fri- och rättigheter. Såsom lagtexten är formulerad är det tillräckligt – för att utföra bl.a. en husrannsakan – att det sker i anslutning till en större undersökning som genomförs av särskilda skäl. Uttrycket ”särskilda skäl” kan tolkas mycket brett. Det är ur ett rättssäkerhetsperspektiv betänkligt att en bestämmelse om tvångsbefogenheter riskerar att få ett alltför vidsträckt tillämpningsområde (jfr bl.a. JO 2022/23 s. 83, dnr 9432-2020). Till följd av det anförda anser jag att den aktuella bestämmelsen inte kan anses uppfylla de krav på tydlighet och förutsebarhet som måste kunna ställas på en tvångsmedelsbestämmelse (jfr t.ex. Ekelöf m.fl., s. 40). Bestämmelsen bör mot den bakgrunden ses över. Jag lämnar därför över detta beslut till regeringen för kännedom.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Per Samuelsson. I beredningen deltog även byråchefen Stefan Nyman.

Försvarsmaktens skyltning vid skyddsobjektet Faluns skjutfält har inte uppfyllt skyddslagens krav

(Dnr 5304-2025)

Beslutet i korthet: ChefsJO har på eget initiativ granskat om skyltningen vid skyddsobjektet Faluns skjutfält har varit förenlig med beslutet om skyddsobjekt och skyddslagens bestämmelser. Granskningen har avsett en skylt med förbud mot tillträde och avbildning samt två anslag med tidsangivelser.

ChefsJO konstaterar att förbudsskylten felaktigt återgav tillträdesförbudets omfattning och att det angivna avbildningsförbudet gav intryck av att det avsåg ett större område än vad myndighetens beslut anger. Vad gäller

tillträdesförbudet innebär beslutet om skyddsobjekt ett förbud mot tillträde utan tillstånd när skjutfältet är avlyst. På förbudsskylten angavs dock att det rådde förbud mot tillträde utan tillstånd. Det saknades alltså en upplysning om att förbudet endast gällde under den tid som anges på anslag. Den felaktiga informationen kan ha inneburit att enskilda har avhållit sig från att besöka området även när det har varit tillåtet. Vidare var placeringen av ett av anslagen med tidsangivelser olämplig eftersom även det har kunnat ge intryck av att tillträdesförbudet var mer omfattande än vad som framgår av beslutet om skyddsobjekt.

Den granskade skyltningen har inte uppfyllt skyddslagens krav på tydlighet. ChefsJO kritiserar Försvarsmakten för detta.

Bakgrund och initiativ

I ett klagomålsärende hos JO framkom uppgifter om Försvarsmaktens skyltning vid skyddsobjektet Faluns skjutfält. Bilder på en informationstavla vid skjutfältet bifogades anmälan i ärendet. Med anledning av klagomålet hämtade JO in beslutet om skyddsobjekt avseende Faluns skjutfält från Försvarsmakten.

Mot bakgrund av bilderna på informationstavlan och beslutet om skyddsobjekt beslutade jag den 16 maj 2025 att i detta initiativärende utreda om den aktuella skyltningen vid Faluns skjutfält stämmer överens med beslutet om skyddsobjekt och skyddslagens (2010:305) bestämmelser.

Beslutet om skyddsobjekt och skyltarnas utformning

Försvarsmaktens beslut om skyddsobjekt (FM2022-22048:1) är fattat den 19 oktober 2022. I beslutet anges bl.a. att beslutet innebär ett förbud mot tillträde för obehöriga då skjutfältet helt eller delvis är avlyst enligt 7 § första stycket skyddslagen. I övrigt är skjutfältet öppet för allmänheten.

Den aktuella informationstavlan vid skyddsobjektet innehåller flera skyltar och anslag. Min granskning avser en förbudsskylt gällande tillträdesförbud och avbildningsförbud (Skylt A) samt två anslag med tidsangivelser (Skylt B och C).

Den skylt som i beslutet benämns ”Skylt A” är en förbudsskylt med gul botten som ger information om att området är ett skyddsobjekt enligt skyddslagen och att det råder förbud mot tillträde utan tillstånd. Det framgår även att det är förbjudet att fotografera, avbilda, beskriva eller mäta skyddsobjektet utan särskilt tillstånd.

Till höger på informationstavlan finns en glasförsedd lucka med två anslag under texten ”Tillträdesförbud enligt tider:”. Det översta anslaget benämns i beslutet ”Skylt B” och anger bl.a. datum och tider under juni–augusti 2024 som det rådde tillträdesförbud till skyddsobjektet.

Under Skylt B finns ytterligare ett anslag med datum och tider med följande rubrik: ”Mindre avspärrning, skyddslagen gäller inte, med bockar och bommar, för hagelskytte på trapbanan i närheten av Myckelmyratjärnen på följande datum och tider”. Anslaget benämns i beslutet ”Skylt C”.

Utredning

JO begärde att Försvarsmakten skulle yttra sig över om förbudsskylten (Skylt A), som bl.a. anger att det råder förbud mot tillträde utan tillstånd, stämmer överens med beslutet om skyddsobjekt samt skyddslagens bestämmelser och Försvarsmaktens föreskrifter. Försvarsmakten skulle även yttra sig över om de uppsatta anslagen (Skylt B och C) enskilt och tillsammans med övriga skyltar uppfyller skyddslagens krav på tydlig skyltning. I den delen skulle särskilt beaktas risken för att enskilda missuppfattar informationen. Försvarsmakten skulle också redovisa sin rättsliga bedömning av det som har kommit fram.

Av Försvarsmaktens yttrande framgick bl.a. följande.

Beslutet om skyddsobjekt gällande Faluns skjutfält grundas på allmänhetens behov av skydd mot skada som kan uppkomma till följd av den militära verksamheten på skyddsobjektet. Skjutfältet ligger strax utanför Falun, i anslutning till natur- och strövområdet Myran. Området har ett rikt djurliv med flertalet stigar och rastplatser. Med hänsyn till allmänhetens intresse av att använda

området för rekreation hävdas tillträdesförbudet bara då farlig militär verksamhet bedrivs, och då endast i de delar av skyddsobjektet som nyttjas för verksamheten. Delar av skyddsobjektet omfattas av ett separat beslut om förbud att fotografera, avbilda, beskriva eller mäta skyddsobjektet (s.k. avbildningsförbud).

På skjutfältet bedrivs även skytte som inte är militär verksamhet, främst på den så kallade trapbanan, vilket är en skjutbana för hagelvapen. Hagelbanan används bland annat för övningsskytte för jägare.

Skylt A är felaktig i det att den anger att det enligt skyddslagen är förbjudet att fotografera, avbilda, beskriva eller mäta skyddsobjektet utan särskilt tillstånd. Detta stämmer således inte överens med beslutet om skyddsobjekt. Skylt A är däremot korrekt för de områden inom Faluns skjutfält som omfattas av beslut om avbildningsförbud.

Dalregementet uppmärksammade felet i september 2024 och bytte inom någon dag Skylt A mot en skylt som visar rätt information. Orsaken till felet undersöktes och visade sig vara ett förbiseende i samband med att samtliga informationstavlor byttes ut under år 2024. Skyddsobjektet har fler än 15 informationstavlor, och den som fotograferats och bilagts JO:s remiss var den enda som hade en felaktig skyddsobjektsskylt uppsatt. Den aktuella informationstavlan sattes upp i slutet av juni 2024.

Skylt B är en tilläggsskylt som anger när tillträdesförbudet gäller på skyddsobjektet, i enlighet med skyddslagen och beslutet om skyddsobjekt. Skylten är korrekt i det att den visar de tider och platser som skjutfältet användes för farlig militär verksamhet och är utformad på det sätt som föreskrivs i Försvarsmaktens interna regler. Platsangivelserna i kolumnen ”område” hänvisar till områdesindelningen på kartan i mitten av informationstavlan. Syftet med detta är att begränsa tillträdesförbudet geografiskt.

Skylt C är ett varningsmeddelande som inte åberopar skyddslagens tillträdesförbud, men upplyser om att det under angivna tider bedrivs farlig verksamhet på platsen. Skylt C överensstämmer inte med exemplet på utformning som finns i Försvarsmaktens interna regler och är otydligt formulerad. Den är därtill uppsatt bakom en glasförsedd lucka med texten ”Tillträdesförbud enligt tider:”. Meddelandet anslogs på informationstavlan som en serviceåtgärd till allmänheten. Syftet var att så tidigt som möjligt informera förbipasserande om att farlig verksamhet genomfördes på trapbanan, för att de redan då skulle kunna anpassa färdväg eller aktivitet om nödvändigt. Anslaget sattes i den glasförsedda luckan på informationstavlan för att skydda mot vädret. Anslaget sitter inte längre på informationstavlan.

Skyltarna som omfattas av JO:s ärende förmedlar information i tre olika avseenden; tillträdesförbud, avbildningsförbud och farlig verksamhet.

Tillträdesförbudet är genom Skylt A och Skylt B anslaget på ett korrekt sätt och redovisar alla tider då tillträdesförbud har gällt under den aktuella perioden. Det finns inget i ärendet som tyder på att någon från allmänheten har riskerat att av misstag överträda tillträdesförbudet på grund av otillräcklig eller felaktig information.

Den felaktiga skyltningen i fråga om avbildningsförbud har däremot förespeglat allmänheten att förbudet att fotografera, avbilda beskriva eller mäta

avser ett större område än vad beslutet innehåller. Felet togs på allvar när det uppdagades och skylten byttes skyndsamt ut i september 2024.

Skyltningen om farlig verksamhet (Skylt C) ligger utanför tillämpningen av skyddslagen. Vid en första anblick finns det dock risk för missförstånd om att så var fallet, eftersom den satt bakom en lucka med märkningen ”Tillträdesförbud enligt tider:”. Följden av detta är att allmänheten har riskerat att tro att det har varit tillträdesförbud när det bedrivits civilt skytte på hagelbanan, fastän så alltså inte har varit fallet. Anledningen till att tillträdesförbud inte har gällt hagelbanan vid angivna tidpunkter är att det bedrivits civilt skytte och inte sådan militär verksamhet som beslutet om skyddsobjekt omfattar. Den fara som skyttet har inneburit för allmänheten har dock varit av samma slag som om skytteövningarna hade bedrivits i militär regi. Det är dock viktigt att hålla isär sådan farlig verksamhet som Försvarsmakten bedriver från andra verksamhetsutövares skytteövningar. Det var därför olämpligt att anslag C satt på Försvarsmaktens informationstavla, även om ambitionen har varit service till allmänheten. Försvarsmakten ser därför positivt på att anslag C inte längre sitter på informationstavlan.

I ett beslut den 2 december 2025 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Rättslig reglering

För att bl.a. tillgodose behovet av skydd för allmänheten mot skada som kan uppkomma till följd av militär verksamhet kan det beslutas att något ska vara skyddsobjekt (se 2 och 3 §§ skyddslagen [2010:305]).

Ett beslut om skyddsobjekt innebär att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet (se 7 § första stycket skyddslagen).

Genom ett särskilt beslut får tillträdesförbudet förenas med ett förbud mot att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom skyddsobjektet. Om det räcker för att tillgodose skyddsbehovet, får tillträdesförbudet ersättas av ett avbildningsförbud eller av ett förbud mot att bada, dyka, ankra eller fiska. (Se 7 § andra och tredje stycket skyddslagen.)

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot ett förbud som avses i 7 § första stycket skyddslagen döms för obehörigt tillträde till skyddsobjekt till fängelse i högst två år. Detsamma gäller den som olovligen stannar kvar inom skyddsobjektet. Om brottet är ringa döms till böter eller fängelse i högst sex månader. (Se 30 § skyddslagen.)

Även överträdelse av förbudet mot avbildning m.m. är straffbart (se 30 a § skyddslagen).

Ett beslut om skyddsobjekt får inte göras mer ingripande eller omfattande än vad som behövs för att tillgodose skyddsbehovet. Så långt det är möjligt ska tillses att ett beslut inte kommer att medföra skada eller annan olägenhet för andra allmänna eller enskilda intressen. (Se 18 § skyddslagen.)

Den som äger eller nyttjar ett skyddsobjekt ansvarar för att objektet bevakas och för att upplysning om beslutet om skyddsobjekt lämnas genom tydlig skyltning eller på annat sätt. I ett beslut om skyddsobjekt ska det anges vem som har ansvaret för dessa skyldigheter. (Se 22 § skyddslagen.)

En skylt med upplysning om beslutet om skyddsobjekt ska ha text på svenska och ska tillverkas i ett beständigt material. En skylt ska ha den utformning som framgår av en bilaga till Försvarsmaktens föreskrifter om skyddsobjekt och skyddsvakter, FFS 2022:3.(Se 16–19 §§ i föreskrifterna.)

I bilagan anges de grafiska egenskaperna för skyltar med upplysning om ett beslut om skyddsobjekt. Det anges bl.a. att text och symboler ska anpassas efter innehållet i ett beslut enligt 7 § skyddslagen.

Försvarsmakten har även en intern reglering gällande skyltning som inte omfattas av skyddslagen som benämns Reglemente Verksamhetssäkerhet – Gemensam 2023 (SäkR G). Där anges bl.a. att det av en informationsskylt ska framgå under vilka tider tillträdesförbud till eventuellt skyddsobjekt råder, för hela eller delar av övnings- eller skjutfält.

Bedömning

Av utredningen i ärendet framgår att Faluns skjutfält genom beslut den 19 oktober 2022 är ett skyddsobjekt. Beslutet innebär ett förbud mot tillträde för obehöriga till skjutfältet då det är helt eller delvis avlyst. I övrigt är skjutfältet öppet för allmänheten.

Det framgår av skyddslagen att det ankommer på den som äger eller nyttjar ett skyddsobjekt att ansvara för att upplysning om beslutet om skyddsobjekt lämnas genom tydlig skyltning eller på annat sätt. Tydlig information till allmänheten om innebörden av ett beslut om skyddsobjekt är en förutsättning för att denna ska kunna förstå vilka villkor som gäller för det område m.m. som utgör skyddsobjekt. Det bidrar också till undvikande av att allmänheten oavsiktligt stör en verksamhet, vilket i vissa fall kan leda till att enskilda personer kan komma till skada. Vidare är tillkännagivandet en förutsättning för att kunna utdöma sanktioner mot den som bryter mot t.ex. ett tillträdesförbud. (Se prop. 2009/10:87 s. 74.)

Den aktuella förbudsskylten (Skylt A) sattes upp vid Faluns skjutfält i juni 2024 och togs ned i september samma år. Av skylten framgick att det enligt skyddslagen var förbud mot tillträde utan tillstånd och förbud mot att fotografera, avbilda, beskriva eller mäta skyddsobjektet utan särskilt tillstånd (s.k. avbildningsförbud). Försvarsmakten har i sitt yttrande uppgett att skylten felaktigt gav allmänheten intryck av att avbildningsförbudet avsåg ett större område än vad myndighetens beslut anger. Jag har inte själv tagit del av beslutet om avbildningsförbud men finner inte skäl att ifrågasätta Försvarsmaktens slutsats. Det är inte godtagbart att skyltningen därmed har begränsat enskildas rättigheter i större utsträckning än vad det funnits stöd för i beslutet.

Jag kan konstatera att även förbudsskyltens information om tillträdesförbudets omfattning var felaktig. Beslutet om skyddsobjekt avseende Faluns skjutfält innebär ett förbud mot tillträde utan tillstånd när skjutfältet är avlyst. På förbudsskylten angavs dock att det rådde förbud mot tillträde utan tillstånd. Det saknades alltså en upplysning om att förbudet endast gäller under den tid som anges på anslag. Även om det under perioden fanns ett anslag uppsatt (Skylt B) som angav tider när tillträdesförbud gällde har själva förbudsskyltens lydelse inneburit att tillträde till området inte har varit tillåtet överhuvudtaget utan

tillstånd. Jag noterar att Försvarsmakten nu har satt upp en förbudsskylt med korrekt information.

Försvarsmakten har fört fram att det inte finns något i ärendet som tyder på att någon från allmänheten har riskerat att överträda tillträdesförbudet på grund av otillräcklig eller felaktig information. Jag ifrågasätter inte det. Den felaktiga informationen på förbudsskylten kan dock ha inneburit att enskilda har avhållit sig från att besöka området även när det har varit tillåtet. Det är inte godtagbart. Försvarsmakten har en skyldighet att säkerställa att skyltningen på ett korrekt sätt återger beslutet om skyddsobjekt.

Anslaget som bl.a. angav datum och tider när det rådde tillträdesförbud till skyddsobjektet (Skylt B) satt under perioden tillsammans med ett anslag med tidsangivelser gällande annan farlig verksamhet (Skylt C) bakom en glasförsedd lucka. Över anslagen stod texten ”Tillträdesförbud enligt tider:”. Informationen på Skylt C var otydlig och klargjorde inte vad tiderna som angavs på anslaget avsåg. Det framgick därför inte tydligt att tillträdesförbud enligt skyddslagen inte gällde under de tider som angavs på Skylt C. Även i detta avseende har skyltningen således kunnat ge intryck av att tillträdesförbudet var mer omfattande än vad som framgår av beslutet om skyddsobjekt. Jag instämmer i Försvarsmaktens bedömning att placeringen av Skylt C var olämplig och det är positivt att skylten inte längre sitter i på informationstavlan.

Vid de skyddsobjekt som Försvarsmakten ansvarar för ska myndigheten säkerställa att upplysning om beslutet om skyddsobjekt i förekommande fall lämnas genom tydlig skyltning. Jag kan konstatera att den granskade skyltningen inte har uppfyllt lagens krav. Försvarsmakten kritiseras för detta.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Maria Jacobsson. I beredningen deltog även byråchefen Stefan Nyman.

Hälso- och sjukvård

En region har i strid med lagstiftningen inte tagit emot en patient som dömts till rättspsykiatrisk vård

(Dnr 4389-2024)

Beslutet i korthet: Rättspsykiatrisk vård ska påbörjas utan dröjsmål när domstolens beslut om sådan vård har fått laga kraft. Om den dömde är häktad ska vården påbörjas även om beslutet inte har fått laga kraft under förutsättning att den dömde och åklagaren medger att så sker.

En häktad person dömdes till rättspsykiatrisk vård. Den dömde och åklagaren medgav att vården skulle påbörjas innan beslutet om vård hade fått laga kraft. Västra Götalandsregionen meddelade Kriminalvården att regionen inte kunde ta emot den dömde förrän beslutet om vård hade fått laga kraft. JO:s utredning tyder på att regionen trots medgivanden i princip aldrig tar emot dömda förrän beslutet om rättspsykiatrisk vård har fått laga kraft.

Enligt chefsJO är ett sådant förhållningssätt helt oacceptabelt. ChefsJO konstaterar att syftet med den aktuella regleringen är att vården ska kunna påbörjas innan beslutet om vård har fått laga kraft men att regionens hantering omintetgör detta. ChefsJO uttalar vidare att sjukvårdshuvudmän måste agera aktivt för att vården ska kunna påbörjas med den skyndsamhet som har föreskrivits och att platsbrist inte är ett godtagbart skäl för dröjsmål med beslut om intagning på en sjukvårdsinrättning. Regionen kritiseras för att det i detta fall dröjde nio dagar från Kriminalvårdens underrättelse om medgivande av vård till dess att den dömde togs emot av vårdinrättningen.

Kriminalvården kritiseras för att myndigheten dröjde med att underrätta sjukvårdsinrättningen om medgivandena. Västra Götalandsregionen och Kriminalvården kritiseras också för bristande dokumentation.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade advokaten AA på Kriminalvården, häktet Göteborg och häktet Borås, samt på rättspsykiatriska anläggningen Brinkåsen, NU-sjukvården, inom Västra Götalandsregionen. Han anförde i huvudsak följande. Han var offentlig försvarare för en person (BB) som dömdes till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning. Klienten begärde omgående att få påbörja vården enligt 7 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV. Klienten fick dock besked från en tjänsteman vid häktet Borås om att rättspsykiatrin inte tar emot patienter förrän domen vinner laga kraft. Den 8 maj 2024 tog AA emot en handling med medgivande från såväl klienten som åklagaren om att vården skulle påbörjas. Vid tidpunkten för anmälan till JO, den 14 maj, befann sig klienten fortfarande i häkte, då i häktet Göteborg.

Utredning

Av utredningen framkom inledningsvis följande. BB delgavs domen den 2 maj 2024. Den 7 maj förflyttades hon från häktet Borås till häktet Göteborg. Den 15 maj undertecknade hon en blankett om medgivande enligt 7 § LRV och den 16 maj undertecknade åklagaren blanketten. Den 20 maj kontaktade häktet vårdinrättningen som meddelade att de inte kunde ta emot BB förrän domen fått laga kraft. Den 23 maj fick domen laga kraft. Den 29 maj flyttades BB till vårdinrättningen.

JO begärde att Västra Götalandsregionen och Kriminalvården skulle yttra sig över anmälan och det som framkommit i utredningen. Myndigheterna yttrade sig och anförde bl.a. följande.

Västra Götalandsregionen

Myndighetens bedömning

Brinkåsens placeringsansvariga meddelades genom ett telefonsamtal från häktet i maj att patienten ville påbörja vården innan laga kraft. Till följd av den svåra platsbristsituationen blev svaret att det inte var möjligt att ta emot patienten just då. NU-sjukvården har inte kunnat bekräfta vilket datum detta telefonsamtal ägde rum.

Vid tidpunkten var det inte helt tydligt i samverkan med övriga förvaltningar i Västra Götalandsregionen (VGR) hur hanteringen av intagningar innan laga kraft enligt 7 § andra stycket LRV skulle ske. Det är numera helt klarlagt att samtliga förvaltningar i VGR ska bereda plats för patienten att påbörja rättspsykiatrisk vård efter meddelad dom utan att invänta laga kraft och utan dröjsmål när patienten och åklagare har medgivit att så ska ske enligt 7 § LRV. NU-sjukvårdens ambition är att alltid följa lagen.

Beläggningsgraden i NU-sjukvårdens rättspsykiatriska slutenvård var vid den aktuella tidpunkten cirka 130 procent inklusive patienter på permissioner. De olika förvaltningarna inom VGR har god insyn i beläggningen vid alla ingående rättspsykiatriska sjukhus. Varje månad hålls en gemensam avstämning om bland annat den aktuella vårdplatssituationen och prognosen för kommande intag. Med anledning härav visste NU-sjukvårdens placeringsansvariga att det inte heller fanns någon ledig vårdplats på något annat sjukhus i VGR. Situationen var till och med så bekymmersam att det på verksamhetschefsnivå innan sommaren 2024 utarbetades en överenskommelse om att rättspsykiatriska patienter i riskklass 3 skulle kunna vårdas i allmänpsykiatrin, vilket också skett både i Vänersborg och Borås.

Någon skriftlig undertecknad överenskommelse mellan patienten och åklagaren har inte inkommit till NU-sjukvården. I beslutsöversikten är 24 maj 2024 registrerat som datum då domen vinner laga kraft. Patienten intogs den 29 maj 2024.

Arbetsgången är att efter datum för laga kraft väntar tingsrätterna ett par dagar med att meddela att laga kraft har inträtt. Detta i syfte att vänta in postgången för att inte missa om patienten överklagat till högre instans i sista stund. Rutinen är därefter att häktet meddelar detta genom personlig kontakt med placeringsansvarig på Brinkåsen, och om det inte finns någon ledig plats så behöver det ske ett samråd mellan avdelningarna om hur överbeläggningen praktiskt kan lösas innan patienten kan tas emot.

Kriminalvården

Utredning

[…]

Häktet Borås delgav BB den aktuella domen samma dag som den meddelades, dvs. den 2 maj 2024. BB flyttades därefter till häktet Göteborg den 7 maj 2024. Dagen efter meddelade ombudet AA häktet Borås att han mottagit ett medgivande enligt 7 § andra stycket lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV, undertecknat av både BB och åklagaren. Av handlingen, som är stämplad av klienthandläggare vid häktet Borås, framgår dock inte när den undertecknades och det är inte heller något som går att utläsa av kriminalvårdsregistret.

Den 13 maj 2024 har en medgivandeblankett även lämnats från häktet Göteborg till BB. Blanketten mottogs av häktet, underskriven av BB, den 15 maj 2024 och skickades vidare till åklagaren, som återsände handlingen med sin underskrift den 16 maj 2024. Vakthavande befäl kontaktade därefter sjukvårdsinrättningen Brinkåsen den 20 maj 2024, som meddelade att de inte hade möjlighet att ta emot BB före det att domen vunnit laga kraft. Domen vann laga kraft den 28 maj 2024 och samma dag kontaktade vakthavande befäl åter sjukvårdsinrättningen Brinkåsen som meddelade att de hade plats för BB dagen efter. Den 29 maj 2024 anlände BB till sjukvårdsinrättningen Brinkåsen.

Klienthandläggaren vid häktet Borås har arbetat under många år med ärenden som det nu aktuella och har aldrig varit med om att rättspsykiatrin tagit emot häktade personer innan domen vunnit laga kraft, trots signerad medgivandeblankett. Redan 2019 uppmärksammade häktet Göteborg svårigheterna med att få sjukvårdsinrättningarna att ta emot häktade personer för påbörjande av rättspsykiatrisk vård.

– – –

Kriminalvårdens bedömning

Kriminalvården kan inledningsvis konstatera att BB har skrivit på en medgivandeblankett om påbörjande av rättspsykiatrisk vård vid två olika tillfällen. Orsaken till detta är oklar och kan ha inneburit att Kriminalvårdens kontakt med den aktuella sjukvårdsinrättningen dragit ut på tiden.

Kriminalvården konstaterar dessutom att häktet Göteborg med fördel kunde ha kontaktat sjukvårdsinrättningen Brinkåsen vid en tidigare tidpunkt än den 20 maj 2024. Kriminalvården beklagar detta, men konstaterar samtidigt att sjukvårdsinrättningen har villkorat mottagandet av BB med att domen först ska vinna laga kraft. Den huvudsakligen fördröjningen kan därmed i och för sig inte anses ha berott på handläggningsbrister orsakade av personal på Kriminalvården.

Det är myndighetens uppfattning att vården i enlighet med 7 § andra stycket LRV ska påbörjas även om beslutet inte har vunnit laga kraft, under förutsättning att den dömde och åklagaren medger att så sker (jfr även JK:s beslut den 29 juni i ärende nr 20242022/5603 [*rätteligen den 29 juni 2023 i ärende 2022/5603; JO:s anmärkning*]). Det har dock under lång tid saknats en samsyn mellan Kriminalvården och sjukvårdsinrättningar tillhörande bl.a. Västra Götalandsregionen kring hur bestämmelsen ska tillämpas. Kriminalvården välkomnar därför att JO ser över hanteringen av dessa frågor.

I ett beslut den 27 februari 2025 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Rättslig reglering

I 1 § andra stycket 1 LRV föreskrivs att lagen gäller den som efter beslut av domstol ska ges rättspsykiatrisk vård.

Enligt 7 § första stycket LRV ska rättspsykiatrisk vård enligt 1 § andra stycket 1 påbörjas utan dröjsmål när domstolens beslut om sådan vård har vunnit laga kraft. Av bestämmelsens andra stycke framgår bl.a. att om den dömde är häktad, ska vården påbörjas även om beslutet inte har vunnit laga kraft, under förutsättning att den dömde och åklagaren medger att så sker.

Av 5 § förordningen (1991:1472) om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård, FRV, framgår att vid rättspsykiatrisk vård enligt 1 § andra stycket 1 LRV ska sjukvårdshuvudmannen se till att beslut fattas om intagning av den dömde på en sjukvårdsinrättning, om den dömde inte redan är intagen på en sådan inrättning, så att vården kan påbörjas utan dröjsmål. Om den dömde är häktad ska vården kunna påbörjas genast när domstolens beslut om vård har vunnit laga kraft eller när vården dessförinnan ska ges med stöd av 7 § andra stycket nämnda lag.

I 3 kap. 6 § patientdatalagen (2008:355) anges vad en patientjournal ska innehålla. Enligt andra stycket fjärde punkten ska en patientjournal alltid innehålla väsentliga uppgifter om vidtagna och planerade åtgärder, om sådana uppgifter finns tillgängliga.

I 5 kap. 5 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om journalföring och behandling av personuppgifter i hälso- och sjukvården (HSLF-FS 2016:40) anges bl.a. att vårdgivaren ska säkerställa att en patientjournal, i förekommande fall, innehåller uppgifter om patientens önskemål om vård och behandling (p. 10) samt intyg, remisser och annan för vården relevant inkommande och utgående information (p. 12).

I 5 § häktesförordningen (2010:2011) anges att det för varje intagen ska föras en journal som dokumenterar den intagnes verkställighet. Av journalen ska det framgå vem som har dokumenterat en viss uppgift och när det gjordes. I 7 kap. 1 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:2) om häkte följer bl.a. att dokumentation i journal ska ske så snart som möjligt.

Bedömning

Kriminalvårdens hantering

Av utredningen framgår att BB och åklagaren skrev under en medgivandeblankett om påbörjande av rättspsykiatrisk vård vid två olika tillfällen. Utifrån de uppgifter som AA angett i anmälan och det som Kriminalvården anfört i sitt remissyttrande om att handlingen stämplats av häktet Borås, är det utrett att den första blanketten undertecknades den 8 maj eller kort tid dessförinnan. Den andra medgivandeblanketten undertecknades av BB den 15 maj och av åklagaren dagen därpå. Häktet Göteborg kontaktade sjukvårdsinrättningen den 20 maj.

Kriminalvården har inte kunnat redogöra för när den första blanketten undertecknades eller lämnades in till häktet Borås eftersom det inte har antecknats i kriminalvårdregistret. Det är enligt min mening en brist att så inte skedde,

eftersom det är en uppgift som haft betydelse för BB:s verkställighet av utdömd påföljd. Kriminalvården kan inte undgå kritik för den underlåtna dokumentationen.

Som framgått av den rättsliga regleringen ovan ska vården, i de fall den dömde är häktad, kunna påbörjas genast efter att åklagaren och den dömde medgett att så kan ske. För att kunna säkerställa det bör Kriminalvårdens kontakt med sjukvårdsinrättningen enligt min mening tas så snart som möjligt efter att medgivandeblanketten undertecknats av båda parterna. I detta fall innebär det att Kriminalvården borde ha underrättat sjukvårdsinrättningen redan den 8 maj eller kort tid därefter, när den första medgivandeblanketten skrevs under. Kriminalvården kritiseras för sitt dröjsmål i detta avseende.

Västra Götalandsregionens hantering

Brinkåsens placeringsansvariga har tagit emot ett telefonsamtal från Kriminalvården om att BB ville påbörja vården innan beslutet fick laga kraft. Det har dock inte antecknats när samtalet ägde rum. Informationen var relevant för vården av BB och den borde därför ha antecknats i patientjournalen.

Västra Götalandsregionen har redogjort för den rutin som finns när en dom fått laga kraft. I detta fall hade dock åklagaren och BB, som var häktad, medgett att vården skulle påbörjas även om beslutet att BB skulle ges rättspsykiatrisk vård ännu inte hade fått laga kraft. Västra Götalandsregionen hade därför en skyldighet att besluta om intagning av BB på en sjukvårdsinrättning utan att invänta laga kraft. Såväl Västra Götalandsregionens som Kriminalvårdens remissyttranden tyder på att regionen i princip aldrig tar emot patienter förrän beslutet om vård har fått laga kraft, även i de fall den dömde och åklagaren har medgett att vården ska påbörjas innan dess. Det är naturligtvis helt oacceptabelt. Syftet med regleringen i 7 § andra stycket LRV är just att vården ska kunna påbörjas innan beslutet om överlämnande till rättspsykiatrisk vård får laga kraft. En sådan hantering som regionen tillämpar omintetgör detta. Jag ser därför mycket allvarligt på det som kommit fram om regionens förfarande.

Regionen hade i detta fall enligt 5 § FRV ett ansvar att se till att BB:s vård kunde påbörjas genast efter att medgivandet enligt 7 § andra stycket LRV lämnats. Det anges inte närmare i regleringen vad som avses med uttrycket genast. Justitiekanslern har i ett beslut den 29 juni 2023 (dnr 2022/5603) angett att det inte bör dröja längre tid än en vecka från det att medgivanden finns enligt 7 § andra stycket LRV till dess att vården påbörjas. Jag instämmer i allt väsentligt i den bedömning som Justitiekanslern gjort och vill framhålla följande.

En förutsättning för att en domstol ska överlämna en person till rättspsykiatrisk vård i stället för att t.ex. döma ut ett fängelsestraff är att personen har bedömts lida av en allvarlig psykisk störning och att det med hänsyn till personens psykiska tillstånd och personliga förhållanden i övrigt har bedömts att det är påkallat att han eller hon är intagen på en sjukvårdsinrättning för psykiatrisk vård som är förenad med frihetsberövande och annat tvång (se 31 kap. 3 § brottsbalken). Det är alltså fråga om personer som lider av en allvarlig psykisk störning och som har bedömts vara i behov av vård. Det är mycket angeläget att de får lämna häktet och tas om hand för rättspsykiatrisk vård.

I sammanhanget kan en jämförelse göras med vad som gäller för personer som dömts till fängelse. JO har i olika beslut uttalat sig kring Kriminalvårdens dröjsmål med att överföra häktade personer till anstalt för verkställighet. För sådana fall gäller att den tid som en person som är dömd till fängelse och intagen i häkte i avvaktan på anstaltsplacering inte får vara längre än nödvändigt och inte längre än sju dagar om det inte finns särskilda skäl för en längre tid. Även om det finns särskilda skäl får tiden inte vara längre än trettio dagar. (Se 9 och 10 §§ strafftidslagen [2018:1251]). JO har konstaterat att platsbrist på en anstalt inte är ett godtagbart skäl för att överskrida dessa frister (se bl.a. JO:s beslut den 17 juni 2024, dnr 2834-2023, och JO 2022/23 s. 158, dnr 7654-2020).

Västra Götalandsregionen har angett att BB inledningsvis inte kunde tas emot på grund av platsbrist. Jag har förståelse för att beläggningssituationen inom den aktuella rättspsykiatriska slutenvården var svår. Som angetts ovan ska dock sjukvårdshuvudmannen tillse att vården, i ett fall som detta, kan påbörjas genast efter medgivandena. I det ligger enligt min mening att sjukvårdshuvudmän måste agera aktivt för att vården ska kunna påbörjas med den skyndsamhet som har föreskrivits. Platsbrist är därför inte heller beträffande rättspsykiatrisk vård ett godtagbart skäl för dröjsmål med beslut om intagning på en sjukvårdsinrättning.

I detta fall dröjde det nio dagar från det att häktet Göteborg underrättade den rättspsykiatriska anläggningen om medgivandena till dess att BB togs emot av vårdinrättningen. Det framgår inte av remissyttrandet att Västra Götalandsregionen vidtog några aktiva åtgärder för att bereda BB en plats under den tiden. Dröjsmålet är inte acceptabelt och Västra Götalandsregionen förtjänar kritik för det inträffade.

Jag noterar att regionen anfört att det vid den aktuella tidpunkten inte var helt tydligt i samverkan med övriga förvaltningar inom regionen hur hanteringen av intagningar innan laga kraft enligt 7 § andra stycket LRV skulle ske. Det är anmärkningsvärt, och särskilt sett till att Justitiekanslerns beslut från juni 2023 avsåg just Västra Götalandsregionens hantering av ett liknande fall. Regionen har anfört att det numera är klarlagt inom samtliga förvaltningar i regionen hur den aktuella bestämmelsen ska tillämpas. Jag förutsätter därför att något liknande inte inträffar igen.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Ellinor Gustavsson. I beredningen deltog även byråchefen Dan Johansson.

Ett sjukhus har tillämpat en rutin som innebär att patienter kroppsvisiteras utan lagstöd

(Dnr 5786-2024)

Beslutet i korthet: Vid en rättspsykiatrisk avdelning med säkerhetsklass 3 vid Akademiska sjukhuset inom Region Uppsala tillämpas en rutin som anger att personalen ska be patienterna att visa upp innehållet i sina fickor och väskor när patienterna kommer tillbaka till avdelningen efter permission

eller frigång. ChefsJO konstaterar att den aktuella rutinen innebär att patienterna kroppsvisiteras.

Det finns en särskild reglering som anger när patienter som vårdas med stöd av lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård får kroppsvisiteras. Vid en avdelning med säkerhetsklass 3 får kroppsvisitation endast ske i enskilda fall efter beslut av chefsöverläkaren. Det finns därför inte utrymme för vårdinrättningen att under åberopande av patienternas samtycke tillämpa den aktuella rutinen. ChefsJO konstaterar att rutinen strider mot lag.

En utredning har lämnat förslag om ändrade regler för kroppsvisitation på avdelningar med säkerhetsklass 3. ChefsJO lämnar därför över en kopia av beslutet till regeringen för kännedom.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Akademiska sjukhuset inom Region Uppsala. Av anmälan framgick i huvudsak följande. På den rättspsykiatriska avdelningen 5B med säkerhetsklass 3 tillämpas en rutin för inpasseringskontroll som innebär att vårdpersonal ska be patienterna att visa upp medhavda föremål. Även om instruktionen till personalen är att de ska vädja eller fråga patienterna vänligt, så blir resultatet ändå att det utförs en kroppsvisitation. Han ifrågasätter om patienterna kan samtycka till en sådan åtgärd. Av ett dokument som tidigare funnits synligt på avdelningen framgår att den som vägrar att visa medhavda föremål kan komma att kvarhållas i väntan på läkarbeslut om kroppsvisitation eller ytlig kroppsbesiktning. Det går därför även att ifrågasätta om patienterna upplever att de har ett reellt val. Hans uppfattning är att rutinen skapar irritation bland patienterna.

AA bifogade ett dokument som riktar sig till patienterna och ett som riktar sig till personalen. Dokumenten innehöll sådan information som AA har redogjort för.

Utredning

Region Uppsala yttrade sig över anmälan genom Akademiska sjukhuset, som anförde i huvudsak följande.

> Kroppsvisitationer och ytliga kroppsbesiktningar kan inom psykiatrisk tvångsvård utföras för att säkerställa att patienter inte bär på sig sådan otillåten egendom som anges i LPT 21 §.
>
> I enlighet med gällande lagstiftning, LPT 23 §, utförs kroppsvisitationer och ytliga kroppsbesiktningar på Rättspsykiatriska enheten endast efter beslut av chefsöverläkare.
>
> Det finns ingen överenskommelse med patienter som vårdas på Rättspsykiatriska enheten om att de frivilligt ska underkasta sig kroppsvisitationer eller ytliga kroppsbesiktningar som ett villkor for att kunna passera in på enheten.
>
> – – –
>
> Vid inpassering för patienter som vårdas på Avdelning 5B, som är en avdelning som inte har förhöjd säkerhetsklassificering, tillfrågas … patienter om de kan ta av ytterkläder, visa innehåll i sina fickor och låsa in otillåtna föremål. Denna rutin finns angiven i styrdokument och utförs som ett sätt

att arbeta tillsammans med patienter för att skapa en trygg miljö för alla som vistas på enheten, och som en del i sådant patientsäkerhetsarbete som vårdgivaren ska utföra enligt Patientsäkerhetslagen 3 kap. Att visa innehållet i fickorna etcetera är frivilligt och patienter kan välja att avstå.

Att avstå leder inte regelmässigt till en tvångsåtgärd. Beslut om kroppsvisitation eller ytlig kroppsbesiktning kan visserligen tas, men ställningstagande sker alltid i det enskilda fallet och efter en sammanvägning av indikationer på behovet av en sådan åtgärd; patientens tidigare beteende, psykiska status, eventuella substanspåverkan i inpasseringssituationen med mera. Då val att avstå inte per automatik leder till att åtgärden utförs med tvång, och då patienten informeras om rätten att avstå, menar vi att patienten har ett reellt val att avstå.

Att avstå leder inte heller till att patienten kvarhålls i inpasseringssituationen. Om misstanke finns om att patienten bär med sig otillåten egendom kontaktas läkare för ställningstagande till beslut om kroppsvisitation eller ytlig kroppsbesiktning. Vid en fördröjning av sådant beslut har patienter fått komma in på avdelningen och vänta på beslutet där. Vi menar därför att valet att avstå att visa innehåll i fickor etcetera inte heller resulterar i annat besvär för patienten som skulle påverka den reella frivilligheten.

Som framgår av de dokument som bifogats anmälan; styrdokument och patientinformation, läggs tonvikt på vädjan om samarbete, och Rättspsykiatriska enheten arbetar löpande med att bemötandet av patienter i inpasseringssituationen inte ska uppfattas på annat sätt än som respektfullt.

Under årens lopp har åtskilliga föremål som kunnat utgöra en fara för omgivningen påträffats på vårdenheten. Vi menar därför att införsel av sådana föremål förekommer och kan upptäckas. Det är mycket positivt att inslag av hot och våld har varit få, och vi bedömer att konsekvenserna av de inslag som ändå har förekommit, hade kunnat bli svårare om tillhyggen använts i situationerna eller om de inblandade haft större möjlighet att exempelvis intoxikera sig. Ett arbete för att minska förekomsten av tillhyggen och annan otillåten egendom ter sig därför motiverat, och patienter har vid flera tillfällen uttryckt uppskattning över att det utförs.

AA yttrade sig över remissyttrandet och anförde bl.a. följande. Det aktuella styrdokumentet anger inte att patienterna ska informeras om sin rätt att avstå och hans erfarenhet som sjuksköterska är att det inte heller skett i praktiken. Vårdpersonal har ett direkt inflytande över vårdtidens längd då de har till uppgift att observera och dokumentera patienters beteenden och följsamhet till regler och rutiner. Ett inte obetydligt antal av patienterna har vidare intellektuella funktionsnedsättningar eller annan problematik som innebär begränsningar när det gäller att bevaka sina egna rättigheter och förmåga att fatta informerade beslut.

I ett beslut den 28 februari 2025 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Rättsliga utgångspunkter

I 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen, RF, föreskrivs att den offentliga makten utövas under lagarna. Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. legalitetsprincipen och innebär att all offentlig maktutövning ska vara grundad på en lag eller någon annan föreskrift.

I 2 kap. 6 § RF anges att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp och att var och en dessutom är skyddad mot bl.a. kroppsvisitation. Skyddet får begränsas genom lag i den utsträckning som framgår av 2 kap. 20 och 21 §§.

Med kroppsvisitation avses en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig (se 28 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken).

Lagstöd för att få vidta vissa tvångsåtgärder som begränsar den enskildes fri- och rättigheter finns i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV.

I 8 b § första stycket LRV föreskrivs följande. Om det är nödvändigt för att säkerheten ska kunna upprätthållas vid en sjukvårdsinrättning eller avdelning för sluten rättspsykiatrisk vård för vilken en förhöjd säkerhetsklassificering gäller, får vårdgivaren besluta att alla personer som passerar in i inrättningen eller på avdelningen ska kroppsvisiteras (allmän inpasseringskontroll). Syftet med kontrollen ska vara att söka efter föremål som en intagen inte får inneha enligt denna lag eller beslut som har meddelats med stöd av lagen.

I bestämmelsens andra stycke föreskrivs hur en sådan kroppsvisitation och undersökning ska gå till.

Av 8 § LRV framgår att bestämmelserna i 18–24 §§ lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, gäller i tillämpliga delar vid sluten rättspsykiatrisk vård enligt LRV, om inte annat anges i 8 a § LRV.

I 21 § LPT redogörs för olika föremål som patienter inte får inneha, t.ex. narkotika och föremål som kan skada honom eller henne själv eller någon annan. Enligt 23 § LPT får chefsöverläkaren besluta om kroppsvisitation eller ytlig kroppsbesiktning av en patient bl.a. om det är nödvändigt för kontroll av att patienten inte bär på sig sådan egendom som avses i 21 §.

Av 4 kap. 1 § Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2006:9) om säkerhet vid sjukvårdsinrättningar som ger psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård samt vid enheter för rättspsykiatrisk undersökning framgår att avdelningar vid verksamheter ska delas in i säkerhetsnivåerna (1) mycket hög, (2) hög eller 3 (godtagbar).

Bedömning

För den aktuella avdelningen gäller säkerhetsklass 3. Det är alltså inte fråga om en sådan avdelning för vilken en förhöjd säkerhetsklassificering gäller. Avdelningen omfattas därför inte av regleringen om allmän inpasseringskontroll i 8 b § LRV utan det enda lagstöd för kroppsvisitation som finns är det som anges i 23 § LPT, dvs. beslut om kroppsvisitation som fattas av chefsöverläkaren i enskilda fall.

Utgångspunkten är att grundlagsskyddet i 2 kap. 6 § RF endast gäller för påtvingade ingrepp. Om den enskilde samtycker till en åtgärd som annars skulle utgöra en inskränkning i skyddet är det inte fråga om något intrång. Det krävs dock i sådana fall att det är fråga om verklig frivillighet. I vissa fall kan det vara fråga om ett påtvingat ingrepp trots att den enskilde har sagt ja till att åtgärden genomförs, men ingreppet ändå inte är helt frivilligt. Det är av vikt att grundlagsskyddet inte kringgås genom att den enskilde känner sig tvingad att lämna sitt medgivande. I tveksamma situationer får hänsyn tas till den konkreta situationen, den information som den enskilde fått om sina handlingsalternativ och dennes förmåga att fatta ett informerat beslut i frågan. Utifrån den utsatta situation och uppenbara beroendeförhållande till vårdpersonalen som en patient

som vårdas under tvång befinner sig i, kan det ifrågasättas om en patient överhuvudtaget skulle kunna samtycka till kroppsvisitation. Denna fråga ställs dock inte på sin spets i detta ärende.

På de områden där det finns särskilda regler för när och hur tvångsmedel får användas torde utgångspunkten vara att ett samtycke inte kan ersätta de förutsättningar som enligt lag ska vara uppfyllda för att åtgärden ska få vidtas. Om den enskilde alltid skulle kunna efterge skyddet genom att samtycka till en åtgärd skulle grundlagens rättighetsskydd kraftigt urholkas.

Inom den psykiatriska tvångsvården är det noga reglerat vilka tvångsåtgärder som en patient ska behöva tåla. JO har tidigare uttalat att det mot den bakgrunden inte torde vara möjligt att med stöd av en patients samtycke vidta någon av de särskilt reglerade tvångsåtgärderna i LPT, utan de lagliga förutsättningarna för åtgärden måste vara uppfyllda (se JO 2018/19 s. 98, dnr 4746-2015). Jag delar den bedömningen och samma sak gäller naturligtvis vid tvångsåtgärder som vidtas enligt LRV.

I förarbetena till bestämmelsen om allmän inpasseringskontroll i 8 b § LRV framgår att regeringen övervägde om möjligheten till allmän inpasseringskontroll skulle utvidgas även till avdelningar med säkerhetsklass 3. Regeringen bedömde dock att sådana skäl inte fanns, bl.a. mot bakgrund av att en allmän inpasseringskontroll är en kroppsvisitation, vilket utgör ett icke obetydligt intrång i den personliga integriteten (se prop. 2013/14:119 s. 40 f.).

Den rutin som tillämpas vid avdelningen, där patienter ombeds att visa upp innehållet i fickor och väskor, innebär att patienterna kroppsvisiteras. Den omständigheten att patienterna ombedes att själva visa upp innehållet i sina fickor och väskor fråntar inte åtgärderna karaktären av kroppsvisitationer (jfr mitt beslut JO 2022/23 s. 463, dnr 6649-2020).

Eftersom det särskilt reglerats i vilka fall patienter som vårdas med stöd av LRV får kroppsvisiteras, finns det inte utrymme för vårdinrättningen att under åberopande av patienternas samtycke vidta en sådan tvångsåtgärd.

Den rutin för inpassering efter frigång eller permission som tillämpats vid den aktuella avdelningen strider därför mot lag. Jag förutsätter att Region Uppsala omgående ser till att rutinen upphör att tillämpas.

Frågan om allmän inpasseringskontroll har på senare år varit föremål för utredning på nytt. Utredningen om vissa tvångsvårdsfrågor föreslog i juni 2022 bl.a. att det ska bli möjligt för en vårdgivare att besluta om allmän inpasseringskontroll på en sjukvårdsinrättning eller avdelning för rättspsykiatrisk vård, oavsett avdelningens säkerhetsnivå (se SOU 2022:40). Regeringen har inte lämnat något förslag om lagändring med anledning av utredningens förslag i den delen. Mot bakgrund av utredningens förslag och då detta ärende bl.a. belyser att den nuvarande regleringen kan ge upphov till tillämpningssvårigheter överlämnar jag detta beslut till regeringen för kännedom.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Ellinor Gustavsson. I beredningen deltog även byråchefen Stefan Nyman.

Kriminalvård

Om intagnas rättssäkerhet vid misstanke om överträdelse av telefontillstånd m.m.

(Dnr 5128-2023)

Beslutet i korthet: Intagna i häkte kan under vissa förutsättningar beviljas tillstånd till elektronisk kommunikation som spelas in och avlyssnas i efterhand. Tillstånden kan återkallas direkt med anledning av vad som har framkommit vid avlyssningen av ett samtal, eller om Kriminalvården har funnit att den intagne vid upprepade tillfällen inte har iakttagit villkoren för tillståndet.

I beslutet uttalar JO att det är en självklarhet att den intagne, i samband med ett besked om misstänkt manipulation av systemet eller att ett villkor inte har följts, ska underrättas både om vad som har noterats under avlyssningen och, när det är fallet, om att upprepade överträdelser kan leda till att tillståndet återkallas. Den intagne bör då även informeras om förutsättningarna för att få del av inspelade samtal och dokumentationen över gjorda iakttagelser. Enligt JO bör upptagningar av sådana samtal inte heller raderas omedelbart när en tjänsteanteckning över innehållet upprättats.

JO kritiserar häktet Kronoberg för bristande hantering av en intagens upprepade framställningar om att få del av inspelningar av samtal där överträdelser påstods ha ägt rum. Dessa hade legat till grund för återkallelse av två av den intagnes telefontillstånd.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Kriminalvården, häktet Kronoberg, och förde i huvudsak fram följande. I början av juni 2023 blev han varnad för att ha pratat i telefon med en annan person än de som hans telefontillstånd gällde. Han begärde att få tillgång till inspelningarna av de telefonsamtal där de påstådda överträdelserna skulle ha ägt rum. Han ville ha ut materialet för att kunna bevisa att han inte brutit mot användarvillkoren. Det fick han inte, utan fick till svar att det inte går att överklaga varningar och att det bara var att gilla läget. Därefter blev han av med tillstånden att ringa till sin mamma respektive pappa.

Utredning

Inledningsvis granskade JO handlingar i AA:s ärenden om telefontillstånd. Därefter uppmanades Kriminalvården att yttra sig över det som förts fram i anmälan och besvara de frågor som framgår av remissvaret.

Detta beslut behandlar några av Kriminalvårdens rutiner vid granskning av elektronisk kommunikation som spelats in för att avlyssnas i efterhand (s.k. INTIK Play) och häktet Kronobergs hantering av en intagens framställningar om att få del av sådana upptagningar. Kriminalvårdens yttrande, som lämnats

genom chefen för sektionen för verksjuridik, har i relevanta delar följande innehåll:

Utredning

Uppgifter om omständigheterna har hämtats in från Kriminalvårdens region Stockholm, vilken i sin tur har hämtat in uppgifter från häktet Kronoberg och kriminalvårdsregistret. Berörda befattningshavare har fått möjlighet att lämna synpunkter.

Av utredningen framgår sammanfattningsvis följande.

Den 5 april 2023 beviljades AA telefontillstånd för kontakt sin mamma och pappa. Av besluten framgick att tillstånden endast gällde för samtal med nämnda personer. Vidare var tillstånden kopplade till olika telefonnummer samt förenade med villkor om inspelning och avlyssning i efterhand.

Den 1 juni 2023 återkallades telefontillståndet för kontakt med AA:s mamma och den 12 juni 2023 återkallades även telefontillståndet för kontakt med hans pappa. Skälen för återkallelserna var att AA hade talat med andra personer än han hade tillstånd för.

Innan telefontillstånden återkallades hade AA den 11 april och 1 juni 2023 fått information om att han varnades för att ha talat med andra personer än de som tillstånden avsåg den 9 och 10 april samt 31 maj 2023. AA hade även fått sådan information den 31 maj 2023 efter ett samtal den 30 maj 2023 och den 29 maj 2023 efter ett samtal tidigare samma dag. AA bestred informationen varvid personal förklarade att den inte utgjorde något beslut, men att han kunde begära omprövning av en eventuell återkallelse av telefontillstånden.

Efter att AA begärt omprövning av besluten om att återkalla telefontillstånden beslutade Kriminalvården den 14 juni 2023 att inte ändra besluten. AA har inte överklagat omprövningsbesluten till allmän förvaltningsdomstol.

– – –

Hur hanterades AA:s begäran om att få ta del av inspelningarna?

AA har i en hemställan den 30 maj 2023 begärt att hans försvarare skulle få ta del av en inspelning av ett telefonsamtal den 29 maj 2023. I hemställan bestred AA även en varning som han skulle ha fått samma dag. Av Kriminalvårdens anteckningar i hemställan framgår att det endast var en varning och att det inte fanns något att överklaga. AA invände mot detta och anförde bl.a. att det han bad om var till bevisning för att varningen inte var giltig.

Vidare har AA i en hemställan den 1 juni 2023 begärt att få ta del av samtliga inspelningar av telefonsamtal med honom den 11 april, 31 maj och 1 juni 2023. I hemställan har AA även lämnat information om att han fått indraget tillstånd. Kriminalvården har därefter antecknat en fråga om det är en begäran om omprövning. AA invände mot det och anförde bl.a. att han ville ha inspelningarna.

AA fick skriftlig information någon gång mellan den 2 och 11 juni 2023 om att ljudfilerna inte sparas.

När raderades ljudfilerna med de inspelade samtalen?

AA har begärt att få ta del av inspelningar av telefonsamtal den 11 april, 29 och 31 maj samt 1 juni 2023. Kriminalvården saknar information om huruvida AA har talat i telefon den 11 april och 1 juni 2023. Det är däremot klart att han har talat i telefon den 29 och 31 maj 2023, eftersom han efter dessa samtal har fått information om att han varnades för att ha talat med andra personer än de som tillstånden avsåg.

Häktet Kronoberg har som rutin att radera ljudfiler med inspelade samtal så snart personal har lyssnat på samtalet. Normalt lyssnar personal igenom samtal samma dag som de spelas in. Om någon misskötsamhet upptäcks raderas ljudfilen efter att en tjänsteanteckning har gjorts i kriminalvårdsregistret. Det har däremot inte varit möjligt ta reda på exakt när de nu aktuella ljudfilerna raderades.

Rättslig reglering

Utlämnande av allmänna handlingar

Enligt grundläggande bestämmelser i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF, har var och en rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den har kommit in till myndigheten eller upprättats där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess.

Av 2 kap. 15 § TF följer att den som begär ut en allmän handling som får lämnas ut ska genast eller så snart det är möjligt och utan avgift få ta del av handlingen på stället på ett sådant sätt att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. En handling får även skrivas av, avbildas eller tas i anspråk för ljudöverföring. Kan en handling inte tillhandahållas utan att en sådan del av handlingen som inte får lämnas ut röjs, ska den i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i avskrift eller kopia. En myndighet är inte skyldig att tillhandahålla en handling på stället, om det möter betydande hinder. Detsamma gäller en upptagning som avses i 3 §, om sökanden utan beaktansvärd olägenhet kan ta del av upptagningen hos en närbelägen myndighet

Av 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, framgår att om en anställd vid en myndighet, enligt arbetsordningen eller på grund av särskilt beslut, har ansvar för vården av en handling, är det i första hand han eller hon som ska pröva om handlingen ska lämnas ut. I tveksamma fall ska den anställde låta myndigheten göra prövningen, om det kan ske utan onödigt dröjsmål. Myndigheten ska pröva om handlingen ska lämnas ut om

1. den anställde vägrar att lämna ut handlingen eller lämnar ut den med förbehåll som
2. inskränker en enskilds rätt att röja innehållet eller annars förfoga över handlingen, och
3. den enskilde begär myndighetens prövning.

Den enskilde ska informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas.

JO har i ett flertal beslut uttalat att ett besked i en utlämnandefråga normalt bör lämnas samma dag som framställningen gjordes. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt for att ta ställning till om ett utlämnande får ske. Ett visst ytterligare dröjsmål kan vara ofrånkomligt om framställningen avser eller kräver genomgång av ett omfattande material. (Se bl.a. JO 2017/18 s. 184.)

Enligt JO ska en enskild som begär att få ta del av en handling som inte existerar hos myndigheten omgående informeras om att handlingen inte finns där. Om han eller hon, trots detta, står fast vid sin begäran och det rör en handling som typiskt sett kan förekomma hos myndigheten, bör myndigheten följa den i 6 kap. OSL angivna ordningen. Myndigheten ska alltså meddela ett skriftligt beslut och lämna en överklagandehänvisning. Skyndsamhetskravet i tryckfrihetsförordningen gäller även i en sådan situation. (Se t.ex. JO 2013/14 s. 624 och JO:s beslut den 21 december 2020 i dnr 1755-2019 och den 27 april 2023 i dnr 5421-2022.)

Elektronisk kommunikation

Av 3 kap. 4 § häkteslagen (2010:611), HäL, följer att en intagen får stå i förbindelse med en annan person genom elektronisk kommunikation i den utsträckning det lämpligen kan ske. Elektronisk kommunikation får vägras om den kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom avlyssning enligt 5 §.

Enligt 3 kap. 5 § första stycket HäL får elektronisk kommunikation mellan en intagen och en annan person avlyssnas, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. De som ska kommunicera med varandra ska i förväg informeras om kontrollen.

Av 12 § häktesförordningen (2010:2011) följer att upptagningar och uppteckningar som har tillkommit vid kontroll av elektronisk kommunikation ska förstöras så snart de inte längre behövs.

Av 1 kap. 5 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:2) om häkte, FARK Häkte, framgår att med INTIK-systemet avses Kriminalvårdens särskilda system för kontrollerat telefonerande för intagna.

Enligt 3 kap. 9 a § FARK Häkte får telefontillstånd inom INTIK-systemet förenas med villkor om inspelning och avlyssning i efterhand. En intagen får sammantaget ringa samtal enligt första stycket under högst en timme per vecka.

Enligt 3 kap. 12 § FARK Häkte ska avlyssning av elektronisk kommunikation ske i realtid. Om det innebär tillräcklig kontroll, får kommunikationen spelas in och avlyssnas i efterhand.

– – –

I avsnitt 9.2.1 i Kriminalvårdens handbok för besök och elektronisk kommunikation (2014:3) anges att det inom INTIK-systemet finns det en automatisk funktion som raderar upptagningarna efter 30 dagar. Det finns inget som hindrar att anstalten eller häktet manuellt raderar upptagningarna tidigare, om en kontroll av upptagningarna är genomförd.

Kriminalvårdens bedömning

När det först gäller utlämnandet av inspelningarna får både det AA anförde i hemställan den 30 maj och den 1 juni 2023 anses som begäran om att få ta del av allmänna handlingar.

Det har inte gått att klarlägga om inspelningarna existerade hos myndigheten när AA begärde att få ta del av dem. För det fall inspelningarna fanns hos myndigheten vid tiden för hans begäran borde utlämnandefrågan ha handlagts skyndsamt. Om inspelningarna däremot inte fanns hos myndigheten borde AA ha informerats om det förhållandet tidigare än som skedde. Vidare får både AA:s invändningar i hemställan den 30 maj och 1 juni 2023 förstås som att han vidhöll sin framställning om att få ta del av inspelningarna. Kriminalvården borde därför meddelat skriftliga beslut och lämnat överklagandehänvisning oaktat om inspelningarna existerade hos myndigheten eller inte.

Kriminalvården beklagar den felaktiga hanteringen av AA:s begäran om att få ta del av inspelningarna och ser allvarligt på det inträffade.

AA kommenterade Kriminalvårdens yttrande.

I ett beslut den 11 april 2025 anförde *JO Katarina Påhlsson* följande:

Bedömning

Kriminalvården har redogjort för relevanta rättsliga utgångspunkter. Det bör dock uppmärksammas att myndighetens handbok om besök och elektronisk

kommunikation (2014:3) nyligen har uppdaterats i relevanta delar, dvs. i fråga om dokumentation vid avlyssning och om hantering av inspelningar av elektronisk kommunikation. Om det under avlyssning av en sådan upptagning framkommer att den intagne har missbrukat sitt telefontillstånd sägs numera att en utförlig tjänsteanteckning ska upprättas i aktuellt ärende om telefontillstånd i kriminalvårdsregistret (KVR). Det anges uttryckligen vilken information som tjänsteanteckningen bl.a. bör innehålla. Därtill framgår att det inom INTIK-systemet finns en automatisk funktion som raderar upptagningarna efter 14 dagar. Men en sådan upptagning bör, enligt samma styrande dokument, raderas manuellt så snart den är kontrollerad (och en tjänsteanteckning eventuellt är upprättad) alternativt så snart anstalten eller häktet bedömt att upptagningen inte behöver kontrolleras.

Ett telefontillstånd som beviljats en intagen i häkte kan återkallas direkt med anledning av vad som har framkommit i ett avlyssnat samtal. En återkallelse kan också grundas på att Kriminalvården har funnit att den intagne vid upprepade tillfällen inte har iakttagit villkoren för tillståndet. Det är en självklarhet att den intagne ska underrättas både om vad som i dessa fall har noterats under en avlyssning och, när det är fallet, om att upprepade överträdelser kan leda till att tillståndet återkallas. Det får vidare enligt min mening antas att upptagningen, eller upptagningarna, liksom dokumentationen av gjorda iakttagelser då kan vara viktiga bevismedel för den intagne, för att han eller hon ska kunna tillvarata sina rättigheter. I samband med ett besked om misstänkt manipulation av systemet eller att ett villkor inte har följts bör den intagne därför samtidigt även informeras om förutsättningarna för att få del av relevant material.

Situationen kan jämföras med den när en intagen i anstalt tilldelats en varning med stöd av fängelselagen (2010:610) och en övervakningskamera har dokumenterat händelsen som legat till grund för den rapporterade misskötsamheten. JO har tidigare konstaterat att en inspelad övervakningsfilm då kan vara ett viktigt bevismedel, t.ex. när motstridiga uppgifter har lämnats, och framhållit att Kriminalvården bör ha en generös inställning till en begäran att spara en sådan film. Därtill framgår av JO:s uttalanden att den intagne bör informeras om att inspelningen kommer att spelas över och inte tillföras utredningen, samt upplysa den enskilde om möjligheten att begära ut inspelningen med stöd av bestämmelserna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. (Se särskilt JO 2019/20 s. 226, dnr 6230-2017.)

Jag är av samma uppfattning och anser att motsvarande bör gälla när det vid en kontroll av ett telefonsamtal uppstår misstanke om att en intagen inte har genomfört det korrekt. Som jag ser på saken bör den enskilde få likartad information även om myndigheten har bedömt att ett utlämnande inte kan ske, eftersom ett beslut om detta kan överklagas. Det här innebär vidare att inspelningen enligt min mening inte bör raderas omedelbart när en tjänsteanteckning över innehållet upprättats. En sådan ordning får anses förenlig med 12 § häktesförordningen (2010:2011), enligt vilken upptagningar och uppteckningar som tillkommit vid kontroll av elektronisk kommunikation ska förstöras så snart de inte längre behövs.

Detta för mig över till frågan om de aktuella inspelningarna av AA:s telefonsamtal förvarades hos myndigheten vid tiden för hans begäran om att få ta

del av dem. Kriminalvården har i sitt remissvar förklarat att det inte har gått att klarlägga, och det är inte meningsfullt att fortsätta utredningen i den delen.

Förhållandet ger mig dock anledning påminna om att en handling som begärts ut enligt JO:s mening inte får förstöras innan utlämnandefrågan har prövats och ett eventuellt avslagsbeslut har fått laga kraft. Skälet för den ståndpunkten är att den som har gjort framställningen annars fråntas sin rätt att få saken prövad i högre instans. (Se t.ex. JO 1994/95 s. 583, dnr 1204-1993, och JO 2017/18 s. 178, dnr 3434-2016 samt mitt beslut den 27 april 2023, dnr 5421-2022.) Jag noterar att en motsvarande anvisning finns i Kriminalvårdens handbok för besök och elektronisk kommunikation (2014:3), s. 68.

Som myndigheten har varit inne på i sitt yttrande måste AA:s hemställningar förstås som att han – vid upprepade tillfällen – begärde att få del av allmänna handlingar och häktet borde ha prövat framställningarna skyndsamt. Det gäller även om handlingarna, dvs. inspelningarna, inte fanns kvar. Om det var fallet borde AA ha underrättats om det och därtill borde han, oavsett skälet för att han inte kunde få del av dem, ha informerats om rätten att få ett överklagbart beslut i frågan (se 6 kap. 3 § tredje stycket offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]). Om han då höll fast vid sin begäran skulle myndigheten ha fattat ett beslut. Häktet Kronoberg förtjänar kritik för sin hantering.

Som inledningsvis uppmärksammats är handboken om de aktuella frågorna uppdaterad. Det är positivt att den tydligt beskriver vad en tjänsteanteckning minst ska omfatta vid kontroller i förekommande fall, inte minst mot bakgrund av att den kan vara ett viktigt bevismedel för den intagne. De tjänsteanteckningar som upprättades vid avlyssningarna av AA:s telefonsamtal är torftiga och långt ifrån utformade enligt de nya anvisningarna. Jag vill därför lyfta fram vikten av att det som nu sägs i handboken följs.

Vad som i övrigt har framkommit motiverar inte några uttalanden från min sida.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Reb Kerstinsdotter. I beredningen deltog även byråchefen Johan Thorblad.

Uttalanden om svårigheter för försvarare att komma i kontakt med klienter som är intagna inom Kriminalvården

(Dnr 6612-2023)

Beslutet i korthet: JO har undersökt om det generellt förekommer praktiska hinder för försvarare att komma i kontakt med klienter som är intagna inom Kriminalvården, när det gäller både besök och telefonsamtal. Sveriges advokatsamfund och Kriminalvården har yttrat sig inom ramen för utredningen.

Advokatsamfundet och Kriminalvården har gett uttryck för delvis olika uppfattning om hur stora svårigheter som finns på det aktuella området. Kriminalvården har emellertid medgett att praktiska hinder kan förekomma på ett förhållandevis stort antal verksamhetsställen och att det bl.a. på några av landets största häkten har blivit svårare för försvarare att få tillräckligt

skyndsam kontakt med häktade klienter. Dessa uppgifter är enligt JO mycket bekymrande.

JO konstaterar att det finns en uppenbar risk för att överbeläggningen inom Kriminalvården i praktiken kan leda till en urholkning av misstänktas rätt till tillgång till försvarare och i förlängningen till en rättvis rättegång. Det är av största vikt att myndigheten inom ramen för de stora om- och nybyggnationer som nu pågår planerar för och säkerställer de praktiska förutsättningarna för försvararkontakter.

I beslutet får anstalten Fosie kritik för att inte ha förmedlat en kontakt mellan en försvarare och en intagen där.

Anmälan

I en anmälan till JO den 18 augusti 2023 klagade advokaten AA på Kriminalvården, anstalten Fosie, och beskrev i huvudsak följande.

Han är förordnad som offentlig försvarare för en klient som var intagen i anstalten. För att få telefonkontakt med klienten ringde han på förmiddagen den 14 augusti 2023 till anstaltens centralvakt och fick beskedet att han skulle bli uppringd. Det skedde dock inte och två dagar senare ringde han på nytt till anstalten flera gånger. Han fick också då veta att han skulle bli uppringd men återkopplingen uteblev. Nya försök gjordes de följande dagarna och han blev till slut upplyst om att hans klient inte längre fanns i anstalten. Personalen ville inte uppge vart klienten hade flyttats utan hänvisade honom till huvudkontoret.

Anstaltens bristfälliga hantering av hans telefonsamtal har inneburit att han inte kunnat diskutera en pågående förundersökning med sin klient och därmed försvårat dennes möjligheter att förbereda sitt försvar. Det har även vållat merarbete för honom och ökade kostnader för det allmänna.

Utredning

Yttrande av Sveriges advokatsamfund

Mot bakgrund av det som framfördes i anmälan fann JO anledning att undersöka om det generellt förekommer praktiska hinder för försvarare att komma i kontakt med klienter intagna inom Kriminalvården. Sveriges advokatsamfund tillfrågades därför om samfundet hade några uppgifter om att det är svårt för försvarare att komma i kontakt – via telefon eller besök – med klienter som är intagna i häkte eller anstalt. Om så var fallet ombads samfundet att beskriva omfattningen och problemen närmare samt att om möjligt ge exempel på sådana situationer och vidare ange vilka verksamhetsställen som avsågs.

Advokatsamfundet gav den 12 januari 2024 in ett yttrande som innefattade samfundets sammantagna syn på JO:s frågor, samt innehöll exempel på verksamhetsställen som ansågs särskilt problematiska. Yttrandet finns att ta del av hos JO. Nedan återges en sammanfattning av vissa delar av det.

Samfundet underströk att frågorna som det aktuella ärendet berör är mycket angelägna. Möjligheten för en försvarare att komma i kontakt med sin klient är en förutsättning för att advokaten ska kunna utföra uppdraget enligt rättegångsbalkens krav och advokatetiska regler. Ibland behöver frågor hanteras skynd-

samt och i vissa fall behöver försvararen dessutom boka tolk för samtal med sin klient. Det är därför av största vikt att advokater på ett snabbt, effektivt och välfungerande sätt kan komma i kontakt med intagna klienter.

Inför yttrandet hade synpunkter inhämtats från många advokater. En stor majoritet av dessa hade vittnat om problem med att komma i kontakt med klienter i varierande grad. Det hade också framkommit att det på senare år blivit betydligt svårare att få omedelbar kontakt med häktade klienter. Några advokater hade dock tyckt att kontakten med vissa häkten och anstalter fungerade förhållandevis bra.

Advokatsamfundet lämnade en rad exempel på häkten och anstalter där advokater upplevde problem med att få kontakt med sina klienter. Fyra verksamhetsställen som beskrevs som särskilt problematiska var häktena Malmö, Kronoberg, Göteborg och Sollentuna. Exempel på synpunkter som framfördes avseende dessa var att det ofta tar lång tid innan häktet ringer tillbaka till en försvarare som sökt sin klient per telefon. Det kan ta timmar eller i vissa fall dygn. Ibland sker ingen återuppringning alls. Det är vidare särskilt svårt att få kontakt med klienter vid vissa tider, t.ex. kvällar och helger. Bristen på besöksrum samt andra praktiska svårigheter kring besök innebär också att det är tidskrävande och besvärligt att få till personliga möten med klienterna.

Enligt Advokatsamfundet förekommer liknande problem även i andra häkten, och klienter har uppgett att de inte alltid ges möjlighet att ringa sin försvarare. Dessutom får försvarare ofta höra att klienter har försökt att kontakta dem, utan att advokaten har något missat samtal i sin mobiltelefon. Angående besök pekade samfundet på bl.a. att antalet besöksrum i häktena var få redan innan antalet häktade ökat väsentligt på senare tid. Det förekommer också att häktade är placerade i polisarrester liksom att besöksrum i häkten beläggs med intagna till följd av den accelererande platsbristen, vilket gör det ännu svårare att genomföra personliga möten.

Avslutningsvis framförde samfundet att det går att urskilja en övergripande problematik avseende försvarares möjligheter att få kontakt med intagna klienter. Det är mycket bekymmersamt utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv och förutsättningarna för att bedriva ett effektivt försvar av klienten. Detta eftersom information till och från klienten inte kan kommuniceras och möjligheten att förbereda försvaret därmed försämras. Försvarare tvingas avsätta mycket tid åt att försöka komma i kontakt med klienter.

Kriminalvårdens yttrande

JO begärde därefter att Kriminalvården skulle yttra sig över det som fördes fram i anmälan, liksom över om det generellt inom myndigheten förekom praktiska hinder för försvarare att komma i kontakt med intagna klienter. Kriminalvården anmodades också att besvara de frågor som framgår av de nedan citerade delarna av myndighetens remissvar.

Kriminalvården yttrade sig den 23 april 2024 genom ställföreträdande rättschefen. Yttrandet finns att ta del av hos JO. I det följande återges valda delar.

Kriminalvården lämnade en detaljerad redogörelse för de uppgifter som myndighetens olika regioner samt avdelningen för anstalt, häkte och frivård

hade lämnat avseende om det generellt inom myndigheten förekommer praktiska hinder för försvarare att komma i kontakt med intagna. Exempelvis uppgav Kriminalvården bl.a. följande om de fyra verksamhetsställen som Advokatsamfundet hade framhållit som särskilt problematiska.

I häktet Malmö har ett fåtal besöksrum konverterats till temporära bostadsrum vilket innebär att trycket på de besöksrum som finns kvar är högre än tidigare. Det höga beläggningstrycket medför att myndighetens målsättning om att oanmälda besök och telefonsamtal ska kunna åstadkommas inom 15 minuter i dagsläget inte är realistisk. Det faktum att många försvarare är tillgängliga vid ungefär samma tid på dygnet och då söker kontakt med klienter, liksom att försvarare ofta har flera klienter i häktet, är faktorer som kan medföra svårigheter när det gäller att förmedla telefonsamtal. Om det skulle dröja så länge som flera dagar innan återkoppling sker till en försvarare som sökt en intagen bedöms det dock inte bero på häktet utan på andra skäl, t.ex. när den intagne själv önskar kontakt med försvararen.

Häktet Göteborg instämmer i att det har blivit svårare att hantera hastigt uppkomna kontakter med försvarare inom förväntad tidsram, något som beror på överbeläggningen. Flera olika faktorer kan leda till fördröjningar när en advokat ringer och söker en klient, bl.a. tillgången till telefoner som de intagna kan använda och begränsade personalresurser i förhållande till antalet inkommande samtal. När det gäller besök kan dessa ordnas snabbt under normal kontorstid men vid andra tidpunkter kan väntetider uppstå.

Enligt häktet Kronoberg är det inte generellt svårt att få besökstider, även om viss väntan kan uppstå om många advokater vill komma samtidigt. Personalbemanningen är lägre på kvällstid vilket kan påverka ombesörjandet av telefonkontakt. Det förekommer dock färre samtal kvällstid.

Häktet Sollentuna uppger att det kan förekomma långa svarstider i växeln. En försvarare kan ringa direkt till den avdelning där den intagne finns, dock inte efter kontorstid. Utanför kontorstid är det färre samtal. Beläggningsläget bedöms ha marginell påverkan på möjligheten att ringa till försvarare. Såväl inkommande som utgående samtal skrivs upp på en lista på avdelningarna, eftersom det av olika praktiska skäl inte alltid är möjligt att ordna med samtalet direkt.

Kriminalvården redogjorde för den rättsliga regleringen och sin bedömning i huvudsak enligt följande:

Rättslig reglering

Besök

Enligt 3 kap. 1 § andra stycket häkteslagen (2010:611), HäL, finns bestämmelser om rätten för den som är häktad eller anhållen att ta emot besök från sin försvarare i 21 kap. 9 § rättegångsbalken.

Enligt 21 kap. 9 § rättegångsbalken har den som är gripen, anhållen eller häktad rätt att träffa sin försvarare. Om den misstänkte har rätt att träffa sin försvarare ska det få ske i enrum.

Enligt 7 kap. 1 § fängelselagen (2010:616 [*rätteligen 2010:610, JO:s anm.*]), FäL, får en intagen ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske. Ett besök får dock vägras om det

1. kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom kontroll enligt 2 eller 3 §,
2. kan motverka den intagnes anpassning i samhället, eller
3. på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan.

Av allmänna råd till 7 kap. 1 § FäL i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, FARK Fängelse, framgår att med uttrycket lämpligen kan ske avses praktiska förutsättningar för besök, t.ex. vad som är möjligt med hänsyn till anstaltens rutiner samt tillgången till personal och besöksrum.

I avsnitt 5.4.1 i Kriminalvårdens handbok om besök och elektronisk kommunikation (2014:3) anges bl.a. följande om praktiska förutsättningar för kontakt med offentlig försvarare. En offentlig försvarare till en häktad eller anhållen har rätt att kontakta sin klient under dygnets alla timmar. Tidpunkten på dygnet för telefonsamtal och oanmälda besök kan dock påverka tidsåtgången för att kunna arrangera telefonkontakten eller besöket. Oavsett om en föranmälan skett eller inte och oavsett tid på dygnet ska dock givetvis väntetider hållas så korta som möjligt. Målsättningen för besök är att en offentlig försvarare under dagtid (kl. 8-18, inkl. helger) ska kunna träffa sin klient inom 15 minuter från försvararens ankomst till häktet, även om besöket inte är föranmält. Detta under förutsättning att den intagne inte är upptagen med något annat. Under tid för lunchavlösning (kl. 11-14) kan det dock ta något längre tid. Under kvälls- och nattetid så medför häktenas personalbemanning att ombesörjandet av ett oanmält besök kan ta längre tid. Det kan i vissa fall t.o.m. röra sig om att försvararen får vänta tills häktet lyckas ordna med extra personal.

Elektronisk kommunikation

Enligt 7 kap. 4 § FäL får en intagen stå i förbindelse med en annan person genom elektronisk kommunikation i den utsträckning det lämpligen kan ske. Sådan kommunikation får dock vägras om den

1. kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom avlyssning enligt 5 §,
2. kan motverka den intagnes anpassning i samhället,
3. eller på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan.

Enligt 7 kap. 5 § andra stycket FäL får elektronisk kommunikation mellan en intagen och en advokat som biträder den intagne i en rättslig angelägenhet inte avlyssnas.

Enligt 20 § fängelseförordningen (2010:2010) får elektronisk kommunikation endast äga rum med utrustning som tillhandahålls eller godkänns av Kriminalvården.

Av allmänna råd till 7 kap. 4 § fängelselagen i … FARK Fängelse, framgår att med uttrycket lämpligen kan ske avses praktiska förutsättningar för elektronisk kommunikation, t.ex. vad som är möjligt med hänsyn till anstaltens rutiner samt tillgången till personal och utrustning för sådan kommunikation.

Enligt 3 kap. 4 § tredje stycket HäL får elektronisk kommunikation mellan en intagen och hans eller hennes offentliga försvarare inte vägras.

Enligt 3 kap. 5 § andra stycket HäL får elektronisk kommunikation mellan en intagen och hans eller hennes offentliga försvarare inte avlyssnas.

Enligt 10 § häktesförordningen (2010:2011) får elektronisk kommunikation endast äga rum med utrustning som tillhandahålls eller godkänns av Kriminalvården eller den myndighet som svarar för förvaringslokalen.

Enligt 3 kap. 8 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:2) om häkte, FARK Häkte, får en intagen endast använda sådan utrustning för elektronisk kommunikation som tillhandahålls av Kriminalvården.

I avsnitt 5.4.1 i Kriminalvårdens handbok … (2014:3) framgår bl.a. följande om praktiska förutsättningar för kontakt med offentlig försvarare. [– – –] Målsättningen för telefonkontakt mellan den intagne och dennes offentlige försvarare är att det i normalfallet inte ska ta mer än 15 minuter, från försvararens begäran till dess att den intagne kan ges möjlighet att ringa tillbaka. Detta under förutsättning att den intagne inte är upptagen av något annat. Om den intagne är upptagen ska denne underrättas om att försvararen sökt honom eller henne. Även försvararen ska givetvis få information om att den intagne är upptagen och hur länge. Under kvälls- och nattetid medför häktenas personalbemanning att ombesörjandet av telefonkontakt kan ta något längre tid.

Kriminalvårdens bedömning

– – –

Förekommer det generellt inom myndigheten praktiska hinder för försvarare att komma i kontakt med intagna klienter? Delar Kriminalvården Advokatsamfundets uppfattning att det på senare år har blivit betydligt svårare för försvarare att få omedelbar kontakt med häktade klienter?

Kriminalvården anser att det trots den ansträngda beläggningssituationen inte generellt inom myndigheten förekommer praktiska hinder för försvarare att komma i kontakt med intagna klienter. Däremot konstaterar Kriminalvården, mot bakgrund av de ovan redovisade uppgifterna från myndighetens samtliga regioner, att det på ett antal verksamhetsställen kan finnas praktiska hinder för försvarare att komma i kontakt med intagna klienter och att det vid dessa verksamhetsställen kan ha blivit svårare för försvarare att få omedelbar kontakt med häktade klienter.

Hur lever Kriminalvården upp till målsättningen att andra intagna än den som är gripen, anhållen eller häktad normalt ska ges samma möjlighet till kontakt med sin försvarare? Inom vilken tid anser myndigheten att en intagen i anstalt bör få ringa tillbaka till en offentlig försvarare som sökt honom eller henne?

Att intagna i anstalt ska ha samma rätt till kontakt med sin försvarare som den som är gripen, anhållen eller häktad framgår, utöver av Kriminalvårdens handbok om besök och elektronisk kommunikation (2014:3), även av FARK. Fängelse. Starka skäl att få ringa ett telefonsamtal utanför INTIK-systemet kan finnas för att ringa till en försvarare, även om behovet av kontakt kan tillgodoses på annat sätt. Detta till skillnad mot kontakt med annan advokat än försvararen (se allmänna råd till 7 kap. 13 § FARK Fängelse).

Kriminalvården konstaterar, utifrån uppgifterna från myndighetens regioner, att skyndsam kontakt med försvarare möjliggörs även för intagna i anstalt. Det bör dock beaktas att verksamheten i ett häkte är uppbyggd kring brottmålsprocessen och att syftet är att vara tillgänglig för förhörsledare och försvarare. Dessutom vistas intagna i häkte normalt på den avdelning där de är placerade. I en anstalt ser verksamheten ut på ett helt annat sätt - de intagna kan exempelvis delta i sysselsättning eller programverksamhet inom anstaltsområdet eller vistas i en sporthall eller matsal långt ifrån deras bostadsavdelning. Detta medför att en målsättning om kontakt inom 15 minuter inte alltid är möjlig i anstalt. Det hindrar naturligtvis inte att kontakten ofta kan ske inom denna tid, men huruvida det kan ske beror på förhållandena vid tidpunkten när försvaren kontaktar anstalten. Mot den bakgrunden

anser Kriminalvården att en intagen i anstalt skyndsamt bör få ringa tillbaka till en offentlig försvarare som sökt honom eller henne. Däremot kan det, med tanke på hur verksamheten i anstalt ser ut, inte lämpligen anges en uttrycklig tid inom vilken en sådan återuppringning bör kunna ske.

Hur lever Kriminalvården upp till målsättningarna att telefonkontakt mellan häktade klienter och offentliga försvarare under kontorstid ska komma till stånd inom 15 minuter från försvarets begäran till dess att den intagne kan ges möjlighet att ringa tillbaka respektive att en offentlig försvarare under dagtid ska kunna träffa sin klient inom 15 minuter från försvarets ankomst till häktet, även om besöket inte är föranmält?

Kriminalvården konstaterar att merparten av landets häkten lever upp till den ovannämnda målsättningen om kontakt inom 15 minuter trots myndighetens ytterst ansträngda beläggningssituation. Häktena Bomhus, Sollentuna, Tidaholm, Göteborg, Jönköping, Malmö och Helsingborg har framfört särskilda svårigheter att leva upp till målsättningen. Vissa av dessa häkten är s.k. säkerhetshäkten, vilket innebär att särskild inpasseringskontroll genomförs.

Vilka åtgärder vidtar Kriminalvården på nationell nivå för att tillgodose de intagnas behov av snabb och smidig kontakt med sina försvarare, trots den ansträngda beläggningssituationen?

Kriminalvården arbetar intensivt med att öka platskapaciteten på både lång och kort sikt och avser att i lokalförsörjningsprojekt och verksamhetsanalyser ytterligare beakta att det ska finnas möjlighet till skyndsam kontakt mellan intagna klienter och deras försvarare.

Avseende AA:s anmälan mot anstalten Fosie framförde Kriminalvården sammanfattningsvis följande. Det har inte gått att närmare utreda varför AA inte blev uppringd men det saknas skäl att ifrågasätta hans uppgifter. Befintliga rutiner för hantering av advokatsamtal har inte följts och hanteringen har inte varit acceptabel. Anstaltsledningen ser allvarligt på det inträffade och kommer att förtydliga rutinerna avseende ansvarsfördelningen mellan olika funktioner i anstalten när det gäller dessa samtal.

I ett beslut den 24 juni 2025 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Uttalandena i detta beslut tar sikte på intagnas kontakter med offentliga försvarare och sådana privata försvarare som uppfyller de krav som enligt 21 kap. 5 § rättegångsbalken, RB, ställs på offentliga försvarare. För enkelhetens skull talas dock i det följande endast om ”försvarare”.

Den rättsliga reglering som Kriminalvården har redogjort för är relevant i sammanhanget. Det kan tilläggas att den som är gripen, anhållen eller häktad har en ovillkorlig rätt att träffa sin försvarare (21 kap. 9 § RB). Det ställs krav på att kontakten kommer till stånd skyndsamt (se t.ex. JO 2022/23 s. 315, dnr 7164-2020, med hänvisningar). Enligt 3 kap. 4 § första stycket häkteslagen (2010:611) får en intagen i häkte stå i förbindelse med en annan person genom elektronisk kommunikation i den utsträckning det lämpligen kan ske.

Bestämmelsen är tillämplig även på den intagnes kontakter med sin försvarare (se prop. 2015/16:187 s. 27 f.).

Det finns därutöver anledning att beröra vissa mer principiella frågor om brottsmisstänktas rätt till kontakt med försvarare.

Utgångspunkten när det gäller en misstänkts tillgång till försvarare är den grundläggande rätten till en rättvis rättegång som slås fast i 2 kap. 11 § regeringsformen och artikel 6 i Europakonventionen. Europadomstolen har framhållit att en advokat inte kan bistå sin klient om han eller hon inte får tillfälle att samråda med klienten och att denne utan sådant samråd inte får tillräckliga möjligheter att förbereda sitt försvar (se Danelius m.fl., Mänskliga rättigheter i europeisk praxis [2023, version 6, JUNO] s. 420 f., samt Campbell och Fell mot Förenade kungariket, nos. 7819/77 och 7878/77, § 99, 28 juni 1984).

Enligt artikel 48 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ska var och en som har blivit anklagad för en lagöverträdelse garanteras respekt för rätten till sitt försvar. Rätten till försvarare har utvecklats och förtydligats genom Europaparlamentets och rådets s.k. försvarardirektiv (2013/48/EU). Direktivet har införlivats i svensk rätt, bl.a. genom ändringar i bestämmelserna 21 kap. 9 § RB och 3 kap. 4 § häkteslagen.

I sammanhanget kan även nämnas att det av de europeiska fängelsereglerna framgår att alla intagna har rätt till juridisk rådgivning och att konsultera en juridisk rådgivare. För häktade gäller därutöver att alla nödvändiga resurser ska ställas till förfogande för att hjälpa dem med att förbereda sitt försvar och träffa sitt juridiska ombud. (Se artikel 23.1 och 2 samt 95.2 och 98.2 i bilagan till Europarådets ministerkommittés rekommendation Rec[2006]2-rev till medlemsstaterna avseende de europeiska fängelsereglerna.)

JO har flera gånger framhållit att en brottsmisstänkts tillgång till försvarare är en del av rätten till en rättvis rättegång och en central rättssäkerhetsfråga (se t.ex. tidigare nämnda JO 2022/23 s. 315).

Bedömning

Allmänt om rätten till kontakt med försvarare

JO får relativt ofta klagomål som rör svårigheter för intagna att få tillgång till sina försvarare. Dessa har också ökat i takt med att beläggningssituationen inom Kriminalvården har blivit alltmer ansträngd. Som framgått gjordes därför bedömningen att det fanns anledning att inom ramen för det aktuella ärendet undersöka om det generellt förekommer praktiska hinder för försvarare att komma i kontakt med klienter som är intagna inom Kriminalvården.

För att en person som är misstänkt för brott ska kunna förbereda sitt försvar är det avgörande att han eller hon kan kommunicera med sin försvarare. En intagen inom Kriminalvården är helt beroende av att myndigheten tillhandahåller praktiska förutsättningar för detta. Kriminalvården spelar därmed en avgörande roll för rätten till en rättvis rättegång och det är en självklarhet att myndigheten har ett ansvar för att en intagen får rätten till tillgång till försvarare tillgodosedd. (Se vidare JO 2024 s. 194, dnr 5689-2023 och 5756-2023, samt JO 2024 s. 212, dnr 6346-2023.)

En häktad persons rätt till kontakt med sin försvarare

Av Kriminalvårdens remissvar framgår att det finns en målsättning om att en kontakt mellan en intagen och försvararen på försvararens initiativ som huvudregel ska komma till stånd inom 15 minuter och att detta gäller oberoende av formen för kontakten. Målsättningen är inskriven i myndighetens handbok för besök och elektronisk kommunikation och har tagits fram i samråd med Advokatsamfundet och riksåklagaren.

Den angivna målsättningen måste anses godtagbar utifrån vad som följer av en misstänkts rätt till tillgång till sin försvarare. Det har dock förutsetts att praktiska omständigheter, t.ex. tillgången till personalresurser och när på dygnet kontakten aktualiseras, kan medföra att det tar längre tid att få kontakten till stånd. En sådan fördröjning kan beroende på omständigheterna i det enskilda fallet vara ofrånkomlig och får således ses som acceptabel. Samtidigt kan det inte tillåtas medföra att Kriminalvården på ett generellt plan låter praktiska omständigheter begränsa rätten till tillgång till försvarare och på så sätt urholka rätten till en rättvis rättegång.

Enligt vad som kommer fram i deras respektive yttranden står det klart att Advokatsamfundet och Kriminalvården har delvis olika uppfattning om problembilden i stort. Advokatsamfundet har fört fram att det finns en övergripande problematik avseende försvarares möjligheter att få kontakt med intagna klienter. Kriminalvården anser inte att det generellt förekommer praktiska hinder för försvarare att komma i kontakt med intagna klienter.

Jag noterar emellertid att Kriminalvården medger att sådana hinder kan förekomma på ett förhållandevis stort antal verksamhetsställen och att det bl.a. på några av landets största häkten har blivit svårare för försvarare att få tillräckligt skyndsam kontakt med häktade klienter. Det som i övrigt kommit fram i detta ärende förstärker den bilden. Det finns således anledning till tvekan om huruvida Kriminalvården på ett generellt plan förmår leva upp till kraven på en skyndsam kontakt mellan en intagen och en försvarare.

Verksamheten i ett häkte är som Kriminalvården nämnt uppbyggd för att tillgodose de intressen som gör sig gällande i en brottmålsprocess. En del av kärnuppdraget för ett häkte är att säkerställa fungerande kontakter mellan intagna och deras försvarare. Praktiska svårigheter kan bara i begränsad utsträckning tillåtas att påverka detta. De uppgifter som framgår av myndighetens eget yttrande är därför mycket bekymrande.

En intagen i anstalts rätt till kontakt med sin försvarare

En person som verkställer fängelsestraff kan samtidigt vara misstänkt för annan brottslighet. Han eller hon har då givetvis samma rätt till en rättvis rättegång som andra, inkluderande rätten till tillgång till försvarare.

Till skillnad från rättegångsbalken och häkteslagen innehåller fängelselagen inte några specifika bestämmelser om en intagens rätt till kontakt med sin försvarare. Av 7 kap. 1 § följer att en intagen får ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske. Motsvarande regler om elektronisk kommunikation finns i 7 kap. 4 §.

Vid genomförandet av försvarardirektivet framhöll lagstiftaren att de nämnda bestämmelserna inte ”i första hand” tog sikte på den intagnes försvarare och att det ska till alldeles särskilda omständigheter för att en försvarare ska vägras att besöka eller kommunicera med en klient intagen i anstalt (se a. prop. s. 46 f.). Fängelselagens bestämmelser ansågs förenliga med direktivet och någon mer detaljerad reglering infördes inte.

Även i avsaknad av specifika bestämmelser torde alltså rätten till en rättvis rättegång kräva att de principer om kontakt mellan en intagen och hans eller hennes försvarare som kommer till uttryck i 21 kap. 9 § RB respektive 3 kap. 4 § häkteslagen får genomslag även för intagna i anstalt. De har således samma grundläggande rätt till kontakt med försvarare som brottsmisstänka som är häktade. Med utgångspunkt i Kriminalvårdens remissvar och vad som framgår av myndighetens handbok på området uppfattar jag att myndigheten delar denna uppfattning, vilket givetvis är positivt.

En annan sak är att de vitt skilda verksamheter som bedrivs i häkte respektive anstalt innebär att det får godtas att rätten till kontakt med försvarare får genomslag på delvis olika sätt inom de olika verksamhetsgrenarna. Exempelvis ger Kriminalvården i remissvaret ett antal förklaringar till varför målsättningen om kontakt med försvarare inom 15 minuter inte alltid är möjlig i anstalt och att det med tanke på verksamhetens natur inte lämpligen kan anges en uttrycklig tid inom vilken återuppringning bör kunna ske när en försvarare har sökt en intagen.

Det är dock väsentligt att personalen i anstalterna har kunskap om vikten av att förmedla de aktuella kontakterna så fort det är praktiskt möjligt. Det kan därför finnas anledning för Kriminalvården att utveckla sin handbok för besök och elektronisk kommunikation om kontakter mellan försvarare och intagna i anstalt, i syfte att ge tydlig vägledning till verksamhetsställena.

Anmälan mot anstalten Fosie

Utredningen ger inte svar på frågan varför anstalten Fosie inte återkom till AA efter hans upprepade försök att få kontakt med sin klient men det saknas skäl att betvivla hans beskrivning av händelseförloppet. Hanteringen har varit oacceptabel och inneburit en inskränkning i hans möjligheter som försvarare att ta tillvara sin klients intressen. Anstalten förtjänar kritik för detta. Jag utgår ifrån att anstalten, om det inte redan är gjort, förtydligar sina rutiner för att undvika att något liknande händer igen.

Avslutande synpunkter

Som tidigare nämnts har Advokatsamfundet och Kriminalvården gett uttryck för delvis olika uppfattning om hur stora svårigheterna är när det gäller försvarares kontakter med intagna. Det är svårt för mig att bedöma omfattningen av problemen men det framstår under alla förhållanden som tydligt att de beskrivna utmaningarna kan kopplas till det ansträngda beläggningsläget inom Kriminalvården.

Yttrandena kom in till JO för relativt lång tid sedan, men det finns enligt min mening inte grund för att tro att situationen har förbättrats. Det är fort-

farande vanligt med klagomål på det aktuella temat. I JO:s tillsyn finns också exempel bl.a. på hur bristen på tillräckliga utrymmen där intagna kan samtala med advokater inverkar negativt på deras möjligheter att förbereda sitt försvar (se bl.a. rapport från JO:s Opcat-enhet, ”Dubbelbeläggningens konsekvenser för intagna i häkte”, s. 34, och protokollet från inspektion av häktet Göteborg i september 2022, dnr 6818-2022).

I ett annat beslut denna dag har jag uttalat mig om rätten för intagna att kommunicera konfidentiellt med försvarare (dnr 7632-2023 och 944-2024). Jag har där uttalat allvarlig kritik mot häktet Sollentuna för att ha infört en rutin som sammantaget innebär oacceptabla begränsningar av de intagnas rätt att ha kontakt med försvarare per telefon. I samma beslut har jag även gjort uttalanden om huruvida ett visst rum i häktet Ystad kan anses vara lämpligt för sådana samtal. Särskilt ärendet avseende häktet Sollentuna illustrerar tydligt hur beläggningssituationen på ett högst konkret sätt kan begränsa intagnas tillgång till försvarare.

Det finns en uppenbar risk att konsekvenserna av överbeläggningen i praktiken kan leda till en urholkning av misstänktas rätt till tillgång till försvarare och i förlängningen till en rättvis rättegång. Dessa tendenser är oroväckande och jag utgår ifrån att Kriminalvården tar frågorna på största allvar. Myndigheten är inne i en period av omfattande om- och nybyggnationer. Det är viktigt att Kriminalvården inom ramen för dessa planerar för och säkerställer de praktiska förutsättningarna för försvararkontakter, t.ex. ifråga om besöksrum och lämpliga utrymmen för intagna att tala i telefon ostört (jfr JO 2024 s. 161, dnr 1037-2023).

Ärendet föredrogs av seniora rättssakkunniga Mattias Karlsson och rättssakkunniga Anton Lindgren. I beredningen deltog även byråcheferna Catrine Björkman och Johan Thorblad.

Intagna på två avdelningar i en anstalt har placerats i avskildhet enligt 6 kap. 8 § fängelselagen trots att det saknats rättsliga förutsättningar för det

(Dnr 6961-2023, 7536-2023)

Beslutet i korthet: Anstalten Hällby har vid två tillfällen avskilt samtliga intagna vid en avdelning enligt 6 kap. 8 § fängelselagen för att utreda misstänkt misskötsamhet. Vid tidpunkten för besluten kände anstalten inte till vilka intagna som hade varit inblandade i händelserna och därför misstänktes samtliga för misskötsamhet.

Enligt JO är en förutsättning för avskildhet enligt bestämmelsen att den intagne som beslutet avser kan knytas till den misstänkta misskötsamheten, vilket innebär att Kriminalvården måste kunna peka på konkreta omständigheter som talar för att en intagen faktiskt har varit inblandad i händelsen eller annars har ett relevant samband till den. Endast på det sättet kan myndigheten säkerställa att varje intagen får en individuell prövning av förutsättningarna för avskildheten. Det faktum att en intagen inte direkt kan uteslutas

från delaktighet kan således inte anses utgöra en sådan konkret omständighet som 6 kap. 8 § fängelselagen förutsätter.

Enligt JO:s bedömning har det vid de aktuella tillfällena saknats rättsliga förutsättningar för att placera samtliga intagna på respektive avdelning i avskildhet med stöd av 6 kap. 8 § fängelselagen. Anstalten Hällby kritiseras därför för tillämpningen av bestämmelsen.

I beslutet kritiseras anstalten också för att inte ha tillgodosett intagnas rätt till en timmes daglig utomhusvistelse under tiden i avskildhet. Vidare uttalar sig JO om förutsättningarna för avskildhet enligt 6 kap. 5 § fängelselagen.

Anmälan

I två anmälningar till JO framförde AA (dnr 6961-2023) och BB (dnr 7536-2023) klagomål mot Kriminalvården, anstalten Hällby, för handläggningen av ärenden om avskildhet m.m.

AA uppgav bl.a. följande. Den 24 augusti 2023 låste anstalten in alla intagna på hans avdelning efter att en medintagen hade utsatts för våld. Under inlåsningen fick de inte komma ut på promenad och han tilläts inte heller ringa till sin advokat trots att han snart skulle på en förhandling i domstol.

BB beskrev bl.a. följande. Den 15 september 2023 gick larmet och samtliga intagna på hans avdelning låstes in. Dagen därpå fick de del av avskildhetsbeslut samt underrättades om att de var misstänkta för hot och våld mot tjänsteman. Enligt personalen var det inte något personligt eftersom alla intagna var misstänkta. Han uppfattade att de blev inlåsta på grund av att det inte fanns plats på isoleringen för en utpekad intagen. Det är fråga om kollektiv bestraffning. De intagna fick inte ens någon frisk luft.

Båda anmälningarna behandlas i detta beslut.

Utredning

Inledningsvis hämtades beslut om avskildhet och daganteckningar beträffande AA och BB in från anstalten.

JO uppmanade därefter Kriminalvården att yttra sig över och att redovisa sin bedömning av det som hade kommit fram. Myndigheten skulle särskilt beröra frågan om det hade funnits grund för att avskilja samtliga intagna på respektive avdelning enligt 6 kap. 8 § fängelselagen.

I remissvaret anförde Kriminalvården, genom den tillförordnade chefen för sektionerna för verksjuridik vid huvudkontoret, i huvudsak följande [där benämns AA och BB med initialer]:

Utredning

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från Kriminalvårdens region Mitt, som i sin tur har hämtat in uppgifter från anstalten Hällby. Berörd befattningshavare har getts möjlighet att lämna synpunkter. Av utredningen framgår i huvudsak följande.

Dnr 6961-2023

Avskildhet

Den 25 augusti 2023 kl. 12.00 påbörjades en avskildhet enligt 6 kap. 5 § fängelselagen (2010:610), FäL. Anledningen till det var att personal hade sett en intagen med tydliga skador i ansiktet. Det kunde konstateras att den intagne hade utsatts för våld och samtliga intagna placerades i avskildhet för att ordningen och säkerheten skulle kunna upprätthållas. I inledningsskedet var det för anstalten okänt vem eller vilka intagna som kunde ligga bakom våldet. Eftersom ingen intagen kunde uteslutas, misstänktes samtliga intagna för misskötsamhet och en utredning inleddes. Den 26 augusti 2023 kl. 9.40 ändrades avskildheten till att avse avskildhet enligt 6 kap. 8 § FäL, eftersom det ansågs absolut nödvändigt för att inte äventyra syftet med utredningen.

Som en del i utredningen hölls förhör med samtliga intagna och upprepade förhör med några av de intagna. Vid avdelningen fanns 16 intagna, varför åtgärden var tidskrävande. Flera av de intagna på avdelningen hade kopplingar till olika kriminella nätverk. Den tystnadskultur som finns ute i samhället finns även i anstalt och ett flertal av de intagna vägrade att delta i förhör, vilket gjorde händelsen svårutredd. Det framkom dock uppgifter om att merparten av de intagna på avdelningen sympatiserade med gärningen. Det kunde därför misstänkas att misshandeln var anstiftad av annan eller andra. Utöver att förhör hölls granskades övervakningsfilm. Anstalten kunde till slut, i huvudsak baserat på vad som framkom genom övervakningsfilm, konstatera att tre intagna deltagit i en misshandel mot en ensam intagen. Misskötsamhet kunde därför endast styrkas mot de tre intagna som syntes på övervakningsfilmen. Efter att förflyttningar av intagna genomförts och utredningsarbetet bedömts vara klart hävdes avskildheten den 30 augusti 2023 kl. 9.38.

Möjlighet att vistas utomhus

På aktuellt våningsplan finns två avdelningar med plats för 16 intagna på respektive avdelning. Avdelningarna är differentierade från varandra men hanteras av samma personalgrupp. Om den ena avdelningen avskiljs, fortsätter verksamheten som normalt för den andra avdelningen. I detta ärende var ena avdelningen avskild. En avskildhet på någon av avdelningarna är särskilt resurskrävande för personalen, eftersom personalen måste se till att varje intagen får bl.a. mat, möjlighet att duscha och sin medicin utdelad. En avskildhet enligt 6 kap. 8 § FäL är extra resurskrävande, eftersom personalen samtidigt måste arbeta aktivt med att förhindra att de intagna kommunicerar med varandra i samband med t.ex. utdelning av mat eller besök i dusch. När stora grupper av intagna avskiljs brukar anstalten välja att prioritera utredningsarbetet för att kunna häva avskildheten så snart som möjligt. Anstalten gör normalt även överväganden om att kalla in extra personal för att hantera dylika händelser skyndsamt. På grund av rådande personalläge, vari anstalten redan hade personal inlånad från andra verksamhetsställen för att klara den dagliga verksamheten, fanns inte möjlighet att ta in extra personal.

Promenadgården på aktuell avdelning ligger i anslutning till bostadsrummen. Anstalten bedömde det vara av avgörande betydelse för utredningen att de intagna inte hade kontakt med varandra. För att kunna ge möjlighet till promenad hade två medarbetare behövt avvaras sammanlagt åtta timmars promenadtid per dag. Det fanns inte någon praktisk möjlighet för personalen att genomföra detta.

Anstalten har tidigare i samband med större avskildheter låtit ett fåtal intagna i taget vistas på promenadgården i sällskap av personal för att garantera att de intagna inte skulle ha kontakt med de kvarvarande på avdelningen eller på annat sätt föra en dialog som riskerar att störa utredningen.

Detta skedde inte vid aktuell händelse, eftersom det bedömdes ta resurser från utredningsarbetet och därmed riskera att förlänga tiden i avskildhet. I vissa fall kan anstalten i stället erbjuda en kortare enskild utevistelse till varje intagen. Även detta hade krävt att två personal närvarat tillsammans med den intagne på promenadgården, vilket skulle ha tagit resurser från utredningen och därmed förlängt utredningstiden.

Samtal till advokat

Den 22 augusti 2023 fick AA ett beslut, av vilket framgår att han fick tillstånd att ringa ett samtal till sin advokat. Den 23 augusti 2023 ringde han det beviljade samtalet till sin advokat. Det finns därefter inte någon ansökan om att få ringa advokaten och därmed inget beviljat tillstånd. Trots det har AA enligt uppgift från avdelningen fått ringa ytterligare ett samtal den 28 augusti 2023. Han har alltså ringt till advokaten under pågående avskildhet. AA var kallad till förhandling den 4 och 11 september 2023.

Dnr 7536-2023

Den 15 september 2023 kl. 8.03 påbörjades en avskildhet enligt 6 kap. 5 § FäL. Den 16 september 2023 kl. 8.00 ändrades avskildheten till att avse en avskildhet enligt 6 kap. 8 § FäL. Avskildheten hävdes den 18 september 2023 kl. 13.50. På avdelningen är 16 intagna placerade. Flera av de intagna på avdelningen hade kopplingar till olika kriminella nätverk. Bakgrunden till avskildheten var följande. Säkerhetsläget på avdelningen hade under den gångna veckan förändrats och personal hade fått utstå implicita hot och ett allmänt olämpligt bemötande från de intagna. I samband med upplåsningen den 15 september 2023 uttalade en intagen allvarliga hot mot personalen och kastade en kudde mot dem. Personalen aktiverade överfallslarmet och samtliga intagna på avdelningen placerades i avskildhet enligt 6 kap. 5 § FäL, eftersom det bedömdes vara nödvändigt för att kunna upprätthålla ordningen och säkerheten. Den intagne som utförde gärningen verkställde inte ett fängelsestraff utan var tagen i förvar. Enligt anstaltens bedömning var den intagne mer sårbar och mottaglig för påverkan jämfört med andra på avdelningen. Anstalten misstänkte därför att medintagna hade tvingat eller förmått den intagne att hota och angripa personalen. Vilka intagna som kunde ligga bakom detta var okänt och ingen på avdelningen kunde uteslutas, varför samtliga misstänktes för misskötsamhet. En utredning om misskötsamhet inleddes och det bedömdes vara absolut nödvändigt att avskilja de intagna enligt 6 kap. 8 § FäL för att syftet med utredningen inte skulle äventyras.

Under utredningen granskades bl.a. övervakningsfilm och hölls förhör med de intagna. Som redogjorts för ovan finns den tystnadskultur som finns ute i samhället även i anstalt och flera intagna vägrade att delta i förhör, så även BB Detta ledde till att frågan om misskötsamhet blev svårutredd och att de bakomliggande orsakerna till vålds- och hothändelsen förblev oklara. BB:s delaktighet i skeendena kunde inte heller styrkas. Avskildheten hävdes därför den 18 september 2023, efter att utredningsarbetet bedömdes vara klart och fortsatta skäl för avskildhet därmed saknades.

Möjlighet att vistas utomhus

Omständigheterna och övervägandena i detta fall var identiska med de som redogjorts för ovan under samma rubrik för dnr 6961-2023. Anstalten gjorde därmed av samma skäl bedömningen att det förelåg synnerliga skäl mot utomhusvistelse den 15, 16 och 17 september för samtliga intagna som var avskilda med anledning av incidenten.

– – –

Kriminalvårdens bedömning

Kriminalvården ska bl.a. särskilt vidta åtgärder som syftar till att brottslighet under verkställigheten förhindras. Kriminalvården har även ett ansvar för att upprätthålla ordningen och säkerheten i anstalt, så även personalens säkerhet. Det är därför av stor vikt att den typ av händelser som det är fråga om utreds.

Dnr 6961-2023

Anstalten kunde inte utesluta någon intagen från inblandning i våldsincidenten och det fanns många på avdelningen som sympatiserade med gärningen. Anstalten bedömde därför initialt att samtliga intagna på avdelningen var misstänkta för misskötsamhet och att det, för att syftet med utredningen av misskötsamheten inte skulle äventyras, var absolut nödvändigt att placera samtliga intagna på avdelningen i avskildhet. Kriminalvården delar den bedömningen. Som framgått var händelsen svårutredd och utredningen tidskrävande. Kriminalvården konstaterar att anstalten trots det arbetade skyndsamt och att avskildheten hävdes så snart utredningen av misskötsamheten var avslutad.

Promenadgården ligger i anslutning till de intagnas bostadsrum. För att garantera att de intagna inte kunde kommunicera med varandra, och därmed äventyra utredningen, hade det krävts personalresurser i den omfattning som redogjorts för ovan. Eftersom det saknades möjlighet att begära in ytterligare personal, prioriterade anstalten att skyndsamt utreda misskötsamheten för att så snart som möjligt kunna häva avskildheten. Det saknades därmed praktiska förutsättningar att låta de intagna vistas utomhus under avskildheten. Detta är beklagligt men innebär, enligt Kriminalvårdens bedömning, att det förelåg synnerliga skäl mot att ge de intagna möjlighet att vistas utomhus en timme varje dag.

Kriminalvården konstaterar att anstalten prioriterade att AA skulle få ringa sin advokat och att samtal genomfördes. Att AA skulle ha nekats att ringa sin advokat stämmer alltså inte.

Dnr 7536-2023

Inledningsvis avskildes samtliga intagna på avdelningen, eftersom personalen inte kunde utföra sina uppgifter och upprätthålla ordningen och säkerheten samtidigt som en intagen uttalade hot och kastade föremål mot dem. Eftersom det misstänktes att någon eller några tvingat eller förmått den aktuelle intagne att uppträda som han gjorde, behövde det utredas vem eller vilka som låg bakom den intagnes agerande. Samtliga intagna på avdelningen misstänktes därför för misskötsamhet. För att inte äventyra syftet med utredningen av misskötsamheten bedömde anstalten att det var absolut nödvändigt att avskilja samtliga intagna på avdelningen. Kriminalvården delar den bedömningen. Som framgått var även denna händelse svårutredd och utredningen tidskrävande. Anstalten arbetade trots det skyndsamt och avskildheten hävdes så snart utredningen var avslutad. Kriminalvården, som konstaterar att avskiljningen av samtliga intagna på avdelningen grundade sig i de ovannämnda omständigheterna, har inte utrett om avskildhetsavdelningen i anstalten var fullbelagd vid det aktuella tillfället. I fråga om möjligheten att vistas utomhus gör Kriminalvården samma bedömning som i ärende med dnr 6961-2023.

I ett beslut den 1 september 2025 anförde *stf JO Karin Almgren* följande:

Rättslig reglering

Följande bestämmelser i fängelselagen (2010:610) är aktuella för bedömningen i ärendena.

Verkställigheten får inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av fängelselagen eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. En kontroll- eller tvångsåtgärd får endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas (1 kap. 6 §).

En intagen ska ges möjlighet att vistas utomhus minst en timme varje dag, om det inte finns synnerliga skäl mot det (4 kap. 1 §).

En intagen ska under den tid då han eller hon är skyldig att utföra eller delta i sysselsättning vistas tillsammans med andra intagna (gemensamhet), om inte annat anges i fängelselagen eller följer av sysselsättningens särskilda beskaffenhet (6 kap. 1 §).

Intagna får tillfälligt hållas avskilda från varandra, om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas (6 kap. 5 §).

Under utredning av frågor enligt 12 kap. 1 § fängelselagen eller enligt 26 kap. 6 a och 7 §§ brottsbalken får en intagen tillfälligt hållas avskild från andra intagna i den utsträckning det är absolut nödvändigt för att syftet med utredningen inte ska äventyras. Den intagne får inte hållas avskild under längre tid än fyra dygn (6 kap. 8 §).

En intagen som bryter mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten får tilldelas en varning. Detta kan leda till att den villkorliga frigivningen skjuts upp. Frågor om varning eller uppskjutande av villkorlig frigivning ska avgöras skyndsamt. Innan ett beslut om varning meddelas ska förhör hållas med den intagne (12 kap. 1–4 §§).

Bedömning

Allmänna utgångspunkter

Anstalten Hällby har vid två tillfällen placerat alla intagna på en avdelning i avskildhet, inledningsvis med stöd av 6 kap. 5 § och därefter 6 kap. 8 § fängelselagen. Jag har tagit del av besluten som rör AA och BB samt utgår från att besluten för resterande intagna i väsentliga delar överensstämmer med dessa.

Det som JO främst granskar är att myndigheterna har handlagt ärenden på ett korrekt sätt. JO brukar inte ta ställning till om myndigheters beslut är riktiga i sak. Placering i avskildhet är dock en ingripande tvångsåtgärd som dessutom används i en miljö där människor redan är berövade sin frihet. Det är därför av stor vikt att regleringen tillämpas noggrant och korrekt. Av det skälet finner jag anledning att frångå den nämnda principen och undersöka om det har funnits rättsliga förutsättningar för att hantera händelserna på det sätt som anstalten Hällby har gjort. Jag kommer även att göra uttalanden om utomhusvistelse i samband med avskildhet.

Besluten om placering i avskildhet enligt 6 kap. 5 § fängelselagen

Gemensamheten i en anstalt, en viss avdelning eller del av en avdelning kan enligt 6 kap. 5 § fängelselagen upplösas vid händelse av att t.ex. ett larm utlöses, elektriciteten är ur funktion, otillåtna föremål kommer i omlopp och vid hotfulla eller våldsamma situationer. Bestämmelsen tar alltså sikte på mer eller mindre akuta lägen (jfr mitt beslut denna dag i ärende med dnr 647-2024). Det finns inte något krav på att en intagen som hålls avskild ska kunna knytas till de omständigheter som ligger till grund för beslutet att avskilja intagna från varandra. Avskiljandet ska dock vara tillfälligt och får inte pågå längre än vad som är nödvändigt för att Kriminalvården ska kunna hantera situationen, i normalfallet inte mer än några timmar eller något dygn (se prop. 2009/10:135 s. 138).

Genom utredningen har det framkommit att avskildhetsplaceringarna som inleddes den 25 augusti 2023 föranleddes av att personal hade sett en intagen med tydliga skador i ansiktet, medan avskildheterna den 15 september 2023 hade sin grund i ett förändrat säkerhetsläge som slutade med att en intagen vid upplåsning uttalade allvarliga hot och kastade en kudde mot personal. Värt att notera är att det inte har varit fråga om att kriminalvårdspersonal t.ex. har uppmärksammat ett pågående slagsmål mellan intagna eller att flera intagna har angripit personalen. Det som har kommit fram ger mig visserligen inte tillräcklig anledning att kritisera anstalten för besluten om att inledningsvis placera samtliga intagna i avskildhet med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen. Enligt min uppfattning finns det emellertid utrymme att fundera över om händelserna hade en sådan karaktär att 6 kap. 5 § var tillämplig. Utifrån vad Kriminalvården har uppgett om bakgrunden till besluten vill jag peka på att fängelselagen också möjliggör avskiljande av en intagen från medintagna om det är nödvändigt med hänsyn till, såvitt nu är relevant, att det finns en risk för den intagnes eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa. Det här följer av 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen.

Det är utrett att anstalten vid båda dessa tillfällen lät avskildheterna bestå under nästan ett dygn innan anstalten tog ställning till om det var absolut nödvändigt med fortsatt avskildhet enligt 6 kap. 8 § fängelselagen. Även om jag inte finner skäl att kritisera anstalten för den tid som intagna har varit avskilda vill jag understryka att avskildhet enligt paragrafen ska vara endast tillfällig. När den uppkomna situationen är under kontroll måste Kriminalvården således omedelbart häva avskildheten eller ta ställning till om den ska bestå på någon annan grund.

Besluten om placering i avskildhet enligt 6 kap. 8 § fängelselagen

För ett avskiljande vid utredning om misstänkt misskötsamhet enligt 6 kap. 8 § fängelselagen krävs, till skillnad från vad som gäller enligt 6 kap. 5 §, att en individuell bedömning görs för varje intagen. Som framgår av bestämmelsen får en intagen tillfälligt hållas avskild från andra intagna i den utsträckning det är absolut nödvändigt för att syftet med utredningen inte ska äventyras. Redan av kravet på att ett avskiljande ska vara absolut nödvändigt följer att möjlig-

heten bör användas restriktivt. Regleringen medger inte att en intagen hålls avskild i bestraffningssyfte (se prop. 2009/10:135 s. 141).

Som JO tidigare har uttalat måste tre förutsättningar vara uppfyllda för att en intagen ska kunna placeras i avskildhet enligt 6 kap. 8 § (se JO 2014/15 s. 281, dnr 4379-2013 m.fl., och JO:s beslut den 14 februari 2023, dnr 3535-2022). För det första måste det ha inträffat en händelse som kan leda till att en intagen tilldelas en varning eller att den intagnes villkorliga frigivning skjuts upp. Det är alltså inte tillräckligt att det finns en risk för misskötsamhet. För det andra måste den intagne kunna knytas till de aktuella omständigheterna (den misstänkta misskötsamheten). För det tredje måste det finnas en risk för att den intagne om han eller hon inte hålls avskild försvårar sakens utredning. Om någon av dessa tre förutsättningar inte är uppfylld finns det inte utrymme för att placera en intagen i avskildhet med bestämmelsen som grund.

Utredningen ger stöd för att de händelser som låg till grund för besluten om avskildhet i och för sig var sådana att de kunde leda till att en intagen tilldelades en varning eller att den intagnes villkorliga frigivning sköts upp. Frågan blir då om de intagna på respektive avdelning kunde knytas till de misstänkta misskötsamheterna.

I beslutet om avskildhet beträffande AA (dnr 6961-2023) angav anstalten bl.a. följande:

> *BAKGRUND*
>
> – – –
>
> Det är i nuläget oklart vilka som varit inblandade i händelsen och vad den bakomliggande orsaken för denna är. Detta gör att samtliga intagna på avdelningen i nuläget är misstänkta för misskötsamhet. Med anledning av detta har anstalten startat en utredning.
>
> *SKÄL FÖR BESLUTET*
>
> – – –
>
> Mot bakgrund av den våldshändelse som har ägt rum på din avdelning och att anstalten inte heller har kännedom om varken bakgrunden till varför det har hänt eller vilka som har varit inblandade så måste en utredning göras. Med detta så finner anstalten det nödvändigt att Du hålls avskild under den tid som utredningen pågår, detta för att syftet med utredningen eller att säkerheten inte ska kunna äventyras på något sätt.

Beslutet beträffande BB (dnr 7536-2023) motiverade anstalten huvudsakligen enligt följande:

> *BAKGRUND*
>
> […] Det är i nuläget oklart vem eller vilka som är drivande eller delaktiga i denna händelse varför samtliga är misstänkta för misskötsamhet, och anstalten anser att förhållanden på avdelningen behöver utredas i syfte att kunna upprätthålla ordningen och säkerheten på avdelningen samt personals säkerhet till liv och hälsa.

SKÄL FÖR BELSUT

– – –

> Med anledning av ovanstående bakgrund är du misstänkt för misskötsamhet. Anstalten ska utreda detta ärende. Med anledning av aktuell situation finns det risk för att syftet med utredningen äventyras i det fall du är placerad i gemensamhet. Med anledning av detta är det nödvändigt att du ska vara fortsatt placerad i avskildhet till dess att utredningen är klar.

Av beslutsskälen framgår alltså att anstalten, vid tidpunkten för besluten, inte kände till vilka intagna som hade varit inblandade i händelserna och att samtliga därför misstänktes för misskötsamhet. I det följande bortser jag från den intagne som i det ena fallet (dnr 7536-2023) ska ha uttalat hot och kastat en kudde mot personal.

Som jag har redogjort för i det föregående är en förutsättning för avskildhet enligt 6 kap. 8 § fängelselagen att den intagne som beslutet avser kan knytas till den misstänkta misskötsamheten. Det innebär enligt min mening att Kriminalvården måste kunna peka på konkreta omständigheter som talar för att en intagen faktiskt har varit inblandad i händelsen eller annars har ett relevant samband till den. Endast på det sättet kan myndigheten säkerställa att varje intagen får en individuell prövning av förutsättningarna för avskildheten. Kriminalvården har argumenterat för att eftersom ingen intagen kunde uteslutas från delaktighet i respektive händelse så misstänktes samtliga. Jag delar inte Kriminalvårdens uppfattning att paragrafen ger utrymme för ett sådant synsätt men är medveten om att JO tidigare inte har haft några synpunkter på ett liknande resonemang (jfr JO 2009/10 s. 124, dnr 173-2007). Det faktum att en intagen inte direkt kan uteslutas från delaktighet kan enligt min bedömning inte anses utgöra en sådan konkret omständighet som 6 kap. 8 § fängelselagen förutsätter.

I sammanhanget ska det uppmärksammas att anstalten som en del av utredningen av båda händelserna har granskat övervakningsfilmer. När det gäller det ena fallet, dnr 6961-2023, är det dessutom sådant material som till slut har varit huvudsakligen avgörande för bedömningen att ett fåtal intagna befunnits skyldiga till misskötsamhet. Det framgår inte av remissvaret när anstalten tog del av materialet i fråga men det framstår som naturligt att om den typen av åtgärd hade vidtagits i ett mycket tidigt skede så borde anstalten relativt snabbt ha kunnat få en närmare uppfattning om vilka intagna som var inblandade i händelserna.

Jag noterar dessutom att Kriminalvården i det ena fallet (dnr 6961-2023) har redogjort för att många medintagna sympatiserade med gärningen och att den kunde vara anstiftad av andra på avdelningen. Beträffande det andra fallet (dnr 7536-2023) har myndigheten angett att det kunde misstänkas att någon eller några hade tvingat eller förmått den intagne att hota och angripa personal. Det kan konstateras att några sådana omständigheter inte nämns i besluten om avskildhet.

Det har följaktligen inte kommit fram något som talar för att samtliga intagna vid tidpunkten för avskiljandena kunde knytas till respektive misstänkt misskötsamhet. Inte heller verkar detta ha berott på någon brist i dokumentationen eller hur besluten har utformats (se t.ex. det tidigare nämnda beslutet från JO den 14 februari 2023). Till skillnad från Kriminalvården bedömer jag

att det har saknats rättsliga förutsättningar för att placera samtliga intagna på respektive avdelning i avskildhet med stöd av 6 kap. 8 § fängelselagen. Anstalten Hällby förtjänar därför kritik för hur bestämmelsen har tillämpats.

Utomhusvistelse m.m.

Rätten till en timmes daglig utomhusvistelse enligt 4 kap. 1 § fängelselagen är en grundläggande rättighet som Kriminalvården bara kan neka en intagen om det finns synnerliga skäl. Sådana skäl kan föreligga om det uppstår en oförutsedd situation där det är nödvändigt att hålla de intagna avskilda från varandra och det till följd därav saknas praktiska förutsättningar att låta de intagna vistas utomhus (se prop. 2009/10:135 s. 131).

Ett häkte eller en anstalt som placerar intagna i avskildhet har en skyldighet att omedelbart påbörja planeringen för att så snart som möjligt kunna erbjuda de intagna en timmes daglig utomhusvistelse. Verksamhetsstället måste aktivt vidta åtgärder för att hantera den situation som gjort att intagna nekas promenad, t.ex. genom att kalla in extrapersonal. (Se JO:s beslut den 23 januari 2023, dnr 844-2022, och däri gjorda hänvisningar.)

I samband med de aktuella avskildheterna fick de intagna inte komma ut på promenad under knappt fem respektive drygt tre dygn. Skälet till detta var promenadgårdarnas placering i förhållande till avdelningarnas bostadsrum och att det inte fanns möjlighet att kalla in extrapersonal. Jag är medveten om att Kriminalvården befinner sig i ett ansträngt läge. Trots det vill jag understryka att personalbrist inte är en godtagbar anledning att över tid begränsa intagnas rätt till utomhusvistelse. Anstalten Hällby kan därför inte undgå kritik för det inträffade.

Jag vill här lyfta fram att JO på senare tid har tagit emot flera anmälningar mot olika anstalter som handlar om att intagna inte har fått en timmes utomhusvistelse i samband med avskildhetsplaceringar. Några av dessa ärenden har avslutats med att verksamhetsställena har påmints om gällande reglering och JO:s tidigare uttalanden (se t.ex. dnr 3597-2025 och 5383-2025). Möjligheten att begränsa rätten till en timmes promenad är som jag har redogjort för ytterst snäv. Det är därför oroväckande att inskränkningar i denna rättighet tycks vara relativt vanligt förekommande inom Kriminalvården.

Det som har framkommit om AA:s advokatkontakter motiverar inte något uttalande från min sida.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Sanna Ekman. I beredningen deltog även byråchefen Catrine Björkman.

Om praktiska förutsättningar för intagna i häkte att ostört tala i telefon med sina försvarare

(Dnr 7632-2023, 944-2024)

Beslutet i korthet: Häktet Sollentuna har infört en rutin för advokatsamtal som innebär att en försvarare kan kontakta en intagen vid vilken tidpunkt som helst, men att en intagen som huvudregel inte får ringa sin försvarare efter kl. 17.

JO konstaterar att det kan behöva godtas att ett häkte begränsar möjligheterna för intagna att ringa försvarare under vissa tider på dygnet. En generell gräns så tidig som kl. 17 är dock enligt hans mening en allt för långtgående begräsning av rätten till kontakt med försvarare. Utredningen visar också att det inte är möjligt för en intagen som delar cell att prata enskilt med sin försvarare efter den tiden. Häktets rutin i den delen står enligt JO i strid med den grundläggande rätten till förtrolig kommunikation med försvararen.

Sammantaget innebär häktets rutin enligt JO oacceptabla begränsningar av de intagnas rätt att ha kontakt med försvarare per telefon. Häktet förtjänar allvarlig kritik för detta och JO förutsätter att rutinen ses över.

I beslutet gör JO även uttalanden om huruvida ett visst rum i häktet Ystad är lämpligt för advokatsamtal.

Anmälningar

I varsin anmälan till JO klagade AA och BB på de intagnas möjligheter till kontakt med försvarare i häktet Sollentuna respektive i häktet Ystad.

AA angav i huvudsak följande (JO:s ärende dnr 944-2024). Häktet Sollentuna har infört en ny rutin som innebär att en intagen inte får ringa sin försvarare efter kl. 17 på vardagar och inte alls på helger. Intagna borde ha rätt att ringa sina försvarare vilken tid på dygnet som helst. De flesta advokater hänvisar också sina klienter att ringa efter kl. 17 eftersom de är upptagna dagtid med bl.a. att sitta i förhandlingar.

BB förde fram flera klagomål mot häktet Ystad (JO:s ärende 7632-2023). När det gällde en intagens möjlighet att prata fritt och ostört med sin försvarare per telefon angav han i huvudsak följande.

De intagna får av säkerhetsskäl inte ta med de bärbara telefonerna som finns i häktet till avdelningen. De får istället prata med sina försvarare i ett utrymme i anslutning till personalens kontor, som är avskilt med en glasdörr. Personalen kan höra vad som sägs och behöver dessutom passera genom utrymmet för att ta sig till kontoret. Intagna som har egna rum kan få in en bärbar telefon efter inlåsning, men de som är placerade i dubbelbelagda rum kan inte prata med sina förvarare på kvällstid.

Utredning

Häktet Sollentuna

Inledningsvis hämtade JO in upplysningar och handlingar om häktet Sollentunas rutin för advokatsamtal.

I ett informationsblad till intagna som häktet hade tagit fram angavs följande om den nya rutinen:

> Samtal som önskas ringa till advokat ska företrädelsevis ske vardagar under kontorstid, det vill säga kl 08.00 till 17.00, om inte särskilt ömmande skäl föreligger. Häktets möjligheter att hantera telefoni är begränsad efter kl 17.00.
>
> Vid begäran om att ringa till advokat efter kl 17:00 kommer personal att hänvisa dig till att återkomma nästkommande dag mellan kl 8.00 och 17.00.
>
> Om din advokat ringer in till häktet efter kl 17:00 så kopplas samtalet fram till dig.
>
> Om du bor i ett rum med annan intagen är det inte möjligt med enskilt samtal med advokat efter kl 17.00. Advokat kommer att få information om att samtalet ej kan ske enskilt och kommer att ske i närvaro av annan intagen. Det är advokaten som avgör om hen ändå vill utföra samtalet eller vänta till nästkommande dag under kontorstid för att ges möjlighet till enskilt samtal.

I skriftliga upplysningar som en kriminalvårdsinspektör i häktet lämnade till JO redovisas följande om rutinen:

> Vi (ledningen på häktet Sollentuna) införde en ny rutin gällande advokatsamtal som intagna önskar att utföra efter kl 17.00. Bakgrunden till detta var att vi haft flertalet advokater som bett om att inte blir ringda efter 17.00 och inte heller på helgerna, framförallt efter kl 17.00. Rutinen berör intagna som önskar ringa advokat efter kl 17.00 mån-sön, ej advokater som ringer in till oss för att komma i kontakt med intagen. Alla advokater som ringer in till oss kopplas fram och får utföra samtal oavsett tid på dygnet. Utöver att advokater framfört klagomål så har vi en avsevärt lägre bemanning efter kl 17.00. Vi nekar inte samtal per automatik utan gör en bedömning kring hur akut den intagnes behov är. Ömmande skäl som t.ex huvudförhandling kommande dag eller en överenskommen tid för samtal med advokat utför vi efter 17.00.
>
> Fredag den 5 januari 2024 gick jag (företrädde ledningen) ut med information till personal om att ny rutin ska börja gälla från 8 jan 2024. De informerades också om att deras respektive chefer hade ett informationsblad som personalen kunde dela ut till de intagna. Oturligt nog skrev jag texten på ett sådant sätt att det kunde uppfattas som att rutinen gällde endast måndag till fredag. En tid senare fick vi i ledningen till oss att personalen uppfattade rutinen olika då begreppet kontorstid fanns med i texten. Vi kom med en rättelse den 26 januari och respektive chef förtydligande för personal som i sin tur kunde förtydliga och framföra information till de intagna.
>
> Vi (ledningen) har efter rättelsen upplevt att rutinen efterföljs av personalen.

Därefter begärde JO att Kriminalvården skulle yttra sig över häktets rutin för advokatsamtal. Myndigheten skulle särskilt beröra hur rutinen förhåller sig till bestämmelserna om att en person som är häktad har rätt att träffa och kommunicera i enrum med sin försvarare.

Kriminalvården, genom den tillförordnade chefen för sektionerna för verksjuridik, yttrade sig i huvudsak enligt följande:

Utredning

Uppgifter om omständigheterna har hämtats in från Kriminalvårdens region Stockholm, som i sin tur hämtat in uppgifter från häktet Sollentuna och den dokumentation som redan skickats till JO från häktet Sollentuna. Berörda befattningshavare har fått möjlighet att lämna synpunkter.

Den 8 januari 2024 infördes en ny rutin för telefonsamtal från intagna till advokater efter kl. 17.00. Anledningen till den nya rutinen var att flera advokater hade bett häktet att inte bli uppringda efter kl. 17.00 och inte heller på helgerna, främst efter kl. 17.00. Rutinen berör intagna som önskar ringa advokat efter kl. 17.00 samtliga veckodagar. Samtal nekas inte per automatik utan en bedömning görs i varje enskilt fall. Rutinen berör inte advokater som ringer in till häktet för att komma i kontakt med en intagen. I sådana fall möjliggörs alltid samtal, oavsett tid på dygnet.

På grund av beläggningssituationen är flera rum dubbelbelagda, dvs. att det bor två intagna i ett bostadsrum. Dessutom är häktets personalbemanning avsevärt lägre efter kl. 17.00. I de fall en intagen bor i ett rum med en annan intagen är det därför för närvarande inte möjligt att ha ett enskilt samtal med advokat efter kl. 17.00. Om en intagen i ett dubbelbelagt rum önskar ringa sin advokat efter kl. 17.00, hänvisas den intagne i första hand till att ringa kommande dag mellan kl. 8.00 och 17.00. En bedömning görs dock alltid utifrån angelägenheten. Advokaten informeras alltid om att den intagne är dubbelbelagd och att samtalet måste ske i närvaro av en annan intagen, om samtalet inte kan anstå till nästkommande dag.

Rättslig reglering

Av 21 kap. 9 § andra stycket rättegångsbalken följer att den som är gripen, anhållen eller häktad har rätt att träffa sin försvarare. Om den misstänkte har rätt att träffa sin försvarare ska det få ske i enrum.

Av 3 kap. 4 § häkteslagen (2010:611) följer bland annat att en intagen får stå i förbindelse med en annan person genom elektronisk kommunikation i den utsträckning det lämpligen kan ske. Elektronisk kommunikation mellan en intagen och hans eller hennes offentliga försvarare får inte vägras. Detsamma gäller elektronisk kommunikation mellan en intagen och en försvarare som den intagne har utsett om försvararen uppfyller de krav som ställs i 21 kap. 5 § första stycket rättegångsbalken.

Av 3 kap. 5 § andra stycket häkteslagen följer att elektronisk kommunikation mellan en intagen och hans eller hennes försvarare inte får avlyssnas.

Rutinerna för offentliga försvarares kontakt med häktade klienter beskrivs i Kriminalvårdens handbok om besök och elektronisk kommunikation (2014:3), avsnitt 5.4.1. Där anges bland annat följande. Kriminalvården har samrått med Advokatsamfundet och Riksåklagaren kring de praktiska förutsättningarna för offentliga försvarares kontakt med häktade klienter. Följande rutiner har utarbetats kring möjligheten för offentliga försvarare att ha telefonkontakt med sina klienter samt de tider som offentlig försvarare kan besöka intagna klienter och de förutsättningar som råder under besöket. En offentlig försvarare till en häktad eller anhållen har rätt att kontakta sin klient under dygnets alla timmar. Tidpunkten på dygnet för telefonsamtal och oanmälda besök kan dock påverka tidsåtgången för att kunna arrangera telefonkontakten eller besöket. Oavsett om en föranmälan skett eller inte och oavsett tid på dygnet ska dock givetvis väntetider hållas så korta som möjligt.

Kriminalvårdens bedömning

Häktets rutin för telefonsamtal

En offentlig försvarare kan kontakta en intagen vid vilken tidpunkt som helst. Det finns dock ingen ovillkorlig rätt för en intagen att när som helst

ha telefonkontakt med sin offentliga försvarare (se JO:s beslut den 14 februari 2022, dnr 4842-2021). Vid en begäran från en intagen att få ringa sin offentliga försvarare ska häktet pröva om detta lämpligen kan ske. Häktet Sollentuna tillämpar en ordning där samtal till offentlig försvarare i första hand hänvisas till att ske på vardagar mellan kl. 8.00 och 17.00. Begäran från intagna att ringa offentlig försvarare utanför dessa tider prövas utifrån om detta lämpligen kan ske. Med uttrycket ”lämpligen kan ske” avses praktiska förutsättningar för kommunikation, till exempel avseende häktets rutiner och tillgång till utrustning (prop. 2009/10:135 s. 145). Bestämmelsen i 3 kap. 4 § häkteslagen omfattar all elektronisk kommunikation, även den som sker med den intagnes försvarare (prop. 2015/16:187 s. 27-28). Försvararen kan alltså kontakta den intagne vid vilken tid som helst, medan den intagnes rätt att kontakta försvararen inte är ovillkorlig. Den rutin som häktet infört innebär inte att intagna förhindras att kontakta sina försvarare. Den intagnes försvarare kan alltid, oavsett tid på dygnet, ringa till den intagne.

Möjligheten till enskilda telefonsamtal vid dubbelbeläggning

Efter kl. 17.00 kan inte enskilt samtal erbjudas intagna som bor i bostadsrum med en annan intagen på häktet. Bestämmelsen i 21 kap. 9 § rättegångsbalken avser fysiska möten och innebär en rätt för den häktade att i enrum tala med sin försvarare. Bestämmelsen i 3 kap. 5 § häkteslagen om förbud mot avlyssning avser elektronisk kommunikation. En ovillkorlig rätt till konfidentiell kontakt genom elektronisk kommunikation gäller mellan en intagen och hans eller hennes försvarare oavsett om det är en offentlig eller privat försvarare (prop. 2015/16:187 s. 61). Bestämmelsen hindrar dock inte att personal från Kriminalvården på den intagnes begäran är närvarande vid elektronisk kommunikation i syfte att bistå den intagne (prop. 2009/10:135 s. 146). Rätten till konfidentiell elektronisk kommunikation är absolut men kan begränsas på den intagnes begäran, till exempel om den intagne vill att Kriminalvårdens personal ska bistå honom eller henne. Den situation som nu är aktuell avser dock att en medintagen kan lyssna på samtalet. Det saknas möjlighet på häktet att efter kl. 17.00 ordna samtal i enrum för de som delar bostadsrum med en annan intagen. Försvararen och den intagne informeras om att samtalet inte kan ske konfidentiellt. Kontakt bör inte nekas, om de berörda är införstådda med att samtalet inte sker i enrum och de ändå önskar genomföra det.

Häktet Ystad

Kriminalvården uppmanades att yttra sig över samtliga BB:s klagomål. När det gäller intagnas möjligheter att tala fritt och ostört med sin försvarare per telefon redovisade Kriminalvården, genom den tillförordnade chefen för sektionerna för verksjuridik, sammanfattningsvis följande.

Där BB var placerad delar två avdelningar på två bärbara telefoner och en fast telefon för kontakt med försvarare. De bärbara telefonerna kan intagna som inte delar bostadsrum använda på sina rum under tiden som de är inlåsta. Övrig tid är det inte möjligt att använda dessa telefoner eftersom andra intagna kan överhöra samtalen. Om den intagne delar bostadsrum med en annan intagen sker samtalet med försvararen alltid med den fasta telefonen.

När intagna ska använda den fasta telefonen sker det i ett rum med glasväggar som är beläget bredvid avdelningsexpeditionen. Den intagne är ensam i rummet och personal sitter i ett annat rum med stängd dörr mellan. Om den intagne talar i normal samtalston hörs det inte vad denne säger men om den intagne höjer rösten går det att höra. Det hörs inte vad den offentliga försvararen säger. Det är

nödvändigt att personal befinner sig på avdelningsexpeditionen för att kunna hantera sina övriga uppgifter. Som lokalerna är utformade är det dock inte nödvändigt att gå genom rummet där telefonsamtalen sker. Häktet undersöker möjligheten att placera telefoner på andra ställen och på så sätt underlätta samtal med försvarare.

I ett beslut den 24 juni 2025 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättsliga utgångspunkter

I ett annat beslut som meddelats denna dag finns en utförlig redogörelse för rättsliga utgångspunkter när det gäller en misstänkts rätt till tillgång till försvarare (se JO:s ärende dnr 6612-2023).

När det gäller kraven på konfidentialitet i kontakterna mellan en misstänkt och hans eller hennes försvarare vill jag tillägga följande.

Europadomstolen har vid flera tillfällen uttalat att en anklagads rätt att kommunicera med sin försvarare utan att en tredje person hör är en del av de grundläggande kraven på en rättvis rättegång och följer av rätten att få tillgång till försvarare i artikel 6.3 c i Europakonventionen (se bl.a. M v. Nederländerna, no. 2156/10, § 85, 25 juli 2017, och Hans Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 6 uppl., s. 420 f.).

Även av Europaparlamentets och rådets s.k. försvarardirektiv (2013/48/EU) följer att kontakten mellan misstänkta eller tilltalade och deras försvarare ska omfattas av konfidentialitet (se artikel 4 och direktivets ingress, skäl 33). Direktivet har genomförts i svensk rätt genom ändringar i bl.a. 21 kap. 9 § rättegångsbalken och 3 kap. 5 § häkteslagen.

Det s.k. enrumsprivilegiet i 21 kap. 9 § rättegångsbalken är ett uttryck för den grundläggande principen om att den frihetsberövade personen har rätt att kommunicera fritt, ostört och under konfidentialitet med sin försvarare och är av central betydelse för den intagnes rättssäkerhet (se JO:s beslut den 24 april 2024, dnr 6907-2023). Regleringen i 3 kap. 5 § andra stycket häkteslagen tillåter inga undantag när det gäller rätten till konfidentialitet (se prop. 2015/16:187 s. 33 f.).

Bedömning

För att en person som är misstänkt för brott ska kunna förbereda sitt försvar är det av grundläggande betydelse att han eller hon kan kommunicera med sin försvarare. I det andra beslutet som meddelats idag har jag gjort en bredare undersökning av förekomsten av praktiska hinder för försvarare att komma i kontakt med klienter som är intagna inom Kriminalvården. Som ett led i den utredningen gavs Sveriges advokatsamfund tillfälle att lämna upplysningar. I beslutet har jag gjort mer generella uttalanden om den viktiga rättssäkerhetsfrågan om en misstänkts rätt till tillgång till försvarare. I det här ärendet har jag valt att inrikta min granskning främst på rätten för intagna att tala konfidentiellt med sina försvarare per telefon.

Av utredningen framgår att häktet Sollentuna införde en rutin i januari 2024 som innebär att en försvarare kan kontakta en intagen vid vilken tidpunkt som

helst, men att en intagen som huvudregel inte får ringa sin försvarare efter kl. 17. Rutinen ska ha tagits fram efter önskemål från försvarare som inte önskar att bli uppringda efter nämnda klockslag och inte heller på helgerna. Häktet har inte redovisat hur underlaget för rutinen ser ut och i vilken mån önskemålen är representativa för hela försvararkollektivet. För egen del ser jag det som tveksamt om det över huvud taget är en uppgift för Kriminalvården att av de anförda skälen begränsa möjligheterna för en intagen att kontakta sin försvarare.

I linje med vad AA fört fram i sin anmälan finns det skäl att utgå från att det finns försvarare som hänvisar sina klienter till att ringa efter kl. 17 eftersom de är upptagna dagtid. Det framgår också av upplysningar och handlingar som JO inledningsvis hämtade in att häktet har en avsevärt lägre bemanning och begränsade möjligheter att hantera telefoni efter den tiden. Därtill kommer att Advokatsamfundet i ärendet 6612-2023 angett att advokater uppgett att häktet Sollentuna sällan svarar på deras telefonsamtal efter kl. 17.

Det kan behöva godtas att ett häkte begränsar möjligheterna för intagna att ringa sina försvarare under vissa tider på dygnet. En generell gräns så tidig som kl. 17 är dock enligt min mening en allt för långtgående begränsning i en intagens rätt att ringa sin försvarare. Jag vill också understryka att en intagens önskemål om att få ringa sin försvarare kan vara av brådskande natur och att det måste finnas en beredskap för detta. Kriminalvården har förklarat att häktets rutin inte innebär att telefonsamtal nekas per automatik utan att en bedömning görs i varje enskilt fall. Det är naturligtvis positivt med en nyanserad bedömning men jag vill framhålla att en intagen inte kan åläggas att närmare berätta vad en kontakt med försvararen ska avse (se JO 2022/23 s. 315, dnr 7164-2020).

När det gäller de samtal som tillåts efter kl. 17 framgår det av utredningen att det inte är möjligt för en intagen som delar cell att prata enskilt med sin försvarare. Enligt min mening står häktets rutin i denna del i strid med den grundläggande rätten till förtrolig kommunikation för den som är anklagad för brott med sin försvarare.

Rutinen som häktet Sollentuna införde i januari 2024 innebär sammantaget oacceptabla begränsningar av de intagnas möjligheter att ha kontakt med försvarare på telefon. Häktet förtjänar allvarlig kritik för detta och jag förutsätter att rutinen ses över.

Häktet Ystad har tagit fram en rutin för att se till att andra intagna inte ska kunna överhöra en intagens telefonsamtal med sin försvarare. Den intagne får prata i telefon med sin försvarare i ett särskilt rum. Det är en bättre ordning än den som gäller i häktet Sollentuna. Rummet har dock glasväggar vilket kan medföra att intagna känner sig iakttagna under samtalet. Det går dessutom att höra vad en intagen säger om denne höjer rösten. Rummet framstår därför inte som helt lämpligt för advokatsamtal.

Kriminalvården har angett att häktet Ystad undersöker möjligheten att placera telefoner på andra ställen för att underlätta intagnas samtal med försvarare. Enligt min mening måste häktet göra utrymmen tillgängliga som tillgodoser rätten till konfidentiella samtal.

Ärendena föredrogs av seniora rättssakkunniga Mattias Karlsson och rättssakkunniga Anton Lindgren. I beredningen deltog även byråchefen Johan Thorblad.

Uttalanden om huruvida det har varit proportionerligt att avskilja samtliga intagna på en avdelning i samband med kollektiv arbetsvägran. Även frågan om utformningen av ett beslut om avskildhet

(Dnr 10147-2023)

Beslutet i korthet: Intagna på en avdelning i anstalten Norrtälje har vägrat att delta i anvisad sysselsättning. Anstalten har placerat samtliga intagna på avdelningen i avskildhet under sysselsättningstid med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen.

JO ifrågasätter om det har varit nödvändigt att avskilja samtliga intagna på avdelningen mot bakgrund av bl.a. att det enligt anstaltens beslut främst var de intagna som hade sin sysselsättning i industrin som vägrade att delta i denna. I beslutet konstaterar JO att Kriminalvården alltid måste ta ställning till om en kontroll- eller tvångsåtgärd står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Hon påpekar också att det förhållandet att 6 kap. 5 § fängelselagen medger att flera intagna avskiljs från varandra utan att var och en av dem kan knytas till de omständigheter som ligger till grund för beslutet inte innebär att t.ex. samtliga intagna på en avdelning måste avskiljas.

Enligt anstalten gick det inte att utesluta enskilda intagnas inblandning i arbetsvägran vad avsåg vem eller vilka intagna som var drivande i frågan eller hade påverkan på medintagna. JO ifrågasätter inte att det har förhållit sig på det viset men noterar att några sådana omständigheter inte nämns i anstaltens beslut om avskildhet. Enligt JO ger beslutet dessutom intrycket av att vara kopplat endast till det faktum att intagna som har varit anvisade sysselsättning i anstaltens industri har vägrat att delta i denna. Hon har därför förståelse för om intagna som inte har haft sin sysselsättning förlagd i industrin eller inte har varit anvisad någon sysselsättning alls har uppfattat ställningstagandet som kollektiv bestraffning. Anstalten kritiseras för utformningen av beslutet.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 15 december 2023 förde AA fram klagomål mot Kriminalvården, anstalten Norrtälje, och en tjänsteman där enligt bl.a. följande.

Intagna på paviljong E har under lång tid varit missnöjda med maten i anstalten. Missnöjet har förmedlats till personal men några åtgärder har inte vidtagits. Intagna som har sysselsättning i anstaltens verkstad fick till slut nog och beslutade sig för att arbetsvägra. Det ledde till att alla intagna på hans avdelning blev avskilda. Han är själv inte anvisad sysselsättning i verkstaden utan som städare på måndag eftermiddag samt onsdag och fredag förmiddag. Han har deltagit i sin sysselsättning som vanligt men har varit avskild under övrig sysselsättningstid. Anstalten ägnar sig åt kollektiv bestraffning.

Utredning

Inledningsvis hämtade JO in anstaltens beslut om placering av AA i avskildhet. Av beslutet framgår att han avskildes den 13 december 2023 kl. 08.00. Enligt uppgift från en kriminalvårdsinspektör i anstalten hävdes avskildheten den 14 december 2023. AA hade inte begärt omprövning av beslutet.

Därefter uppmanade JO Kriminalvården att yttra sig över det som AA fört fram i redovisade delar. Myndigheten skulle dessutom besvara följande frågor:

- Vad har varit grunden för placeringen av AA i avskildhet?
- Anser Kriminalvården att anstaltens beslut om placering av AA i avskildhet motsvarar de faktiska förhållandena för honom?
- Har anstalten avskilt intagna som inte varit anvisade sysselsättning? I så fall på vilken grund har det skett?

I remissvaret anförde Kriminalvården, genom regionchefen i Region Stockholm, huvudsakligen följande:

> Anstalten Norrtälje beslutade onsdagen den 13 december 2023 att från och med kl. 8.00 hålla anmälaren avskild med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen (2010:610), FäL. Den 14 december 2023 kl. 15.30 hävdes denna avskildhetsplacering. I beslutet den 13 december 2023 anges under rubriken ÖVRIGT följande.
>
> > Avskildheten gäller för tillfället endast under sysselsättningstid och klienterna kommer att vara i gemensamhet på morgonen, 07.00–08.00, under lunchen 11.20–12.30 samt efter sysselsättningstidens slut 15.30–18.45. Under denna tid kommer de också att få sin lagstadgade promenad. Om en klient uppger att han önskar delta i anvisad sysselsättning ska han erbjudas detta och i dessa fall inte längre hållas i avskildhet jml. 6 kap. 5 § FäL.
>
> Kriminalvården har inhämtat uppgifter från anmälarens kriminalvårdsjournal samt från ledningen vid anstalten Norrtälje.
>
> Grunden för att hålla anmälaren avskild den 13 december 2023 var att eftersom det förelåg en kollektiv ordningsstörning på den avdelningen där anmälaren var placerad avskildes samtliga intagna under sysselsättningstid för att säkerställa ordningen och säkerheten på avdelningen. Händelseförloppet började redan den 10 december 2023 där de intagna på avdelningen lät meddela personal att de gemensamt beslutat att inte delta i anstaltens sysselsättning. Detta beslut hade de gemensamt kommit fram till som en protest mot rådande matsituation på anstalten. På morgonen den 12 december 2023 valde samtliga intagna att fortsatt inte delta i sysselsättning, framförallt gällde detta sysselsättning i industrin där majoriteten av de intagna var anvisade sysselsättning. På morgonen den 13 december 2023 förelåg fortsatt kollektiv arbetsnedläggelse på avdelningen.
>
> Då denna gruppaktion var en ordningsstörning på så sätt att de intagna inte följde personals anvisningar och gemensamt och i samförstånd vägrade att följa föreskrifter och direktiv såg anstalten sig nödgad att få kontroll på den uppkomna situationen. Det gick heller inte att utesluta enskilda intagnas inblandning i den kollektiva arbetsnedläggelsen vad avsåg vem eller vilka intagna som var drivande i frågan eller hade påverkan på andra medintagna. I avskildhetsbeslut angavs att en intagen som förklarade att han ville delta i sysselsättning skulle erbjudas det och då inte längre hållas avskild jml. 6 kap. 5 § FäL.
>
> Beslutet att hålla anmälaren avskild med stöd av 6 kap. 5 § FäL var adekvat eftersom en avskildhetsplacering med stöd av denna bestämmelse inte

behöver vara kopplad till en enskild intagens agerande utan syftar till att upprätthålla ordningen och säkerheten på anstalten/avdelningen och då behöver det inte finnas en tydlig koppling till en enskild intagens omständigheter för att denne ska bli placerad i avskildhet. Oaktat vilken typ av sysselsättning som anmälaren hade fanns det risk för att han i samförstånd med andra intagna påverkade att fortsatt driva på den pågående ordningsstörningen. Då ordningsstörningen endast var knuten till sysselsättning så bedömdes det endast nödvändigt att placera anmälaren i avskildhet jml. 6 kap. 5 § FäL under sysselsättningstid, om han inte deltog i sysselsättning.

Några enstaka intagna på avdelningen som av hälsoskäl inte var anvisade sysselsättning var placerade i avskildhet jml. 6 kap. 5 § FäL i sina bostadsrum på avdelningen. Detta med anledning av den kollektiva ordningsstörningen som förekom på avdelningen där de intagna låtit meddela att det var ett gemensamt beslut och en gemensam ståndpunkt från intagenkollektivet att inte följa föreskrifter, personals anvisningar och direktiv. Eftersom en avskildhet jml. 6 kap. 5 § FäL inte behöver vara kopplad till en enskild intagens agerande utan syftar till att upprätthålla ordningen och säkerheten på anstalten/avdelningen behöver det inte finnas en tydlig koppling till en enskild intagens omständigheter för att denne ska bli placerad i avskildhet.

Den 13 december 2023 var anmälaren anvisad sysselsättning under förmiddagen och under eftermiddagen var han avdelningsplacerad och inte anvisad sysselsättning.

[…]

Av kriminalvårdsjournalen framgår att anmälaren inte var anvisad sysselsättning den 14 december 2023.

Rättslig reglering

Enligt 1 kap. 6 § FäL får verkställigheten inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av denna lag eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. En kontroll- eller tvångsåtgärd får endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

Enligt 3 kap. 1 § FäL ska en intagen ges möjlighet till sysselsättning i form av arbete, utbildning, brotts- och missbruksrelaterad programverksamhet eller annan strukturerad verksamhet.

Enligt 3 kap. 2 § FäL är en intagen skyldig att utföra eller delta i den sysselsättning som anvisas honom eller henne.

Enligt 6 kap. 1 § FäL ska en intagen under den tid då han eller hon är skyldig att utföra eller delta i sysselsättning vistas tillsammans med andra intagna (gemensamhet), om inte annat anges i denna lag eller följer av sysselsättningens särskilda beskaffenhet.

Enligt 6 kap. 2 § FäL ska en intagen ges möjlighet att på sin fritid vistas i gemensamhet, om inte annat anges i denna lag.

Enligt 6 kap. 5 § får intagna tillfälligt hållas avskilda från varandra, om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.

Kriminalvårdens bedömning

Avskiljande kan ske om det är nödvändigt för att upprätthålla ordningen och säkerheten, t.ex. vid hot eller allmän oro, om otillåtna föremål hamnar i omlopp eller om intagna deltar i kollektiv arbetsvägran. Ett tillfälligt avskiljande enligt bestämmelsen förutsätter inte att den eller de som avskiljs kan knytas till de omständigheter som ligger till grund för beslutet.

Anstaltens beslut att hålla anmälaren avskild från kl. 8.00 den 13 december 2023 till kl. 15.30 den 14 december 2023 har - med hänsyn till rådande

ordningsstörning - varit välmotiverat och proportionerligt trots att anmälarens eventuella roll i oroligheterna på avdelningen inte var klarlagd.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 20 november 2025 anförde *stf JO Karin Almgren* följande:

Rättslig reglering m.m.

Kriminalvården har redogjort för relevant rättslig reglering. Jag vill för egen del tillägga följande.

Bestämmelsen om s.k. kollektiv avskildhet i 6 kap. 5 § fängelselagen (2010:610), FäL, ger Kriminalvården befogenhet att tillfälligt hålla intagna avskilda från varandra, om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Med stöd av bestämmelsen kan Kriminalvården upplösa gemensamheten i en anstalt eller på en viss avdelning eller en del av en avdelning. Det kan avse situationer där t.ex. ett larm utlöses, elektriciteten är ur funktion, otillåtna föremål hamnar i omlopp eller intagna deltar i kollektiv arbetsvägran (prop. 2009/10:135 s. 138).

Det förtjänar att påpekas att sysselsättningsvägran i sig utgör inte något skäl för avskildhet. En förutsättning för avskildhet enligt bestämmelsen är, som Kriminalvården har redogjort för, att det är nödvändigt med hänsyn till ordningen och säkerheten i anstalten. (Se t.ex. JO:s beslut den 24 maj 2011, dnr 2062-2010). Avskildhet får inte heller användas som en generell lösning i de situationer som nu har nämnts. Vidare får det inte förekomma att inlåsning i bostadsrummet används som en disciplinär åtgärd.

Ett beslut om att hålla intagna avskilda från varandra ska vara tillfälligt och får aldrig pågå längre än vad som är nödvändigt för att Kriminalvården ska kunna hantera situationen, normalt inte mer än några timmar eller något dygn (se prop. 2009/10:135 s. 138). Bestämmelsen är alltså tänkt att användas som en tillfällig lösning i mer eller mindre akuta situationer (se mitt beslut den 1 september 2025, dnr 647-2024).

Som Kriminalvården har redogjort för i sitt remissvar finns det inte något krav på att en intagen som hålls avskild med stöd av bestämmelsen ska kunna knytas till de omständigheter som ligger till grund för beslutet om avskildhet.

Även om bestämmelsen medger avskildhet på s.k. kollektiv grund så ska ett särskilt beslut meddelas för varje intagen som placeras i avskildhet (se JO:s beslut den 23 november 2016, dnr 6027-2015, med däri gjorda hänvisningar). Enligt Kriminalvårdens handbok om gemensamhet och avskildhet i anstalt (2012:1), kan detta praktiskt hanteras genom att samma beslutstext används för de intagna som berörs (se handbokens avsnitt 3.4.1).

Bedömning

Anstalten Norrtälje har placerat alla intagna på en avdelning i avskildhet med stöd av 6 kap. 5 § FäL. Jag har endast tagit del av det beslut som rör AA men utgår i det följande från att besluten för resterande intagna i väsentliga delar överensstämmer med detta. I beslutet angav anstalten, utöver det som redan framgår av remissvaret, huvudsakligen följande:

BAKGRUND

Klienterna på Paviljong E har sedan måndag den 11 december vägrat delta i anvisad sysselsättning i industrin. Under både söndag den 10 december samt måndag 11 december lät klienterna meddela personal att de gemensamt beslutat att de inte tänker delta i anstaltens sysselsättning. Detta beslut har de gemensamt kommit fram till som en protest mot rådande matsituation på anstalten. Under hösten har klienterna visat stort missnöje avseende maten som serveras från anstaltens kök samt att priserna på frukostbeställningarna har ökat. Klienterna har samtalat flertalet gånger med personal och kvinsp på aktuell avdelning som förklarat orsaken till ökade priser, där de inte har godtagit svaren. Vid morgonen den 12 december valde samtliga klienter att fortsatt inte delta i sysselsättning. Vidare bedömer anstalten att denna aktion är sammankopplad med missnöjet som framförts under hösten.

Vid morgonen den 13 december föreligger fortsatt kollektiv arbetsnedläggelse på avdelningen.

SKÄL FÖR BESLUT

Av 6 kap. 5 § FäL framgår att intagna tillfälligt får hållas avskilda från varandra, om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.

BEDÖMNING

Då denna gruppaktion är en ordningsstörning på så sätt att klienterna inte följer personals anvisningar och gemensamt och i samförstånd vägrar att följa föreskrifter och direktiv ser anstalten sig nödgade att få kontroll på den uppkomna situationen.

Mot bakgrund av detta finner anstalten det absolut nödvändigt att klienten hålls avskild under tid som krävs för att säkerställa ordningen och säkerheten på avdelningen.

ÖVRIGT

Avskildheten gäller för tillfället endast under sysselsättningstid och klienterna kommer att vara i gemensamhet på morgonen, 07.00–08.00, under lunchen 11.20–12.30 samt efter sysselsättningstidens slut 15.30–18.45. Under denna tid kommer de också att få sin lagstadgade promenad.

Om en klient uppger att han önskar delta i anvisad sysselsättning ska han erbjudas detta och i dessa fall inte längre hållas i avskildhet jml. 6 kap. 5 § FäL.

Jag har förståelse för att det inom Kriminalvården ofta inträffar händelser som kräver direkta åtgärder och ibland även kraftfulla sådana. Jag har också förståelse för att beslut om kollektiv avskildhet enligt 6 kap. 5 § FäL kan behöva fattas i en kaotisk situation. Ett avskiljande kräver emellertid alltid stöd i fängelselagen och förutsätter en noggrann prövning av förutsättningarna. JO brukar inte ta ställning till om myndigheters beslut är riktiga i sak. Eftersom avskildhet är en ingripande tvångsåtgärd, som dessutom används i en miljö där människor redan är berövade sin frihet, är det av stor vikt att regleringen tillämpas noggrant och korrekt (se t.ex. JO:s beslut den 16 januari 2024, dnr 3439-2023 och den 6 november 2024, dnr 9528-2023). Jag kommer därför att i viss mån frångå den nämnda principen i det följande.

Som jag har redogjort för utgör sysselsättningsvägran i sig inte ett skäl för avskildhet enligt 6 kap. 5 § FäL. Det är i stället den ordningsstörning som kan

uppstå när intagna inte deltar i anvisad sysselsättning som kan motivera avskildhet med stöd av bestämmelsen.

Myndigheten har i remissvaret redogjort för att det aktuella händelseförloppet inleddes redan den 10 december 2023 och att samtliga intagna på morgonen den 12 december valde att fortsatt inte delta i sysselsättningen. Den kollektiva arbetsnedläggelsen pågick enligt anstalten även morgonen efter, vilket ledde till att samtliga intagna på avdelningen avskildes.

Jag har för egen del svårt att få ihop anstaltens ställningstagande om att avskilja samtliga intagna på avdelningen med uppgiften i remissvaret och i anstaltens beslut om att den kollektiva arbetsvägran framförallt gällde de intagna som var anvisade sysselsättning i industrin. AA, som har varit anvisad annan typ av sysselsättning har uppgett att han deltagit i denna under den period som ledde fram till anstaltens beslut om att avskilja samtliga intagna. Det finns därmed enligt min mening anledning att ifrågasätta om ett avskiljande av AA var nödvändigt för att upprätthålla ordningen och säkerheten. På liknande sätt finns det utrymme för att ifrågasätta det som har kommit fram om att anstalten har avskilt även enstaka intagna som av hälsoskäl inte var anvisade någon sysselsättning. Dessa intagna har ju över huvud taget inte haft någon sysselsättning att vägra delta i. De har inte heller kunnat påverka sin situation genom att låta meddela att de vill delta i sysselsättning för att på så vis undgå avskildhet. Det sistnämnda gäller för övrigt även för AA som endast varit anvisad sysselsättning under del av dagen.

Jag är medveten om att 6 kap. 5 § FäL inte uppställer några formella hinder för det kollektiva avskiljande som nu har ägt rum eftersom bestämmelsen inte innehåller något krav på att en intagen som hålls avskild ska kunna knytas till de omständigheter som ligger till grund för beslutet. Samtidigt måste Kriminalvården alltid ta ställning till om en kontroll- eller tvångsåtgärd står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Det förtjänar att påpekas att det faktum att bestämmelsen medger att flera intagna avskiljs från varandra utan att var och en av dem kan knytas till de omständigheter som ligger till grund för beslutet inte innebär att t.ex. samtliga intagna på en avdelning måste avskiljas.

Anstalten har redogjort för att det inte gick att utesluta enskilda intagnas inblandning i den kollektiva arbetsnedläggelsen vad avsåg vem eller vilka intagna som var drivande i frågan eller hade påverkan på medintagna. Det finns inte anledning för mig att ifrågasätta att det har förhållit sig på det sättet eller att dessa förhållanden innebar en ordningsstörning på så vis att det fanns skäl att avskilja även intagna som inte var anvisade sysselsättning. Jag noterar emellertid att det här är omständigheter som över huvud taget inte nämns i anstaltens beslut. Enligt min uppfattning ger beslutet om avskildhet dessutom intrycket av att vara kopplat endast till det faktum att intagna som har varit anvisade sysselsättning i anstaltens industri har vägrat att delta i denna. Jag har förståelse för om intagna, däribland AA, som inte har haft sin sysselsättning förlagd i industrin eller inte har varit anvisad någon sysselsättning alls, har uppfattat anstaltens ställningstagande som kollektiv bestraffning.

Ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska som bekant innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter

som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande (se 32 § förvaltningslagen [2017:900]). Mot bakgrund av det som jag har redogjort för i det föregående kan jag konstatera att anstaltens beslut uppvisar brister i fråga om motiveringen. Anstalten förtjänar kritik för detta.

Vad som i övrigt har kommit fram motiverar inte några uttalanden från min sida.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Sanna Ekman. I beredningen deltog även tf. byråchefen Jörgen Buhre.

En anstalt har haft som rutin att inte anlita externa tolkar när intagna på säkerhetsavdelningen tagit emot besökare. Detta har medfört att en intagen fått vänta mer än två år på besök av en släkting

(Dnr 93-2024)

Beslutet i korthet: I beslutet uttalar sig JO om rutinerna för tolkning av övervakade besök på Kriminalvårdens säkerhetsavdelningar när samtalen inte kan föras på ett språk som personalen förstår. JO har i och för sig inte någon invändning mot att besöken i första hand övervakas av anställda med relevanta språkkunskaper. Det får enligt hennes mening dock inte medföra att en godkänd kontakt för en intagen på en säkerhetsavdelning – som talar annat än svenska med sina anhöriga – i praktiken inskränks.

Anstalten Hall hade tidigare som rutin att aldrig anlita externa tolkar när intagna på säkerhetsavdelningen tog emot besökare. Enligt JO har rutinen saknat lagligt stöd och ordningen medförde uppenbarligen att intagnas rätt till kontakter med anhöriga blev beroende av vilka språk de intagna och deras anhöriga talar. Detta är hon mycket kritisk till.

I det aktuella fallet innebar den här rutinen att en intagen beviljades besökstillstånd med ett villkor som inte kunde uppfyllas. Och det dröjde mer än två år innan han kunde ta emot besökaren, vilket inträffade först sedan JO:s granskning hade inletts. Anstalten förtjänar enligt JO allvarlig kritik för sin hantering av den enskildes besöksärende. Hon uttalar även kritik mot anstalten för behandlingen av den intagnes återkommande förfrågningar om hur han skulle gå till väga för att faktiskt få träffa sin släkting.

Anmälan m.m.

I en anmälan som kom in till JO den 4 januari 2024 förde AA fram i huvudsak följande klagomål mot Kriminalvården, anstalten Hall.

Anstalten biföll hans ansökan om besök av sin farmor, med villkor om övervakning. När besök skulle bokas ansökte han om tolkning, men det avslogs. I praktiken innebar det att de godkända besöken inte kunnat genomföras eftersom samtal inte har fått föras på farmoderns språk och anstalten vägrat bistå

med tolk. En kriminalvårdsinspektör rekommenderade honom att i stället ansöka om obevakade besök men även den ansökan avslogs.

Till anmälan fogade AA ett antal handlingar. Av dessa framgick bl.a. att anstalten den 2 december 2023 hade tagit emot en hemställan där AA begärt att få veta hur han skulle gå till väga för att få besöken tolkade och att en kriminalvårdsinspektör fem dagar senare svarat honom:

> Hej! Ni får prata på ett språk som personalen förstår. Tolk kommer inte att beställas externt för anhörigbesök. Finns personal i tjänst som förstår språket kan besök genomföras. Annars inte.

I en skrift daterad den 20 december 2023 hade AA uppgett att han ville överklaga ett bifogat beslut. Samma kriminalvårdsinspektör hade besvarat den med kommentaren:

> Mitt svar är inte möjligt att överklaga. Du kan i stället ansöka om okontrollerat besök av din farmor. Du får då ett beslut, som kan överklagas.

Därefter hade AA på nytt ansökt om besök från sin farmor. Anstalten hade tolkat skriften som en ansökan om obevakade besök och avslagit den i ett skriftligt beslut den 27 december 2023.

Utredning

JO:s första remiss m.m.

Inledningsvis hämtades upplysningar in från Kriminalvården, varvid det framkom bl.a. att AA hade haft tillstånd till övervakade besök av sin farmor sedan den 9 juni 2022. I tillståndsbeslutet angavs det att besöken skulle kontrolleras och samtalen föras på ett språk som personalen förstår. Vid JO:s kontroll i februari 2024 konstaterades att AA ännu inte hade haft något besök av farmodern.

JO begärde därefter att Kriminalvården skulle yttra sig och besvara de frågor som framgår av myndighetens första remissvar. Sålunda gav Kriminalvården, genom en regionchef, in ett yttrande med i huvudsak följande innehåll:

> Kriminalvården har inhämtat uppgifter från anmälarens kriminalvårdsjournal samt från ledningen vid Anstalten Hall/Säkerhetsavdelningen (nedan benämnd A Hall/Säk).
>
> A Hall/Säk beslutade den 9 juni 2022 att tillåta anmälaren att ta emot kontrollerade besök av sin farmor under förutsättning av att samtal mellan de båda sker på ett språk som anstaltens personal förstår. Anstalten beviljade tillståndet trots att den var medveten om att anmälarens farmor inte kunde anses vara närstående enligt den definition av begreppet som anges i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse (KVFS 2011:1). Detta förklarades av att anmälaren under tidigare verkställigheter hade beviljats såväl besökskontakt som telefonkontakt med farmodern varför hon ansågs vara nära anhörig. I beslutet beaktades även att anmälaren inte hade besökstillstånd/telefontillstånd till fler än två andra personer.
>
> Den 5 april 2024 har A Hall/Säk redovisat att den i närtid har samtalat med anmälaren och då förklarat för honom att anstalten inte kommer att anlita professionell tolk för att han ska kunna ta emot besök av farmodern och att hans behov av besök anses vara tillgodosett i och med att han har tillstånd att ta emot fem olika besökare.
>
> Vidare har A Hall/Säk den 17 april 2024 redovisat följande. När det föreligger tolkbehov använder sig A Hall/Säk endast av Bas-Säk-utbildad kriminalvårdspersonal; det anses inte vara aktuellt att anlita professionell tolk.

Bas-Säk är en vidareutbildning för kriminalvårdare som ska arbeta i någon av Sveriges tre säkerhetsavdelningar. Att endast använda sig av Bas-Säk-utbildad personal när det uppstår tolkbehov är en överenskommelse som alltid har gällt i säkerhets- avdelningarna. Dock har detta förtydligats 2023 när verksamhetsuppdraget för säkerhetsavdelningarna fastslogs. Det verksamhetsuppdraget innefattar att de tre säkerhetsavdelningarna ska arbeta på samma sätt när det gäller besök, telefoni och tolkärenden.

– – –

Kriminalvårdens bedömning

Anmälarens påstående att han inte har fått ta emot besök av sin farmor stämmer och förklaras av de tre säkerhetsavdelningarnas samstämmiga uppfattning att professionell tolk inte ska anlitas trots att Bas/Säk-utbildad personal inte finns tillgänglig. A Hall/Säk har förklarat att detta alltid har varit gällande men att det har förtydligats 2023.

Förtydligandet 2023 gällande användning av professionell tolk har troligen samband med tidigare skiftande praxis/tillämpning vid säkerhetsavdelningarna. Beslutet att bevilja anmälaren besökstillstånd gällande farmodern har meddelats före förtydligandet 2023. Sannolikt har A Hall/Säk vid tiden för beslutet den 9 juni 2022 inte varit fullt uppmärksam på att det beslutet i praktiken skulle innebära nästintill en omöjlighet för anmälaren att ta emot besök av sin farmor.

Vad gäller anmälarens skrivelse av den 20 december 2023 (JO:s handling # 2, s. 1) och hur den har hanterats av anstalten kan följande konstateras. Skrivelsen av vilken det framgår att anmälaren överklagar har inte hanterats korrekt när anstalten har förklarat för anmälaren att svaret inte kan överklagas och att han istället uppmanas att ansöka om okontrollerade besök. Efter att JO:s remiss i aktuellt ärende inkommit Kriminalvården för yttrande har hanteringen av anmälarens överklagande uppmärksammats och den 4 april 2024 har överklagandet överlämnats till Förvaltningsrätten i Stockholm.

Den 15 april 2024 har målet återförvisats till Kriminalvården för omprövning (…). Omprövningsbeslut har inte meddelats än.

Av förvaltningsrättens avgörande framgår att målet återförvisades till Kriminal vården för omprövning med hänvisning till att kriminalvårdsinspektörens besked den 7 december 2023 var ett överklagbart beslut och därför omfattades av kravet på sådan prövning enligt 14 kap. 2 § fängelselagen (2010:610), FäL.

JO:s andra remiss m.m.

I maj 2024 begärde JO att Kriminalvårdens huvudkontor skulle yttra sig över det som kommit fram i ärendet i fråga om tolkning på säkerhetsavdelningarna. Yttrandet skulle innehålla en redogörelse för myndighetens rutin för när intagna på en säkerhetsavdelning har behov av tolk, vid såväl kontakter med anhöriga och myndigheter som ärendehantering.

Kriminalvården, genom chefen för sektionen för verksjuridik – verkställighet, straffrätt m.m., lämnade in ett yttrande med i huvudsak följande innehåll:

Utredning

Uppgifter har inhämtats från region Stockholm, region Mitt och region Nord. Regionerna har i sin tur hämtat in uppgifter från de anstalter där säkerhetsavdelningarna är placerade. Sammanfattningsvis har följande framkommit.

På säkerhetsavdelningarna placeras intagna som bedöms ha hög förmåga att planera och genomföra allvarliga brottsliga gärningar, och likaså

avsikt att fortsätta bedriva brottslig verksamhet och ha otillåten kommunikation.

Om kommunikationen mellan en intagen på säkerhetsavdelning och dennes anhöriga kan ske på svenska eller engelska, ska något av de språken användas. Om en intagen och dennes anhöriga kommunicerar på ett annat språk än svenska eller engelska, använder säkerhetsavdelningarna i anstalten Hall och anstalten Saltvik i första hand medarbetare som genomgått särskild utbildning för säkerhetsenheterna, s.k. Bas-säkerhetsutbildning, och behärskar det aktuella språket. I den situationen använder anstalten Kumlas säkerhetsavdelning på motsvarande sätt i första hand en medarbetare som behärskar det aktuella språket och även i övrigt bedöms lämplig att övervaka eller avlyssna kontakten. Om kommunikationen inte kan ske på svenska eller engelska och ingen sådan personal behärskar det aktuella språket, kan tolk behöva anlitas. Det föregås av en individuell bedömning av identifierade säkerhetsrisker och de särskilda skälen för kontakten. På säkerhetsavdelningen i anstalten Hall har dock, om en anhörig besökare till en intagen inte behärskar svenska eller engelska, sedan en tid tillbaka inte använts auktoriserad tolk.

Att i första hand kriminalvårdspersonal används för att övervaka eller avlyssna samtal motiveras av säkerhetsskäl. Möjligheten att följa samtal i realtid ger exempelvis bättre förutsättningar att snabbt uppfatta information som kan leda till att kontakten behöver avbrytas.

Vid handläggning av omfattande ärenden av stor vikt anlitas tolk, om en intagen behöver det. I vardagliga ärenden används som utgångspunkt personal som behärskar språket i fråga. På säkerhetsavdelningen i anstalten Kumla anlitas dock tolk med jämna mellanrum även i mindre eller enklare frågor för att den intagne ska få möjlighet att diskutera sin verkställighet eller andra frågor på ett obehindrat sätt. Vid en intagens kontakt med andra myndigheter åligger det den andra myndigheten att vid behov anlita tolk. Om en intagen inte kan påtala sitt tolkbehov för en annan myndighet, kan anstalten vara behjälplig genom att kontakta myndigheten och påtala det.

Rättslig reglering

Av 1 kap. 9 § regeringsformen följer att domstolar och förvaltningsmyndigheter som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet i sin verksamhet.

Av 13 § förvaltningslagen (2017:900) framgår att en myndighet ska använda tolk och se till att översätta handlingar om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt när myndigheten har kontakt med någon som inte behärskar svenska.

Av 7 kap. 1 § fängelselagen (2010:610) framgår att en intagen får ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske. Ett besök får dock vägras om det 1. kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom kontroll enligt 2 eller 3 §, 2. kan motverka den intagnes anpassning i samhället, eller 3. på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan.

Av 7 kap. 2 § fängelselagen framgår att ett besök får, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, kontrolleras genom att 1. personal övervakar besöket, eller 2. besöket äger rum i ett besöksrum som är så utformat att det omöjliggör att föremål överlämnas.

Av 7 kap. 4 § fängelselagen framgår att en intagen får stå i förbindelse med en annan person genom elektronisk kommunikation i den utsträckning det lämpligen kan ske. Sådan kommunikation får dock vägras om den 1 kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom avlyssning enligt 5 §, 2. kan motverka den intagnes anpassning i samhället, eller 3. på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan.

Av 7 kap. 5 § fängelselagen framgår bl.a. att elektronisk kommunikation mellan en intagen och en annan person får avlyssnas om det är nödvändigt av säkerhetsskäl.

Av 7 kap. 7 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, FARK Fängelse, framgår att om ett besök övervakas ska samtal under besöket föras på ett språk som förstås av den som övervakar det, om det inte är obehövligt med hänsyn till syftet med övervakningen. Om samtalet inte kan föras på ett sådant språk ska tolk anlitas. Om samtalet i strid med vad som gäller för besöket förs på ett språk som inte förstås av den som övervakar besöket eller av tolken ska besöket avbrytas, om det inte är uppenbart obehövligt.

Av allmänna råd till ovannämnda bestämmelse i FARK Fängelse framgår att det, om syftet med övervakningen endast är att förhindra överlämnande av otillåtna föremål, kan vara obehövligt att den som övervakar besöket förstår samtalet.

Av 7 kap. 16 § FARK Fängelse framgår att elektronisk kommunikation som avlyssnas ska föras på ett språk som förstås av den som avlyssnar kommunikationen om det inte är uppenbart obehövligt.

Av allmänna råd till den ovannämnda bestämmelsen i FARK Fängelse framgår följande. Situationer då det kan tillåtas att kommunikationen förs på ett språk som den som avlyssnar inte förstår kan t.ex. vara när syftet med avlyssningen endast är att säkerställa att kommunikationen inte kopplas vidare. I sådana fall kan det räcka med att kontrollera att kommunikationen förs med den person som Kriminalvården har kontrollerat och godkänt att den intagne ska få kommunicera med (s.k. medlyssning).

Kriminalvårdens bedömning

På säkerhetsavdelningarna förs intagnas samtal med anhöriga om möjligt på svenska eller engelska och övervakning eller avlyssning av samtalen utförs i första hand av kriminalvårdspersonal, som har genomgått särskild vidareutbildning och behärskar det språk som samtalet förs på. Kriminalvården ser dessa utgångspunkter som välavvägda mot bakgrund av att kontakterna med omvärlden för intagna på säkerhetsavdelning är förenade med särskilt allvarliga säkerhetsrisker. Personalens förmåga att snabbt kunna identifiera dessa risker och agera för att upprätthålla säkerheten bedöms vara av avgörande betydelse för att kontakterna ska kunna genomföras. Eftersom syftet med tolkningen under sådana samtal således är att identifiera säkerhetsrisker och inte att den intagne ska kunna göra sig förstådd, bedömer Kriminalvården att de skäl som annars gör sig påminda vid rekvirering av auktoriserad tolk i offentlig verksamhet inte har samma genomslag.

Den beskrivna hanteringen får dock givetvis inte medföra att intagna på säkerhetsavdelning, som inte talar svenska eller engelska med sina anhöriga, i praktiken får en beskuren tillgång till en annars godkänd kontakt.

Kriminalvården bedömer därför att det inte är möjligt att neka en intagen på säkerhetsavdelning besök eller annan kontakt enbart på den grunden att avlyssnande personal inte behärskar det talade språket. I de situationerna anser Kriminalvården att utomstående tolk bör anlitas på sätt som enligt utredningen också sker på säkerhetsavdelningarna i anstalten Kumla och anstalten Saltvik, under förutsättning att det inte finns säkerhetsmässiga hinder mot den fördröjning som tolkningen till kriminalvårdspersonalen innebär. Om säkerheten kan äventyras på ett sätt som inte kan avhjälpas genom att besök kontrolleras eller kommunikation avlyssnas, finns det nämligen inte förutsättningar för att medge kontakt.

Kriminalvården ser inte heller något hinder mot att personal bistår intagna med översättning eller tolkning i ärenden av mindre vikt eller när det inte bedöms vara nödvändigt med utomstående tolkning för att den intagne ska kunna ta till vara sin rätt. Kriminalvården bedömer att den hållningen är

förenlig med motiven till 13 § förvaltningslagen (se t.ex. prop. 2016/17:180 s. 84 f.).

AA fick tillfälle att kommentera yttrandet.

JO hämtade även in kopior av Kriminalvårdens dagboksblad och handlingar i AA:s ärenden om besök av farmodern. Av dessa framgick bl.a. att myndighetens huvudkontor beviljade tolkning av de aktuella besöken den 28 maj 2024 och att AA därefter tog emot ett besök av sin farmor den 14 juni samma år.

I ett beslut den 31 mars 2025 anförde *JO Katarina Påhlsson* följande:

Bedömning

Allmänt om tolkning på säkerhetsavdelning

Frågan om språktolkning i anstalt aktualiseras både när en intagen har behov av det i kontakten med Kriminalvården eller andra myndigheter och när verksamhetsställena behöver förstå vad som sägs under sådana övervakade kontakter som intagna beviljats. Kriminalvården har redogjort för relevanta rättsliga utgångspunkter i båda dessa delar. Jag hänvisar därför dit.

Som framgått följer det av 13 § första stycket förvaltningslagen (2017:900), FL, att Kriminalvården ska använda tolk vid kontakt med intagna som inte behärskar svenska – om det behövs för att den intagne ska kunna ta till vara sin rätt. JO har i flera fall bedömt att en anstalt eller ett häkte kan anlita en icke kvalificerad tolk, såsom personal, i enklare ärenden men framhållit att en kvalificerad tolk alltid bör anlitas vid ärenden av större vikt för den intagne (se t.ex. JO 2022/23 s. 198, dnr 3513-2021). Den ordning som Kriminalvården har redogjort för när en intagen har behov av tolkning tycks vara förenlig med dessa utgångspunkter. Jag vill dock framhålla att bedömningen av vad som är ett ärende av större vikt givetvis måste göras utifrån den intagnes perspektiv.

Frågan om tolkning av intagnas övervakade besök och andra kontakter väcker inte samma rättssäkerhetsöverväganden som frågan om tolkning av intagnas kontakter med Kriminalvården gör. Som myndigheten har framfört är syftet med tolkning vid besök att den som övervakar samtalet ska kunna identifiera säkerhetsrisker. I förlängningen kan det vara en förutsättning för att bevilja vissa kontakter (jfr 7 kap. 2 § FäL). Mot bakgrund av det har jag inte någon invändning mot anstalterna Saltvik och Kumlas rutin att i första hand låta besöken övervakas av personal med egna språkkunskaper och att extern tolk inte alltid anlitas. Det är dock angeläget att rutinen inte medför att en godkänd kontakt för en intagen på en säkerhetsavdelning – som talar annat än svenska med sina anhöriga – i praktiken inskränks. Det har också Kriminalvården varit inne på i sitt andra remissvar.

Det har kommit fram att anstalten Hall åtminstone tidigare haft som rutin att endast använda kriminalvårdspersonal med viss utbildning vid övervakningen av de kontakter som intagna på säkerhetsavdelning haft med anhöriga. Därmed bokades aldrig extern tolk för uppdrag av det slaget. Det är uppenbart att en sådan ordning medför att intagnas rätt till besök eller andra kontakter med anhöriga blir beroende av vilket eller vilka språk de intagna och deras anhöriga talar. Detta är oacceptabelt och står i direkt strid med bestämmelsen i 7 kap. 7 §

Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse (KVFS 2011:1), FARK Fängelse, där det uttryckligen sägs att tolk ska anlitas om samtal under övervakade besök inte kan föras på ett språk som övervakande personal förstår.

Jag är mycket kritisk till den rutin som tidigare har gällt vid anstalten Hall. Eftersom AA så småningom beviljades tolkning av de aktuella besöken och att åtminstone ett sådant genomförts utgår jag från att anstalten har ändrat sina rutiner så att de överensstämmer med det redovisade.

Om anstaltens hantering i det här fallet

Det står klart att anstalten Hall beviljade AA det aktuella besökstillståndet den 9 juni 2022 och förenade det med villkor om att besöken skulle övervakas och samtalen föras på ett språk som personalen förstår. Besök genomfördes därefter inte förrän den 14 juni 2024.

Som jag nyss konstaterat har anstalten inte haft lagligt stöd för sin rutin att aldrig anlita extern tolkning för besök till intagna på säkerhetsavdelning. I det enskilda fallet har rutinen inneburit att AA:s beslut om besökstillstånd förenades med ett villkor som inte kunde uppfyllas, men utan att han fick möjlighet att begära prövning av frågan i en högre instans. Följden av denna ordning blev att det dröjde mer än två år innan farmodern kunde besöka honom. Anstalten förtjänar allvarlig kritik för det.

Det har vidare visat sig i min utredning att AA vid flera tillfällen ställt frågor till anställda inom Kriminalvården om hur han skulle gå till väga för att besöken av farmodern skulle kunna genomföras, men i stort sett bara bemötts med beskedet att samtalen behövde föras på ett språk som någon anställd förstod. En sådan handläggning är inte heller godtagbar ur ett förvaltningsrättsligt perspektiv.

Enligt min mening borde anstalten ha uppfattat AA:s återkommande förfrågningar som att han begärde ändring av språkvillkoret eller som ansökningar om tolkning. Eftersom övervakning uppenbarligen bedömdes vara en förutsättning för besökstillståndet har jag vidare mycket svårt att förstå varför han upplystes om att han ”i stället” kunde ansöka om okontrollerat besök av sin farmor och då skulle ”få ett beslut, som kan överklagas”.

Anstalten borde därutöver ha betraktat i vart fall skriften den 20 december 2023 som en begäran om omprövning av anstaltens besked (jfr 14 kap. 2 § FäL). Som förvaltningsrätten har konstaterat var beskedet ett överklagbart beslut och Kriminalvården borde därför ha fattat ett formenligt omprövningsbeslut och hanterat eventuella fortsatta invändningar som överklaganden. Skriften skickades dock inte till Förvaltningsrätten i Stockholm förrän efter mer än tre månader och först efter att JO:s remiss kommit till Kriminalvården för yttrande. Något formellt omprövningsbeslut fattades inte heller. En sådan hantering står i strid med 45 och 46 §§ FL och jag är kritisk till den.

Även om den aktuella handläggaren ansåg att beskedet inte var ett beslut i förvaltningsrättslig mening borde skrifterna för övrigt ha skickats till domstolen tillsammans med ett yttrande om myndighetens inställning i den delen, i enlighet med Kriminalvårdens handbok (2018:12) i förvaltningsrätt m.m. (jfr JO 2004/05 s. 373, dnr 1230-2003).

Slutligen noterar jag att Kriminalvården såväl i grundbeslutet som senare, så även till JO, har framfört att tillståndet beviljats trots att farmodern egentligen inte var närstående i den mening som avses i 1 kap. 4 § FARK Fängelse. Det är oklart vad anstalten velat förmedla med detta, men det ligger nära till hands att anta att man menat att besöket därför inte skulle prioriteras (jfr 7 kap. 1 § FARK Fängelse). Besökstillstånd betraktas rättsligt som ett förhandsbesked om att besök kommer att medges vid bokning (jfr RÅ 1992 ref. 65 och HFD 2016 ref. 84). Detta är förstås väl känt inom myndigheten och jag utgår därför från att anstalten inte hade bifallit ansökan om man redan i det skedet bedömde att besök aldrig skulle komma att prioriteras. Jag utgår också från att anstalten hade återkallat besökstillståndet om den därefter bedömde att förutsättningarna för besök inte längre var uppfyllda. Det senare tycks emellertid inte ha varit fallet. Jag noterar nämligen att anstalten under våren 2024 muntligen ska ha informerat AA om att hans behov av besök ansågs vara tillgodosett eftersom han hade tillstånd att ta emot fem olika besökare, dvs. även utan att det beviljade besöket med farmodern genomfördes. Enligt min mening får ett sådant meddelande betraktas som ett muntligt besked om att besökstillståndet återkallades, vilket under alla omständigheter är oförenligt med förvaltningslagens bestämmelser om beslutsunderrättelse (se 33 § FL).

Avslutningsvis bör uppmärksammas att lagstiftaren har lyft fram att en intagens kontakter med omvärlden genom besök är av stor betydelse bl.a. för att underlätta hans eller hennes möjlighet att knyta eller hålla kontakter med anhöriga och andra personer utanför anstalten. Jag har i flera beslut understrukit att besök kan motverka negativa följder av frihetsberövandet och att denna kontakt är ett centralt inslag i en human kriminalvård. (Se prop. 2009/10:135 s. 143 samt bl.a. JO 2020/21 s. 219, dnr O 12-2020, och JO 2024 s. 161, dnr 1037-2023.) Ärendet ger mig anledning att påminna anstalten Hall både om sitt ansvar i detta avseende och om vikten av att hantera intagnas förfrågningar och hemställningar korrekt.

Vad som i övrigt har framkommit motiverar inte några uttalanden från min sida.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Reb Kerstinsdotter. I beredningen deltog även byråchefen Catrine Björkman.

Intagna i en anstalt har placerats i avskildhet med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen trots att det har saknats rättsliga förutsättningar för det

(Dnr 647-2024)

Beslutet i korthet: Anstalten Hall har med anledning av en incident avskilt samtliga intagna vid en avdelning enligt 6 kap. 8 § fängelselagen för att utreda misstänkt misskötsamhet. Efter att utredningen hade avslutats beslutade anstalten att hålla några intagna fortsatt avskilda med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen, dvs. för att ordningen eller säkerheten skulle kunna upprätthållas.

I beslutet redogör JO för att en annan anstalt denna dag har kritiserats för tillämpningen av 6 kap. 8 § fängelselagen i en situation som liknar den i anstalten Hall (se ärendena med dnr 6961-2023 och 7536-2023). Mot bakgrund av att JO där har uttalat sig om förutsättningarna för avskildhet enligt bestämmelsen avstår hon från att göra det även i detta ärende.

Anstalten Hall får emellertid kritik för att ha avskilt intagna enligt 6 kap. 5 § fängelselagen efter att avskildheten enligt 6 kap. 8 § hade hävts. JO uttalar att ett avskiljande enligt 6 kap. 5 § ska vara tillfälligt och aldrig får pågå längre än vad som är nödvändigt för att Kriminalvården ska kunna hantera situationen, normalt inte mer än några timmar eller något dygn. Bestämmelsen är alltså tänkt att användas som en tillfällig lösning i mer eller mindre akuta situationer. JO konstaterar att det inte har kommit fram något som talar för att det fyra dygn efter incidenten var nödvändigt att hålla flera intagna avskilda för att ordningen eller säkerheten skulle kunna upprätthållas.

Anmälan

I en anmälan till JO förde AA fram klagomål mot Kriminalvården, anstalten Hall, enligt i huvudsak följande.

Med anledning av en incident avskilde anstalten samtliga intagna på hans avdelning i fyra dygn enligt 6 kap. 8 § fängelselagen. Därefter fick de flesta återgå till gemensamhet. Några intagna, däribland han själv, hölls dock fortsatt avskilda med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen. Personalen uppgav inte något annat än att det var på grund av säkerheten.

Utredning

Inledningsvis hämtade JO in beslut om avskildhet från anstalten. Därefter uppmanades Kriminalvården att lämna en redogörelse för handläggningen av ärendena om avskildhet under en viss period på den avdelning där AA då var placerad. Vidare begärde JO svar på de frågor som framgår av remissvaret. Slutligen skulle myndigheten redovisa sin bedömning av det som hade kommit fram och om handläggningen varit förenlig med bestämmelserna i 6 kap. fängelselagen.

I remissvaret anförde Kriminalvården, genom den tillförordnade chefen för sektionerna för verksjuridik vid huvudkontoret, i huvudsak följande:

Utredning

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från region Stockholm, som i sin tur har hämtat in uppgifter från anstalten Hall och det klientadministrativa systemet.

Handläggningen av anstaltens ärenden om avskildhet den 13-23 januari 2024 på den avdelning där AA då var placerad

Samtliga tolv intagna på avdelning A1:2 placerades den 13 januari 2024 i avskildhet enligt 6 kap. 8 § fängelselagen (2010:610) på grund av att det hade förekommit våld mellan intagna. I samband med det påbörjades utredning i form av bl.a. förhör, insamling av iakttagelser från personal och

genomgång av videomaterial. Det var osäkert vilka och hur många av de intagna som var involverade i våldsincidenten och ingen av dem kunde uteslutas från misstankar. För att syftet med utredningen inte skulle äventyras bedömdes det i varje enskilt fall som absolut nödvändigt att avskilja respektive intagen.

Läget på avdelningen var ansträngt och personalen upplevde en mycket stor arbetsbörda. Mellan de intagna förekom ökat våld och en orolig stämning, som hade förvärrats. Vidare hade dubbelbeläggning påbörjats under januari, vilket gett upphov till våldsamma reaktioner bland de intagna.

Den 17 januari 2024 var utredningen fortfarande inte helt klar. Under perioden pågick även andra utredningar för liknande händelser på andra avdelningar, vilket gjorde att personalen inte hade hunnit hålla alla förhör. Klockan 9.45 hävdes besluten om avskildhet avseende åtta av de tolv intagna på avdelningen. Klockan 10.00 beslutades att resterande fyra intagna, däribland AA, skulle hållas avskilda enligt 6 kap. 5 § fängelselagen. Det bedömdes vara nödvändigt för att ordningen och säkerheten skulle kunna upprätthållas. För en av dessa fyra intagna hävdes avskildhetsbeslutet i princip omgående, klockan 10.01, i samband med att den intagne förflyttades till annan avdelning.

Den 19 januari 2024 klockan 14.45, när utredningen var helt avslutad, övergick avskildhetsbesluten enligt 6 kap. 5 § fängelselagen till avskildhetsbeslut enligt 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen. Utredningen visade att AA tillsammans med två medintagna hade gått in i ett bostadsrum på avdelningen och där utsatt en medintagen för våld.

Beslutet att hålla AA avskild enligt 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen hävdes tisdagen den 23 januari 2024 klockan 11.45. Han förflyttades då till en annan avdelning. De två medintagna som också medverkat i våldsincidenten hölls fortsatt avskilda enligt samma bestämmelse fram till dess att besluten hävdes torsdagen den 25 januari 2024 klockan 13.22 respektive klockan 13.51. En av dem förflyttades till en annan avdelning.

Har samtliga eller bara vissa intagna på den aktuella avdelningen placerats i avskildhet den 13 januari 2024? Med stöd av vilken bestämmelse i 6 kap. fängelselagen har besluten fattats?

Se ovan. Samtliga tolv intagna på den aktuella avdelningen placerades den 13 januari 2024 i avskildhet enligt 6 kap. 8 § fängelselagen.

När kan det finnas skäl att avskilja ett större antal eller samtliga intagna på en avdelning enligt 6 kap. 8 § fängelselagen? Hur säkerställer Kriminalvården att det i sådana fall görs en individuell prövning för varje enskild intagen?

Det kan finnas skäl att avskilja samtliga intagna på en avdelning med stöd av 6 kap. 8 § fängelselagen när en misstanke pekar mot samtliga intagna på en avdelning och ingen av dem direkt kan uteslutas från misstanke (jfr JO:s beslut den 24 oktober 2008 i dnr 173-2007). En individuell prövning säkerställs genom att det för respektive intagen meddelas ett separat beslut om placering i avskildhet enligt 6 kap. 8 § fängelselagen, vari det bedöms hur de i bestämmelsen angivna förutsättningarna är uppfyllda. Under utredningen av en misstänkt misskötsamhet kan förutsättningarna för att placera en eller flera intagna i avskildhet ändras, och beslut därom upphävas på sätt som också skedde vid utredningen av den aktuella händelsen. Även det innebär att en individuell prövning säkerställs.

Finns det något utrymme för Kriminalvården att i tiden efter att en eller flera intagna har varit placerade i avskildhet med stöd av 6 kap. 8 § fängelselagen avskilja någon av dessa enligt 6 kap. 5 § fängelselagen på grund av samma händelse?

Enligt 6 kap. 5 § fängelselagen får intagna tillfälligt hållas avskilda från varandra om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Med stöd av bestämmelsen kan gemensamheten i en anstalt, en viss avdelning eller en del av en avdelning upplösas vid situationer där t.ex. ett larm utlöses, elektriciteten är ur funktion, otillåtna föremål hamnar i omlopp eller intagna deltar i kollektiv arbetsvägran. Någon tidsgräns för hur länge intagna får hållas avskilda anges inte, men det ska vara fråga om ett tillfälligt avskiljande – enligt förarbetena normalt inte mer än några timmar eller något dygn (se prop. 2009/10:135 s. 138).

Bestämmelsen tar sikte på tillfällig avskildhet på kollektiv grund och träffar mer eller mindre akuta situationer. Något utrymme att i tiden efter att en eller flera intagna varit placerade i avskildhet med stöd av 6 kap. 8 § fängelselagen avskilja någon av dessa med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen på grund av samma händelse torde därmed inte finnas.

Rättslig reglering

Enligt 1 kap. 6 § fängelselagen får verkställigheten inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av denna lag eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. En kontroll- eller tvångsåtgärd får endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

Enligt 6 kap. 5 § fängelselagen får intagna tillfälligt hållas avskilda från varandra, om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. I förarbeten till 6 kap. 5 § fängelselagen uttalas bl.a. följande. Med stöd av bestämmelsen kan Kriminalvården upplösa gemensamheten i en anstalt eller på en viss avdelning eller en del av en avdelning. Det kan avse situationer där t.ex. ett larm utlöses, elektriciteten är ur funktion, otillåtna föremål hamnar i omlopp eller intagna deltar i kollektiv arbetsvägran. Det finns inget krav på att en intagen som hålls avskild ska kunna knytas till de omständigheter som ligger till grund för beslutet att avskilja de intagna från varandra. Ett beslut om att hålla intagna avskilda från varandra ska vara tillfälligt och får aldrig pågå längre än vad som är nödvändigt för att Kriminalvården ska kunna hantera situationen, normalt inte mer än några timmar eller något dygn (se prop. 2009/10:135 s. 138).

Enligt 6 kap. 7 § fängelselagen får en intagen hållas avskild från andra intagna om det är nödvändigt 1. med hänsyn till rikets säkerhet, 2. med hänsyn till att det finns en risk för den intagnes eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa eller för allvarlig skadegörelse på egendom som tillhör eller har upplåtits till Kriminalvården, 3. med hänsyn till att det finns en risk för att den intagne rymmer eller fritas och det kan antas att han eller hon är särskilt benägen att fortsätta allvarlig brottslig verksamhet, 4. för att hindra att den intagne påverkar någon annan intagen att allvarligt störa ordningen i anstalten, 5. för att hindra att den intagne medverkar till att någon annan intagen får tillgång till alkohol, narkotika, något annat berusningsmedel, något sådant medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, eller 6. för att hindra att den intagne allvarligt ofredar någon annan intagen. Ett beslut om avskildhet enligt första stycket ska omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst var tionde dag.

Enligt 6 kap. 8 § första stycket fängelselagen får en intagen, under utredning av frågor enligt 12 kap. 1 § denna lag eller enligt 26 kap. 6 a och

7 §§ brottsbalken, tillfälligt hållas avskild från andra intagna i den utsträckning det är absolut nödvändigt för att syftet med utredningen inte ska äventyras. Den intagne får inte hållas avskild under längre tid än fyra dygn.

I förarbeten till 6 kap. 8 § fängelselagen uttalas följande. Regleringen är tillämplig i ärenden om varning och uppskjutande av villkorlig frigivning. Den intagne får under utredningen av ett sådant ärende hållas avskild från andra intagna i den utsträckning det är absolut nödvändigt för att syftet med utredningen inte ska äventyras, dock aldrig längre än fyra dygn. Möjligheten bör användas restriktivt. Normalt avses situationer där det finns en risk för att den intagne, om han eller hon inte hålls avskild, undanröjer bevis eller på annat sätt försvårar sakens utredning (se prop. 2009/10:135 s. 141).

Kriminalvårdens bedömning

Det har inte framkommit annat än att besluten den 13 januari 2024 att avskilja samtliga intagna på den aktuella avdelningen med stöd av 6 kap. 8 § fängelselagen var förenliga med den aktuella bestämmelsen. Ingen av de intagna på avdelningen kunde uteslutas från misstanke och utredning påbörjades mer eller mindre omgående. Att utredningen inte var klar inom fyra dygn utgör dock en brist. För merparten av de intagna på avdelningen i fråga upphörde placeringen i avskildhet den 17 januari 2024. Besluten den 17 januari 2024 att placera vissa av de intagna på avdelningen i avskildhet enligt 6 kap. 5 § fängelselagen borde ha kunnat fattas med stöd av 6 kap. 7 § fängelselagen, dvs. på individuell grund. Det kan samtidigt konstateras att frågan om riktigheten i ett beslut att placera en intagen i avskildhet ytterst avgörs av domstol.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 1 september 2025 anförde *stf JO Karin Almgren* följande:

Bedömning

Kriminalvården har redogjort för relevant rättslig reglering.

Den 13 januari 2024 inträffade en våldsincident som resulterade i att anstalten Hall placerade en hel avdelning i avskildhet med stöd av 6 kap. 8 § fängelselagen (2010:610). I remissen har Kriminalvården fått frågor om bl.a. när det kan finnas skäl att göra på det sättet och hur myndigheten säkerställer att det då görs en individuell prövning för varje enskild intagen.

Jag har i ett beslut denna dag riktat kritik mot en annan anstalt för tillämpningen av 6 kap. 8 § fängelselagen i liknande situationer som den nu aktuella (se dnr 6961-2023 m.fl.). Som framgår av beslutet hade anstalten vid två olika tillfällen placerat samtliga intagna vid en avdelning i avskildhet för att utreda misstänkt misskötsamhet. Vid tidpunkten för avskildhetsbesluten var det okänt vilka intagna som hade varit inblandade i de misstänkta misskötsamheterna och därför avskildes samtliga intagna på respektive avdelning. Jag uttalar bl.a. att avskildhet enligt 6 kap. 8 § fängelselagen förutsätter att den intagne som beslutet avser kan knytas till de aktuella omständigheterna, dvs. den misstänkta misskötsamheten. Det innebär att Kriminalvården måste kunna peka på konkreta omständigheter som talar för att en intagen faktiskt har varit inblandad i händelsen eller annars har ett relevant samband till den. Endast på det sättet kan myndigheten säkerställa att varje intagen får en individuell prövning av förutsättningarna för avskildheten. Det faktum att en intagen inte direkt kan

uteslutas från delaktighet utgör enligt min uppfattning inte en sådan konkret omständighet.

Mot bakgrund av att jag i dag har uttalat mig om förutsättningarna för tillämpning av 6 kap. 8 § fängelselagen avstår jag från att göra det även i detta ärende.

Fyra dagar efter incidenten beslutade anstalten att hålla AA och två andra intagna fortsatt avskilda i drygt två dygn enligt 6 kap. 5 § fängelselagen. Som Kriminalvården har påpekat är frågan om riktigheten i ett beslut att placera en intagen i avskildhet sådan att den ytterst avgörs av domstol. JO brukar därför inte heller ta ställning till om myndighetens beslut är riktiga i sak. Placering i avskildhet är dock en ingripande tvångsåtgärd som dessutom används i en miljö där människor redan är berövade sin frihet. Det är därmed av stor vikt att regleringen tillämpas noggrant och korrekt. Av det skälet finner jag anledning att här frångå den nämnda principen och uttala mig om det har förelegat rättsliga förutsättningar att hålla de intagna fortsatt avskilda med stöd av denna bestämmelse.

Som anges i remissvaret är det enligt 6 kap. 5 § fängelselagen möjligt för Kriminalvården att hålla intagna tillfälligt avskilda från varandra om det är nödvändigt av ordnings- eller säkerhetsskäl, t.ex. för att upplösa gemensamheten på en avdelning eller del av en avdelning vid hotfulla eller våldsamma situationer. Det finns inte något krav på att en intagen som hålls avskild ska kunna knytas till de omständigheter som ligger till grund för beslutet att avskilja intagna från varandra. Ett avskiljande med stöd av bestämmelsen ska vara tillfälligt och får aldrig pågå längre än vad som är nödvändigt för att Kriminalvården ska kunna hantera situationen, normalt inte mer än några timmar eller något dygn (se prop. 2009/10:135 s. 138). Bestämmelsen är alltså, som Kriminalvården har beskrivit, tänkt att användas som en tillfällig lösning i mer eller mindre akuta situationer. Jag har mot den bakgrunden mycket svårt att se att det skulle finnas något utrymme för att avskilja intagna enligt bestämmelsen flera dagar efter en händelse.

I detta fall har det inte kommit fram något som talar för att det fyra dygn efter incidenten var nödvändigt att hålla AA och de andra intagna avskilda under drygt två dygn för att ordningen eller säkerheten skulle kunna upprätthållas. Det har således inte funnits grund för ett avskiljande med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen, vilket Kriminalvården också har konstaterat. Anstalten Hall förtjänar kritik för den felaktiga tillämpningen av bestämmelsen.

Vad som har kommit fram i övrigt motiverar inte några uttalanden från min sida.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Sanna Ekman. I beredningen deltog även byråchefen Catrine Björkman.

En person dömd till skyddstillsyn har tvingats att lämna urinprov trots att det inte funnits någon föreskrift om det

(Dnr 2651-2024)

Beslutet i korthet: En person dömdes till skyddstillsyn med särskild föreskrift om att på anmodan av frivården lämna prover för att styrka drogfrihet. I domen angavs inte hur länge det skulle gälla men av lag framgår att föreskrifter får beslutas för högst ett år åt gången. När det hade gått ett år uppmärksammade inte frivården att giltighetstiden för föreskrifterna hade löpt ut och fortsatte att anmoda den dömde att lämna urinprov.

JO uttalar att oavsett orsak eller förklaring är det fullständigt oacceptabelt att frivården vid flera tillfällen tvingade den enskilde att lämna urinprov utan att det fanns lagliga förutsättningar för det. Kriminalvården får därför allvarlig kritik.

Det här är det tredje ärendet hos JO på relativt kort tid där det har kommit fram omfattande brister i flera led vid hanteringen av skyddstillsynspåföljder. Det har handlat om bristfälliga verksamhetsstöd och otillräckliga kontroller såväl som enskilda tjänstemän som felat. I samtliga fall har det drabbat den enskilde, som blivit föremål för insatser som saknat laglig grund. JO får uppfattningen att det inte är fråga om endast enstaka misstag vid vissa frivårdskontor utan att problemen har en mer systematisk karaktär. Det gör henne mycket bekymrad och hon ser det som absolut nödvändigt att Kriminalvården snarast utreder vilka åtgärder som behöver vidtas för att komma till rätta med detta och sedan prioriterar arbetet med att genomföra dessa.

Anmälan

I en anmälan till JO förde AA fram klagomål mot Kriminalvården, frivården Linköping, och uppgav bl.a. följande.

Hans dom på skyddstillsyn var förenad med vissa föreskrifter som han skulle följa. I mars 2024 informerades han om att föreskrifterna hade slutat att gälla i december 2023 och att det alltså var fel att han behövt göra det som står i dessa även i tiden därefter.

Utredning

JO hämtade inledningsvis in handlingar och muntliga upplysningar från Kriminalvården. Av handlingarna framgick bl.a. följande. Den 14 december 2022 dömde Linköpings tingsrätt AA till skyddstillsyn med föreskrift om att han skulle följa den vård och behandling som frivården finner lämplig samt på anmodan av frivården lämna prover för att styrka drogfrihet. Kriminalvården beslutade den 13 december 2023 att övervakningen skulle kvarstå. Inhämtade uppgifter tyder på att AA lämnade flera prover fram till mars 2024 när Kriminalvården uppmärksammade att de föreskrifter som tingsrätten hade beslutat om inte längre gällde. Enligt muntliga upplysningar som JO hämtade in den 18 april 2024 hade Kriminalvården vid den tidpunkten inte meddelat beslut om nya föreskrifter.

JO uppmanade därefter Kriminalvården att yttra sig över AA:s anmälan och myndighetens hantering av det aktuella skyddstillsynsärendet. Yttrandet skulle innehålla en redogörelse för de åtgärder som har vidtagits mot AA grundat på föreskrifter som inte gällde och en förklaring till det inträffade. Kriminalvården skulle också yttra sig över ansvarsfördelningen och beslutsordningen samt de rutiner som finns inom myndigheten när det gäller dels beslut om övervakning och föreskrifter vid skyddstillsyn, dels verkställighet av föreskrift om prov för drogkontroll.

Kriminalvården skulle vidare redovisa sin bedömning av det som har kommit fram och för relevant reglering samt redogöra för om det har vidtagits åtgärder mot någon enskild befattningshavare med anledning av det inträffade.

Kriminalvårdens remissvar

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, genom chefen för enheten för myndighetsjuridik, i huvudsak följande:

Utredning

Uppgifter om omständigheterna har hämtats in från Kriminalvårdens region Öst, som i sin tur har fått in följande information från frivården Linköping och det klientadministrativa systemet. Berörd tjänsteman har fått möjlighet att lämna synpunkter. Det inträffade har inte föranlett någon anmälan till Kriminalvårdens personalansvarsnämnd.

AA har, trots avsaknad av beslutad föreskrift om drogkontroll, anmodats och lämnat urinprov den 19 december 2023, den 13 februari 2024, den 12 mars 2024 och den 19 mars 2024.

Frivården höll den 19 mars 2024 beslutsammanträde med förslag om återredovisning av AA:s skyddstillsyn, bl.a. eftersom han hade fortsatt att lämna positiva urinprov. AA fick muntligt besked om att skyddstillsynen skulle återredovisas till åklagare. I samband med att det skriftliga beslutet skrevs uppmärksammades att AA:s föreskrift i dom inte hade förlängts och att det därför inte hade funnits någon föreskrift om urinprovtagning sedan den 14 december 2023. Ordföranden vid sammanträdet informerades om detta och beslutet om återredovisning återkallades, vilket frivården informerade AA om. Vidare informerades ansvarig frivårdsinspektör om att det behöver beslutas om att förnya föreskrifter. Den 15 maj 2024 beslutades om två föreskrifter, bl.a. en föreskrift om att på anmodan lämna urinprov i syfte att påvisa drogfrihet. Att beslutet om föreskrifter dröjde berodde på ansvarig frivårdsinspektörs ledighet och utbildning samt att AA motsatte sig nya föreskrifter. Under den perioden anmodades inte AA att lämna urinprov.

Anledningen till att Kriminalvården i samband med prövningen den 13 december 2023 av frågan om övervakning inte tog ställning till förlängning av föreskrifterna var okunskap. Ansvarig frivårdsinspektör kände inte till att föreskrifter i dom gäller endast ett år och utgick felaktigt från att sådana gäller under hela skyddstillsynen. Slutdatum för föreskrifter i dom framgår, till skillnad från föreskrifter som har beslutats av Kriminalvården, inte av det klientadministrativa systemet. Dessutom ligger föreskrifter kvar under rubriken ”Aktuella föreskrifter” i det klientadministrativa systemet även när de inte längre gäller.

För AA:s del fanns det under hela den aktuella perioden behov av de föreskrifter som det sedan beslutades om. När en dömd bedöms behöva en föreskrift föredras ärendet av ansvarig frivårdsinspektör vid arbetslagets kollegium. Ansvarig frivårdsinspektör skickar sedan underlag till beslutsstöd eller kriminalvårdsinspektör för beslut. I ärenden som tas upp på

frivårdens beslutsammanträden beslutar den kriminalvårdsinspektör som är ordförande. Den som anmodar en dömd att lämna prov för drogkontroll har ansvaret för att de insatser som bedömts lämpliga genomförs som de ska.

Det har inte varit tillräckligt tydligt inom personalgruppen att föreskrifter i dom behöver förnyas genom ett beslut. All personal på frivårdskontoret har nu informerats om detta. Det har även införts en ny punkt som ska tas upp vid kollegium i samband med prövning av övervakning och när en dömds planering följs upp. Detta för att liknande misstag inte ska kunna inträffa. Avseende AA:s ärende har samtal hållits med ansvarig frivårdsinspektör om vad som gick fel, varför det hände och hur sådana misstag ska undvikas framöver.

Rättslig reglering m.m.

– – –

Enligt avsnitt 6.1 i bilaga 1 till Arbetsordning för Kriminalvården är verksamhetsstället lägsta nivå för grundbeslut eller ställningstagande i fråga om övervakning enligt 28 kap. 5 och 6 §§ brottsbalken och föreskrift enligt 28 kap. 6 § och 26 kap. 16 och 18 §§ brottsbalken samt för verkställighet av föreskrift om prov för drogkontroll enligt 28 kap. 6 § brottsbalken. Enligt avsnitt 1 i samma bilaga är kriminalvårdschef, kriminalvårdsinspektör, vakthavande befäl och klienthandläggare funktioner som har behörighet att besluta inom den beslutsnivån. Befogenheten att besluta får delegeras vidare till medarbetare inom den organisatoriska enheten genom särskilt beslut.

…

Kriminalvårdens bedömning

Svar på JO:s frågor

Ansvarsfördelningen och beslutsordningen när det gäller beslut om övervakning och föreskrifter vid skyddstillsyn samt beträffande verkställighet av föreskrift om prov för drogkontroll framgår av de ovan beskrivna avsnitten i Kriminalvårdens arbetsordning. Som framgår av utredningen är rutinen inom myndigheten att ansvarig frivårdsinspektör föredrar ett ärende om föreskrift vid kollegium inom arbetslaget före beslut. Av utredningen framgår även anledningen till att Kriminalvården inte tog ställning till AA:s behov av föreskrifter i samband med prövningen den 13 december 2023 av frågan om övervakning. Det är den som anmodar en dömd att lämna prov för drogkontroll som ansvarar för att verkställighet av föreskriften sker på ett korrekt sätt. Vid tidpunkten för händelsen hade dock inte frivården Linköping någon uttalad rutin som särskilt påtalade kontroll av en föreskrifts giltighetstid före anmodan.

Bedömning av det som har kommit fram

Av utredningen framgår att AA har anmodats och lämnat urinprov för drogkontroll vid fyra tillfällen trots att det vid dessa tillfällen inte funnits någon gällande föreskrift därom. Det har därmed saknats stöd i lag för att vidta dessa åtgärder. Detta är givetvis oacceptabelt och Kriminalvården beklagar det inträffade. Orsaken förefaller ha varit okunskap om gällande regelverk. Frivården Linköping har vidtagit kompetenshöjande insatser för berörd personal samt infört rutiner för att säkerställa att något liknande inte inträffar igen.

AA fick tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 20 mars 2025 anförde *JO Katarina Påhlsson* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp. Även artikel 8 i Europakonventionen om rätt till skydd för privatliv och familjeliv innebär ett skydd mot det. JO har uttalat att urinprovtagning är att betrakta som ett kroppsligt ingrepp (se t.ex. JO 2009/10 s. 39, dnr 5978-2006, JO 2023 s. 159, dnr 8843-2021, och beslut den 10 februari 2025, dnr 4268-2024). Regeringsformens och Europakonventionens skydd får dock inskränkas genom lag (2 kap. 19–21 §§ regeringsformen och artikel 8.2 i konventionen).

Skyddstillsyn är en påföljd för brott som fortgår under en prövotid av tre år från den dag då påföljden börjar verkställas. Den är förenad med övervakning från dagen för domen, vilket upphör vid prövotidens utgång eller vid den tidigare tidpunkt som Kriminalvården beslutar. Övervakningstiden får dock inte understiga ett år. När det har gått ett år av prövotiden ska Kriminalvården, om det inte är obehövligt, pröva om behovet av övervakning kvarstår och fatta beslut i frågan (Se 28 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken samt 2 kap. 5 § förordningen [1998:642] om verkställighet av frivårdspåföljder.)

Om det behövs för att minska risken att den som står under övervakning begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället, får Kriminalvården besluta om en särskild föreskrift som ska följas av den övervakade. En sådan föreskrift ska beslutas för en viss tid, högst ett år åt gången. En särskild föreskrift får avse bl.a. skyldighet att lämna prover för kontroll av att den övervakade inte är påverkad av beroendeframkallande medel. Domstolen får redan i domen på skyddstillsyn besluta om en föreskrift att lämna prover för drogkontroll. Tidigare kunde domstolen meddela en sådan föreskrift att gälla tills vidare utan närmare angivande av tid. Sedan den 1 maj 2021 gäller emellertid att föreskrifter endast får beslutas för högst ett år åt gången. (Se 28 kap. 6 § och 26 kap. 16 § brottsbalken samt den upphävda paragrafen 28 kap. 6 a § i samma balk.)

Om den dömde på ett allvarligt sätt har brutit mot vad som gäller för honom eller henne och det kan antas att han eller hon inte kommer att rätta sig genom någon sådan åtgärd som Kriminalvården kan vidta, ska myndigheten begära att åklagare vid domstol för talan om att skyddstillsynen ska undanröjas (se 28 kap. 8 § brottsbalken).

I Kriminalvårdens handbok om övervakning (2019:4) anges bl.a. följande om prövningen av om en övervakning ska bestå och om föreskrifters längd. En prövning ska göras efter ett år för att ta ställning till om övervakning fortfarande behövs eller inte. Huvudregeln är att ett formellt beslut ska fattas vid den s.k. ettårsprövningen. Detta gäller alltså även om frivården gör bedömningen att övervakningen ska fortsätta. Både föreskrifter meddelade av domstol och föreskrifter som beslutats av Kriminalvården gäller för viss tid dock längst ett år åt gången. Finns ingen tidsbegränsning av föreskriften angiven i en dom till skyddstillsyn är utgångspunkten att föreskriften gäller under ett år från domsdatum. När Kriminalvården fattar beslut om föreskrift ska det alltid framgå i beslutet vilken tid som föreskriften gäller. I samband med ettårsprövningen ska inte enbart det kvarstående behovet av övervakning prövas utan även vilket

behov av föreskrifter som behövs för den fortsatta övervakningen. När det gäller föreskrifter om alkohol- och drogkontroll nämns särskilt i handboken att det inte finns någon möjlighet för frivården att ta sådana prover om det inte finns en föreskrift om det. (Se avsnitt 12.1, 11.3 och 11.4.12 i handboken.)

Bedömning

Förra året kritiserade jag Kriminalvården vid två tillfällen för hanteringen av ett par skyddstillsynsärenden. I det ena fallet hade en person kallats till frivården trots att domen på skyddstillsyn var upphävd och i det andra fallet hade en person tvingats genomgå insatser inom ramen för en övervakning som upphört. I besluten uttalade jag att påföljden skyddstillsyn innebär ett tvång och påtagliga inskränkningar i den enskildes frihet samt att Kriminalvårdens verkställighet av påföljden utgör ingripande myndighetsutövning i det enskilda fallet. En befattningshavare som ansvarar för verkställigheten måste därför visa särskild noggrannhet och omsorg i arbetsuppgifterna. Jag underströk att myndigheten måste säkerställa fungerande system men även att det görs tillräckliga kontroller för att förhindra att fel uppstår. Vidare framhöll jag att den enskilde tjänstemannen har ett eget ansvar för ärenden han eller hon handlägger och för att känna till den tillämpliga rättsliga regleringen. (Se mina beslut den 6 februari 2024, dnr 8607-2022, och den 22 oktober 2024, 6604-2023.)

Av utredningen i det här ärendet framgår att AA dömdes till skyddstillsyn den 14 december 2022 med föreskrift om bl.a. att på anmodan av frivården lämna prover för att styrka drogfrihet. I tingsrättens dom angavs inte hur länge detta skulle gälla, men som framgår av redovisningen nyss får föreskrifter beslutas för högst ett år åt gången. Det gäller oavsett om det är domstolen eller Kriminalvården som fattar beslutet.

När det nästan hade gått ett år av prövotiden prövade frivården om behovet av övervakning kvarstod och fattade ett beslut i den frågan. Enligt Kriminalvårdens handbok om övervakning skulle också behovet av föreskrifter för den fortsatta övervakningen ha prövats vid denna s.k. ettårsprövning. I det sammanhanget borde frivården självklart ha noterat att giltighetstiden för de föreskrifter som tingsrätten beslutat om skulle löpa ut inom kort. Befattningshavare som därefter anmodade AA att lämna urinprov borde i sin tur givetvis ha lagt märke till att det inte längre fanns några beslutade föreskrifter om den åtgärden. Det är anmärkningsvärt att saken inte ens uppmärksammades vid beslutssammanträdet i mars 2024 då det föreslogs att skyddstillsynen skulle återredovisas till åklagare utan att detta skedde först i samband med att det skriftliga beslutet om återredovisning skrevs.

Kriminalvården har angett att slutdatum för föreskrifter i dom inte framgår av det klientadministrativa systemet. Dessutom ska föreskrifter ligga kvar under rubriken ”Aktuella föreskrifter” i systemet även när de inte längre är aktuella. Det är uppseendeväckande uppgifter om myndighetens verksamhetsstöd och kan troligen vara en anledning till varför ansvariga tjänstemän inte observerade att det efter den 14 december 2023 saknades en föreskrift om skyldighet för AA att lämna urinprov. Enligt Kriminalvården förefaller en annan orsak ha varit okunskap om gällande regelverk. En bidragande förklaring till det inträffade

måste enligt min mening också vara att arbetsuppgifterna inte utfördes med den noggrannhet och omsorg som kan förväntas. Oavsett orsak eller förklaring är det fullständigt oacceptabelt att AA vid flera tillfällen tvingades att lämna urinprov utan att det fanns lagliga förutsättningar för det. Kriminalvården förtjänar därför allvarlig kritik.

Det är förstås bra att frivården Linköping redan har vidtagit kompetenshöjande insatser och infört rutiner för att säkerställa att något liknande inte inträffar igen. Jag kan dock konstatera att det här är det tredje ärendet hos JO på relativt kort tid där det kommit fram omfattande brister i flera led vid hanteringen av skyddstillsynspåföljder. Det har handlat om bristfälliga verksamhetsstöd och otillräckliga kontroller såväl som enskilda tjänstemän som felat. I samtliga fall har det drabbat den enskilde, som blivit föremål för insatser som saknat laglig grund. Med hänsyn till vad jag har fått till mig genom de aktuella utredningarna och Kriminalvårdens beskrivningar får jag uppfattningen att det inte är fråga om endast enstaka misstag vid vissa frivårdskontor utan att problemen har en mer systematisk karaktär. Det gör mig mycket bekymrad och jag ser det som absolut nödvändigt att myndigheten snarast utreder vilka åtgärder som behöver vidtas för att komma till rätta med detta och sedan prioriterar arbetet med att genomföra dessa.

Ärendet föredrogs av seniora rättssakkunniga Mattias Karlsson. I beredningen deltog även byråchefen Catrine Björkman.

En anstalt har förmått en intagen att använda kateter vid urinprovtagningar

(Dnr 4268-2024)

Beslutet i korthet: En anstalt förmådde en intagen att försöka lämna urinprov genom att själv använda en kateter, trots att varken den intagne eller närvarande kriminalvårdspersonal hade tillräckliga kunskaper om hur den skulle användas. Någon sjukvårdspersonal deltog inte vid provtillfället. Försöket fick avbrytas eftersom den intagne skadades.

JO konstaterar att urinprovtagning utgör en form av tvångsmedel som Kriminalvården beslutar om. Den som åtgärden avser är frihetsberövad, och vägran eller oförmåga att lämna urinprov kan få påtagliga konsekvenser för honom eller henne. Utrymmet för att i det sammanhanget tala om frivillighet, även när det gäller själva sättet på vilket provtagningen ska gå till, är därför ytterst begränsat. I det aktuella fallet hade den intagne tidigare gjort flera misslyckade försök att lämna urinprov på vanligt sätt vilket lett till varningar. Eftersom anstalten inte använder sig av blodprover var kateter det alternativ som återstod. Till skillnad från Kriminalvården menar JO att det inte i någon rimlig mening kan anses ha varit frivilligt för den intagne att lämna urinprov på det sätt som skett.

Efter det misslyckade försöket fick den intagne fortsätta att lämna urinprov med hjälp av kateter, även då utan närvaro av sjukvårdspersonal. Med hänsyn till hur det gick vid det första tillfället framstår detta enligt JO som

synnerligen tveksamt. Hon är sammantaget mycket kritisk till anstaltens agerande.

Det här är andra gången som JO riktar allvarlig kritik mot anstalter för att förmått intagna att använda kateter vid urinprovtagningar utan bistånd från närvarande sjukvårdspersonal. Hon menar att det finns anledning för Kriminalvården att se över myndighetens rutiner om prover för drogkontroll. Eftersom ärendet också rör medicinska frågor får Inspektionen för vård och omsorg en kopia av beslutet.

Anmälan

I en anmälan framförde AA klagomål mot Kriminalvården, anstalten Mariefred. Han anförde i huvudsak följande.

När han kom till anstalten blev han uppmanad att lämna urinprov. Han försökte göra det men lyckades inte. Trots att han förklarade att han efter en magsäcksoperation inte kan få i sig så mycket vätska fick han en varning för urinprovsvägran. Vid ett senare tillfälle ville anstalten att han skulle lämna urinprov med hjälp av en tappningskateter. Personalen saknade dock kunskap om hur en sådan fungerar. Han fick ”torrköra” in katetern ca 40 cm i urinröret. När han skulle ta ut den uppstod friktionsskador i urinröret och det sved otroligt mycket i över en vecka. Eftersom det inte kom någon urin fick han ytterligare en varning. Varningarna medför bl.a. att han inte får ta emot besök. Han behöver hjälp med att kunna lämna drogtester och visa att han är drogfri. Anstalten vill nu fortsätta med katetern två gånger i veckan. Han är livrädd att han ska skadas igen men känner sig tvingad att acceptera detta.

Utredning

JO hämtade inledningsvis in muntliga upplysningar från anstalten. Av dessa framgick sammanfattningsvis följande.

AA kunde inte visa att han hade medicinska hinder mot att lämna urinprov och fick lämna sådana prov genom att själv använda en kateter. Anstalten tillämpar inte blodprover och det enda alternativ som återstod för AA var därför användning av kateter. AA och närvarande kriminalvårdspersonal hade fått skriftliga instruktioner från sjukvården om hur katetern skulle användas. Det ska utsöndras ett glidmedel från katetern men detta fungerade inte första gången för AA, vilket ledde till att han skadades. Senare överenskoms att AA skulle testa en annan sorts kateter och denna har fungerat bra vid två tillfällen. Anstalten avser därför att fortsätta med detta och AA kommer förmodligen att lämna urinprov en gång per vecka. Sjukvårdspersonal brukar inte delta vid den här typen av provtagning och har inte gjort det i AA:s fall heller.

Därefter uppmanades Kriminalvården att yttra sig över det som AA fört fram i sin anmälan. I sitt remissvar anförde myndigheten, genom chefen för sektionen för verksjuridik, i huvudsak följande:

Utredning

Uppgifter om sakförhållandena har inhämtats från Kriminalvårdens region Mitt, som i sin tur inhämtat uppgifter från anstalten Mariefred. Därigenom har följande framkommit.

AA kom till anstalten Mariefred den 23 februari 2024. Han anmodades att lämna urinprov för drogkontroll vid tre tillfällen i februari och mars 2024, men lämnade inte något urinprov. Han tilldelades varningar för vägran att utan giltigt skäl lämna urinprov vid dessa tillfällen. AA kontaktade anstaltens hälso- och sjukvård i mars 2024 och beskrev sina svårigheter att lämna urinprov. Enligt anstaltens hälso- och sjukvård förelåg inga medicinska hinder att lämna urinprov. AA fick från anstaltens hälso- och sjukvård information om att en tappningskateter kunde lämnas ut för att underlätta urinprovtagning.

Den 27 mars 2024 anmodades AA på nytt att lämna urinprov. AA uppgav då till personal att han har svårt att kissa efter en magsäcksoperation och bad om hjälpmedel för att kunna lämna urinprov. Personal kontaktade anstaltens hälso- och sjukvård och uppgav att AA ville prova en tappningskateter. Anstaltens hälso- och sjukvård lämnade ut tappningskatetern tillsammans med noggranna skriftliga instruktioner om användningen, samt muntliga instruktioner till personal.

Enligt anstaltens hälso- och sjukvård är en tappningskateter enkel att använda. I instruktionerna står det bl.a. att man ska avbryta försöken att föra in tappningskatetern om det gör ont. Vid provtagningen fick AA katetern och den skriftliga instruktionen. AA uppgav att han hade svårigheter att föra in katetern och valde att avbryta då han upplevde smärta. Närvarande personal uppfattade också att AA fick ont och bad honom avbryta försöken att föra in katetern.

Kriminalvårdsinspektör pratade efter händelsen med AA om den fortsatta planeringen av urinprovtagningen och att AA måste komma in med dokumentation kring sina svårigheter att lämna urinprov. AA skulle därvid ta kontakt med sin vårdcentral, men uppgav efter några veckor att han inte fått tag i journalanteckningar. AA var mån om att kunna lämna urinprov, eftersom det bl.a. hade betydelse för hans besökstillstånd. Kriminalvårdsinspektören hade ett möte med AA varvid de kom överens om att han skulle prova en annan variant av tappningskateter. AA lämnade sedan urinprov vid fyra tillfällen med hjälp av den katetern.

Rättslig reglering

Av 2 kap. 6 § regeringsformen framgår bl.a. att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp. Enligt 2 kap. 20 § regeringsformen får begränsningar i den rätten göras genom lag.

Av 1 kap. 4 § fängelselagen (2010:610) följer att varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet.

Av 1 kap. 5 § fängelselagen följer att verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas.

Av 1 kap. 6 § fängelselagen följer att verkställigheten inte får innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av fängelselagen eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. En kontrolleller tvångsåtgärd får endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

Av 8 kap. 6 § fängelselagen följer att en intagen, om inte annat motiveras av medicinska eller liknande skäl, är skyldig att på begäran lämna urin-, utandnings-, saliv-, svett-, blod- eller hårprov för kontroll av att han eller hon inte är påverkad av alkohol, narkotika, något annat berusningsmedel,

något sådant medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Av allmänna råd till 8 kap. 6 § fängelselagen i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (2011:1) om fängelse framgår att Kriminalvården bestämmer vilken form av prov för drogkontroll en intagen ska lämna.

Av 23 § fängelseförordningen (2010:2010) följer att vid kroppsvisitation eller kroppsbesiktning ska den som kontrolleras visas all den hänsyn som omständigheterna medger.

Kriminalvårdens bedömning

Anstalten Mariefred har tillbakavisat AA:s uppgifter om att han tvingats att använda tappningskateter vid urinprovtagning för drogkontroll. Som framgår av anstaltens uppgifter har AA i detta fall själv efterfrågat hjälpmedel för att kunna lämna urinprov, varefter personal vid anstalten kontaktat anstaltens hälso- och sjukvård i det syftet. AA har därmed inte förmåtts att använda en kateter vid urinprovtagning på det sätt som JO har kritiserat en anstalt för i beslut den 6 mars 2024 i dnr 10144-2022. Därtill har hälso- och sjukvårdspersonal lämnat muntliga och skriftliga instruktioner för användningen och ett försök att använda katetern har, i enlighet med instruktionerna, avbrutits så fort AA känt smärta. Därefter har AA lämnat flera urinprov med hjälp av en annan typ av kateter. Mot den bakgrunden bedömer Kriminalvården att AA har visats hänsyn vid urinprovtagningen, och att utförandet av densamma har stått i rimlig proportion till syftet med åtgärden.

AA kompletterade sin anmälan och kommenterade därefter remissvaret. Han anförde i huvudsak följande. Det stod i bruksanvisningen till katetern att det skulle finnas ett glidmedel som också skulle fungera som bedövning. När han frågade efter detta fick han till svar att det inte fanns något sådant och att han skulle blöta katetern med kranvatten. Han påtalade att det inte verkade hjälpa men kriminalvårdspersonalen sa att ”antingen använder du katetern eller så blir det en vägran och det kommer ge dig en varning”. Därför försökte han, men det gjorde fruktansvärt ont och han skakade i hela kroppen av smärtan. När han hade fått in katetern 40–45 cm i urinröret utan att det kom någon urin blev han tillsagd att ta ut den igen och då uppstod friktionsskador. Även detta gjorde hemskt ont. Han var nära att svimma och uppmanades att gå och lägga sig och ta det lugnt ett tag. I över en vecka efteråt sved det väldigt mycket när han skulle kissa, det kändes som att han kissade taggtråd. Han fick en varning som har gjort att han inte beviljats någon permission eller nedklassning.

I ett beslut den 10 februari 2025 anförde *JO Katarina Påhlsson* följande:

Rättslig reglering

Kriminalvården har i sitt yttrande redogjort för relevant rättslig reglering. Jag vill tillägga följande.

Proportionalitetsprincipen i 1 kap. 6 § fängelselagen (2010:610) innebär att det i varje enskilt fall ska ske en prövning av om kontroll- eller tvångsåtgärden över huvud taget behöver tillgripas med hänsyn till omständigheterna och om syftet kan tillgodoses genom en mindre ingripande åtgärd. Den intresseavvägningen kan också leda till att åtgärden inte alls ska vidtas, om den skulle få

skadeverkningar som inte är rimliga i förhållande till vad som eftersträvas. (Se prop. 2009/10:135 s. 66.)

Bedömning

Det är utrett att AA i slutet av mars 2024 försökte att lämna urinprov med hjälp av en tappningskateter. Han hade dessförinnan vid tre tillfällen fått varningar för att han inte kunnat göra det på vanligt sätt. Försöket med katetern fick avbrytas eftersom AA fick ont och skadades. Jag finner inte skäl att ifrågasätta AA:s uppgifter om att smärtan var mycket kraftig och att han hade ont i över en vecka efteråt. Sjukvårdspersonal närvarade inte vid provtillfället, men hade gett skriftliga instruktioner till AA och kriminalvårdspersonal om hur katetern skulle användas. Personalen hade dessutom fått muntliga instruktioner.

Kriminalvården har hävdat att AA inte tvingades att nyttja katetern eftersom han själv hade efterfrågat hjälpmedel för att kunna lämna urinprov, och att situationen följaktligen skiljer sig från den i ett ärende där jag riktade allvarlig kritik mot anstalten Sörbyn för att ha förmått en intagen att använda en kateter vid ett urinprov (se mitt beslut den 6 mars 2024, dnr 10144-2022). I det fallet hade den intagne i samband med provtagningen informerats om att användande av kateter var det enda återstående sättet att lämna urinprov på och att en vägran kunde leda till förflyttning till en annan anstalt. Jag bedömde att det för den intagne därmed inte kan ha framstått som annat än att alternativet till att underkasta sig urinprovtagningen med hjälp av katetern var att bli omplacerad, och att frivilligheten under dessa förhållanden måste anses ha varit illusorisk.

Jag vill till att börja med understryka att urinprovtagning utgör en form av kroppsbesiktning som Kriminalvården beslutar om. Den som åtgärden avser är frihetsberövad, och vägran eller oförmåga att lämna urinprov kan få påtagliga konsekvenser för honom eller henne. Utrymmet för att överhuvudtaget tala om frivillighet i detta sammanhang – även när det gäller själva sättet på vilket provtagningen ska gå till – menar jag därför är ytterst begränsat.

Av såväl remissvaret som AA:s egna uppgifter framgår att han är angelägen om att kunna lämna drogtester och att han därför vill ha hjälp med att göra det. AA har emellertid också gett uttryck för en stark rädsla inför att lämna proverna med hjälp av kateter, och uppgett att han känner sig tvingad till att göra det. Han har dessutom framfört att han vid det första försöket med katetern fick veta att valet stod mellan att använda den och att fortsätta få varningar för vägran att lämna urinprov. Kriminalvården har inte haft möjlighet att kommentera det sistnämnda påståendet, och jag har inte funnit tillräcklig anledning att utreda frågan vidare. Det är därför inte klarlagt hur orden föll vid tillfället.

Utredningen visar dock att AA tidigare hade gjort tre misslyckade försök att lämna urinprov på vanligt sätt och att det lett till att han tilldelats varningar. Av de muntliga upplysningarna framgår även att anstalten inte kontrollerar påverkan av otillåten substans genom blodprover och att användning av kateter därmed var det alternativ som återstod. Huruvida anstalten någon gång övervägde att hålla AA avskild med stöd av 6 kap. 9 § fängelselagen för att kunna genomföra en urinprovtagning på vanligt sätt går inte att utläsa av remissvaret. För AA kan det i vart fall inte ha framstått på annat sätt än att alternativet till att

underkasta sig urinprovtagningen med hjälp av katetern var att fortsätta att bli tilldelad varningar, vilket i sin tur får allvarliga konsekvenser bl.a. för hans möjligheter att ta emot besök och beviljas permissioner.

I motsats till Kriminalvården bedömer jag att det inte i någon rimlig mening kan sägas ha varit frivilligt för AA att lämna urinprovet med hjälp av katetern. Att han själv efterfrågat hjälpmedel för att kunna genomföra urinprovtagningar kan knappast förstås så att han har samtyckt till att försöka lämna urinprov på det sätt som nu skett. Frivilligheten måste alltså också i detta fall anses ha varit illusorisk.

Det står klart att AA fick försöka tappa sig själv på urin med hjälp av en kateter utan att någon sjukvårdspersonal var på plats. Med hänsyn till hur det hela slutade kan jag inte dra någon annan slutsats än att såväl AA som närvarande kriminalvårdspersonal saknade tillräckliga kunskaper om hur katetern skulle användas. Det var uppenbarligen inte tillräckligt att de delgavs instruktioner från sjukvården inför provtagningen. Att anstalten under sådana omständigheter valde att genomföra försöket med katetern är anmärkningsvärt.

Som framgått har AA när han kommenterat Kriminalvårdens yttrande uppgett att personalen vid det aktuella tillfället förmådde honom att använda katetern efter att bara ha kunnat blöta den med kranvatten. Något glidmedel som enligt instruktionerna skulle användas ska inte ha funnits tillgängligt. Om det har gått till på detta sätt är det fullständigt oacceptabelt. Kriminalvården har emellertid inte uppmanats att yttra sig över AA:s tillkommande uppgifter. Även om jag inte ser något skäl till att betvivla dem, särskilt som provtagningen uppenbart misslyckats, är det inte klarlagt att det har gått till så som AA senare beskrivit. Oavsett detta menar jag att anstalten, genom att ha förmått honom att använda en kateter på det sätt som är utrett, har agerat i strid med fängelselagens krav på proportionalitet och att bemöta varje intagen med respekt för deras människovärde.

Enligt Kriminalvården fick AA några veckor efter den misslyckade urinprovtagningen med kateter testa en annan sort, som han sedan har lämnat urinprover med vid fyra tillfällen. Det framgår inte annat än att detta har gått bra. Med hänsyn till det som har framkommit om det första tillfället framstår det dock enligt min mening som synnerligen tveksamt att anstalten har gått vidare med kateter, även då utan närvaro av sjukvårdspersonal.

Sammantaget är jag mycket kritisk till anstalten Mariefreds agerande gentemot AA i samband med urinprovtagningen och att man fortsatt med kateter trots att han skadades vid det första tillfället. Anstalten förtjänar allvarlig kritik för det inträffade.

Jag har nu riktat allvarlig kritik mot två olika anstalter för att ha förmått intagna att använda kateter vid urinprovtagningar utan att sjukvårdspersonal deltagit vid de aktuella tillfällena. Som Kriminalvården har redogjort för anges i de allmänna råden till 8 kap. 6 § fängelselagen i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (2011:1) om fängelse, FARK Fängelse, att myndigheten bestämmer vilken form av prov för drogkontroll en intagen ska lämna. Jag har i grunden inte något att invända mot detta. När ett verksamhetsställe bestämmer formen för provtagning måste det dock alltid ske med beaktande av fängelselagens krav på proportionalitet och att varje intagen ska bemötas med respekt

för sitt människovärde. Om det i ett enskilt fall inte går att genomföra t.ex. ett urinprov på ett säkert och humant sätt ska det alltså inte fullföljas. För att kunna genomföra ett prov för drogkontroll måste anstalten i en sådan situation överväga andra möjligheter såsom användande av blodprover, eller försäkra sig om medverkan av sjukvårdspersonal vid provtillfället.

Det har framkommit att man i anstalten Mariefred inte tar blodprover vid de aktuella kontrollerna och sjukvårdspersonal tycks som regel inte delta vid urinprovtagningar. Jag vet inte vilka närmare överväganden som ligger bakom dessa ställningstaganden, och saknar kännedom om huruvida sådana rutiner är utbredda inom myndigheten i övrigt. Det kan i vart fall konstateras att 8 kap. 6 § fängelselagen ger utrymme för olika typer av provtagning, däribland blodprover. Naturligtvis är det inte min sak att göra medicinska bedömningar men det lär inte kunna uteslutas att det finns enskilda fall där blodprov vore det mest ändamålsenliga och proportionerliga valet. Det kan vidare diskuteras hur rutinerna förhåller sig till riktlinjer inom den allmänna sjukvården. Självtappning med hjälp av kateter torde där regelmässigt initialt ske under överinseende av särskild sjukvårdspersonal, som också hjälper till med att prova ut rätt kateter.

Mot bakgrund av det anförda finns det enligt min mening anledning för Kriminalvården att se över rutinerna inom myndigheten beträffande prover för drogkontroll. Det förefaller lämpligt att involvera de egna medicinska experterna i det arbetet.

Med hänsyn till att ärendet berör medicinska frågor skickar jag en kopia av detta beslut, jämte mitt i mars 2024 meddelade beslut om samma sak, till Inspektionen för vård och omsorg för kännedom.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Emma Söderberg Majanen. I beredningen deltog även byråchefen Catrine Björkman och medicinska experten Ingemar Engström.

Intagna i ett häkte har fått sin rätt till utomhusvistelse inskränkt i samband med Eurovision Song Contest i Malmö 2024

(Dnr 4270-2024)

Beslutet i korthet: Under våren 2024 inskränktes rätten till daglig utomhusvistelse (promenad) för omkring 70 intagna i häktet Göteborg under två veckor. Bakgrunden var att polisen hade begärt att Kriminalvården skulle tömma arresterna i region Syd på häktade personer, för att frigöra platser inför Eurovision Song Contest i Malmö. Begäran hanterades bl.a. genom att intagna med restriktioner flyttades till häktet Göteborg, vilket i sin tur fick konsekvenser för många intagna.

JO framhåller att det inte kan komma i fråga att begränsa rätten till utomhusvistelse i en situation där det har funnits rimliga möjligheter för Kriminalvården att undvika det. I det här fallet hade myndigheten drygt en månad på sig att hantera polisens begäran, och det uppmärksammades redan i ett mycket tidigt skede att de åtgärder som planerades riskerade att gå ut

över den aktuella rätten. Enligt JO borde det ha funnits utrymme att undersöka om det fanns något som kunde göras för att undvika sådana konsekvenser, såsom att förse häktet med extra personal för att kunna genomföra promenaderna under en större del av dygnet. Det förefaller dock Kriminalvården inte ens ha övervägt. Vid dessa förhållanden har det enligt JO inte förelegat sådana synnerliga skäl som krävs för att rätten till utomhusvistelse ska få inskränkas. Hon konstaterar vidare att det är mycket otillfredsställande att häktet Göteborg inte heller verkar ha reflekterat över om någon form av kompensation för de berörda intagna kunde ges. JO är kritisk till Kriminalvårdens hantering, såväl på huvudkontoret som vid häktet Göteborg.

Anmälan

I en anmälan till JO i maj 2024 klagade AA på att häktet Göteborg beslutat att inskränka de intagnas rätt till utomhusvistelse till 30 minuter per dag under fyra veckor, på grund av att Eurovision Song Contest anordnades i Malmö.

Utredning

JO begärde inledningsvis in handlingar om saken.

Enligt muntliga upplysningar från en kriminalvårdsinspektör i häktet Göteborg den 13 maj 2024 stämde AA:s uppgifter. Det framkom vidare att häktet med anledning av Eurovision i Malmö hade fått inrätta tillfälliga platser för häktade med restriktioner som annars var placerade i Skåne, vilket i sin tur hade inneburit att häktet behövt dra ner på promenadtiden p.g.a. brist på promenadgårdar. Häktet hade fått besked att de intagna från Skåne skulle vara placerade hos dem under veckorna 18–20, men för att ta höjd hade de intagna i Göteborg fått information om att begränsningen skulle gälla t.o.m. vecka 21. Förhoppningen var att den kunde tas bort tidigare än så. Åtgärden grundade sig på ett skriftligt uppdrag från huvudkontoret om att inrätta de tillfälliga restriktionsplatserna, och i det hade angetts att platserna skulle inrättas även om tillräcklig promenadtid inte kunde säkerställas.

JO tog del av bl.a. ett odaterat informationsblad som häktet Göteborg hade delat ut till de intagna. Efter en kort redovisning av situationen upplystes att häktet under veckorna 18–21 endast kunde erbjuda 30 minuters promenad på berörda avdelningar.

Sedan JO hade tagit del av de kompletterande uppgifterna uppmanades Kriminalvården att yttra sig över det som AA fört fram i sin anmälan, och särskilt besvara vissa frågor. I remissvaret (bilagorna är här utelämnade) anförde myndigheten, genom rättschefen, i huvudsak följande:

Rättslig reglering

I 2 kap. 7 § häkteslagen (2010:611) anges att en intagen ska ges möjlighet att vistas utomhus minst en timme varje dag, om det inte finns synnerliga skäl mot det.

I 2 § förordningen (2023:797) med instruktion för Kriminalvården anges bl.a. att myndighetens verksamhet ska bedrivas på ett säkert, humant och effektivt sätt.

Enligt 6 § förordningen med instruktion för Kriminalvården ska säkerheten inom myndigheten vara väl anpassad till verksamhetens behov.

I förarbeten till 2 kap. 7 § häkteslagen anges bl.a. följande. Endast om synnerliga skäl talar mot det får utomhusvistelse vägras. Det kan t.ex. avse en oförutsedd situation där det är nödvändigt att hålla de intagna avskilda från varandra med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen (2010:610) och det till följd därav saknas praktiska förutsättningar att låta de intagna vistas utomhus (se prop. 2009/10:135 s. 131 och 187 och jfr allmänna råd till bestämmelsen i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd [KVFS 2011:2] om häkte).

Svar på JO:s frågor

Uppgifter har hämtats in från Kriminalvårdens region Väst, som i sin tur har hämtat in uppgifter från häktet Göteborg. Uppgifter har även hämtats in från den nationella incidentledningsstaben, som tillsattes i februari 2024 för att säkerställa att Kriminalvården har tillräckligt många platser för att ta emot alla häktade och dömda.

Bakgrund

Platssituationen inom Kriminalvården har under en längre tid varit mycket ansträngd, och någon lättnad i närtid kan inte ses. Med anledning av det meddelade myndighetens generaldirektör under hösten 2023 ett beslut om platskapacitet på kort sikt (se bilaga 1). Som framgår av beslutet är en grundläggande utgångspunkt för myndighetens verksamhet att internationella överenskommelser, lag, förordning och föreskrift ska följas. Som andra utgångspunkter för prioriteringar och ambitionssänkningar gäller att Kriminalvården ska 1. vara en säker arbetsplats för myndighetens medarbetare, säkerställa en trygg miljö för intagna och upprätthålla samhällsskyddet, 2. säkerställa en god arbetsmiljö och 3. upprätthålla ett verksamhetsinnehåll som bidrar till att minska risken för återfall i brott.

Trots tidigare vidtagna åtgärder fanns det i början på 2024 fortfarande ett betydande antal häktade i polisarrester, samtidigt som Kriminalvårdens prognoser visade att platsbristen skulle förvärras. Det beslutades därför att en nationell incidentledningsstab skulle inrättas för att stödja myndighetens arbete med platsutnyttjande och i förekommande fall platstillskapande på kort sikt (se bilaga 2). Situationen hade dock inte förbättrats inför ESC [Eurovision Song Contest, *JO:s anm.*]. Kriminalvården hade då akut brist på platser i häkte och runt om i landet var cirka 250 häktade kvar i polisarrest, eftersom de inte kunde beredas plats i häkte. Läget var särskilt ansträngt för häktena i Kriminalvårdens region Syd. Polismyndigheten, polisregion Syd, informerade den 27 mars 2024 Kriminalvården om att Polismyndigheten planerade hög närvaro och aktivitet under ESC i Malmö den 6-12 maj 2024 och att den polisregionen inte skulle ha möjlighet att ha häktade i sina polisarrester. Med anledning av det fattade Kriminalvårdens nationella incidentledningsstab den 5 april 2024 ett inriktningsbeslut (KV 2024-3853) avseende hanteringen av häkteskapacitet i region Syd i samband med ESC. Beslutet innebar att polisarrester i Malmö och närliggande orter skulle tömmas på häktesplacerade inför vecka 19, bl.a. genom att minst 20 häktade med restriktioner skulle flyttas till närliggande regioner.

1. En intagen ska enligt 2 kap. 7 § häkteslagen ges möjlighet att vistas utomhus minst en timme varje dag, om det inte finns synnerliga skäl mot det. Vilka rättsliga och andra överväganden har Kriminalvården gjort beträffande detta krav inför det nämnda inriktningsbeslutet och häktet Göteborgs besked till de intagna?

Inför inriktningsbeslutet gjorde den nationella incidentledningsstaben flera överväganden och bedömde att krav kopplade till liv, hälsa, upprätthållande av ordning och säkerhet samt personalens arbetsmiljö måste säkerställas i första hand.

Åtgärderna enligt inriktningsbeslutet den 5 april 2024 påbörjades men bedömdes inte vara tillräckliga för att tömma arresterna i polisregion Syd till vecka 19. Olika förslag för att skapa platser diskuterades i den nationella incidentledningsstaben och med Kriminalvårdens regioner. I de diskussionerna framförde häktet Göteborg att kravet på vistelse utomhus minst en timme per dag inte skulle kunna tillgodoses vid en tillfällig konvertering av platser för häktade utan restriktioner till platser för häktade med restriktioner. Anledningen var att häktade utan restriktioner kan genomföra s.k. gemensamhetspromenad medan häktade med restriktioner genomför promenad en och en.

Den 17 april 2024 fattade incidentledningsstaben ett kompletterande inriktningsbeslut (KV 2024-3853) som innebar att Kriminalvårdens region Väst skulle stödja Kriminalvårdens region Syd med 30 platser för häktade med restriktioner fr.o.m. vecka 18 t.o.m. vecka 20. Beslutet skulle genomföras bl.a. genom att cirka 30 platser för häktade utan restriktioner i häktet Göteborg skulle omvandlas till lika många platser för häktade med restriktioner. Av inriktningsbeslutet framgick - som beskrivs ovan - att frågor avseende brandsäkerhet, grundläggande säkerhet, omvårdnad och personalens arbetsmiljö skulle prioriteras. Det medförde att andra frågor, såsom tiden för utevistelse för häktade, prioriterades ned.

Häktet Göteborg genomförde den 24 april 2024 en risk- och konsekvensanalys och dagen därpå en förhandling med arbetstagarorganisationerna enligt 11 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. I risk- och konsekvensanalysen beskrevs svårigheten att tillgodose kravet på utomhusvistelse minst en timme varje dag som en risk. Häktet Göteborg tog fram ett informationsblad till de intagna. I informationsbladet angavs bl.a. orsaken till att promenadtiden kortades ner och hur länge den kortare promenadtiden beräknades pågå.

2. När började Kriminalvården planera för åtgärderna och vilket underlag har myndigheten haft för sitt ställningstagande att de aktuella platserna ska öppnas även om tillräcklig promenadtid inte kan säkerställas?

Så snart Kriminalvården hade tagit emot skrivelsen från Polismyndigheten, polisregion Syd, påbörjades arbetet att planera de åtgärder som behövde genomföras med anledning av Polismyndighetens besked. Till grund för ställningstagandet har myndigheten haft Polismyndighetens skrivelse och de överväganden som redovisats i svaret ovan.

3. På vilket sätt genomfördes beslutet på häktet Göteborg? I vilken omfattning har intagnas rätt till utomhusvistelse inskränkts där och hur många enskilda har berörts?

Häktet Göteborg genomförde beslutet genom att identifiera vilka intagna utan restriktioner som var lämpliga att förflyttas till häktet Borås. Samordnare på respektive verksamhetsområde såg till att de häktade som var aktuella för förflyttning låg rätt till i häktningsprocessen och att rättegångar inte skulle försvåras. Hänsyn togs även till inplanerade besök och andra personliga förhållanden. Utgångspunkten var att de intagna skulle erbjudas en

timmes promenad, men det gick inte alltid att tillgodose. Dock underskreds aldrig 30 minuters promenadtid. Hur lång promenad varje intagen fick per dag berodde på hur många intagna som önskade promenad den aktuella dagen. Cirka 70 intagna berördes av den inskränkta promenadtiden.

4. Under hur lång tid gällde den särskilda ordningen? När och på vilket sätt har häktet återgått till normala rutiner?

Den särskilda ordningen gällde under två veckor. Därefter flyttade de intagna från region Syd tillbaka. Samtidigt tog häktet Göteborg in fler häktade utan restriktioner och återgick till ett normalläge med gemensamma promenader och möjlighet att vistas utomhus minst en timme per dag.

5. Vilka överväganden har häktet Göteborg gjort för att upprätthålla regleringen i 2 kap. 7 § häkteslagen, har t.ex. promenadtiderna förlagts tidigare på morgonen och/eller senare på kvällen?

Under den aktuella tiden startade promenaderna tidigare och avslutades senare än normalt. Med hänsyn till de intagnas dygnsvila, och att den dygnsvila som rådde på avdelningarna hade riskerat att störas, bedömde häktet Göteborg att det inte var möjligt att justera promenadtiderna mer än vad som redan skett.

6. Har häktet Göteborg kompenserat de intagna som fått sin utomhusvistelse inskränkt på något sätt? Om det har varit fallet bör detta beskrivas.

Häktet Göteborg har inte kompenserat de intagna som fått sin utomhusvistelse inskränkt.

Kriminalvårdens bedömning

Det är i ärendet klarlagt att cirka 70 intagna berördes av den inskränkta promenadtiden som gällde i häktet Göteborg under en period av två veckor våren 2024.

Av det kompletterande nationella inriktningsbeslutet från Kriminalvårdens incidentledingsstab framgick att i den situation som föranledde att häktade flyttades till häktet Göteborg skulle frågor avseende brandsäkerhet, grundläggande säkerhet, omvårdnad och personalens arbetsmiljö prioriteras.

Förarbetena till 2 kap. 7 § häkteslagen innehåller inte en uttömmande uppräkning av vad som utgör synnerliga skäl mot att ge intagna möjlighet till en timmes utomhusvistelse varje dag. Det kan därför diskuteras om inte de skäl som låg till grund för att begränsa tiden för de intagnas utevistelse kan anses utgöra sådana synnerliga skäl som avses i bestämmelsen. I sammanhanget kan också framhållas att det inte fanns några andra alternativ för att tillgodose rätten till en timmes utevistelse om inte säkerheten hade prioriterats ned. I den uppkomna situationen hade myndigheten inte möjlighet att ordna ett arrangemang kring full promenadtid, och samtidigt på ett säkert sätt kunna ta emot de häktade som behövde beredas plats.

Kriminalvården beklagar att myndigheten under den aktuella tidsperioden inte hade verksamhetsmässiga förutsättningar att tillgodose de i ärendet aktuella intagnas rätt till promenad enligt den nyss nämnda bestämmelsen.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 4 juni 2025 anförde *JO Katarina Påhlsson* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Kriminalvården har i sitt yttrande redogjort för relevant rättslig reglering. Jag vill dock utveckla de rättsliga utgångspunkterna något enligt följande.

Tillgång till utomhusvistelse är en grundläggande rättighet för intagna i häkte. Många häktade hålls isolerade en stor del av dygnets timmar, och att regelbundet få vistas utomhus i frisk luft och dagsljus är avgörande för den enskildes hälsa och för att tiden i häkte ska bli uthärdlig. Rätten till minst en timmes daglig utomhusvistelse om det inte finns synnerliga skäl där emot infördes redan på 1970-talet i svensk häkteslagstiftning. Som Kriminalvården redogjort för finns den nuvarande bestämmelsen med denna innebörd i 2 kap. 7 § häkteslagen (2010:611). Av förarbetena, som tar sin utgångspunkt i motsvarande bestämmelse i fängelselagen, framgår att synnerliga skäl t.ex. kan avse en oförutsedd situation där det är nödvändigt att hålla de intagna avskilda från varandra och det till följd därav saknas praktiska förutsättningar att låta de intagna vistas utomhus (se prop. 2009/10:135 s. 187 jfrd med s. 131). Även i Kriminalvårdens handbok om fritid i anstalt och häkte, 2014:1, beskrivs rätten att vistas utomhus en timme varje dag som en grundläggande rättighet och att den kan inskränkas endast under mycket speciella omständigheter.

FN och Europarådet har antagit särskilda regler för behandlingen av frihetsberövade personer i häkte och fängelse.[5] Som medlem av FN och Europarådet har Sverige varit med vid antagandet av dessa dokument. Även om de inte är bindande, har reglerna en principiellt viktig betydelse för att vägleda medlemsstaterna och deras myndigheter i utformningen av såväl den nationella regleringen som vid proportionalitetsbedömningen i enskilda fall. Enligt båda dessa regelverk ska alla intagna ges möjlighet till minst en timmes daglig utomhusvistelse, om vädret så medger.

Europarådets kommitté mot tortyr (CPT), som besöker och rapporterar om förhållandena på platser där frihetsberövade personer befinner sig, har vid återkommande tillfällen uppehållit sig vid vikten av utomhusvistelse för bl.a. häktade personer. Enligt CPT måste samtliga intagna utan undantag erbjudas åtminstone en timmes daglig utomhusvistelse.[6]

Bakgrund och avgränsning

Under den andra veckan i maj 2024 anordnades Eurovision Song Contest i Malmö. Av utredningen har framkommit att Polismyndigheten bedömde hotbilden mot evenemanget som hög och att det kunde förväntas ske ett stort antal frihetsberövanden under veckan. Den 27 mars 2024 begärde därför Polismyndigheten att Kriminalvården skulle tömma polisarresterna i region Syd på häktade personer under den aktuella veckan (vecka 19). Kriminalvården vidtog med anledning av detta en rad åtgärder som berörde häktade intagna i såväl region Syd som i Borås och Göteborg. Åtgärderna lär alltså ha fått flera

[5] Se FN:s minimiregler för behandling av fångar (Nelson Mandela-reglerna) och Europarådets ministerkommittés rekommendation Rec(2006) 2-rev till medlemsstaterna avseende de europeiska fängelsereglerna (de europeiska fängelsereglerna).
[6] Se bl.a. CPT/Inf(2017)5-part.

konsekvenser för intagna på alla dessa platser. Att döma av inhämtad utredning verkar t.ex. möjligheterna för intagna i region Syd att ta emot besök ha påverkats. Detta beslut tar dock sikte endast på häktet Göteborg och de konsekvenser som åtgärderna fick för de intagnas rätt till utomhusvistelse där.

Bedömning

Med anledning av Polismyndighetens begäran beslutade Kriminalvårdens nationella incidentledningsstab den 5 april 2024 att arresten i Malmö och närliggande orter skulle tömmas på häktade personer inför vecka 19, bl.a. genom en förflyttning av häktade med restriktioner. Genomförandet påbörjades men åtgärderna bedömdes inte vara tillräckliga. Incidentledningsstaben fattade därför knappt två veckor senare ett kompletterande beslut. Det innebar att region Väst skulle stödja region Syd med 30 häktesplatser för häktade med restriktioner under vecka 18–20, bl.a. genom att tillfälligt konvertera platser för häktade utan restriktioner i häktet Göteborg till platser för häktade med restriktioner. Av beslutet framgår att frågor om säkerhet, omvårdnad och personalens arbetsmiljö därvid skulle prioriteras medan andra frågor fick prioriteras ned vid behov. Som exempel på det sistnämnda klargjordes att platserna skulle öppnas även om tillräcklig promenadtid inte kunde säkerställas.

Som en följd av de vidtagna åtgärderna inskränktes enligt Kriminalvården rätten till utomhusvistelse för omkring 70 intagna i häktet Göteborg under två veckor. Enligt remissvaret var utgångspunkten att de intagna skulle erbjudas en timmes utomhusvistelse varje dag, men detta gick inte alltid att tillgodose. Tiden ska dock aldrig ha underskridit 30 minuter. Eftersom den skriftliga informationen till de intagna gick ut på att endast en halvtimmes promenadtid skulle erbjudas under den aktuella perioden och något annat inte klargörs drar jag slutsatsen att promenadtiden regelmässigt för de berörda intagna i praktiken aldrig var längre än 30 minuter.

Kriminalvården har beskrivit den ansträngda beläggningssituationen och att den bl.a. hade medfört att ett betydande antal häktade personer tvingats stanna kvar i polisarrester eftersom de inte kunnat beredas plats i häkte. Jag känner mycket väl till det svåra beläggningsläget och de utmaningar som det innebär för myndigheten. Vid flera tillfällen har jag närmare granskat förhållandena och uttalat bl.a. att det strider mot regleringen när en frihetsberövad person inte förs över till ett häkte i samband med häktningsbeslutet (se särskilt JO 2021/22 s. 261, dnr O 19-2019, och protokoll efter min inspektion av häktet Karlstad i november 2021, dnr O 34-2021). Det här fallet är ytterligare ett exempel på vilka konsekvenser överbeläggningen får; om polisarresterna i region Syd inte hade hyst personer som egentligen skulle vara i häkte hade de aktuella åtgärderna över huvud taget inte behövt vidtas.

Det är i och för sig självklart att Kriminalvården var tvungen att prioritera vissa aspekter, såsom de anställdas och intagnas säkerhet, när Polismyndighetens begäran hanterades. Myndigheten har emellertid också haft ett ansvar för att se till att vidtagna åtgärder inte i onödan gick ut över de intagnas grundläggande rättigheter, dit alltså den i 2 kap. 7 § häkteslagen föreskrivna rätten till en timmes daglig utomhusvistelse hör. Som konstaterats framgår av regler-

ingen att det krävs synnerliga skäl för att helt frångå eller inskränka denna rättighet. Kriminalvården menar att det kan diskuteras om det inte i den aktuella situationen har förelegat synnerliga skäl. Det är visserligen riktigt att förarbetena inte innehåller någon uttömmande uppräkning av vad som kan utgöra sådana skäl. Den omständigheten att lagstiftaren har angett att det krävs synnerliga skäl för att undantaget ska vara tillämpligt innebär dock att tolkningen ska vara restriktiv och att utrymmet är ytterst begränsat. Jag kan vidare konstatera att det exempel som ges i förarbetena avser en oförutsedd situation. Förhållandena som beskrivs i anslutning till exemplet är av ett helt annat slag än de som förelåg i det här behandlade sammanhanget.

Att inskränka rätten till utomhusvistelse i en situation där det funnits rimliga möjligheter för Kriminalvården att undvika det kan mot den bakgrunden inte komma i fråga. Av JO:s uttalanden framgår således att det inte är godtagbart att en intagen nekas utomhusvistelse med hänvisning till t.ex. bristande personaltäthet om förhållandena ligger inom myndighetens kontroll. Jag och tidigare justitieombudsmän har även påtalat att ett verksamhetsställe aktivt måste vidta åtgärder för att hantera den situation som gjort att de intagna inte kan erbjudas promenad. (Se bl.a. mitt beslut den 29 oktober 2021, dnr 6155-2020, samt JO 2016/17 s. 218, dnr 282-2015, JO 2014/15 s. 281, dnr 4379-2013 m.fl., och JO:s beslut den 3 december 2013, dnr 1864-2013.)

Jag kan konstatera att Polismyndigheten i slutet av mars 2024 begärde att arresterna i region Syd skulle tömmas på häktade personer som var intagna där. Kriminalvården hade därmed drygt en månad på sig att hantera saken. Därtill var det redan väl känt för myndigheten att dessa intagna befann sig i arresterna, trots att de rätteligen skulle vara intagna i häkte. Av remissvaret framgår att häktet Göteborg redan i ett mycket tidigt skede konstaterade att rätten till en timmes daglig utomhusvistelse inte skulle kunna tillgodoses vid en konvertering av platser för häktade utan restriktioner till restriktionsplatser. Skälet sägs ha varit att häktade med restriktioner måste genomföra utomhusvistelser en och en. Jag utgår från att t.ex. dubbelbeläggning förekommer även i häktet Göteborg och vidare att den som har s.k. samsittning inte sällan också har utomhusvistelse med den medintagne. Huruvida detta har tagits i beaktande vid häktets ställningstagande eller om andra åtgärder först undersöktes framgår inte. Under alla förhållanden bör det i detta läge, med hänsyn till den tid som stod till förfogande, ha funnits ett visst utrymme för Kriminalvården att undersöka om det fanns något som kunde göras för att undvika att åtgärderna skulle få så ingripande konsekvenser för de intagna. Det grundläggande ansvaret i detta avseende låg på huvudkontoret eftersom det var där åtgärderna om förflyttning och konvertering av platser beslutades.

Av remissvaret går emellertid inte att utläsa att några lösningar för att säkerställa rätten till utomhusvistelse övervägdes från centralt håll. Hur myndigheten landat i den slutsats som redovisas i remissvaret – att det med hänsyn till säkerheten inte var möjligt att tillgodose rätten till utomhusvistelse – är mot den bakgrunden något svårt att förstå. Eftersom problematiken bottnade i att utomhusvistelser för häktade med restriktioner är mer tids- och resurskrävande än för häktade utan restriktioner fanns det i vart fall en uppenbar lösning: att förse häktet Göteborg med extra personal för att förlägga utomhusvistelserna under

en större del av dygnet. Huruvida detta hade varit möjligt vet jag förstås inte, då saken inte berörs i remissvaret. Jag noterar att det visserligen sägs att häktet Göteborg förlängde tiderna för utomhusvistelse under de aktuella veckorna och att häktet bedömde att det inte var möjligt att justera tiderna ytterligare med hänsyn till de intagnas dygnsvila. Mycket mer än så redovisas inte och med tanke på att intagna som har rätt att vistas i gemensamhet i allmänhet torde bli inlåsta i cell senast kl. 17 ställer jag mig mycket frågande till vad som hindrade en större justering av häktets dagordning. Rimligtvis bör det ha varit möjligt att genomföra promenader tidigare på morgonen än annars och en bra stund efter inlåsningstiden, om häktet hade försetts med extra personal i detta syfte. Jag får intrycket att myndigheten egentligen inte ens övervägde det här, vilket är anmärkningsvärt. Enligt min mening har det vid dessa förhållanden inte förelegat sådana synnerliga skäl som medger en begränsning av rätten till utomhusvistelse.

Det är klarlagt att häktet Göteborg inte kompenserade de berörda intagna på något sätt. Remissvaret i den delen utvecklas inte alls. Jag kan därför inte bedöma om någon kompensation, såsom att erbjuda utökade möjligheter till träning inomhus eller vistelse i restriktionsgrupper, hade varit möjlig. Det framstår därtill som att häktet inte ens reflekterade över någon form av kompensation. Det är mycket otillfredsställande.

Sammanfattningsvis är jag kritisk till Kriminalvårdens hantering, såväl på huvudkontoret som vid häktet Göteborg, av de intagnas grundläggande rätt till utomhusvistelse under den aktuella perioden våren 2024.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Emma Söderberg Majanen. I beredningen deltog även byråchefen Johan Thorblad.

En anstalt har vägrat hantera en intagens begäran om omprövning. Även vissa uttalanden kring myndighetens arbete mot otillåten och otillbörlig påverkan

(Dnr 5606-2024)

Beslutet i korthet: En intagen hade ansökt om telefontillstånd men fått avslag. När han lämnade in en hemställan med begäran om omprövning av beslutet skrev han tre ord med versaler. Hemställan togs emot, datumstämplades och signerades. Två dagar senare kom en annan anställd med hemställan och fick honom att ta tillbaka den, bl.a. då det kunde uppfattas som att han försökte påverka beslutsfattaren genom att ha använt versaler.

JO konstaterar att hemställan var en inkommen och allmän handling samt att det saknades rättslig grund för att lämna tillbaka den. Anstalten får kritik för hanteringen.

Vidare uttalar JO att det är positivt att anstalten och Kriminalvården i stort arbetar med frågor om otillåten och otillbörlig påverkan med anledning av det hårdnade klimatet inom myndigheten. Samtidigt understryker hon att rapporteringen måste ske med eftertänksamhet och med förståelse för de intagnas situation. JO konstaterar att hon kan få anledning att återkomma till saken.

Anmälan

I en anmälan till JO förde AA fram huvudsakligen följande klagomål mot Kriminalvården, anstalten Skogome, och en anställd där.

Han lämnade den 25 mars 2024 in en hemställan med begäran om omprövning av ett beslut rörande telefontillstånd till sin vän. För att poängtera att vännen är närstående skrev han bl.a. detta ord med versaler. Hemställan togs emot, datumstämplades och signerades av en kriminalvårdare. Två dagar senare kom en annan anställd med hemställan och fick honom att ta tillbaka den. Hon förklarade att hon i vart fall inte skulle handlägga hemställan eftersom han hade skrivit med versaler och hon tyckte att det var otrevligt. Han tvingades att skriva en ny hemställan.

AA bifogade del av registerutdrag från Kriminalvårdsregistret (KVR) med en daganteckning från aktuellt datum där bl.a. följande anges [i anteckningen benämns den intagne vid förnamn]:

> AA har lämnat in en hemställan om att han vill ompröva ett avslag kring ett telefon-/besöksärende och i slutet av hemställan har han skrivit ”HAN ÄR NÄRSTÅENDE” och hänvisat till lagtext. U.T. ger d.d. tillbaka hemställan till honom och säger att han får omformulera sig då hemställan ej räknas som korrekt ifylld på detta sätt. AA frågar varför och får till svar att det är onödigt att uttrycka sig i versaler då det dels kan uppfattas som otrevligt och dels som ett påverkansförsök av beslutsfattarna. AA ifrågasätter detta då han tycker att han behöver skriva på det sättet eftersom han fick avslag på sin förra ansökan kopplat till att personen ej räknades som närstående. U.T. upprepar att hon ej kommer ta emot hemställan innan han omformulerat sig och AA tar tillbaka den efter en kort diskussion.

Utredning

JO hämtade inledningsvis in kopia av ansökningar och beslut om telefontillstånd från Kriminalvården. Därefter begärde JO att myndigheten skulle yttra sig över och redovisa sin bedömning av det som kommit fram i anmälan.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, genom regionchefen vid Region Väst, bl.a. följande:

> *Berörd medarbetares synpunkter*
>
> Samtal har förts med namngiven personal och ansvarig kriminalvårdsinspektör och i huvudsak framkom följande. Hen kommer ihåg situationen och daganteckningen som bifogats ärendet stämmer. Hen hanterade situationen på förevarande sätt då det under denna period pratades mycket om hur klienter behöver fylla i hemställan korrekt och att dessa ska vara fria från påtryckningsförsök. Den namngivna personalen tolkade det som att klienter behöver skriva hemställan på ett särskilt sätt eftersom hen fått till sig detta från bland annat beslutsfattare. Hen valde därför att be honom omformulera sig, detta också mot bakgrund av att klienten tidigare lämnat in en hemställan gällande samma fråga och fått avslag.
>
> – – –
>
> *Kriminalvårdens bedömning*
>
> Kriminalvården konstaterar att det inte funnits någon rättslig grund för den namngivna personalen att inte ta emot och hantera ärendet. Anstalten Skogome har vidtagit åtgärder genom att tillse att medarbetaren har vetskap om

> hantering och handläggning av hemställan. Anstalten har även tillsett att övrig personal fått påminnelse om hantering och handläggning av hemställan samt en påminnelse om att använda anvisningen ”Kriminalvårdens anvisningar för hantering av hemställan och underrättelse av handlingar (gäller anstalten Skogome)”.
>
> […]

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 30 april 2025 anförde *JO Katarina Påhlsson* följande:

Rättsliga utgångspunkter

I 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen (TF) anges att en handling anses ha kommit in till en myndighet när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. En sådan inkommen handling är enligt 2 kap. 4 § TF allmän om den förvaras hos myndigheten. Av 12 § arkivlagen (1990:782) framgår att det vid sidan av reglering om gallring och överlämnande av handlingar till arkivmyndighet saknas möjlighet för en statlig myndighet att avhända sig allmänna handlingar utan författningsstöd eller särskilt beslut av regeringen.

När en intagen lämnar in en hemställan måste Kriminalvården bedöma om den kan hanteras med stöd av myndighetens serviceskyldighet eller om det rör sig om ett formellt ärende. Olika krav ställs nämligen på handläggningen i dessa situationer. En hemställan som hanteras utifrån serviceskyldigheten kan besvaras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till omständigheterna. Om en intagen däremot inleder ett ärende genom sin begäran ställer förvaltningslagen (2017:900) ett flertal krav på myndighetens hantering, exempelvis i fråga om hur ett beslut ska utformas. (Se mitt beslut den 30 november 2023, dnr 8064-2022.) Även i andra fall krävs en mer formell handläggning, t.ex. när en hemställan utgör en inlaga i ett pågående ärende eller en intagen därigenom klagar på ett beslut.

Av 14 kap. 1 och 2 §§ fängelselagen (2010:610) framgår att Kriminalvårdens beslut enligt den lagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol först efter att de har omprövats av myndigheten. En begäran om omprövning ska vara skriftlig och ha kommit in till Kriminalvården inom tre veckor från den dag då den klagande fick del av beslutet. Kriminalvården ska då pröva om skrivelsen med sådan begäran har kommit in i rätt tid. Om skrivelsen har kommit in för sent ska den avvisas, om inte förseningen beror på att myndigheten lämnat den klagande felaktig underrättelse om hur man begär omprövning. (Se 14 kap. 3 § fängelselagen.) Ett avslag på en ansökan om telefontillstånd är överklagbart på detta sätt. Handläggningen av en begäran om omprövning ska ske skyndsamt.

En myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska utan onödigt dröjsmål lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. (Se 6 § förvaltningslagen.)

JO har uttalat att Kriminalvården bör ha en generös hållning när det gäller vilken service och hjälp som ska lämnas till intagna, mot bakgrund av de särskilda svårigheter som det innebär att vara frihetsberövad. Det gäller i synnerhet när det framgår att den intagnes avsikt är att tillvarata sin rätt att få riktigheten av meddelade beslut prövad i högre instans. (Se JO:s beslut den 20 november 2017, dnr 2301-2017, jfr 1 kap. 4 § fängelselagen.)

Bedömning

Genom utredningen har det framkommit att AA den 25 mars 2024 lämnade in en hemställan med begäran om omprövning av ett beslut om telefontillstånd, och att han gjorde det genom en anställd vid anstalten. Handlingen förvarades därefter inom myndigheten och var alltså allmän. Den lämnades dock tillbaka till AA två dagar senare av en annan anställd. Detta gjordes för att han skulle formulera om den, eftersom det bl.a. ansågs att han försökte påverka beslutsfattaren genom att några ord var skrivna med versaler. Agerandet är anmärkningsvärt. Som jag precis berört har det varit fråga om en inkommen och allmän handling hos Kriminalvården. Liksom myndigheten konstaterar har det därmed inte funnits någon rättslig grund för att återlämna den till AA. Anstalten borde i stället skyndsamt ha behandlat hans begäran. Till följd av att så inte skedde har Kriminalvårdens ställningstagande blivit fördröjd, om än med någon enstaka dag. Hanteringen är helt oacceptabel och anstalten förtjänar kritik.

Som framgått har AA:s begäran uppfattats som att han försökt påverka beslutsfattaren. Jag vill beträffande den omständigheten lyfta fram följande.

Enligt Kriminalvårdens årsredovisning 2023 avspeglas det hårdnade klimatet i samhället även i myndighetens miljöer, vilket innebar bl.a. en ökad fientlighet riktad mot medarbetarna med mer hot, våld, trakasserier och otillbörlig påverkan. Det sägs vidare att rapporteringen då ökade kraftigt, främst när det gällde försök till otillåten påverkan. Enligt årsredovisningen 2024 har rapporteringen fortsatt att öka.

Den 1 december 2024 gjordes det ett förtydligande i Kriminalvårdens handbok om varning, avbrott genom avvikelse och uppskjuten villkorlig frigivning (2015:1) och där framgår följande.

> Kriminalvården ser allvarligt på handlingar som utgör brott (exempelvis hot mot tjänsteman, olaga hot, ofredande, misshandel, skadegörelse) som riktas mot medarbetare eller dennes närstående, och som uppfattas som ett försök att med tvång påverka hur den anställde ska eller inte ska utföra sina arbetsuppgifter (otillåten påverkan). Det gäller även för handlingar som liknar otillåten påverkan och som är ägnade att påverka tjänsteutövningen, dock med den skillnaden att handlingen inte är brottslig (otillbörlig påverkan). […]
>
> Av 1 kap. 4 § FäL tydliggörs vikten av att ha förståelse för de särskilda svårigheter som ett frihetsberövande är förenat med för den intagne. Av det skälet är det väsentligt att särskilja situationer som utgör otillåten och otillbörlig påverkan från situationer när en intagen uttrycker frustration, generellt missnöje eller allmänna synpunkter. Att en intagen tillvaratar sina rättigheter, framför klagomål eller på annat sätt är missbelåten över en uppkommen situation bedöms i normalfallet inte utgöra ett påverkansförsök.

> Kammarrätten har uttalat att enbart den omständigheten att den intagne har framfört synpunkter på anstaltens rutiner och talat om att denne ska anmäla personal bör inte anses utgöra ett olämpligt uppträdande. Det avgörande är hur den intagne faktiskt har agerat och betett sig samt hur personalen uppfattat situationen (Kammarrätten i Stockholm dom 23 november 2020 i mål nr 4397-20).

I myndighetens riktlinjer för medarbetarskydd och otillåten påverkan (2023:6) sägs att otillbörlig påverkan kan utgöras av handlingar som strider mot god sed, etik och moral och som ur ett förvaltningsperspektiv kan uppfattas som olämpligt.

Jag ifrågasätter inte att klimatet inom Kriminalvården har hårdnat och att detta leder till bl.a. ökad grad av hot och våld såväl mellan intagna som mot kriminalvårdspersonal samt att de anställda i större utsträckning utsätts för olika former av påverkansförsök. Givetvis är det oacceptabelt när en intagen ägnar sig åt otillåten eller otillbörlig påverkan. Det är både angeläget och positivt att anstalten Skogome – och myndigheten i stort – arbetar med att få verksamheten fri från detta. Samtidigt är det viktigt att kriminalvårdsanställda särskiljer det som utgör otillåten eller otillbörlig påverkan från situationer där intagna uttrycker t.ex. frustration, missnöje eller synpunkter. En intagen måste således få komma till tals, göra sin rätt gällande och uttrycka frustration eller besvikelse. Vid en anstaltsinspektion framkom inom ett närliggande område att en intagen hade rapporterats för misstänkt misskötsamhet när han endast hade påpekat att det var mögel i duscharna. Detta medförde att jag underströk att intagna självfallet har rätt att framföra sin uppfattning om förhållandena i en anstalt och att uttrycka andra synpunkter (se JO 2024 s. 222, dnr 4400-2024). Jag noterar att de nyss redovisade styrande dokumenten innehåller motsvarande anvisning för den här behandlade saken.

Frågor om otillåten och otillbörlig påverkan granskades vid en inspektion i februari i år av häktet Bomhus och anstalten Gävle och kommer att tas upp i det kommande protokollet (dnr 260-2025 och 261-2025). Även om jag har förståelse för att det kan uppstå svåra gränsdragningar vill jag alltså understryka att rapporteringen måste ske med eftertänksamhet och med förståelse för de intagnas situation. Om personal rapporterar rena uttryck för frustration eller påpekanden om förhållanden inom myndigheten blir rapporteringen missvisande och ger intryck att förekomsten av påtryckningar är större än vad som faktiskt är fallet.

Av utredningen framgår att AA hade fått avslag på det sökta telefontillståndet eftersom hans vän inte bedömdes vara närstående. Jag har för egen del mycket svårt att se att han kan anses ha försökt påverka beslutsfattaren på ett otillbörligt sätt enbart genom att skriva med versaler att vännen var närstående. Detta var ju så att säga själva skälet för att få saken prövad igen och avslagsbeslutet ändrat. Det framstår enligt min mening som naturligt att AA ville poängtera det här när han begärde omprövning av beslutet. Jag utgår från att saken inte har varit föremål för någon slags rapportering.

Det ingår i mitt uppdrag som justitieombudsman att särskilt se till att de som står under min tillsyn följer regeringsformens föreskrift om saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen. Detta framgår av 12 § lagen (2023:499)

med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO). Jag har för närvarande ett särskilt fokus på denna objektivitetsprincip i såväl klagomålshanteringen som min inspektionsverksamhet. Det kan därför finnas anledning för mig att återkomma till frågeställningar om otillåten och otillbörlig påverkan.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Sofia Selin. I beredningen deltog även byråchefen Catrine Björkman.

Uttalanden om Kriminalvårdens förutsättningar att i anstalt avskilja intagna med hänsyn till deras egen säkerhet

(Dnr 6541-2024)

Beslutet i korthet: Med utgångpunkt i ett enskilt ärende gör JO uttalanden om Kriminalvårdens förutsättningar att avskilja intagna till skydd för deras egen säkerhet. Hon poängterar bl.a. att det är av stor vikt att myndigheten arbetar för att möjligheten till avskiljande på egen begäran enligt 6 kap. 4 § fängelselagen inte urvattnas på grund av den rådande platsbristen.

Det framstår enligt JO som en ofrånkomlig konsekvens av överbeläggningen att Kriminalvårdens säkerhetsbedömningar av intagna har blivit mer komplexa och möjligheterna att anpassa placeringarna efter enskilda bedömningar är mer begränsade. JO konstaterar i beslutet att det trots det besvärliga läget aldrig kan vara godtagbart att intagna utsätts för konkreta risker att drabbas av våld av medintagna.

Av Kriminalvårdens årsredovisning för 2024 framgår att myndigheten på grund av det ansträngda läget tvingas till ett mer omfattande medvetet risktagande när det gäller placeringen av intagna. Den slutsatsen tycker JO sig också kunna dra utifrån uppgifter i tillsynen och uppdraget som nationellt besöksorgan. Hon framhåller att om det drivs alltför långt kan ett sådant risktagande komma i konflikt med Sveriges skyldigheter enligt artikel 3 i Europakonventionen att skydda de intagna från omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Ytterst kan det dessutom strida mot statens förpliktelser enligt artikel 2 i konventionen att skydda de intagnas rätt till liv. Dessa skyldigheter innefattar en förpliktelse att ha särskild tillsyn över frihetsberövade personer och vidta de åtgärder som rimligen kan krävas för att skydda dem från livsfara eller fara för sin fysiska integritet.

I ett beslut den 27 november 2025 anförde *JO Katarina Påhlsson* följande:

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO i juli 2024 framförde AA klagomål mot Kriminalvården, anstalten Saltvik. Han uppgav bl.a. följande.

I början av mars 2024 kände han att han inte kunde vara kvar på den avdelning som han var placerad på. Det började bli obehagligt att vara där. Han bad om att bli förflyttad och förklarade situationen för personalen både muntligen och skriftligen. Han fick inte flytta och efter några dagar fick han problem med en annan intagen. Efter detta blev han avskild. Under tiden han var placerad i

avskildhet förklarade han för personalen att han inte kunde återvända till samma avdelning eftersom han var i konflikt med flera intagna där. Efter ett par veckor blev han dock tillsagd att han skulle tillbaka. När han protesterade sade personalen att det var lika bra att han följde med frivilligt annars skulle de bära dit honom. När han kom till sin cell på avdelningen blev han direkt påhoppad av medintagna. Han blev avskild på nytt samma dag.

Utredning m.m.

Jag beslutade att under 2024 genomföra en serie inspektioner av häkten och anstalter för att undersöka vilka följder och risker Kriminalvårdens dubbelbeläggning kan få för de intagna. Inspektionerna gjordes inom ramen för JO:s särskilda uppdrag som nationellt besöksorgan, enligt protokollet till FN:s konvention mot tortyr och annan omänsklig behandling (Opcat). Den 3–5 september 2024 inspekterades anstalten Saltvik (dnr O 19-2024).

Vid inspektionen förekom påståenden om att intagna hade placerats på avdelningar trots att det funnits en påtaglig risk att de där skulle utsättas för hot eller våld. Vidare framfördes att det var mycket svårt att få bli avskild på egen begäran och att intagna efter olika incidenter kunde ”tvingas” tillbaka till avdelningar även om de riskerade att bli angripna av medintagna. Både personal och intagna lämnade uppgifter med denna innebörd. Vid granskning av handlingar noterades att avskiljande enligt 6 kap. 4 § fängelselagen (2010:610), FäL, i princip inte verkade förekomma i anstalten. På det avslutande mötet förklarade anstaltsledningen att beläggningsläget och bristen på avskildhetsplatser innebar svårigheter att i alla lägen möjliggöra avskiljande eller den mest lämpliga avdelningsplaceringen. En företrädare för anstalten uppgav att man måste ”uttömma alla möjligheter” innan det går att få en intagen förflyttad till en annan anstalt.

I det nu aktuella ärendet hämtade JO inledningsvis in handlingar från anstalten Saltvik. Kriminalvården uppmanades därefter att yttra sig över delar av AA:s anmälan och besvara ett antal frågor, även utifrån vad som hade framkommit vid inspektionen i september 2024.

I sitt yttrande anförde Kriminalvården, genom rättschefen, i huvudsak följande (AA:s namn är utelämnat):

Utredning

Uppgifter om omständigheterna har hämtats in från region Nord, som i sin tur hämtat in uppgifter från anstalten Saltvik och det klientadministrativa systemet (KVR). Berörda befattningshavare har fått möjlighet att lämna synpunkter. Uppgifter har även hämtats in från avdelningen för anstalt, häkte och frivård vid myndighetens huvudkontor.

Av utredningen om uppgifterna i anmälan framgår sammanfattningsvis följande.

AA togs in i anstalten Saltvik den 28 december 2023. Den 16 mars 2024 placerades han i avskildhet enligt 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen (2010:610) eftersom det bedömdes föreligga risk för annans säkerhet till liv eller hälsa. Detta efter att personal hade observerat när AA utövade våld mot en medintagen.

Vid omprövning av avskildhetsbeslutet den 26 mars 2024 beslutades att AA fortsatt skulle hållas avskild från andra intagna. Det bedömdes före-

ligga risk för AA:s eller annans säkerhet till liv eller hälsa om han placerades i gemensamhet med intagna på samma avdelning på anstalten. Inget nytt hade framkommit som medförde att han kunde återgå till gemensamhet.

Den 3 april 2024 hävdes beslutet om avskildhet eftersom det inte längre ansågs föreligga skäl för en sådan placering och AA återfördes till avdelningen. Senare samma dag var AA inblandad i ett slagsmål på bostadsavdelningen och det beslutades åter att han skulle placeras i avskildhet enligt 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen på grund av risk för hans säkerhet till liv eller hälsa.

Innan AA återfördes till avdelningen den 3 april 2024 genomförde anstalten en noggrann utredning i ärendet och vidtog de åtgärder som bedömdes nödvändiga för att han skulle kunna vistas i gemensamhet där. Utifrån den information som anstalten inhämtat, som även inkluderade trovärdiga uppgifter från AA, och då anstalten genomfört vissa andra omplaceringar bedömde anstalten att han kunde återgå till samma avdelning. Anstaltens uppfattning var att våldsincidenten var en isolerad händelse på avdelningen.

Efter att AA åter hade placerats i avskildhet den 3 april 2024 bedömde anstalten att han inte kunde återföras till avdelningen och det fanns inte heller möjlighet att placera honom på någon annan avdelning. Anstalten ansökte därför den 17 april 2024 om att han skulle omplaceras till en annan anstalt.

Rättslig reglering

Kriminalvårdens övergripande ansvar för säkerhet och behandling av intagna

Av 2 § förordningen (2023:797) med instruktion för Kriminalvården framgår att myndighetens verksamhet ska bedrivas på ett säkert, humant och effektivt sätt.

Enligt 7 § samma förordning ska anstaltsorganisationen vara utformad så att den tillgodoser dels olika behov av övervakning och kontroll, dels intagnas rättigheter och olika behov av sysselsättning och annat innehåll i verkställigheten samt främjar en ändamålsenlig planering av intagnas frigivning.

Enligt 1 kap. 4 § fängelselagen ska varje intagen bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet.

Enligt 1 kap. 5 § fängelselagen ska verkställigheten utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas.

Enligt 1 kap. 6 § fängelselagen får verkställigheten inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av denna lag eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. En kontroll- eller tvångsåtgärd får endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

JO har uttalat att Kriminalvården har i uppdrag att upprätthålla ordningen och säkerheten i anstalterna. I detta ingår att skydda en intagen från våld och hot från medintagna. (Se bl.a. JO 2018/19 s. 206, dnr 2214-2016.)

Placering i anstalt och omplacering

Enligt 2 kap. 1 § fängelselagen får en intagen inte placeras så att han eller hon underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Vid beslut om placering ska, i den utsträckning det är möjligt, hänsyn tas till den

intagnes behov av sysselsättning, omvårdnad och en lämplig frigivningsplanering.

– – –

Av 10 § fängelseförordningen (2010:2010) framgår att vid bedömning enligt 2 kap. 1 § första stycket fängelselagen ska följande särskilt beaktas 1) risken för rymning, fritagning, fortsatt brottslighet, missbruk och annan misskötsamhet, och 2) behovet av att undvika en olämplig sammansättning av intagna och att i övrigt kunna bedriva en ändamålsenlig verksamhet i anstalt.

Enligt 2 kap. 2 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, FARK Fängelse, ska vid placering, i den utsträckning det är möjligt, beaktas den intagnes behov av åtgärder som kan underlätta hans eller hennes anpassning i samhället eller övergången till ett liv i frihet eller som kan motverka negativa följder av frihetsberövandet.

Enligt 2 kap. 3 § FARK Fängelse ska en intagen omplaceras till en annan anstalt eller avdelning om graden av övervakning och kontroll där han eller hon är placerad inte motsvarar vad som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Omplacering ska även, i den utsträckning det är möjligt, ske om det behövs för att tillgodose den intagnes behov enligt 2 kap. 1 § andra stycket fängelselagen och 2 §.

Av allmänna råd till den ovan nämnda bestämmelsen i FARK Fängelse framgår följande. Att graden av övervakning och kontroll inte motsvarar vad som är nödvändigt för att upprätthålla ordningen eller säkerheten kan motivera omplacering till såväl högre som lägre grad av övervakning och kontroll. Vid bedömningen av vad som är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten ska beaktas vad som anges i 10 § fängelseförordningen. Omplacering på grund av den intagnes behov bör normalt beviljas endast för behov som har identifierats i verkställighetsplanen.

Av allmänna råd till 2 kap. 1 § första stycket fängelselagen i FARK Fängelse framgår att ett beslut om placering ska föregås av en helhetsbedömning i varje enskilt fall. Denna bedömning får inte mynna ut i att en intagen placeras under högre eller lägre grad av övervakning och kontroll än som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Av allmänna råd till 10 § 2 fängelseförordningen i FARK Fängelse framgår bl.a. att en olämplig sammansättning av intagna kan uppkomma t.ex. när det gäller intagna som är dömda i samma mål eller som är medlemmar i eller har annan koppling till samma eller rivaliserande kriminella nätverk, om en intagen riskerar att utsättas för övergrepp av en annan intagen eller om en intagen kan befaras påverka en annan intagen att allvarligt störa ordningen eller säkerheten.

I avsnitt 6 i Kriminalvårdens handbok för placering i anstalt (2012:8) framgår att vid hot- eller våldssituationer mellan intagna bör alltid utgångspunkten vara att den eller de som utövar hot eller våld omplaceras, inte den som har utsatts.

Avskiljande till skydd för den intagnes säkerhet

Enligt 6 kap. 4 § fängelselagen får en intagen, om det är lämpligt, medges att på egen begäran hållas avskild från andra intagna. Ett medgivande till avskildhet enligt första stycket ska omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst en gång i månaden.

Av förarbetena till den bestämmelsen framgår bl.a. följande. Skäl för att placera den intagne i avskildhet kan t.ex. föreligga om den intagne upplever hot mot sin person. Skäl mot en sådan placering kan föreligga om isoleringen kan befaras ha negativ inverkan, t.ex. på hans eller hennes psykiska hälsa. För att en intagen ska kunna hållas avskild på egen begäran förutsätts att Kriminalvården har praktiska förutsättningar att hålla den intagne avskild, t.ex. med hänsyn till anstaltens tillgång till avskildhetsplatser. Om

den uppkomna situationen kan lösas på ett annat sätt än att hålla den intagne avskild från andra intagna, t.ex. genom att placera honom eller henne på en avdelning med verksamhet för intagna med särskilda behov, bör en sådan åtgärd väljas i första hand. (Se prop. 2009/10:135 s. 137 f.)

Enligt 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen får en intagen hållas avskild från andra intagna om det är nödvändigt med hänsyn till att det finns en risk för den intagnes eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa eller för allvarlig skadegörelse på egendom som tillhör eller har upplåtits till Kriminalvården. Ett beslut om avskildhet enligt första stycket ska omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst var tionde dag.

Av förarbetena till den bestämmelsen framgår bl.a. följande. Med stöd av bestämmelsen kan en intagen som är utsatt för hot från en annan intagen hållas avskild från andra intagna även om åtgärder i första hand bör vidtas mot den som utövar hotet, t.ex. genom att han eller hon förflyttas eller hålls avskild. (Se a. prop. s. 140)

– – –

Av allmänna råd till 6 kap. 4 § fängelselagen i FARK Fängelse framgår att skäl för att hålla den intagne avskild kan t.ex. vara att den intagne upplever hot mot sin person. Om en sådan åtgärd kan befaras ha negativ inverkan på den intagne, t.ex. på hans eller hennes psykiska hälsa, kan det utgöra skäl mot avskildhet.

I avsnitt 3.3.1 i Kriminalvårdens handbok om gemensamhet och avskildhet i anstalt (2012:1) framgår att skäl för att placera den intagne i avskildhet enligt 6 kap. 4 § fängelselagen kan t.ex. finnas om den intagne själv upplever hot mot sin person, men dessa inte kan bekräftas. Om förutsättningarna för avskildhet med stöd av 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen däremot är uppfyllda, t.ex. om övrig utredning bekräftar den hotbild som den intagne upplever, bör anstalten grunda sitt beslut på den bestämmelsen och inte på den intagnes egen begäran. När det gäller avskiljande enligt 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen framgår det av avsnitt 3.4.3 i samma handbok att om en intagen är utsatt för hot från en annan intagen bör åtgärder i första hand vidtas mot den som utövar hotet, t.ex. genom att han eller hon hålls avskild eller förflyttas.

[…]

Kriminalvårdens bedömning av AA:s klagomål

AA var inblandad i ett slagsmål samma dag som han återfördes till avdelningen efter placering i avskildhet, dvs. den 3 april 2024. Det har dock kommit fram att anstalten utredde ärendet och dessutom vidtog vissa åtgärder innan han återfördes till avdelningen. Anstaltens bedömning var att det inte längre fanns skäl för att AA skulle vara placerad i avskildhet, samt att han kunde återgå till att vistas i gemensamhet på samma avdelning som tidigare. Anstalten får därmed anses ha vidtagit de åtgärder som kan förväntas av den.

Svar på JO:s frågor

Vilka åtgärder vidtar anstalten Saltvik för att trots det ansträngda beläggningsläget skydda intagna från hot och våld från andra intagna?

Anstalten Saltvik genomför grundliga utredningar för att bedöma vilken placering som är lämplig för en intagen. Utgångspunkten är självklart att säkerställa att den intagnes säkerhet till liv och hälsa inte äventyras. I utredningen ingår att kontrollera uppgifter som är kända för Kriminalvården, bl.a. eventuella misskötsamheter, daganteckningar i KVR, utfallet av eventuella tidigare verkställigheter, brottets art och klientkonstellationen på

anstalten. Även uppgifter från intagna är viktiga. Till stöd finns även Kriminalvårdens underrättelsetjänst. Trots de utredningar som genomförs går det emellertid inte alltid att hindra att hot och våld förekommer mellan intagna.

Vilka rutiner tillämpar anstalten Saltvik för att möjliggöra avskiljande till skydd för den intagnes säkerhet, d.v.s. enligt 6 kap. 4 § eller 7 § första stycket 2 fängelselagen, när detta är motiverat?

Det ansträngda beläggningsläget gör att anstaltens avskildhetsavdelningar till stor utsträckning är fullbelagda. Föreligger det risk för en intagnes säkerhet till liv eller hälsa placeras den intagne dock i avskildhet med stöd av 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen. På grund av beläggningsläget finns däremot inte möjlighet för anstalten att placera intagna i avskildhet på egen begäran enligt 6 kap. 4 § fängelselagen utan att det föreligger en sådan risk.

Har anstalten Saltvik återfört intagna till eller låtit dem stanna kvar på en avdelning trots kännedom om att det funnits en påtaglig hotbild, i syfte att ”uttömma möjligheterna” och därigenom få underlag för att kunna få dem förflyttade till andra anstalter?

Anstalten har inte återfört intagna till eller låtit dem stanna kvar på en avdelning trots kännedom om att det funnits en påtaglig hotbild i det syfte som framgår av JO:s fråga. Finns det skäl för avskildhet med anledning av risk för en intagnes säkerhet till liv eller hälsa, placeras den intagne i avskildhet. Går det inte att återplacera den intagne i gemensamhet på anstalten, initierar anstalten ett ärende om förflyttning till annan anstalt.

Vilka förutsättningar har Kriminalvården för att i rådande läge förflytta intagna mellan olika anstalter när detta bedöms nödvändigt för deras säkerhet?

Kriminalvården arbetar aktivt med att försöka placera intagna så att ordning och säkerhet inte äventyras. Kriminalvården har emellertid mycket begränsade möjligheter att förflytta intagna på grund av den ansträngda beläggningssituationen inom myndigheten. Som exempel kan anges att mellan vecka 10 och 22 år 2024, dvs. den period som omfattar den nu aktuella anmälan, pendlade beläggningsgraden på anstaltsplatser i säkerhetsklass 1 mellan 121 och 127 procent. Möjligheten att förflytta intagna begränsas därtill ytterligare av pågående konflikter mellan kriminella nätverk och grupperingar.

Vilka åtgärder måste ett enskilt verksamhetsställe vidta innan frågan om omplacering kan aktualiseras efter en konkret hotbild mot en intagen? Vad görs på nationell nivå för att denna möjlighet fortfarande ska finnas tillgänglig trots beläggningssituationen?

Anstalten bör initialt placera den intagne i avskildhet för att utreda hotbilden. Därefter kan verksamhetsstället initiera en omplacering om det bedömer att det finns risk för att den intagne utsätts för hot eller våld av en annan intagen. På nationell nivå arbetar Kriminalvården med att skapa fler platser i häkte och anstalt, vilket bl.a. skulle möjliggöra större flexibilitet vid situationer som den nu aktuella.

AA kommenterade remissyttrandet.

Rättsliga utgångspunkter

Kriminalvården har redogjort för relevant rättslig reglering. Jag vill tillägga följande.

Av artikel 2 i den europeiska konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna, Europakonventionen, följer bl.a. att envars rätt till liv ska skyddas genom lag. Enligt artikel 3 i konventionen får ingen utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Artiklarna anses medföra att staten i vissa fall har en positiv förpliktelse att se till att ge enskilda människor skydd. I linje med detta kan ansvaret att skydda en persons rätt till liv innebära en skyldighet att förhindra att denne på ett oförsvarligt sätt utsätts för livsfara. Staten har ett särskilt ansvar för tillsyn av dem som befinner sig i fängelse eller häkte eller som på annat sätt är berövade friheten. (Se Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis [2023, Version 6, JUNO], särskilt s. 70, 78 f. och 94.)

Europadomstolen har i flera fall ansett att en överträdelse av artikel 2 har skett när en intagen dödats av andra intagna, och myndigheterna inte vidtagit tillräckliga skyddsåtgärder trots att man känt till eller borde ha känt till att den intagne svävade i fara (se t.ex. Paul och Audrey Edwards mot Förenade Kungariket, no. 46477/99 och Česnulevičius mot Litauen, no. 13462/06).

Domstolen har vidare slagit fast att statens positiva förpliktelser enligt artikel 3 innebär att nationella myndigheter har en skyldighet att vidta alla åtgärder som rimligen kan begäras för att förhindra verklig och omedelbar fara för frihetsberövade personers fysiska integritet som myndigheterna hade eller borde ha haft kännedom om. Sådan fara kan bestå i en risk för våld eller övergrepp från medintagna (se t.ex. D.F. mot Lettland, no. 11160/07 och Tautkus mot Litauen, no. 29474/09).

Av de europeiska fängelsereglerna framgår att vid placering av en intagen ska behovet av bl.a. skydd och säkerhet beaktas. Det ska även finnas rutiner som säkerställer de intagnas säkerhet och som minimerar risken för våld eller andra händelser som skulle kunna äventyra säkerheten. (Se artikel 17.2 och 52.2 i bilagan till Europarådets ministerkommittés rekommendation Rec[2006]2-rev till medlemsstaterna avseende de europeiska fängelsereglerna.)

Bedömning

Anmälan till JO

AA har beskrivit hur han tydligt förmedlade till anstaltens personal att han löpte en överhängande risk att bli angripen av andra intagna om han återfördes till samma avdelning som han tidigare hade lämnat. Kriminalvården har i sitt remissyttrande kort konstaterat att AA var ”inblandad i ett slagsmål på bostadsavdelningen” samma dag som han kom tillbaka dit. För fullständighetens skull bör det nämnas att det i avskildhetsbeslutet som fattades avseende AA efter denna incident är antecknat att ”Anstaltens övervakningskameror har registrerat att ett antal medintagna går in på [AA:s] bostadsrum och som vi misstänker slår honom”.

Jag noterar att Kriminalvården i endast allmänna ordalag har bemött AA:s klagomål i den här delen. Myndigheten har bl.a. angett att anstalten genomförde en noggrann utredning innan han återfördes och vidtog de åtgärder som bedömdes nödvändiga, innefattande vissa omplaceringar. Den information som anstalten inhämtade inkluderade ”trovärdiga uppgifter från [AA]”. Jag utgår ifrån att dessa uppgifter i och för sig inbegrep det som AA har beskrivit i sin anmälan, dvs. att han befann sig i konflikt med flera intagna på avdelningen och riskerade att utsättas för våld av dem.

Det är som utgångspunkt svårt för JO att i efterhand uttala sig om huruvida en säkerhetsbedömning som gjorts i ett enskilt fall har varit korrekt. Sådana bedömningar kan också innefatta underrättelseinformation av mer eller mindre känslig karaktär. Jag har inte funnit tillräckliga skäl att närmare undersöka de åtgärder som vidtogs innan AA återfördes till avdelningen eller de upplysningar som inhämtades inför det beslutet. Det innebär att jag inte anser mig ha grund för att uttala kritik mot anstalten Saltvik för den bedömning som gjordes, trots den incident som alltså då snart inträffade. Däremot vill jag med anledning av det som framkommit i ärendet, och i min tillsyn i övrigt, göra vissa uttalanden både avseende anstalten Saltvik och Kriminalvården i stort när det gäller förutsättningarna för att avskilja intagna med hänsyn till deras egen säkerhet.

Avskiljande till skydd för den intagnes egen säkerhet

Avskiljande till skydd för den intagnes egen säkerhet kan som Kriminalvården har beskrivit i sitt yttrande ske både enligt 6 kap. 4 § FäL och 6 kap. 7 § första stycket 2 samma lag. Den förstnämnda bestämmelsen reglerar avskiljande på den intagnes egen begäran medan den sistnämnda gäller, såvitt nu är aktuellt, avskiljande med hänsyn till att det finns en risk för den intagnes säkerhet till liv eller hälsa.

I Kriminalvårdens handbok om gemensamhet och avskildhet i anstalt (2012:1) sägs att bestämmelsen i 6 kap. 7 § första stycket 2 i första hand bör tillämpas om den hotbild som den intagna upplever bekräftas av övrig utredning. Om så inte är fallet kan 6 kap. 4 § i stället användas. Jag har i grunden inte några synpunkter på denna tolkning av förhållandet mellan de två bestämmelserna men vill utveckla min syn på tillämpningen.

Av ordalydelsen i 6 kap. 4 § följer att avskildhet på egen begäran får medges om det är lämpligt. Intagna har således inte någon ovillkorlig rätt till en sådan placering utan den aktuella anstalten ska göra en prövning i varje enskilt fall. I förarbetena till bestämmelsen anges vidare att det för att en intagen ska kunna hållas avskild på egen begäran förutsätts att Kriminalvården har praktiska förutsättningar för detta, t.ex. med hänsyn till anstaltens tillgång till avskildhetsplatser (se prop. 2009/10:135 s. 137 f.). Även om uttalandet inte rimligen bör tolkas som ett generellt stöd för att bestämmelsen ska kunna sättas åt sidan vid hög beläggning, så ger det uttryck för att tillämpningen av 6 kap. 4 § i viss mån är beroende av de faktiska förhållandena i en anstalt. I sammanhanget vill jag dock framhålla att myndigheten har en skyldighet att fortlöpande anpassa antalet anstaltsplatser till behovet och utforma anstaltsorganisationen så att den

tillgodoser olika behov av övervakning och kontroll (se 7 § förordningen [2023:797] med instruktion för Kriminalvården).

Sedan en tid råder en stor platsbrist inom Kriminalvården. Utifrån remissvaret och de iakttagelser som gjordes vid min inspektion i september 2024 drar jag slutsatsen att anstalten Saltvik i princip helt har avskaffat möjligheten till avskildhet på egen begäran mot bakgrund av beläggningssituationen. Detta är problematiskt, eftersom man därigenom också har tagit bort ett viktigt verktyg för att undvika våldsincidenter mellan intagna och trygga säkerheten för enskilda individer.

Det får anses vara allmänt känt att det särskilt i anstalter med högre säkerhetsklass finns en kultur bland de intagna av att inte berätta för personalen om medintagnas handlande. Detta bekräftades i samtal med såväl intagna som kriminalvårdspersonal i de besökta anstalterna under den nämnda inspektionsserien (se rapport från JO:s Opcat-enhet ”Dubbelbeläggningens konsekvenser för intagna i anstalt”, s. 43). Om en anstalt regelmässigt kräver att en intagen ”bekräftar” en hotbild mot sig för att få bli avskild – t.ex. genom att berätta från vem eller vilka ett hot härrör – kan denne riskera att försättas i ett svårt läge. Det är just av denna anledning som det är angeläget att möjligheten till avskildhet på egen begäran finns tillgänglig, i vart fall i situationer där en intagen kan lämna trovärdiga uppgifter om en hotbild utan att för den delen vilja eller våga precisera uppgifterna närmare.

I min tillsyn har jag sett flera exempel på att bristande tillgång till avskildhet på egen begäran tycks ha lett till våldssituationer. JO tog t.ex. i maj och juli 2025 emot anmälningar från intagna i anstalterna Salberga och Saltvik som bl.a. gällde att de hade utsatts för hot och våld av medintagna efter att ha nekats sådan avskildhet (se JO:s dnr 5213-2025 och 7525-2025). Mot bakgrund av den nyligen genomförda inspektionsserien och att snarlika frågor var under utredning i detta ärende så undersöktes inte klagomålen närmare. Anmälningarna skickades emellertid till både verksamhetsställena och Kriminalvårdens huvudkontor för kännedom när ärendena skrevs av.

Sammanfattningsvis är det av stor vikt att Kriminalvården arbetar för att motverka en utveckling i landets anstalter där möjligheten till avskiljande enligt 6 kap. 4 § FäL urvattnas på grund av platsbrist och andra faktiska förhållanden.

Beläggningssituationen och riskerna för allvarliga våldsincidenter

Utöver placering i avskildhet är såväl inre differentiering som omplacering av intagna centrala verktyg för att undvika olämpliga klientkonstellationer samt hot- och våldssituationer. Det är dock uppenbart att den ansträngda beläggningssituationen inom Kriminalvården innebär väsentliga svårigheter för myndigheten att använda dessa alternativ.

I Kriminalvårdens årsredovisning för 2024 beskrivs en trend med ett ökat antal rapporterade incidenter av våld och hot under året. I flera regioner kunde man se en koppling mellan denna trend och kapacitetsökningen. Våldet mellan intagna föreföll enligt myndigheten även ha blivit grövre vilket innebar ökade risker för dödlig utgång. Den övergripande bedömningen var att våldet mellan intagna hade en tydlig koppling till förtätning och dubbelbeläggning. För-

tätningen ledde till fler konfliktytor och att flera intagna tvingades samsas på mindre ytor ökade friktionen. Platsbristen och bristen på avskildhetsplatser gjorde det också svårare att flytta intagna. (Se Kriminalvården, Årsredovisning 2024, s. 76 f.)

Det framstår som en ofrånkomlig konsekvens av överbeläggningen att Kriminalvårdens säkerhetsbedömningar av intagna nu är mer komplexa. Möjligheterna att anpassa placeringar efter enskilda bedömningar är också mer begränsade jämfört med vad som var fallet när det fanns ”luft i systemet”. Så sent som 2019 framhöll myndigheten att en beläggningsnivå som ligger nära 100 procent innebär stora risker för det dynamiska säkerhetsarbetet. En normalbeläggning på runt 90 procent ansågs då ge möjlighet att differentiera klienter, omplacera och bryta negativa konstellationer (se Kriminalvårdens promemoria, Ökat klientflöde, Kriminalvårdens samlade bedömning och förslag till åtgärder, 2019-02-27, samt JO 2021/22 s. 261, dnr O 19-2019). Som framgår av myndighetens yttrande i det nu aktuella ärendet låg beläggningsgraden på anstaltsplatser i klass 1 under den tidsperiod som AA:s anmälan avser, dvs. fem år senare, på över 120 procent.

Även i detta tveklöst mycket besvärliga läge kan det självfallet aldrig vara godtagbart att intagna inom Kriminalvården utsätts för konkreta risker att drabbas av våld från medintagna. Myndigheten har helt tillbakavisat att anstalten Saltvik har tagit sådana risker för att ”uttömma möjligheter” och få underlag för omplaceringar till andra anstalter. Jag noterar detta men kan samtidigt konstatera att de beskrivningar som befattningshavare på olika nivåer lämnade vid min inspektion tydde på att situationen inte var riktigt så enkel. Som framgått har JO också i tiden därefter fått anmälningar mot anstalten med påståenden om att intagna måste stanna kvar på eller återförs till avdelningar trots att de närmare har förklarat att de varit rädda för att där bli angripna. Det är mycket oroväckande.

I den nyss nämnda årsredovisningen uppger Kriminalvården att myndigheten numera tvingas göra ett mer omfattande medvetet risktagande när det gäller placeringen av intagna (se s. 75). Den slutsatsen tycker jag mig också kunna dra utifrån uppgifter i min tillsyn och i mitt uppdrag som nationellt besöksorgan (det s.k. Opcat-uppdraget). Den här utvecklingen är synnerligen bekymmersam eftersom den närmast med nödvändighet innebär en ökad risk för allvarliga våldsincidenter och därmed fara för intagnas trygghet till liv och hälsa. Om ett sådant risktagande drivs allt för långt kan detta komma i konflikt med Sveriges skyldigheter enligt artikel 3 i Europakonventionen att skydda de intagna från omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. (Se också JO:s beslut den 23 oktober 2025, dnr 9493-2024, och den 18 juni 2025, dnr 9204-2024, som rör liknande förhållanden.) Ytterst kan det även strida mot statens förpliktelser enligt artikel 2 att skydda de intagnas rätt till liv. Det skulle givetvis vara fullkomligt oacceptabelt om en intagen miste livet till följd av våld från en medintagen, och det i efterhand visade sig att Kriminalvården inte hade agerat på konkreta risker som myndigheten känt till eller borde ha känt till. Som tidigare redovisats innefattar statens skyldigheter enligt konventionen att ha särskild tillsyn över frihetsberövade personer och vidta de åtgärder som

rimligen kan krävas för att skydda dem från livsfara eller fara för sin fysiska integritet.

Kriminalvården befinner sig i en exceptionell expansionsfas med omfattande om- och nybyggnationer. Det är viktigt att myndigheten inom ramen för dessa skapar utrymme för avskildhetsplaceringar, inre differentiering och omplaceringar när sådana åtgärder är nödvändiga. Detta gäller inte minst mot bakgrund av att Kriminalvården planerar för att minska sin bemanningstäthet i kostnadsbesparande syfte, något som i sig kan innebära risker för att hot- och våldssituationer inte uppmärksammas (se myndighetens rapport ”Åtgärder för att dämpa kostnadsutvecklingen och minska dygnskostnaden i anstalt och häkte”, KV 2024-21368, s. 42 f.).

Jag kommer att fortsätta att följa Kriminalvårdens arbete med dessa frågor.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Anton Lindgren. I beredningen deltog även byråchefen Catrine Björkman.

En intagen har placerats på samma paviljong och anvisats samma sysselsättning i anstalt som den som ska ha utsatt honom för sexuellt övergrepp i häkte

(Dnr 9493-2024)

Beslutet i korthet: I en anmälan till JO uppgav NN att han hade blivit utsatt för ett allvarligt brott av en medintagen i ett häkte och att han senare placerades i samma anstalt som denne.

Av utredningen i ärendet framgår att häktet när det fick kännedom om att NN ska ha blivit utsatt för ett brott gjorde en polisanmälan och vidtog åtgärder för att skydda honom. Häktet dokumenterade emellertid inte uppgifterna om vad han ska ha utsatts för. Det borde häktet givetvis ha gjort enligt JO, bl.a. för att dessa skulle kunna beaktas vid placeringen av NN i anstalt. På grund av avsaknaden av dokumentation hade Kriminalvårdens placeringssektion i praktiken inte någon möjlighet att känna till att det i den aktuella anstalten fanns en intagen som hade polisanmälts för brott mot NN.

JO konstaterar att Kriminalvården placerade NN på samma paviljong i en anstalt som den person som misstänktes för att ha utsatt honom för ett allvarligt brott i häktet. Detta trots att det inom myndigheten alltså fanns kännedom om vad som tidigare ska ha hänt. Oavsett anledning är det helt oacceptabelt och strider enligt JO:s mening mot myndighetens skyldigheter enligt artikel 3 i Europakonventionen. Kriminalvården får därför allvarlig kritik.

I beslutet gör JO även uttalanden om behandlingen av NN i anstalten och handläggningen av hans ansökan om omplacering till annan anstalt.

Anmälan

I en anmälan till JO i oktober 2024 förde NN fram klagomål mot Kriminalvården, placeringssektionen och anstalten CC, och uppgav bl.a. följande.

Han utsattes för ett sexuellt övergrepp av en medintagen i häktet AA. En polisanmälan om det gjordes under hösten 2023. Han fick inledningsvis verkställa sitt fängelsestraff i en anstalt men flyttades senare till anstalten CC. Där placerades han först på samma paviljong och anvisades samma sysselsättning som den som hade utsatt honom för brott i häktet. Han har ansökt om att få byta anstalt men har inte fått göra det. Det innebär att han dagligen träffar den som har begått ett brott mot honom. Han trakasseras också av andra intagna som har fått kännedom om vad som hände i häktet.

Utredning

Inledningsvis hämtade JO in handlingar från Kriminalvården. Av handlingarna framgick bl.a. följande. NN togs in i anstalten CC i juni 2024. I september 2024 ansökte han om omplacering till annan anstalt. Enligt en tjänsteanteckning daterad den 29 oktober 2024 uppgav NN efter ett samtal med en klienthandläggare vilka anstalter han ville omplaceras till. I ett placeringsbeslut den 31 oktober 2024 beviljades NN:s ansökan om omplacering och en plats för honom bokades till våren 2025 i en av anstalterna han hade önskat.

Därefter begärde JO att myndigheten skulle yttra sig över de frågor som framgår under rubriken Kriminalvårdens bedömning i remissvaret.

I sitt yttrande i mars 2025 anförde myndigheten, genom chefen för sektionen för verksjuridik - verkställighet, straffrätt m.m., i huvudsak följande:

Utredning

Uppgifter har hämtats in från Kriminalvårdens region Stockholm och region Väst och placeringssektionen vid Kriminalvårdens huvudkontor. Regionerna har i sin tur hämtat in uppgifter från de berörda verksamhetsställena och det klientadministrativa systemet (KVR). Placeringssektionen har hämtat in uppgifter från den handläggare som beslutade i NN:s ärenden om omplacering. Berörd befattningshavare vid placeringssektionen har fått möjlighet att lämna synpunkter. Sammanfattningsvis har följande framkommit.

Det saknas dokumentation om uppgifterna i anmälan från NN:s vistelse i häktet [AA]. Det beror på att häktet är av uppfattningen att det i KVR inte får föras in personuppgifter om andra än den intagne som journalen rör. Den kriminalvårdsinspektör som hanterade ärendet har avslutat sin anställning inom Kriminalvården och därför inte kunnat tillfrågas om sina överväganden i den delen. Så snart personalen vid häktet [AA] fick kännedom om incidenten gjordes en polisanmälan. NN förflyttades även omedelbart till en annan avdelning i häktet. Det bedömdes dock inte vara tillräckligt, eftersom NN och den utpekade förövaren sökte kontakt med varandra under utevistelser. Det möjliggjordes av att häktets promenadgård vetter mot en av avdelningarna. Den utpekade förövaren förflyttades i stället till ett annat häkte.

Efter att NN hade börjat verkställa sitt fängelsestraff placerades han initialt i anstalten [BB], som är en anstalt i säkerhetsklass 3. En tid därefter gjorde anstalten bedömningen att NN till följd av misskötsamhet behövde vara placerad i en anstalt i högre säkerhetsklass och inledde ett ärende om omplacering. NN motsatte sig att omplaceras men framförde önskemål om att placeras i Stockholmsområdet, om omplacering ändå skulle ske.

Inför omplaceringsbeslutet tog beslutande handläggare del av bl.a. placeringsunderlaget och daganteckningar från häktet [AA]. Handlingarna innehöll dock inte några uppgifter motsvarande det som beskrivs i anmälan till JO. Följaktligen hade inte placeringssektionen någon kännedom om

uppgifterna vid tidpunkten för omplaceringsbeslutet. NN begärde inte omprövning av beslutet att omplacera honom till anstalten [CC].

En tid efter att NN hade skrivits in i anstalten [CC] berättade han för personal att han utsattes för hot och trakasserier av andra intagna och att det hade sin grund i händelsen i häktet [AA]. Anstalten omplacerade de två intagna som NN pekat ut till andra bostadsavdelningar och genomförde ett byte av sysselsättningshall och promenadgård, eftersom de platserna var kontaktytor för de inblandade.

Den 18 september 2024 översände anstalten [CC] en begäran om byte av anstalt, som hade initierats av NN, till placeringssektionen. Anstalten [CC] tillstyrkte NN:s begäran. Av de begärda placeringarna bedömdes enbart anstalten [DD], i säkerhetsklass 2, vara aktuell. En omplacering till den anstalten beviljades genom beslut den 31 oktober 2024. Plats i anstalten kunde dock anvisas först [under våren] 2025. NN begärde inte omprövning av beslutet.

De åtgärder som anstalten [CC] har vidtagit för att hålla NN åtskild från de utpekade intagna kommer kvarstå till dess att omplaceringen kommer till stånd. Vid behov är anstalten beredd att vidta ytterligare åtgärder för att säkerställa att NN inte utsätts för våld, hot eller trakasserier.

Rättslig reglering

Kriminalvårdens övergripande ansvar för säkerhet och behandling av intagna

Av 2 § förordningen (2023:797) med instruktion för Kriminalvården framgår att myndighetens verksamhet ska bedrivas på ett säkert, humant och effektivt sätt.

Enligt 1 kap. 4 § häkteslagen (2010:611) och fängelselagen (2010:610) ska varje intagen bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet.

Av 1 kap. 5 § häkteslagen och fängelselagen framgår bl.a. att verkställigheten ska utformas så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas.

Placering

Av 2 kap. 1 § fängelselagen framgår att en intagen inte får placeras så att han eller hon underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Vid beslut om placering ska, i den utsträckning det är möjligt, hänsyn tas till den intagnes behov av sysselsättning, omvårdnad och en lämplig frigivningsplanering.

Av förarbeten till bestämmelsen framgår att det med omvårdnad avses t.ex. den intagnes behov av att få del av viss somatisk eller psykiatrisk behandling, men också den intagnes behov av särskilt skydd vid hot mot hans eller hennes liv eller hälsa. Uppräkningen av de angivna omständigheterna är inte avsedd att vara uttömmande. (Prop. 2009/10:135 s. 124).

Enligt 10 § andra punkten fängelseförordningen (2010:2010) ska det vid bedömning enligt 2 kap. 1 § första stycket fängelselagen särskilt beaktas behovet av att undvika en olämplig sammansättning av intagna och att i övrigt kunna bedriva en ändamålsenlig verksamhet i anstalt.

Enligt 2 kap. 3 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse ska en intagen omplaceras till en annan anstalt eller avdelning om graden av övervakning och kontroll där han eller hon är placerad inte motsvarar vad som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Omplacering ska även, i den utsträckning det är möjligt, ske om det behövs för att tillgodose den intagnes behov enligt 2 kap. 1 § andra stycket fängelselagen och 2 §.

Av avsnitt 4.3.1 i Kriminalvårdens handbok för placering i anstalt (2012:8) framgår bl.a. följande. En olämplig sammansättning av intagna finns också om en intagen riskerar att utsättas för övergrepp, t.ex. i form av hot eller våld eller olika former av trakasserier, av en annan intagen […] Detta kan t.ex. vara känt genom händelser vid tidigare verkställigheter eller att uppgifter om att så ska ske eller kan komma att ske har kommit till Kriminalvårdens kännedom på annat sätt, t.ex. genom information i domen, från något verksamhetsställe eller genom Kriminalvårdens säkerhetsavdelning. Av avsnitt 3.2.10 i samma handbok framgår att placeringssektionen, i omplaceringsärenden som initierats av den intagne, endast tar ställning till det eller de önskemål som anges i ansökan.

Dokumentation och personuppgiftsbehandling

Bestämmelser om behandling av personuppgifter inom Kriminalvårdens verksamhet finns i brottsdatalagen (2018:1177), lagen (2018:1699) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område och kriminalvårdsdatalagen (2018:1235) med tillhörande förordningar.

Av 2, 5 och 6 §§ förordningen (2018:1746) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område framgår vilka uppgifter som får behandlas om personer som är häktade.

Enligt 5 § första stycket häktesförordningen (2010:2011) ska det för varje intagen föras en journal som dokumenterar den intagnes verkställighet.

Enligt 7 kap. 1 § andra stycket Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:2) om häkte ska dokumentation i journal ske så snart som möjligt.

Kriminalvårdens bedömning

Vad kände myndigheten till beträffande det som beskrivs i anmälan och vilka överväganden gjordes med anledning av detta vid beslutet om att placera NN på den anstalt där han nu befinner sig? Om placeringssektionen inte hade någon kännedom om det som anges i anmälan, borde den ha haft det?

Vid tiden för beslutet om omplacering till anstalten [CC] saknade placeringssektionen kännedom om det som beskrivs i anmälan. Däremot hade häktet [AA] kännedom om de uppgifterna. Eftersom uppgifterna inte har dokumenterats eller överförts skriftligen eller muntligen till placeringssektionen, har det inte funnits någon möjlighet för placeringssektionen att tillgodogöra sig informationen inför beslutet om omplacering till anstalten [CC].

Av placeringsbeslutet den 31 oktober 2024 framgår att en plats för NN är bokad i en annan anstalt till våren 2025. Vad är skälen till att han får byta anstalt först då?

När en intagen ansöker om omplacering är placeringssektionen, enligt nuvarande rutin, bunden av de alternativ som den intagne anger. Av de anstalter som NN ansökt om att få omplaceras till har enbart en ansetts lämplig utifrån inriktning och den grad av säkerhet som bedömts nödvändig. Anstalten [DD] kan på grund av beläggningsläget bereda NN en plats först under våren 2025. Om en plats i anstalten finns tillgänglig tidigare, kommer den bokade platsen att tidigareläggas.

Hur ser Kriminalvården till att skydda NN från bl.a. våld, hot och trakasserier från andra intagna fram till dess att han får byta anstalt?

De utpekade intagna har fått byta bostadsavdelning, sysselsättning och promenadgård så att NN inte ska se eller stöta samman med dem fram till dess att omplaceringen kan genomföras. Anstalten [CC] är beredd att vidta ytterligare åtgärder vid behov.

Kriminalvårdens hantering

Det är en brist att häktet [AA] har underlåtit att dokumentera och vidareförmedla uppgifterna som framgår av NN:s anmälan till JO. Genom att anpassa vilka uppgifter som förs in i KVR och vid behov sekretessmarkera en anteckning, bedömer Kriminalvården att någon information om händelsen hade kunnat dokumenteras. Exempelvis hade häktet i det aktuella fallet kunnat hänvisa till en polisanmälan eller på annat sätt fästa annan kriminalvårdspersonals uppmärksamhet på att det fanns ytterligare information att ta del av. Det inträffade har föranlett att Kriminalvården ska se över hur känsliga uppgifter eller potentiellt brottsliga händelser ska dokumenteras framöver.

Kriminalvården ansvarar för att upprätthålla säkerheten och ordningen i anstalt och häkte. I det ingår att skydda en intagen från våld, hot och trakasserier från andra intagna (se bl.a. JO 2018/19 s. 206). Kriminalvården har även att beakta detta vid placering av intagna och undvika att olämpliga sammansättningar av intagna uppstår. Kriminalvården bedömer emellertid att placeringssektionens hantering har varit förenlig med gällande regelverk och rutiner på området. Kriminalvården bedömer också att anstalten CC har vidtagit adekvata åtgärder för att se till att NN inte utsätts från våld, hot och trakasserier från andra intagna.

NN kommenterade Kriminalvårdens yttrande i slutet av mars 2025 och framförde bl.a. följande. Han har även under tiden ärendet handlagts hos JO blivit utsatt för våld och trakasserier från medintagna i anstalten CC som fått veta vad som hände i häktet. Det har fått honom att i stor utsträckning isolera sig i sitt bostadsrum.

I ett beslut den 23 oktober 2025 anförde *stf JO Stefan Holgersson* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Kriminalvården har redogjort för rättslig reglering som har betydelse i ärendet. För egen del vill jag också redovisa följande.

Enligt artikel 2 i Europakonventionen ska envars rätt till livet skyddas genom lag och enligt artikel 3 får ingen utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Artiklarna anses medföra att staten i vissa fall har en positiv förpliktelse att se till att ge enskilda människor skydd. Staten har ett särskilt ansvar för tillsyn av dem som befinner sig i fängelse eller häkte eller som på annat sätt är berövade friheten. (Se Danelius m.fl., Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 6 uppl., 2023, särskilt s. 78 f. och 94.)

Europadomstolen har således fastslagit att nationella myndigheter har en skyldighet att vidta alla åtgärder som rimligen kan begäras för att förhindra verklig och omedelbar fara för frihetsberövade personers fysiska integritet som myndigheterna hade eller borde ha haft kännedom om (se t.ex. Česnulevičius v. Lithuania, no. 13462/06, § 83–85,10 januari 2012, och D.F. v. Latvia, no. 11160/07, § 83 och 84, 29 oktober 2013).

I sammanhanget kan även nämnas att det av de europeiska fängelsereglerna framgår att vid placering av en intagen ska behovet av bl.a. skydd och säkerhet beaktas. Ordningen i ett fängelse ska upprätthållas genom att kraven på bl.a. säkerhet och trygghet beaktas. Det ska finnas rutiner som säkerställer de intagnas säkerhet och som minimerar risken för våld eller andra händelser som skulle kunna äventyra säkerheten. Alla tänkbara ansträngningar ska göras för att göra det möjligt för alla intagna att utan risk fullt ut delta i dagliga aktiviteter. (Se artikel 17.2, 49 och 52.2-3 i bilagan till Europarådets ministerkommittés rekommendation Rec[2006]2-rev till medlemsstaterna avseende de europeiska fängelsereglerna.)

JO har framhållit att det i Kriminalvårdens uppdrag att upprätthålla ordningen och säkerheten i anstalter och häkten ingår att skydda en intagen från hot och våld från medintagna. Det förutsätter bl.a. att intagna placeras på ett sätt som gör att myndigheten undviker olämpliga klientkonstellationer och att det görs bedömningar av de intagna utifrån kända risker och behov. (Se JO 2018/19 s. 206, dnr 2214-2016, och JO:s beslut den 18 juni 2025, dnr 9204-2024.)

När det gäller handläggningen av ärenden vill jag föra fram att en myndighet ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. En myndighet ska vidare se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Om det behövs ska myndigheten genom frågor och påpekanden verka för att parten förtydligar eller kompletterar framställningen. (Se 6 och 23 §§ förvaltningslagen [2017:900].)

Bedömning

JO:s granskning är av rättslig art och avser främst en kontroll av att myndigheterna har följt de lagar och regler som gäller för förfarandet, dvs. att myndigheterna har agerat korrekt i formellt hänseende. JO brukar därför inte uttala sig om eller ta ställning till de bedömningar som en myndighet har gjort i ett enskilt fall. Kriminalvårdens beslut om i vilken anstalt en intagen ska vara placerad är dessutom ytterst en fråga som kan prövas av domstol. Omständigheterna i det här ärendet är dock sådana att jag finner anledning att frångå den nämnda principen och uttala mig om placeringen av NN.

NN har angett att han blev utsatt för ett sexuellt övergrepp av en medintagen i häktet. Av utredningen framgår att häktet när det fick kännedom om detta gjorde en polisanmälan och vidtog åtgärder för att skydda honom. Häktet dokumenterade emellertid inte uppgifterna om vad NN ska ha utsatts för. Det borde häktet givetvis ha gjort, bl.a. för att dessa skulle kunna beaktas vid placeringen av honom i anstalt. På grund av avsaknaden av dokumentation hade placeringssektionen i praktiken inte någon möjlighet att känna till att det i anstalten CC fanns en intagen som hade polisanmälts för brott mot NN.

Jag kan konstatera att Kriminalvården placerade NN på samma paviljong i en anstalt som den person som misstänktes för att ha utsatt honom för ett allvarligt brott i häktet. Detta trots att det inom myndigheten alltså fanns kännedom om vad som tidigare ska ha hänt. Oavsett anledning är det helt oacceptabelt och

strider enligt min mening mot myndighetens skyldigheter enligt artikel 3 i Europakonventionen. Kriminalvården förtjänar därför allvarlig kritik.

Av remissvaret framgår att häktet var av uppfattningen att uppgifterna om vad NN ska ha utsatts för inte fick dokumenteras. Det gör mig mycket bekymrad. Jag ser det som absolut nödvändigt att Kriminalvården, om den inte redan har gjort det, snarast ser över och informerar alla verksamhetsställen om hur känsliga uppgifter eller potentiellt brottsliga handlingar ska dokumenteras.

I det här sammanhanget finns det skäl att nämna att frågan om sexuella handlingar mellan intagna granskades vid ett antal inspektioner av häkten och anstalter som JO genomförde under 2024 för att undersöka vilka följder och risker Kriminalvårdens dubbelbeläggning kan få för de intagna. Den samlade bilden efter inspektionerna var att det egentligen inte finns någon medvetenhet om förekomst av sådana handlingar. Detsamma gäller hur Kriminalvården ska förhålla sig till och hantera sådana situationer. JO rekommenderade Kriminalvården att säkerställa att det finns myndighetsgemensamma strategier och kunskap på alla nivåer om hur såväl sexuella handlingar mellan intagna som misstänkta sexuella övergrepp ska uppmärksammas och hanteras. (Se rapporter från JO:s Opcat-enhet, Dubbelbeläggningens konsekvenser för intagna i häkte, s. 45, respektive i anstalt, s. 47.)

Vidare uttalade JO relativt nyligen att det ökade antalet intagna i kriminalvård ställer högre krav på myndigheten att utveckla rutiner för att undvika olämpliga klientkonstellationer. JO underströk därför vikten av att Kriminalvården arbetar aktivt med frågan för att verksamheten ska kunna bedrivas på ett säkert sätt. (Se JO:s beslut den 18 juni 2025, dnr 9204-2024.)

När det gäller behandlingen av NN efter det att han hade placerats i anstalten CC gör jag följande uttalanden.

NN togs in i anstalten i juni 2024. En tid efter det berättade han för personal att han utsattes för hot och trakasserier av andra intagna och att det hade sin grund i händelsen i häktet. Kriminalvården har beskrivit vilka åtgärder anstalten därefter vidtog för att han inte skulle utsättas för våld, hot och trakasserier. Det som har kommit fram i övrigt gör att det går att ifrågasätta om dessa åtgärder var tillräckliga för att skydda honom.

I september 2024 ansökte NN om omplacering till annan anstalt för att han inte mådde bra eftersom han blev trakasserad för det som hade hänt i häktet. Anstalten tillstyrkte ansökan och angav att den hade noterat och dokumenterat hans mående en längre tid samt fann skäl att tro att måendet berodde på att han på eller annat sätt var utsatt. NN har i sin anmälan till JO och i sina kommentarer över Kriminalvårdens yttrande beskrivit hur han även i tiden efter det fick utstå våld och trakasserier från medintagna i anstalten.

Utredningen hos JO är inte tillräcklig för att uttala någon kritik mot anstalten CC. Jag vill dock understryka att Kriminalvården är skyldig att vidta alla åtgärder som rimligen kan begäras för att skydda en intagen från våld, hot och trakasserier. Om en anstalt gör bedömningen att den inte längre kan säkerställa tryggheten för en intagen måste anstalten skyndsamt se till att en omplacering av den intagne kommer till stånd.

Placeringssektionen beviljade NN:s ansökan om omplacering i slutet av oktober 2024 men en plats i annan anstalt kunde anvisas först under våren 2025.

En anledning till den långa väntetiden förefaller vara Kriminalvårdens rutin att i ett ärende om omplacering som en intagen har initierat bara ta ställning till det eller de önskemål om anstalt som anges i ansökan. Det framstår visserligen generellt som en lämplig ordning. För mig visar emellertid det här ärendet att myndigheten inte i alla situationer kan nöja sig med att bara pröva de alternativ som en intagen har fört fram i sin ansökan.

Det ingår som nyss har nämnts i Kriminalvårdens uppdrag att skydda en intagen från hot, våld och trakasserier. I ett omplaceringsärende har myndigheten en skyldighet att lämna den intagne sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen samt ett ansvar för att ärendet blir utrett i den omfattning som krävs.

Mot bakgrund av vad som hade kommit fram i ärendet om skälen för omplacering anser jag att placeringssektionen – när det stod klart att en plats kunde beredas först om flera månader – borde ha tagit kontakt med NN och anstalten CC för att utreda frågan om omplacering till annan anstalt än de som han hade önskat. Det gäller inte minst eftersom NN:s ansökan tycks ha saknat specifika önskemål om anstalter och att sådana angetts först på frågor från personal i anstalten CC några dagar före beslutet om omplacering.

Det finns inte tillräcklig anledning till kritik i den här delen men jag vill uppmana Kriminalvården att se över rutinerna för handläggningen av ärenden om omplacering som initieras av en intagen.

Ärendet föredrogs av seniora rättssakkunniga Mattias Karlsson. I beredningen deltog även byråchefen Catrine Björkman.

Ny granskning av Kriminalvårdens användning av namnskyltar i anslutning till intagnas celler i häkten och anstalter

(Dnr 9861-2024)

Beslutet i korthet: I ett beslut för några år sedan uppmärksammade JO att det inte fanns några generella rutiner inom Kriminalvården om identifikationsskyltar och välkomnade att myndigheten då sade sig ha för avsikt att utreda frågan.

Det har nu visat sig att Kriminalvården varken har genomfört något strukturerat arbete för att utreda alternativa lösningar för identifiering av de intagna eller gjort några överväganden kring nationell styrning. Myndigheten har uppgett att det fortfarande krävs ett arbete för att ta fram nationella riktlinjer i fråga om identifikationsskyltar. JO uttalar att det är olyckligt att detta inte har gjorts tidigare och att hon är förvånad över att det över huvud taget inte tycks ha vidtagits några åtgärder i saken.

Frågan om identifikation av intagna innefattar svåra intresseavvägningar och är komplex. Det gäller inte minst i dagens ansträngda läge med ett ökat antal intagna på de flesta avdelningar i häkten och anstalter, intagna som delar cell och många nyanställda i personalstyrkan. För JO framstår det

därför som att det finns ett stort behov av vägledande rutindokument för användningen och utformningen av identifikationsskyltar.

JO utgår från att ett arbete för att ta fram skriftliga riktlinjer för användningen av identifikationsskyltar i häkten och anstalter nu pågår. Enligt JO måste Kriminalvården se till att verksamhetsställen använder metoder för identifiering av intagna som är säkra men samtidigt förenliga med reglerna om sekretess och personuppgiftsbehandling samt kravet om att verkställigheten ska utformas så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas.

I ett beslut den 28 november 2025 anförde *JO Katarina Påhlsson* följande:

Bakgrund och initiativ

Det är inte ovanligt att intagna i häkten och anstalter uttrycker missnöje med att skyddet för deras identitet inte upprätthålls eftersom deras namn finns på skyltar i anslutning till cellerna och därigenom röjs för andra intagna och för utomstående som rör sig på avdelningen. I ett beslut för några år sedan uppmärksammade JO att det inte fanns några generella rutiner inom Kriminalvården om identifikationsskyltar, och ansåg det önskvärt att myndigheten överväger om det kan finnas lösningar som både tillgodoser behovet av en tillförlitlig och effektiv identifiering av de intagna och ger de intagna möjligheter att välja om de vill röja sin identitet. JO välkomnade att Kriminalvården då sade sig ha för avsikt att utreda frågan. (Se JO:s beslut den 13 december 2019, dnr 5858-2018.)

Även i tiden därefter har intagna återkommande fört fram klagomål kring det här. I september 2024 fick JO fyra anmälningar om att det i anstalten Hinseberg fanns skyltar på celldörrarna där de intagnas för- och efternamn samt intagningsnummer angavs (dnr 7953-2024 m.fl.). Anmälarna menade att det borde räcka med intagningsnummer och eventuellt förnamn på skyltarna. Enligt muntliga upplysningar som JO hämtade in hade anstalten nyligen sett över utformningen av skyltarna, men inte lyckats hitta generella rutiner för hur de skulle vara utformade. Jag beslutade därefter att inom ramen för ett särskilt ärende inleda en ny granskning av Kriminalvårdens användning av namnskyltar i anslutning till intagnas celler i häkten och anstalter. Initiativet har handlagts i det här ärendet. De fyra klagomålsärendena skrevs av från vidare handläggning. En kopia av anmälningarna och beslutet skickades till såväl anstalten som Kriminalvårdens huvudkontor för kännedom i samband med det.

Utredning

JO uppmanade Kriminalvården att lämna en utförlig redogörelse för myndighetens arbete med identifikationsskyltar efter det nämnda beslutet i december 2019 i JO:s ärende dnr 5858-2018. Det skulle därvid särskilt redovisas vilka överväganden som hade gjorts i frågan om det kan finnas lösningar som både tillgodoser Kriminalvårdens behov av en tillförlitlig och effektiv identifiering av de intagna samt ger de intagna möjligheter att välja om de vill röja sin identitet. Myndigheten ombads också redogöra för skälen till att det inte införts några generella rutiner eller riktlinjer för utformningen av identifikationsskyltar.

Yttrandet skulle dessutom innehålla en närmare beskrivning av följande:

- Behoven av att de intagnas fullständiga namn eller efternamn finns på skyltar i anslutning till cellerna i häkten respektive anstalter.
- De alternativa metoder som används i häkten och anstalter för att identifiera vilka intagna som är placerade i en cell.
- Vid vilka typer av verksamhetsställen och i vilka situationer det inte räcker med dessa alternativa metoder, eller att ange intagningsnummer och eventuellt förnamn på skyltarna. Det skulle också lämnas en förklaring till varför det inte kan anses vara tillräckligt.

Vidare efterfrågades Kriminalvårdens bedömning av hur användningen av namnskyltar i anslutning till cellerna i häkten och anstalter förhåller sig till bestämmelserna om kriminalvårdssekretess (se 35 kap. 15 § offentlighets- och sekretesslagen) samt om att verkställigheten ska utformas så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas (se 1 kap. 5 § häktes- och fängelselagen).

I sitt yttrande anförde myndigheten, genom chefen för enheten för myndighetsjuridik, bl.a. följande:

> *Myndighetens arbete med identifikationsskyltar*
>
> – – –
>
> Kriminalvården har sedan JO:s beslut den 13 december 2019 inte genomfört något strukturerat arbete internt inom myndigheten för att utreda alternativa lösningar för en tillförlitlig och effektiv identifiering av de intagna och har inte gjort några överväganden kring nationell styrning. Det finns därmed i nuläget inga styrande eller stödjande dokument eller någon annan form av central styrning som reglerar verksamhetsställenas användning av identifikationsskyltar.
>
> *Behovet av identifikationsskyltar*
>
> Kriminalvården anser att behandlingen av den intagnes namn på en identifikationsskylt utanför bostadsrummet är nödvändig för att myndigheten ska kunna utföra uppgiften att verkställa straffrättsliga påföljder. Som har framförts av Kriminalvården till JO i flera ärenden (se JO:s beslut med dnr 389-2012, 1138-2013, 1838-2015 och 5858-2018) finns det ett behov av en säker identifiering vid vistelse i bostadsrummen. Att reducera missförstånd och rena fel vid identifieringen skapar trygga och rättssäkra verksamhetsställen vilket i förlängningen är avgörande för säkerheten och effektiviteten, jfr 2 § förordningen (2023:797) med instruktion för Kriminalvården.
>
> *Särskilt om behovet i anstalt*
>
> Kriminalvårdens uppfattning är att det finns behov av skyltning som visar på en intagens identitet i anslutning till dörren till bostadsrummet. Syftet med identifikationsskyltar inom anstalter är främst att underlätta det praktiska arbetet på avdelningen. Ju större genomströmning av intagna som en avdelning har desto större är skälen för att ha lättillgänglig information som hjälper medarbetarna att identifiera en intagen.
>
> En identifikationskylt i anslutning till dörren till bostadsrummet är ett användbart och i vissa fall oundgängligt stöd i det dagliga arbetet. Flera löpande processer inom en anstaltsavdelning underlättas av att personalen har hjälp av en identifikationsskylt i anslutning till dörren för att hitta rätt bostadsrum och för att söka upp rätt intagen. Det kan till exempel handla om postutdelning, att koppla telefonsamtal, för medicinutdelning men

också för att kunna agera korrekt vid utrymning eller vid incidenter. Vid en anstaltsavdelning finns som regel goda möjligheter att lära känna en intagen till namn och utseende och i normalfallet bör då en identifikationsskylt med intagningsnummer och förnamn vara tillräckligt för att uppnå syftet med märkningen. I anstalt finns även möjlighet att med stöd av 8 kap. 1 § fängelselagen att fotografera en intagen för att underlätta identifieringen av honom eller henne.

Särskilt om behovet i häkte

I det vardagliga arbetet vid en häktesavdelning för intagna med restriktioner fyller identifikationsskylten eller ett så kallat dörrkort en viktig funktion. Omsättningen av intagna är högre vilket gör det svårare för personal att känna igen intagna till namn och utseende samtidigt som flera riskfyllda processer pågår där felaktig identifiering av den intagne kan få allvarliga följder. Dörrkortet utgör en del i en kedja som syftar till att säkerställa att en viss insats riktas mot rätt intagen. Vid restriktionsavdelningar finns ett särskilt behov av att medintagna inte får kännedom om en intagens identitet varför informationen måste skyddas, vilket vanligen sker genom att upplysningar om identitet vänds in mot väggen så att det inte är synligt för andra medintagna. Vad som står på framsida respektive baksida på dörrkortet skiljer sig en del mellan olika verksamhetsställen. När etiketten som sätts på dörrkortet skrivs ut kan man välja vad som ska framgå. Den information som oftast finns med är namn, intagningsnummer, taktiska anvisningar, målskamratsnummer, restriktioner, kontaktuppgifter till advokat, uppgifter om samsittare, kost, förrådsskåp, medicin, signalement för att kunna skilja intagna som är dubbelbelagda samt annan information som är viktig att ta del av under arbetets utförande. Skylten utformas enligt en fastställd mall för att passa i den hårdplatsficka som är placerad intill dörren. Det är behovet av information på det aktuella verksamhetsstället som styr vilken information som finns på kortet. Till skillnad från i anstalt saknas lagstöd för att fotografera intagna i häkte för att underlätta identifieringen av dem, vilket innebär att behovet av uppgifter på identifikationsskylten är större i häkte.

Behovet av identifikationsskylt med för- och efternamn ur ett säkerhetsperspektiv

Identifikationsskyltar med både för- och efternamn kan vara nödvändiga ur ett säkerhetsperspektiv för att säkerställa att rätt intagen förflyttas, släpps eller transporteras. Även på grund av personalomsättningen behövs identifikationsskyltar för att säkerställa att det är rätt intagen på rätt rum. Det behövs vidare för att säkerställa att man arbetar med rätt klient och är speciellt viktigt vid bland annat dubbelbeläggning och hävd häktning. Det behövs även vid incidenter för att snabbt kunna få fram vilken klient som är i rummet, vid utrymning och återgång efter utrymning och vid telefonsamtal för att koppla samtal till rätt klient. Identifikationsskyltar används på ett effektivt sätt vid delgivning av beslut och fungerar som ett sätt att säkerställa korrekt identifiering av klienten. Vid posthantering kontrolleras alltid intagningsnumret i samband med att utgående post lämnas från den intagne till personalen, vilket gör det möjligt att upptäcka om någon försöker skicka brev med en annan klients intagningsnummer. Eftersom klienterna ofta förflyttas eller byter bostadsrum, utgör identifikationsskyltar en extra trygghet vid hantering av delgivningar och liknande ärenden.

Behovet av identifikationsskyltar är särskilt stort på häkte då det där är större omsättning av intagna och av stor vikt av att rättssäkerheten kopplat till pågående domstolsprocesser upprätthålls vid utförande av diverse arbetsuppgifter. På anstalt kan det i större utsträckning vara tillräckligt med intagningsnummer då de intagna inte flyttar runt i samma omfattning som

på häkte. Avdelningspersonal på anstalt har också bättre förutsättningar att lära sig att känna igen de aktuella intagna på en avdelning och det finns även möjlighet att fotografera intagna för att underlätta identifieringen.

Kriminalvårdens uppfattning är att användningen av identifikationsskyltar bör vara anpassad till vilken verksamhet som bedrivs. I häkte bör de användas på ett sätt och på anstalt på ett annat. På anstalt finns inte behov av identifikation på samma sätt som på häkte och där kan det därför räcka med mindre information utifrån risken att röja de intagnas identitet.

Det kan i vissa fall vara av vikt att intagningsnummer står med för- och efternamn då flera intagna kan dela samma namn. Kriminalvården eftersträvar att enbart ha nödvändig information på identifikationsskyltarna för att undvika oproportionerligt intrång i den personliga integriteten och att hot- och våldssituationer uppstår.

Kriminalvårdens bedömning

Kriminalvården anser att det finns ett behov av identifikationsskyltar för att på ett enkelt sätt identifiera intagna och i vilket bostadsrum de befinner sig för att säkerställa bl.a. att säkerheten kan upprätthållas och att intagna exempelvis får korrekt post och medicinering. Användningen och utformningen av identifikationsskyltar i anslutning till dörren till bostadsrum varierar mellan olika verksamhetsställen.

Uppgift om att någon är intagen i anstalt omfattas typiskt sett av sekretess (jfr till exempel JO:s beslut den 19 januari 2009, dnr 4495-2009). Att vissa av Kriminalvårdens verksamhetsställen använder identifikationsskyltar som visar både för- och efternamn på de intagna innebär risker för den intagnas integritet och att sekretessbelagda uppgifter kan komma att röjas. Som framgår av redogörelsen ovan finns det dock i Kriminalvårdens verksamhet ett behov av att kunna identifiera de intagna för att verksamheten ska fungera på ett säkert och korrekt sätt.

Kriminalvården bedömer därför att det fortsatt finns ett behov att inom myndigheten undersöka möjligheterna att använda alternativa sätt än identifikationsskyltar med för- och efternamn för identifiering och att ta fram nationella riktlinjer anpassade för häkte respektive anstalt. Efter en framställan av Kriminalvården har regeringen tillsatt en särskild utredare med uppdrag att föreslå utökade möjligheter att använda biometri i Kriminalvårdens verksamhet (Ju 2025:A). De av Kriminalvården efterfrågade författningsändringarna avseende biometri i häkteslagstiftningen skulle kunna underlätta alternativa sätt att identifiera häktade om lagstiftningen skulle tillåta att Kriminalvården får fotografera de intagna även i häkte.

Sammanfattningsvis kan Kriminalvården konstatera att det fortfarande krävs ett internt arbete för att ta fram nationella riktlinjer i fråga om identifikationsskyltar. Det är givetvis olyckligt att detta inte gjorts tidigare men Kriminalvården avser att nu påbörja ett sådant arbete.

Rättsliga utgångspunkter

I 1 kap. 5 § häkteslagen (2010:611) respektive fängelselagen (2010:610) anges att verkställigheten ska utformas så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. Med det avses bl.a. de psykiska, sociala och ekonomiska konsekvenser som frihetsberövandet kan ha för den intagne (se prop. 2009/10:135 s. 120 och 183).

Enligt 35 kap. 15 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller sekretess inom kriminalvården för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Skyddet för intagnas identitet är en återkommande fråga hos JO både i klagomålshanteringen och vid inspektioner och den aktualiseras i olika typer av situationer. Utöver granskningen av användningen av namnskyltar i anslutning till intagnas celler har JO tidigare utrett hur personal tilltalade intagna i ett häkte och hur en anstalt hanterade det förhållandet att en intagen hade skyddade personuppgifter (se beslut den 19 juni 2024, dnr 4926-2023, och den 25 augusti 2025, dnr 7250-2024). I dessa beslut har JO uttalat bl.a. följande.

En uppgift om att någon är intagen i anstalt är typiskt sett sådan att det kan antas att den intagne lider men om uppgiften röjs. Uppgiften omfattas således av den s.k. kriminalvårdssekretessen. Användandet av skyltar med intagnas fullständiga namn eller efternamn medför att intagna inte själva kan välja om de vill röja sin identitet för andra intagna. På samma sätt förhåller det sig om personal uttalar ett ovanligt för- eller efternamn eller fullständigt namn i utrymmen där andra intagna vistas. Det kan medföra såväl lidande som fara för den intagne eller dennes närstående. Det gäller oavsett om den intagne har skyddade personuppgifter eller inte, men risken för negativa konsekvenser är förstås normalt större om den intagne har skyddade personuppgifter.

JO konstaterade därtill att personal i häkten och anstalter visserligen måste kunna identifiera de intagna på ett tillförlitligt och effektivt sätt, bl.a. för att minska risken för att intagna förväxlas eller att handlingar delas ut till fel person. Enligt JO är det emellertid inte tydligt att det skulle medföra ett behov av att använda för- och efternamn på de intagna när de tilltalas i t.ex. gemensamhetsutrymmen där andra intagna är närvarande. Ett verksamhetsställe måste anpassa metoden för identifiering utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Något annat är enligt JO:s mening inte förenligt med vare sig bestämmelsen om kriminalvårdssekretess eller kravet om att verkställigheten ska utformas så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas.

När det gäller identifikationsskyltar har Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) i ett klagomålsärende prövat en anstalts användning av en skylt med för- och efternamn utanför en intagens bostadsrum. I ärendet medgav Kriminalvården att det inte hade varit nödvändigt att behandla den intagnes efternamn på skylten och att anstalten sedan årsskiftet 2024/2025 använde skyltar med förnamn och intagningsnummer. Enligt IMY hade Kriminalvården inte visat att det i den här enskilda situationen varit nödvändigt att behandla klagandens efternamn på så vis som skett. IMY konstaterade därför att Kriminalvården hade behandlat efternamnet i strid med dataskyddslagstiftningen. (Se beslut den 11 juni 2025, dnr IMY-2024-16035.)

Bedömning

Som redovisats förklarade Kriminalvården i sitt remissvar i JO:s ärende dnr 5858-2018 att det inte fanns några generella rutiner för hur identifikationsskyltar skulle utformas men att myndigheten, efter att frågan utretts närmare, skulle överväga om sådana borde införas. JO välkomnade detta i det nämnda beslutet i december 2019.

Det har nu visat sig att Kriminalvården varken har genomfört något strukturerat arbete för att utreda alternativa lösningar för identifiering av de intagna

eller gjort några överväganden kring nationell styrning. Myndigheten har uppgett att det fortfarande krävs ett arbete för att ta fram nationella riktlinjer i fråga om identifikationsskyltar. Jag delar uppfattningen att det är olyckligt att detta inte har gjorts tidigare och är förvånad över att det över huvud taget inte tycks ha vidtagits några åtgärder i saken innan det här ärendet remitterades.

Det är som Kriminalvården även nu har framhållit av stor vikt att personal i häkten och anstalter kan identifiera de intagna på ett tillförlitligt och effektivt sätt. I min tillsyn har jag sett flera fall när intagna har förväxlats och vilka allvarliga konsekvenser det kan få. Ett vanligt förekommande klagomål är exempelvis att intagnas handlingar med sekretesskyddade eller annars känsliga uppgifter lämnats till fel person (se JO 2024 s. 154, dnr 1005-2023 m.fl.). I remissvaret finns ytterligare exempel på när det är av betydelse att de intagna kan identifieras på ett säkert sätt, bl.a. vid medicinutdelning och utrymning.

Jag har alltså förståelse för att personalen kan behöva lättillgänglig information för att identifiera en intagen och inser att identifikationsskyltar med fullständiga uppgifter i anslutning till cellerna kan begränsa riskerna för att intagna förväxlas. Kriminalvården har emellertid även en skyldighet att skydda de intagnas integritet och att se till att personuppgifter behandlas med varsamhet. Frågan om identifikation innefattar således svåra intresseavvägningar och är komplex. Det gäller inte minst i dagens ansträngda läge med ett ökat antal intagna på de flesta avdelningar i häkten och anstalter, intagna som delar cell och många nyanställda i personalstyrkan.

För mig framstår det därför som att det finns ett stort behov av vägledande rutindokument för användningen och utformningen av identifikationsskyltar. Det visar också de fyra klagomålsärendena som JO handlade under hösten 2024. I dessa kom det fram att anstalten Hinseberg vid en översyn av användningen av identifikationsskyltar hade misslyckats med att hitta generella rutiner för hur skyltarna ska vara utformade. Anstalten beslutade emellertid att övergå till skyltar där det anges efternamn och intagningsnummer men inte förnamn. Jag noterar att Kriminalvården i det nu aktuella ärendet har angett att en identifikationsskylt med intagningsnummer och förnamn i normalfallet bör vara tillräckligt för att uppnå syftet med märkningen på en anstaltsavdelning. En liknande uppfattning förde myndigheten fram i det ärende hos IMY som tas upp under de rättsliga utgångspunkterna.

Även till IMY angav Kriminalvården att den avser att påbörja ett internt arbete för att ta fram skriftliga riktlinjer för användningen av identifikationsskyltar i häkten och anstalter. Jag utgår därför från att ett sådant arbete nu pågår. Myndigheten måste se till att verksamhetsställen använder metoder för identifiering av intagna som är säkra men samtidigt förenliga med reglerna om sekretess och personuppgiftsbehandling samt kravet om att verkställigheten ska utformas så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas.

I arbetet med att ta fram nationella riktlinjer anser jag att det finns anledning för Kriminalvården att beakta vad JO tidigare har uttalat om att ett verksamhetsställe måste anpassa metoden för identifiering utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Myndigheten har uppmärksammat att användningen av identifikationsskyltar bör vara anpassad till vilken verksamhet som bedrivs; i häkte bör de användas på ett sätt och i anstalt på ett annat. Enligt min mening

behöver det också göras en individanpassning, t.ex. när en intagen har ett ovanligt namn eller skyddade personuppgifter. Det finns i sammanhanget skäl att hänvisa till JO:s uttalanden i det tidigare nämnda beslutet den 25 augusti 2025 (i ärendet med dnr 7250-2024) om bl.a. att en lämplig ordning skulle kunna vara att det i samband med att en intagen med skyddade personuppgifter skrivs in i ett häkte eller en anstalt förs en diskussion med denne om vad som ska anges på en eventuell namnskylt i anslutning till cellen.

Ärendet föredrogs av seniora rättssakkunniga Mattias Karlsson. I beredningen deltog även byråchefen Catrine Björkman.

Kriminalvården har brustit vid planeringen och genomförandet av transporten av en 14-åring som vårdades med stöd av LVU

(Dnr 10486-2024)

Beslutet i korthet: En socialnämnd hade begärt hjälp från Polismyndigheten med transporten av en 14-åring som vårdades i ett hem för vård och boende med stöd av LVU. Polismyndigheten hade därefter överlämnat uppdraget till Kriminalvården, som genomförde transporten utan att någon representant från nämnden var med i bilen och utan att nämnden fick veta att ungdomen inte hade tillgång till sin telefon. Under resan gjordes uppehåll på ett anstaltsområde.

I beslutet uttalar JO bl.a. att Kriminalvårdens ansvar att planera och genomföra transporter av tvångsvårdade barn med beaktande av bl.a. principen om barnets bästa i stort sett alltid innefattar att samråda med den myndighet som ansvarar för vården. Företrädare för den myndigheten ska dessutom få följa med transporten om det behövs. För att det ska vara godtagbart att göra transportuppehåll på en plats som typiskt sett får anses vara olämplig för barn krävs i vart fall att alternativa ställen utretts, och att Kriminalvården – i avsaknad av sådana – kommit fram till att det var i enlighet med barnets bästa att ändå göra ett uppehåll där.

JO ger Kriminalvården allvarlig kritik och uttalar att transporten inte planerades och genomfördes i enlighet med principen om barnets bästa, vilken ska vara avgörande vid alla beslut enligt LVU. JO ser även allvarligt på att det saknas dokumentation i flera delar, bl.a. i fråga om transportplanerarens överväganden av vad som skulle vara till barnets bästa.

Anmälan

I en anmälan till JO förde en områdeschef vid socialförvaltningen i Jönköpings kommun fram klagomål mot Kriminalvårdens transportavdelning (tidigare Nationella Transportenheten, NTE). Hon angav i huvudsak följande.

Den 24 maj 2024 begärde en företrädare för Individ- och familjeomsorgsnämnden i Jönköpings kommun polishandräckning för att transportera en

14-årig ungdom, som vårdades i ett hem för vård och boende med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU.

Polisen bedömde att det skulle vara skadligt för ungdomen att transporteras i deras fordon och beställde därför transporttjänst via Kriminalvården. Socialsekreterare ville åka med i bilen, men nekades det. I stället åkte de i egen bil bakom transportbilen. Ungdomen fördes till anstalten Skänninge för att bl.a. äta lunch. Inte heller då tilläts socialsekreterare följa med. Kriminalvården hade även beslagtagit ungdomens telefon, vilket förhindrade denne att ha kontakt med socialsekreterarna. Nämnden hade möjlighet att återta begäran om handräckning. Det bedömdes dock medföra för stora risker för att ungdomen skulle avvika eller skada sig själv på ett allvarligt sätt och att det därmed var bättre att genomföra handräckningen.

Utredning

Inledningsvis hämtade JO in upplysningar och handlingar från Jönköpings kommun. Av det utredningsmaterialet framkom i huvudsak samma information som i anmälan, med tillägg för uppgiften att ungdomen hade tillbringat två timmar på polisstationen tillsammans med ansvariga socialsekreterare innan Kriminalvårdens transport kom dit.

JO begärde därefter att Kriminalvården skulle redogöra för planeringen och genomförandet av den aktuella transporten. Myndigheten skulle även besvara två frågor och redovisa sin bedömning av hur genomförandet förhållit sig till principen om barnets bästa.

Kriminalvården, genom chefen för sektionen för verksjuridik – verkställighet, straffrätt m.m., yttrade sig i huvudsak enligt följande:

Utredning

Uppgifter om sakförhållanden har hämtats in från Kriminalvårdens nationella transportenhet (NTE). De berörda befattningshavare som fortfarande är anställda hos myndigheten har getts möjlighet att lämna synpunkter. Genom utredningen i ärendet har i huvudsak följande framkommit.

Kriminalvården tog den 24 maj 2024 kl. 8.50 emot en transportbeställning från Polismyndigheten. Av beställningen framgick bl.a. att det var fråga om en begäran om handräckning med stöd av 43 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), ungdomens ålder och att transporten skulle ske samma dag från polisarresten i Jönköping till ett behandlingshem i Norberg. Under övrig information i beställningen angavs att det fanns en tidigare historik gällande våldsamt beteende och suicidhot. I fråga om personal och gods angavs ingen medföljande personal och inget medföljande gods.

Med hänsyn till ungdomens ålder och att ungdomen var placerad i polisarrest var det fråga om en prioriterad transport enligt beslutad prioriteringsordning. Transportplanerare hos NTE påbörjade planeringen av transporten i stort sett omgående utifrån de förutsättningar som angavs i beställningen. Efter att transportplaneraren hade avsatt personal och planerat resväg gjordes bedömning om uppehåll för måltid på häktet Skänninge. Uppehållet planerades ske med ständig personalnärvaro och utan att ungdomen låstes in.

Det finns inte någon dokumentation om huruvida den beställande myndigheten uppmanades att bedöma behovet av att en tjänsteman från annan myndighet följde med i transportbilen för att säkerställa barnets bästa. Det

finns inte heller någon dokumentation om samverkan med andra myndigheter för genomförande av måltidsuppehåll. Troligtvis valdes uppehåll på häkte för att kunna genomföra transporten samma dag och med vetskap om att det råder brist på uppehållsplatser hos andra myndigheter. Transportplaneraren har inte kunnat tillfrågas om fler uppgifter, eftersom denne har avslutat sin anställning inom Kriminalvården.

Enligt uppgifter från den transportpersonal som utförde transporten hämtades ungdomen hos polisen i Jönköping, där transportpersonalen möttes av en polis och två socialsekreterare. Eftersom socialsekreterarna hade ungdomens packning, frågade transportledaren om de skulle åka efter i egen bil. Såvitt transportledaren kan minnas framfördes det inte några invändningar mot detta. Om invändningar hade framförts, skulle transportledaren ha kontaktat transportplaneraren för att få mer information om hur transporten skulle utföras. Transportledaren kan inte på egen hand besluta om medföljande av annan personal. Som transportledaren minns det bytte han telefonnummer med en av socialsekreterarna. Transportpersonalen omhändertog ungdomens mobiltelefon. Transportledaren tror att han ringde socialsekreteraren innan de åkte innanför grindarna i Skänninge och meddelade att de fick vänta utanför häktet till dess att transporten återupptogs och att den nya besättningen skulle få telefonnumret. Under uppehållet på häktet Skänninge var personalen med ungdomen hela tiden. När den nya personalbesättningen anlände skedde avlämning, och telefonnummer till socialsekreteraren överlämnades med uppmaning om att besättningen skulle ta kontakt när de lämnade häktet. I samband med överlämningen ringde socialsekreteraren och fick information om den fortsatta transporten. Transportledaren har inte på något sätt uppfattat att socialsekreterare har ifrågasatt genomförandet av transporten, eller fått en förfrågan om att åka med i samma fordon. Transporten genomfördes med start cirka kl. 10.30, med byte av transportfordon och personal på häktet Skänninge cirka kl. 13.00-13.30. Transporten avslutades cirka kl. 16.00 vid behandlingshemmet.

[– – –]

Kriminalvårdens bedömning

En transport ska planeras och genomföras på ett säkert och effektivt sätt, och de negativa konsekvenser som en transport kan medföra för en frihetsberövad person ska i möjligaste mån begränsas. Av Kriminalvårdens interna styrande dokument följer att samverkan med den begärande myndigheten är en förutsättning för att säkerställa barnets bästa vid planering och genomförande av en transport av ett barn, och att överväganden och samråd som gjorts om barnets bästa ska dokumenteras. Personal från socialtjänst eller behandlingshem medföljer ofta vid transporter av ungdomar som har frihetsberövats med stöd av LVU. Det ses också som positivt, eftersom den personalen i regel har bäst kännedom om ungdomen.

Kriminalvården konstaterar att det av anmälan inte närmare framgår när eller till vem en socialsekreterare skulle ha framfört önskemål om att få följa med ungdomen i Kriminalvårdens fordon. Enligt uppgift från transportledaren frågade inte en socialsekreterare om det fanns möjlighet att åka med i samma fordon i samband med transporten. I transportbeställningen finns det inte heller någon information om ett önskemål om medföljande personal. Tvärtom innehåller transportbeställningen uppgiften ”ingen medföljande personal”.

Även om den aktuella transporten behövde planeras och genomföras skyndsamt, borde den som planerade transporten ha kontaktat Polismyndigheten eller socialtjänsten för att samråda om behovet av medföljande personal och plats för transportuppehåll. Det saknas dock dokumentation om huruvida något sådant samråd skedde vid planeringen av transporten, vilket bedöms vara en brist. Under transporten gjordes ett kortare uppehåll

för måltid och byte av besättning i häktet Skänninge. De närmare övervägandena inför beslutet om uppehåll i häktet Skänninge har inte kunnat utredas, eftersom transportplaneraren i fråga inte längre är i tjänst. Inför beslutet beaktades det dock troligtvis att transporten behövde genomföras samma dag och att det råder brist på uppehållsplatser hos andra myndigheter. Som framgår av utredningen var personal tillsammans med ungdomen under hela uppehållet, och ungdomen låstes inte in. Dessutom hölls företrädare för Jönköpings kommun löpande informerade under transporten. Kriminalvården bedömer att det fanns godtagbara säkerhetsskäl för att omhänderta ungdomens mobiltelefon under transporten. En sådan hantering följer också myndighetens interna styrning i frågan.

Det kan avslutningsvis nämnas att chefen för sektionen för transportplanering har informerats om ärendet i syfte att för samtliga transportplanerare understryka vikten av dokumentation. Därutöver hålls det inom NTE utbildning i barnfrågor för transportplanerare, och vid planering av transporter av barn och unga ska enhetens barnombud tillfrågas.

Anmälaren kommenterade yttrandet och tillade bl.a. följande. Ungdomen uppehöll sig tillsammans med socialsekreterare på polishuset i två timmar före transporten, men var inte placerad i polisarrest. Socialsekreterarna har inte sagt till Kriminalvården att de inte skulle följa med i bilen, utan den uppgiften måste ha kommit från polisen i samband med att de överlämnade uppdraget. Enligt socialsekreterarna bad de transportpersonalen om att få följa med, men fick då svaret att ”nej, så gör vi inte”. De fick inte heller någon information om att ungdomens mobiltelefon hade beslagtagits, vilket stöds av uppgifter i ungdomens journal.

I ett beslut den 2 december 2025 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Bedömning

Rättsliga utgångspunkter

Under vissa omständigheter kan barn och ungdomar beredas tvångsvård med stöd av LVU. Det yttersta ansvaret för vården ligger som utgångspunkt på socialnämnden i barnets eller ungdomens bosättningskommun.

Vård med stöd av LVU bedrivs vanligtvis i hem för vård och boende, HVB-hem, eller i särskilda ungdomshem, om den unga vårdas på grund av eget beteende och behöver stå under särskilt noggrann tillsyn (se 3, 11 och 12 §§ LVU). Sedan 2017 kan bl.a. den socialnämnd som ansvarar för barnets eller ungdomens vård vända sig direkt till Kriminalvården för att få hjälp med transporten av det barn eller den ungdom som ska vårdas i särskilda ungdomshem. När det kommer till transporter av unga som vårdas i HVB-hem med stöd av LVU behöver socialnämnden i stället begära hjälp från Polismyndigheten, som i sin tur kan överlämna transportuppdraget till Kriminalvården om det bedöms lämpligt. Detta framgår av 43 § LVU och 29 a § polislagen (1984:387).

Möjligheten att vända sig direkt till Kriminalvården för att få hjälp med transporter av unga i särskilda ungdomshem infördes bl.a. för att den tidigare ordningen inte var ändamålsenlig, eftersom myndigheten som tar emot transportuppdraget ändå inte ska göra någon materiell bedömning av beställningen. I förarbetena framhölls även att kontakten mellan den myndighet som begärt transporten och utföraren många gånger underlättas av att det inte finns ett

mellanled, samt att en förkortad informationskedja innebär en minskad risk för att viktig information inte når fram till den som ska utföra transporten. Det angavs också att även små tidsbesparingar är värdefulla vid akut uppkomna transportbehov. (Se prop. 2016/17:57 s. 43 f.)

Oavsett om Kriminalvården tar emot en begäran direkt från den myndighet som ansvarar för vården, eller om uppdraget överlämnas från Polismyndigheten, ska transportplaneraren inte ta ställning till om transporten ska genomföras eller inte. Transportplaneraren ska dock kontrollera att den myndighet som begärt handräckning har lämnat de uppgifter som behövs för att planera och genomföra transporten på ett säkert, tryggt och effektivt sätt. Om ytterligare information behövs för att uppnå det ändamålet ska Kriminalvården hämta in kompletterande uppgifter från den begärande myndigheten. (Se 4 och 12 §§ Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd [KVFS 2020:2] om transporter av frihetsberövade personer, FARK Transport. Jfr mitt beslut den 24 september 2025, dnr 8139-2024.)

Generellt gäller att en transport ska planeras och genomföras med respekt för den transporterades personliga integritet och att de negativa konsekvenser som en transport kan medföra för denne i möjligaste mån ska begränsas. Den transporterades särskilda behov ska alltid beaktas. I 4 § FARK Transport anges vidare att barnets bästa alltid ska beaktas vid planering och genomförande av en transport som avser ett barn och att övervägandena ska dokumenteras. Att barnets bästa ska beaktas vid alla åtgärder som rör barn framgår även av artikel 3 i Barnkonventionen, som sedan 2020 gäller som svensk lag.

I det här sammanhanget vill jag påminna om att det i 1 § femte stycket LVU anges att vad som är bäst för den unge ska vara avgörande vid beslut enligt den lagen. Formuleringen som valts där är alltså snävare än den som finns i Barnkonventionen, vilket syftat till att understryka att hänsynen till barnets bästa i sådana fall alltid ska ges företräde i en konflikt mellan barnets behov och andra intressen (se prop. 2002/03:53 s. 76 f. och 105). Jag har tidigare uttalat mig om vad detta innebär i socialnämnders verksamhet och även om vikten av att övervägandena om barnets bästa dokumenteras (se bl.a. mitt beslut den 28 juni 2022, dnr 822-2022).

I Kriminalvårdens handbok (2016:4) för arbetet med barnrättsperspektivet anges att samverkan med den beställande myndigheten är en förutsättning för att säkerställa barnets bästa vid planering och genomförande av en transport. Med hänsyn till de bedömningar som måste göras beskrivs det bl.a. vara lämpligt att kontakt tas med den som har beställt handräckningen hos Polismyndigheten. Om den som ska transporteras är yngre än 15 år anges vidare att beställaren ska uppmanas att bedöma behovet av att en tjänsteman från den beställande enheten följer med i transportbilen. Även om beställaren i grunden uppges vara den som ska bedöma behovet och Kriminalvården inte kan kräva medföljande eller neka transporten i annat fall, beskrivs det att Kriminalvården kan ”påpeka vikten av att en bedömning om medföljande sker utifrån barnets ringa ålder”. (Se avsnitt 10.4.1.)

Även efter att handräckning har begärts har socialnämnden kvar det övergripande ansvaret för vården enligt LVU och därmed även för att transporten genomförs på ett lämpligt sätt. Nämnden som begär handräckning förutsätts

därför medverka under densamma när det finns behov av det. (Se t.ex. JO:s beslut den 16 december 2024, dnr 3377-2023 m.fl., och den 20 april 2021, dnr O 6-2020, samt prop. 2016/17:57 s. 47.)

Planeringen av transporten

Jag har inte för avsikt att uttala mig om det rättsliga stödet för nämndens begäran om polishandräckning, eller om det var lämpligt att Polismyndigheten i sin tur överlämnade transportuppdraget till Kriminalvården. I det här ärendet har jag i stället valt att fokusera på frågan om Kriminalvårdens planering och genomförande av den aktuella transporten tillräckligt uppfyllt de krav som ställs.

Som framgått är det Kriminalvårdens ansvar att planera och genomföra transporter av tvångsvårdade barn med beaktande av bl.a. principen om barnets bästa. Enligt min mening innefattar det i stort sett alltid att samråda med den myndighet som är ansvarig för vården av barnet. Det är nämligen den myndigheten som har den mest relevanta och uppdaterade informationen om barnets situation, och därför är bättre lämpad att uttala sig om vad som är det enskilda barnets bästa. I en brådskande situation, som den nu aktuella, framstår det även som att Kriminalvården av tidsskäl bör förkorta informationskedjan genom att stå i direktkontakt med myndigheten som ansvarar för vården (jfr prop. 2016/17:57 s. 43 f.). Som jag förstår Kriminalvårdens handbok för arbetet med barnrättsperspektivet är det också den myndighetens uppfattning att sådan kontakt ska tas för att utreda frågan om vad som i det enskilda fallet är barnets bästa.

Det är oklart i vilken mån som transportplaneraren hade kontakt med någon företrädare för Individ- och familjeomsorgsnämnden i Jönköpings kommun. Såvitt framkommit finns ingen dokumentation om det, varken i fråga om huruvida socialsekreterarna skulle sitta med i bilen, eller var transportuppehållet skulle genomföras.

Kriminalvården förtjänar kritik redan för det förhållandet att dokumentation saknas i dessa delar. Utan dokumentation försvåras bl.a. granskningen av myndighetens åtgärder i efterhand, särskilt när vissa medarbetare avslutat sin tjänst och andra inte minns vad som hände. Jag ser allvarligt på det.

Vissa uppgifter i Kriminalvårdens yttrande ger mig därutöver anledning att tvivla på att transportplaneraren hade kontakt med företrädare för nämnden, eller ens hade tillgång till den ursprungliga begäran om polishandräckning. Det gäller bl.a. påståendena om att ungdomen ”var placerad i polisarrest” och att transportbeställningen innehöll uppgiften ”ingen medföljande personal”. I den begäran om polishandräckning som JO tagit del av finns varken information om den ena eller den andra av dessa frågor. Enligt uppgift från anmälaren befann sig ungdomen inte heller i arresten, utan uppehöll sig i polishuset. Det är en väsentlig skillnad, inte minst eftersom barn under 15 år inte får tas i förvar (se 43 c § LVU). Det framstår som sannolikt att transportplaneraren hade känt till det om han eller hon hade stått i direktkontakt med företrädare för nämnden. Oavsett hur det var med den saken vill jag understryka att det inte skulle vara acceptabelt om transporten planerades utan tillgång till den ursprungliga begäran om polishandräckning och utan att någon direktkontakt togs med nämndens representanter.

Utöver detta konstaterar jag att det helt saknas dokumentation om transportplanerarens överväganden av vad som skulle vara till barnets bästa. Det går därför inte att avgöra om sådana gjordes och i så fall vilken vikt dessa gavs eller om ungdomen alls kom till tals i det sammanhanget. Det är inte acceptabelt.

Genomförandet av transporten

Under utredningen har det klarlagts att transporten genomfördes utan att någon representant från nämnden var med i bilen. Det är även utrett att Kriminalvården tog hand om den transporterade ungdomens telefon.

Enligt min mening borde nämndens företrädare ha fått åka med i bilen. Som framgått har JO tidigare uttalat att det ska ske om det behövs. Utifrån det som anges i handboken för arbetet med barnrättsperspektivet uppfattar jag att det också är Kriminalvårdens utgångspunkt att företrädare för den ansvariga myndigheten ska vara med i bilen. I det här fallet har anmälaren beskrivit att det fanns ett sådant behov. Jag ser ingen anledning att göra en annan bedömning.

Givetvis borde saken ha utretts och bedömts i samråd med nämndens företrädare redan i planeringsskedet. Jag har emellertid redan redogjort för att det finns skäl att tvivla på att transportplaneraren genomförde några sådana samråd eller överväganden, och konstaterat att det saknas dokumentation i den delen. Vad som hände när Kriminalvårdens transportpersonal kom till polisstationen är också oklart och jag noterar att uppgifterna går isär i frågan om huruvida de fick veta att socialsekreterarna ville följa med i transportbilen. Kriminalvårdens uttalanden grundar sig dock på transportledarens minnesbild av händelsen, medan anmälarens uppgifter får stöd i rapporten om den utredning som nämnden gjorde efter transporten. Som jag ser det finns det därför inte anledning att tvivla på anmälarens uppgift om att socialsekreterarna framställde önskemål om att få vara med i bilen och då riktade sig till någon av tjänstemännen som deltog vid transporten. I vart fall i det skedet borde åtgärder ha vidtagits så att nämndens representanter kunde följa med ungdomen under transporten.

Jag ifrågasätter inte att Kriminalvårdens åtgärd att ta hand om ungdomens mobiltelefon var förenlig med myndighetens rutiner (se t.ex. avsnitt 4.9.16 i Kriminalvårdens handbok för transport [2024:1]). Själva åtgärden föranleder inte i sig kritik. Jag noterar emellertid att socialsekreterarna inte tycks ha känt till att detta skedde. Det inträffade kan därför inte godtas utan vidare, eftersom de inte fick någon information om hur kontakt skulle kunna tas med ungdomen under transporten och, i förlängningen, hur de skulle kunna ta sin del av ansvaret för transporten.

Genom utredningen står det vidare klart att ett uppehåll gjordes på anstaltsområdet Skänninge, där också häktet ligger. De närmare omständigheterna kring uppehållet är oklara, t.ex. när det gäller frågorna om i vilken lokal de höll till och hur lång tid de vistades där. Oavsett om ungdomen vistades i häktets eller anstaltens lokaler ligger de inom samma område och får typiskt sett anses vara olämpliga för barn. För att en uppehållsplats av det slaget ska vara godtagbar krävs i vart fall att Kriminalvården utrett alternativa ställen, och att myndigheten – i avsaknad av sådana – kommit fram till att det var i enlighet med

barnets bästa att ändå genomföra transportuppehållet där (se avsnitt 3.3 i Kriminalvårdens handbok för transport).

Det saknas dokumentation om huruvida kontakter togs med någon annan myndighet för att utreda alternativa platser för transportuppehållet. Kriminalvården har inte heller dokumenterat eller i efterhand kunnat redogöra för någon bedömning av uppehållsplatsens lämplighet. I myndighetens yttrande har i stället hänvisats till att uppehåll i häkte ”troligtvis valdes för att kunna genomföra transporten samma dag och med vetskap om att det råder brist på uppehållsplatser hos andra myndigheter”. Det är en anmärkningsvärd inställning till förfarandet att låta en 14-åring vistas på ett anstaltsområde utan sällskap av eller möjlighet att ha kontakt med socialsekreterarna. Enligt min mening har valet av uppehållsplats inneburit att principen om barnets bästa inte beaktats i tillräcklig grad. Kriminalvården förtjänar kritik även i denna del.

Avslutande kommentarer

Sammanfattningsvis menar jag att Kriminalvården inte har gett nämnden ett tillräckligt inflytande vid planeringen och genomförandet av transporten. Hanteringen har lett till att transporten inte planerades och genomfördes i enlighet med principen om barnets bästa, vilken alltså ska vara avgörande vid alla beslut enligt LVU. Som jag ser det måste det kravet ställas även för de åtgärder som vidtas i samband med transporten av ett barn eller en ungdom som vårdas med stöd av LVU, oaktat att den genomförs av någon annan än den som ansvarar för vården. Jag finner att bristerna sammantagna har varit så stora att Kriminalvården förtjänar allvarlig kritik.

Det är naturligtvis positivt att utbildning i barnfrågor ska hållas för transportplanerare och att Kriminalvården arbetar för att understryka vikten av dokumentation för samtliga transportplanerare. Som det här ärendet visat behöver dock även transportledarna dokumentera sina åtgärder och överväganden. När det gäller uppgiften om att enhetens barnombud ska tillfrågas förutsätter jag att även den kontakten kommer att dokumenteras.

Som jag ser på saken tydliggör det här ärendet behovet av klara och fungerande rutiner för planeringen och genomförandet av transporter som Kriminalvården utför på uppdrag av någon annan myndighet, i synnerhet eftersom sådana kan behöva verkställas med kort varsel. Rutinerna måste beskriva de samverkansåtgärder som ska vidtas. Givetvis måste de också följas och åtgärderna dokumenteras. Jag förutsätter att Kriminalvården kommer att se över sina rutiner med anledning av mina uttalanden i det här beslutet och ett tidigare där jag riktade kritik mot myndigheten för de tvångsåtgärder som vidtogs vid transporten på uppdrag av en region (dnr 8139-2024).

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Reb Kerstinsdotter. I beredningen deltog även byråchefen Catrine Björkman.

Sjukvårdsbehov för ett spädbarn som varit hos sin mor i en kriminalvårdsanstalt har i flera avseenden hanterats på ett felaktigt sätt

(Dnr 2118-2025)

Beslutet i korthet: Ett spädbarn som vistades hos sin mor i en kriminalvårdsanstalt blev vid två olika tidpunkter sjukt och modern ville då söka akut sjukvård för barnet. Anstaltens personal kontaktade vid båda tillfällena extern sjukvårdsrådgivning utan att modern deltog i samtalen. Vid en av händelserna genomförde en kriminalvårdare också en undersökning av barnet för att kunna lämna uppgifter som efterfrågats av sjukvården. Undersökningen var av sådant slag att den utgjorde en kroppsbesiktning.

ChefsJO konstaterar i beslutet att kravet på att barnets bästa ska beaktas och vara ett tungt vägande intresse i allt som rör barnet är tillämpligt även för barn som är hos en förälder i anstalt. Detsamma gäller vårdnadshavarens övergripande ansvar för barnets personliga förhållanden. En följd av detta är att det inte är godtagbart att en anstalt åsidosätter förälderns roll och ansvar i fråga om barnets behov.

Vidare uttalar chefsJO att det visserligen måste finnas ett visst utrymme att neka en förälder som vill lämna anstalten med sitt barn för att uppsöka akut sjukvård att göra detta, om sjukvårdsrådgivning eller motsvarande har konsulterats och bedömningen har gjorts att sådan vård inte är nödvändig. I dessa situationer måste dock föräldern själv få genomföra samtalen med sjukvården. Det kan däremot vara nödvändigt att Kriminalvårdens personal närvarar för att få underlag för beslut om vistelse utanför anstalten ska tillåtas eller inte. Anstalten kritiseras för att sådana kontakter togs vid båda de aktuella tillfällena utan att barnets mor deltog.

Dessutom får anstalten kritik för att en kriminalvårdare genomförde en kroppsbesiktning av barnet utan stöd i lag. Om en undersökning behövde göras för att kunna lämna upplysningar till sjukvården borde modern ha fått genomföra den och lämna de uppgifter som efterfrågades.

Anmälningarna

I två anmälningar till JO klagade AA på Kriminalvården, anstalten Sagsjön. Klagomålen rörde hur anstalten vid två tillfällen hade agerat i samband med att det spädbarn som hon hade med sig i anstalten var i behov av sjukvård. Hon anförde bl.a. följande.

Under sommaren 2024 blev hennes son akut förstoppad. Han skrek av smärta och fick bl.a. ett sår vid ändtarmen. Hon begärde att få åka in till sjukhus med honom. Det vakthavande befälet krävde dock att en kriminalvårdare skulle titta i barnets rumpa för att se om det fanns något sår, vilket AA gick med på eftersom hon inte förstod bättre. Därefter fick hon åka till sjukhuset med sonen.

Den 18 februari 2025 hade hennes son varit sjuk ett par dagar med feber. Under dagen uttryckte hon oro till ett vakthavande befäl om att inte få åka in till sjukhuset om barnet blev sämre. Det vakthavande befälet uppgav att han

skulle informera nattpersonalen om att de skulle få åka till akuten om pojken inte blev bättre. Det var ett råd som hon även hade fått i kontakt med en sjuksköterska på BVC. På natten försämrades sonens tillstånd och hon bad att få åka till sjukhuset. Efter över en och en halv timme återkom personalen och sade att de av extern sjukvårdspersonal hade blivit tillsagda att hon skulle ge pojken vätska. AA informerade anstaltspersonalen om att han hade hög feber och andra allvarliga symptom. Trots detta fick de inte åka in förrän dagen efter. Det visade sig då att sonen hade öroninflammation med spruckna trumhinnor.

Utredning

JO hämtade inledningsvis in handlingar från anstalten Sagsjön. Kriminalvården uppmanades därefter att yttra sig över AA:s anmälningar och besvara vissa frågor.

I sitt yttrande anförde myndigheten, genom chefen för sektionen för verksjuridik - verkställighet, straffrätt m.m., i huvudsak följande:

Utredning

Uppgifter om sakförhållandena har inhämtats från Kriminalvårdens region Väst, som har inhämtat information från inblandad personal och vakthavande befäls logg. Berörda befattningshavare har fått möjlighet att lämna synpunkter. Av utredningen framgår i huvudsak följande.

Den första händelsen (den 8 juni 2024)

Den aktuella dagen tog AA kontakt med anstaltspersonalen och berättade att hennes medföljande barn hade förstoppning och blödde. Det vakthavande befäl som då var i tjänst tog med anledning av informationen kontakt med barnakuten på Östra sjukhuset. En där anställd sjuksköterska efterfrågade en kontroll av om det fanns sår/skador i barnets rumpa och uppgav att personalen skulle tillkalla bedömningsbil om det blev värre för att få en bedömning av nästa steg. En kriminalvårdare genomförde därför en okulär besiktning av barnets rumpa utan att se något sår. Det vakthavande befälet ringde därefter till sjukvårdspersonalen vid häktet Göteborg, vars sjuksköterska ordnade det läkemedel som barnet behövde. Efter ytterligare ett samtal med extern vårdpersonal, även då från barnakuten vid Östra sjukhuset, framkom att de ville undersöka barnet. AA och barnet åkte därför med personal till sjukhuset för undersökning och behandling.

Den andra händelsen (den 18–19 februari 2025)

Under dagen den 18 februari talade AA med personal om att hennes barn hade haft feber och att hon var orolig för det. Det vakthavande befäl som tjänstgjorde under natten till den 19 februari fick från AA till sig att det vakthavande befälet som tjänstgjort under dagen hade uppgett att de, om hon via stentofonen påkallade personalens uppmärksamhet angående sonen, skulle åka till sjukhus med honom. Under kvällen eller natten till den 19 februari meddelade AA även personalen att hon under dagen hade haft kontakt med en BVC-sköterska och att hon då fått till sig att hon skulle åka till Östra sjukhusets barnmottagning om barnet blev sämre. Med anledning av AA:s kontakt tog det vakthavande befälet kontakt med bedömningsambulansen för att få klarhet i om barnet borde transporteras till barnmottagningen. Personal i bedömningsambulansen delgavs den information som det vakthavande befälet hade fått till sig från AA. Bedömningsambulansen bedömde att det inte var nödvändigt att åka till sjukhuset på natten utan att de kunde avvakta till morgondagen och rekommenderade barnet vätska.

Detta kommunicerades till AA med en uppmaning om att hon åter skulle kontakta personalen via stentofonen vid försämring. AA kallade inte på personalen någon mer gång. Dagen efter uppsökte AA och barnet BVC, och därefter barnakuten på Östra sjukhuset, med anledning av att sonen hade haft feber ett par dagar. På sjukhuset blev barnet undersökt och ordinerades läkemedel.

Rättslig reglering

Barnrätt, föräldraansvar och hälso- och sjukvård

Av 1 § 1 lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter följer att artiklarna 1–42 i Förenta nationernas konvention den 20 november 1989 om barnets rättigheter ska i originaltexternas lydelse gälla som svensk lag.

– – –

Av artikel 3.1 barnkonventionen följer att vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa.

Av artikel 3.2. barnkonventionen följer att konventionsstaterna åtar sig att tillförsäkra barnet sådant skydd och sådan omvårdnad som behövs för dess välfärd, med hänsyn tagen till de rättigheter och skyldigheter som tillkommer dess föräldrar, vårdnadshavare eller andra personer som har juridiskt ansvar för barnet, och ska för detta ändamål vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder och administrativa åtgärder.

– – –

Av artikel 18.1 barnkonventionen följer att konventionsstaterna ska göra sitt bästa för att säkerställa erkännandet av principen att båda föräldrarna har gemensamt ansvar för barnets uppfostran och utveckling. Föräldrar eller, i förekommande fall, vårdnadshavare har huvudansvaret för barnets uppfostran och utveckling. Dessa ska låta sig vägledas av vad som bedöms vara barnets bästa.

Av artikel 18.2 barnkonventionen följer att för att garantera och främja de rättigheter som anges i denna konvention ska konventionsstaterna ge lämpligt stöd till föräldrar och vårdnadshavare då de fullgör sitt ansvar för barnets uppfostran och säkerställa utvecklingen av institutioner, inrättningar och tjänster för omvårdnad av barn.

Av artikel 24.1 barnkonventionen följer att konventionsstaterna erkänner barnets rätt till bästa möjliga hälsa och tillgång till hälso- och sjukvård och rehabilitering. Konventionsstaterna ska sträva efter att säkerställa att inget barn berövas sin rätt att ha tillgång till sådan hälso- och sjukvård.

Av artikel 24.2 barnkonventionen följer att konventionsstaterna ska sträva efter att till fullo förverkliga denna rätt och ska särskilt vidta lämpliga åtgärder för att bl.a. minska spädbarns- och barnadödligheten och säkerställa att alla barn tillhandahålls nödvändig hälso- och sjukvård med tonvikt på utveckling av primärvården.

Av 6 kap. 1 § föräldrabalken följer att barn har rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran. Barn ska behandlas med aktning för sin person och egenart och får inte utsättas för kroppslig bestraffning eller annan kränkande behandling.

Av 6 kap. 2 § andra stycket föräldrabalken följer bl.a. att den som har vårdnaden om ett barn har ett ansvar för barnets personliga förhållanden och ska se till att barnets behov enligt 1 § blir tillgodosedda. Barnets vårdnadshavare svarar även för att barnet får den tillsyn som behövs med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter samt ska bevaka att barnet får tillfredsställande försörjning och utbildning.

Av 2 kap. 5 § fängelselagen (2010:610) följer att en intagen får medges att ha sitt spädbarn hos sig, om det kan anses vara till barnets bästa.

Av författningskommentaren till 2 kap. 5 § fängelselagen (prop. 2009/10:135 s. 127) framgår bl.a. att med spädbarn avses i bestämmelsen ett litet barn under de allra första levnadsåren. En intagen som ges tillstånd att ha sitt spädbarn hos sig i anstalt måste få tillgång till nödvändig utrustning och ges möjlighet till sysselsättning som möjliggör vård av barnet.

Av artikel 36 i Europarådets ministerkommittés rekommendation Rec(2006)2 avseende de europeiska fängelsereglerna följer bl.a. att småbarn får vistas i fängelse tillsammans med en förälder endast när det bedöms vara bäst för de berörda barnen. De får inte behandlas som intagna.

Av 1 kap. 2 a § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (2011:1) om fängelse, FARK Fängelse, framgår följande. I frågor som berör barn ska barnets bästa särskilt beaktas. Bedömningar som rör barnets bästa ska ta sin utgångspunkt i det enskilda barnets situation. Överväganden avseende barnets bästa ska dokumenteras. I motiveringen till beslut ska det redogöras på vilket sätt barnets bästa har vägts in i den bedömning som ligger till grund för beslutet.

Av de allmänna råden till 2 kap. 5 § fängelselagen i FARK fängelse följer bl.a. att med spädbarn avses ett barn under de allra första levnadsåren. Av 1 kap. 7 § FARK Fängelse [*rätteligen 2 kap. 7 §, JO:s anm.*] följer att en intagen som medges tillstånd att ha sitt spädbarn hos sig ska förses med nödvändig utrustning och ges sådana bostads- och sysselsättningsförhållanden som möjliggör vård av barnet.

Intern styrning

Av avsnitt 3.3 i Kriminalvårdens handbok om medföljande barn och gravida intagna i häkte och anstalt (2018:5) framgår bl.a. följande. Föräldern har ansvar för att skydda och ta hand om sitt barn i samma omfattning som i frihet. Föräldrars och vårdnadshavares ansvar regleras närmare i föräldrabalken. Med hänsyn till frihetsberövandets begränsningar och att Kriminalvården ansvarar för omvårdnadsmiljön är det av stor vikt att löpande följa upp att föräldern fullföljer sitt ansvar samt värdera hur yttre och inre miljöförutsättningar, övriga klienter etc. påverkar barnet och förälderns förmåga att ge en betryggande omvårdnad.

Av avsnitt 5.1 i nyss nämnda handbok följer vidare att barn som medföljer i anstalt eller häkte ska kunna upprätthålla kontakt med barnavårdscentralen (BVC) och kunna tillgodogöras samma service som övriga barn. Anstalten eller häktet ska i samråd med aktuell BVC upprätta en plan för kontakt under verkställighetstiden. I avsnitt 6 i handboken finns en lista över vad ett verksamhetsställe ska tillhandahålla.

Av avsnitt 2.1 i Kriminalvårdens anvisningar avseende hälso- och sjukvård för kriminalvårdspersonal (2023:5) framgår bl.a. följande om kriminalvårdspersonalens ansvarsområde. Den hjälp en människa behöver då hen till följd av sjukdom eller ohälsa, eller vid undersökning och behandling, inte själv klarar av sina dagliga aktiviteter kallas allmän omvårdnad eller omsorg. Sådan omvårdnad och omsorg ska ges av kriminalvårdare och kan avse till exempel klienternas personliga hygien, toalettbesök, att smörja in mjukgörande hudkräm på områden som inte kan kommas åt eller med nagelklippning och liknande som inte kräver sjukvårdsexpertis.

I avsnitt 2.2 i anvisningen anges bl.a. följande om sjukvårdspersonalens ansvarsområde. Till skillnad från allmän omvårdnad, som kriminalvårdspersonalen ansvarar för, är specifik omvårdnad relaterad till och kräver kunskap inte bara om människans normala funktioner utan också om den aktuella sjukdomen och dess behandling. För att kunna bedöma den enskilda situationen krävs relevanta kunskaper från olika områden. Specifik omvårdnad kräver särskild kompetens och är sjuksköterskans ansvarsområde.

Vidare anges i avsnitt 4.5 i anvisningen bl.a. följande om åtgärder när Kriminalvårdens sjukvårdspersonal inte är på plats vid akuta tillstånd avseende klienter. Vid akuta tillstånd larmas ambulans omgående på 112 enligt lokala rutiner. SOS Alarm måste få möjlighet att, vid behov, prata med personal som befinner sig i klientens närhet för att kunna besvara larmoperatörens frågor. Vid mindre akuta tillstånd ska vakthavande befäl kontakta sjukvårdsupplysningen för råd om vidare handläggning. Det är önskvärt att personal med kännedom om klientens hälsotillstånd om möjligt befinner sig vid klienten under tiden som samtalet sker och möjliggör för sjukvårdsupplysningen att prata med klienten direkt.

Dokumentation och personuppgiftsbehandling

Bestämmelser om Kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom Kriminalvårdens verksamhet finns i bl.a. lagen (2018:1699) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område med tillhörande förordning.

Enligt 2 kap. 1 § 1 lagen om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område får personuppgifter behandlas om det är nödvändigt för att en myndighet som nämns i 1 kap. 1 § ska kunna verkställa häktning eller straffrättsliga påföljder.

Av 2 och 8 §§ förordningen (2018:1746) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område framgår vilka uppgifter som får behandlas om personer som är dömda till fängelse. Av 2 § 4 samma förordning följer att uppgift om närståendes namn, adress, telefonnummer och relation till den registrerade får behandlas, om det är nödvändigt för att utföra en uppgift som anges i 2 kap. 1 § lagen om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

Av 5 § fängelseförordningen (2010:2010) följer att det för varje intagen ska föras en journal som dokumenterar den intagnes verkställighet. Av journalen ska det framgå vem som har dokumenterat en viss uppgift och när det gjordes.

Av allmänna råd till 5 § fängelseförordningen i FARK Fängelse följer att begreppet journal omfattar både pappershandlingar och digitala handlingar.

– – –

Kriminalvårdens bedömning

Stämmer det att en kriminalvårdare gjorde en undersökning av barnet i samband med den händelse som ska ha inträffat under sommaren 2024? Vilket rättsligt stöd fanns i så fall för en sådan åtgärd?

Det stämmer att det gjordes en okulär undersökning av barnet vid händelsen den 8 juni 2024. Undersökningen genomfördes av kriminalvårdspersonal för att få information som efterfrågades av extern sjukvårdspersonal. En sådan åtgärd kan dock inte anses falla inom ramen för allmän omvårdnad eller omsorg. Eftersom åtgärden inte genomfördes av sjukvårdspersonal inom ramen för en medicinsk undersökning, bedöms det ha saknats stöd för kriminalvårdspersonalen att utföra åtgärden. I stället borde AA ha låtits ha kontakt med sjuksköterskan vid Östra sjukhuset så att hon själv hade kunnat kontrollera förekomsten av sår eller skada på sin son.

Har Kriminalvården dokumenterat de aktuella händelserna på ett godtagbart sätt?

Genom den dokumentation som har kunnat återfinnas i vakthavande befäls logg ges en bild av situationerna som beskrivs i anmälningarna och åtgärderna som har vidtagits. Kriminalvården bedömer därför att händelserna

har dokumenterats på ett godtagbart sätt. Däremot borde kommunikationen med den intagna om händelserna i fråga ha varit tydligare.

Det kan samtidigt konstateras att det inte finns någon särskilt reglerad dokumentationsplikt avseende intagnas medföljande barn. Vad som ska föras in i en intagens journal är inte heller närmare specificerat i lag, förordning eller förarbeten. Därtill har Kriminalvården en begränsad möjlighet att behandla uppgifter om närstående till personer som är dömda till fängelse. Kriminalvården bedömer dock att information av nu aktuellt slag bör dokumenteras på något sätt. Uppgifter om ett medföljande barn skulle undantagsvis, och i den mån uppgifterna kan anses påverka en intagens verkställighet, kunna dokumenteras genom en daganteckning i den intagnas journal. Även då behöver bl.a. uppgifternas känslighet beaktas vid utformningen av dokumentationen.

Hur ser myndigheten på förhållandet mellan föräldraansvaret och verksamhetsställets ansvar när det gäller tillgången till akut sjukvård för medföljande barn? Under vilka omständigheter kan en förälder som vill söka sådan sjukvård för sitt barn nekas detta?

En intagen med ett medföljande barn har samma ansvar för sitt barn i anstalt som i frihet, och ansvarar därmed för att uppmärksamma barnets behov av sjukvård. Därför bör verksamhetsstället se till att en intagen förälder i så stor utsträckning som möjligt får ha direkt kontakt med sjukvårdspersonal om sitt barns hälsotillstånd. Samtidigt behöver verksamhetsstället få kännedom om barnets behov av sjukvård, och sjukvårdspersonalens bedömning därav, innan barnets intagna förälder tillåts vistas utanför anstalt (jfr 10 kap. 1–2 §§ fängelselagen och avsnitt 5.1 i Kriminalvårdens handbok om medföljande barn och gravida intagna i häkte och anstalt).

En slutsats av det ovanstående är att en intagen förälders önskemål att söka akut sjukvård för sitt medföljande barn inte med lätthet kan avvisas. Om en intagen förälder framför ett behov av akut sjukvård för sitt medföljande barn, bör den intagna ges möjlighet att kontakta en sjukvårdsrådgivning eller vårdinrättning för bedömning av barnets behov av sjukvård. Om sjukvårdspersonal då bedömer att det medföljande barnet inte behöver uppsöka akut sjukvård, bedömer Kriminalvården att det bör finnas ett utrymme för verksamhetsstället att neka den intagna föräldern att söka sådan sjukvård för sitt barn. Om det saknas möjlighet till sjukvårdsrådgivning eller är uppenbart att barnet har ett trängande vårdbehov, bedömer Kriminalvården att utrymmet att neka en intagen förälder att uppsöka akut sjukvård för sitt medföljande barn är mycket begränsat eller i vissa situationer helt saknas.

Avslutningsvis kan konstateras att Sverige, och i förlängningen Kriminalvården, har ett särskilt ansvar att tillse att små barn som t.ex. lever med sina mödrar i fängelse garanteras lämpliga och ändamålsenliga tjänster, inklusive hälso- och sjukvård (se t.ex. p. 24 i barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 7 [2005], Genomförandet av barnets rättigheter under tidig barndom, FN:s kommitté för barnets rättigheter, 2006, CRC/C/GC/7). Med beaktande av detta och den information som har framkommit vid handläggningen av ärendet avser Kriminalvården att se över den interna styrningen avseende hälso- och sjukvård för medföljande barn.

AA kommenterade Kriminalvårdens yttrande och framförde att myndighetens redogörelse för de aktuella händelserna var felaktig i olika avseenden. Hon uppgav även bl.a. följande. Vid händelsen den 8 juni 2024 talade ingen om för henne att det var sjukvården som ville att Kriminalvårdens personal skulle undersöka sonen. När det gäller det som inträffade den 18 och 19 februari 2025 tog det över 90 minuter från det att det vakthavande befälet sade att sjukvården skulle kontaktas till dess att hon fick återkoppling. Under den tiden blev pojken

sämre, vilket hon också meddelade personalen. Bedömningsambulansen kan inte ha fått korrekt och fullständig information om barnets tillstånd.

I ett beslut den 28 november 2025 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Kriminalvården har redogjort för rättslig reglering, myndighetens interna handböcker och andra dokument av betydelse. Jag vill lägga till följande.

Var och en är i förhållande till det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp, se 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen, RF. Skyddet får begränsas genom lag i den utsträckning som framgår av 2 kap. 20 och 21 §§ RF. Exempel på sådan reglering finns i rättegångsbalken, RB, och fängelselagen (2010:610), FäL.

Kroppsbesiktning är ett kroppsligt ingrepp av det slag som kräver stöd i lag. Med detta avses undersökning av människokroppens yttre och inre samt att prov tas från människokroppen och undersöks. Definitionen framgår av 28 kap. 12 § tredje stycket RB och gäller även för motsvarande åtgärder i annan lagstiftning (se prop. 1993/94:24 s. 38 och 54 samt prop. 2009/10:135 s. 151).

Bedömning

Inriktningen på min granskning

Jag har valt att rikta in min granskning på hur anstalten Sagsjöns hantering av de sjukvårdsbehov som AA:s son haft har förhållit sig till hennes föräldraansvar. Det finns även skäl att uttala mig om den undersökning som en kriminalvårdare gjorde av sonen vid händelsen sommaren 2024. Slutligen vill jag säga något om Kriminalvårdens dokumentation av det inträffade. Mina uttalanden i det följande tar sikte på barn som är hos en förälder i anstalt. Jag anser att detsamma gäller även för medföljande barn i häkte.

Som tidigare nämnts har AA gjort gällande att Kriminalvården i flera delar har lämnat felaktiga uppgifter om de anmälda händelserna. Jag har dock inte ansett det meningsfullt att vidta ytterligare utredningsåtgärder avseende detta utan får utgå från myndighetens övergripande beskrivning av händelseförloppen. Det kan däremot redan inledningsvis framhållas att jag inte har någon anledning att betvivla att det funnits brister i anstaltens kommunikation med AA vid de aktuella tillfällena.

Allmänt om medföljande spädbarn

Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (Barnkonventionen) gäller som lag i Sverige. Konventionens bestämmelser ska beaktas vid avvägningar och bedömningar som rör barn, även i fråga om annan lagstiftning (se prop. 2017/18:186 s. 74). Av konventionen följer att barnets bästa ska beaktas i första hand vid alla åtgärder som rör ett barn (artikel 3.1). Konventionen föreskriver vidare att föräldrar eller andra vårdnadshavare har huvudansvaret för barnets uppfostran och utveckling (artikel 18.1). Att vårdnadshavaren ansvarar för barnets omvårdnad, trygghet och fostran framgår dessutom av föräldrabalken (6 kap. 1 och 2 §§).

Kravet på att barnets bästa ska beaktas och vara ett tungt vägande intresse i allt som rör barnet är tillämpligt även för barn som är hos en förälder i anstalt. Detsamma gäller vårdnadshavarens övergripande ansvar för barnets personliga förhållanden. Att detta också är Kriminalvårdens inställning framgår av såväl myndighetens interna handböcker som remissyttrandet i det här ärendet.

Miljön i anstalt är naturligtvis inte optimal för små barn. Samtidigt har det ansetts att det i vissa fall är till barnets bästa att vara tillsammans med en förälder under verkställigheten och gällande lagstiftning innefattar den möjligheten. När Kriminalvården medger att ett spädbarn är hos en förälder tar myndigheten på sig ett långtgående ansvar att ge förutsättningar för att barnets behov kan tillgodoses, bl.a. behovet av sjukvård. (Jfr JO 2018/19 s. 184, dnr 1089-2016.) Det är emellertid väsentligt – vilket det aktuella ärendet illustrerar – att Kriminalvården inte handlar på ett sätt som åsidosätter förälderns roll och ansvar som vårdnadshavare.

Föräldraansvaret och sjukvård för medföljande barn

Det ligger i sakens natur att en frihetsberövad förälder inte kan ha det sista ordet i frågan om denne ska få lämna anstalten tillsammans med barnet, t.ex. för att besöka en sjukvårdsinrättning. I slutändan är det Kriminalvården som måste besluta om en sådan vistelse utanför verksamhetsstället (se 10 kap. 2 § FäL). Detsamma gäller om det uppkommer en situation där föräldern anser att barnet har ett behov av akut sjukvård och ordinarie vårdpersonal inte finns tillgänglig. Det starka kravet på beaktande av barnets bästa, liksom för övrigt den mänskliga hänsyn som ska visas den intagna föräldern (jfr 1 kap. 4 § FäL), innebär att sådana frågor alltid måste tas på största allvar. I sammanhanget finns det skäl att poängtera att en förälder som är frihetsberövad och därför inte själv har faktisk möjlighet att söka vård för sitt barn kan uppleva stor psykisk press.

Kriminalvården resonerar väl i sitt remissvar om hur myndigheten bör förhålla sig till en förälders önskemål om akut sjukvård, och jag delar i stort den uppfattning som kommer till uttryck där. Jag anser således att det visserligen måste finnas ett visst utrymme för Kriminalvården att neka en förälder att söka sådan vård för sitt medföljande barn, om sjukvårdsrådgivning eller motsvarande har konsulterats och bedömningen har gjorts att akut sjukvård inte är nödvändig. Det är däremot inte acceptabelt att kontakter av det slaget sker ”över huvudet” på den intagna föräldern.

Den enda rimliga ordningen vid samtal med extern sjukvårdspersonal i situationer som de nu aktuella är att föräldern själv får genomföra samtalet. Ett sådant tillvägagångssätt är mest förenligt med vårdnadshavarens grundläggande ansvar för sitt barn samtidigt som det minskar risken för att missförstånd om barnets hälsotillstånd uppstår i informationsöverföringen. Att anstaltens personal genomför samtalen utan att föräldern är med är som utgångspunkt inte godtagbart. Däremot kan det vara nödvändigt för personal att närvara vid samtalet för att få underlag för beslut om vistelse utanför anstalten ska tillåtas eller inte.

Av utredningen framgår att medarbetare i anstalten Sagsjön hade kontakt med sjukvården utan att AA närvarade vid båda de tillfällen som hennes anmälningar rör, och att åtgärder vidtogs mot bakgrund av vad som framkom vid

dessa samtal. Enligt min mening är alltså en sådan hantering inte acceptabel och anstalten kritiseras för att så skedde.

Kriminalvårdens handbok om medföljande barn och gravida kvinnor innehåller skrivningar om medföljande barns kontakt med BVC, men inte några om hur akuta sjukvårdsbehov ska hanteras. Enligt mig är det här en klar brist. Det är därför positivt att myndigheten planerar att se över den interna styrningen på området.

Undersökningen av barnet

Den undersökning av AA:s son som en kriminalvårdare gjorde vid händelsen i juni 2024 måste anses ha utgjort en kroppsbesiktning. Mot bakgrund av att det rörde sig om en sådan inskränkning av en grundlagsskyddad rättighet som endast kan ske med stöd i lag, är det av underordnad betydelse om AA samtyckte till åtgärden eller inte (jfr JO 2021/22 s. 321, dnr 7070-2019, med där gjorda hänvisningar).

I fängelselagen finns bestämmelser som bl.a. ger Kriminalvården möjlighet att kroppsbesiktiga intagna för att eftersöka otillåtna föremål (8 kap. 4 §) och genomföra vissa kroppsbesiktningar av utomstående besökare om det är nödvändigt av säkerhetsskäl (7 kap. 3 §). Det finns däremot inget i lagen som ger myndighetens personal rätt att genomföra kroppsbesiktningar på medföljande barn. En annan sak är att anställd *sjukvårdspersonal* kan ha ett utrymme att göra undersökningar inom ramen för sitt medicinska uppdrag.

Det har alltså inte funnits lagstöd för kriminalvårdaren att genomföra den aktuella undersökningen. AA verkar inte heller ha fått tydlig information om att undersökningen skulle ha efterfrågats av sjukvården, vilket även det är bekymmersamt. Självklart borde hon ha fått möjlighet att själv lämna upplysningar om sin sons tillstånd om detta begärdes. Sammantaget förtjänar anstalten kritik för hur undersökningen hanterades.

Något om Kriminalvårdens dokumentation

Kriminalvården har framfört att de anmälda händelserna har dokumenterats på ett godtagbart sätt i vakthavande befäls logg. Jag har inte närmare kännedom om hur denna logg förhåller sig till myndighetens övriga verksamhetsstöd och former för dokumentation. Det kan emellertid noteras att när JO i det inledande skedet av utredningen begärde att få den eventuella dokumentation som fanns kring händelserna så tillhandahölls inte några uppgifter från loggen. Den medarbetare som hanterade JO:s remiss verkar således inte ha haft tillgång till dessa. I vart fall ur detta perspektiv framstår därmed dokumentationen inte som helt tillfredsställande.

Kriminalvården har redogjort för vissa bestämmelser om myndighetens personuppgiftsbehandling och journalföring, påpekat att det inte finns någon särskilt reglerad dokumentationsplikt avseende medföljande spädbarn samt uppgett att Kriminalvården har en begränsad möjlighet att behandla personuppgifter om närstående till personer som är dömda till fängelse. Det har vidare framförts att uppgifter om ett medföljande barn ”undantagsvis” kan dokumenteras i den intagnes journal i den mån dessa kan anses påverka den intagnas verkställighet.

I den tidigare nämnda handbokens avsnitt 9.2 anges dock följande angående denna fråga:

> Det är av stor vikt att relevant information runt barnet och föräldern som löpande observationer dokumenteras i den intagnes journal.
>
> Uppföljning av insatser/åtgärder ska dokumenteras i den intagnes verkställighetsplan/häktesplan (VSP/HP) med rubriken *Omvårdnad av barn*. Samverkansmöten och uppföljningsmöten med t ex. socialtjänst och barnavårdscentralen dokumenteras i VSP/HP som en *Samverkansanteckning*.
>
> Övrig information av relevans för barnets vistelse dokumenteras i daganteckningar med rubriken *Medföljande barn.*

Som jag uppfattar saken ger Kriminalvården i sitt remissvar uttryck för en mer restriktiv syn på förutsättningarna att dokumentera uppgifter om medföljande barn än vad som framgår av handboken. Jag har inte för avsikt att inom ramen för detta ärende göra något uttalande om hur Kriminalvårdens behandling av personuppgifter av aktuellt slag förhåller sig till dataskyddsregleringen. Rent allmänt kan emellertid följande sägas. Det är viktigt att myndigheter undviker att behandla personuppgifter i strid med dataskyddslagstiftningen, men det är lika viktigt att motiverad och tillåten dokumentation inte underlåts (jfr JO:s beslut den 23 oktober 2025, dnr 9493-2024). Att göra dessa avvägningar är en grannlaga uppgift för varje myndighet. Det kan finnas anledning för Kriminalvården att – inom ramen för den planerade översynen av den interna styrningen avseende medföljande barn – göra en förnyad analys av hur dokumentation av barnens vistelse inom myndighetens verksamhetsställen bör ske.

Det som AA har fört fram i övrigt motiverar inte några uttalanden från min sida.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Anton Lindgren. I beredningen deltog även byråchefen Catrine Björkman.

Kronofogdemyndigheten

Kronofogdemyndigheten har inte varit tillräckligt tillgänglig per telefon

(Dnr 9915-2024)

Beslutet i korthet: JO tog under 2024 emot flera anmälningar där enskilda hade klagat på att det varit svårt att komma fram till Kronofogdemyndigheten per telefon. JO valde att utreda ett ärende och anmodade myndigheten att även uttala sig generellt inom ramen för det ärendet.

Av JO:s utredning i ärendet framgick att av ca en och en halv miljon inkommande telefonsamtal 2024 besvarades fler än hälften över huvud taget inte. JO uttalar i beslutet att resultatet inte visar annat än att myndighetens tillgänglighet inte är i närheten av att uppfylla de krav som kan ställas på en myndighet som har valt telefoni som en viktig kontaktväg för allmänheten att nå och komma i kontakt med den.

Enligt JO är det ett angeläget samhällsintresse att enskilda kan komma i kontakt med Kronofogdemyndigheten inom rimlig tid och ger därför myndigheten allvarlig kritik för att tillgängligheten per telefon under 2024 var så bristfällig. Han anser att det finns anledning att skicka en kopia av beslutet till regeringen för kännedom.

Bakgrund och anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Kronofogdemyndighetens tillgänglighet per telefon och förde fram bl.a. följande.

Han har sedan sommaren 2024 ringt ett stort antal gånger till myndigheten i syfte att få upplysningar och allmän information. Vid flera tillfällen har han fått ett automatiskt svar att alla handläggare är upptagna och därefter har samtalen avslutats. Ingen köfunktion har aktiverats och han har inte fått möjligheten att välja att bli uppringd.

Under 2024 tog JO emot flera andra anmälningar där enskilda klagade på att det hade varit svårt att komma fram till Kronofogdemyndigheten per telefon. I anmälningarna fördes det fram att väntetiderna vid telefonsamtal var mycket långa, att den som ringt kopplades bort utan att ha placerats i kö eller fått prata med någon och att uppringningsfunktionen inte fungerade. (Se bl.a. JO:s ärenden dnr 3537-2024, 5257-2024, 6266-2024 och 8460-2024.)

Utredning

JO hämtade inledningsvis in handlingar och upplysningar från Kronofogdemyndighetens hemsida. I myndighetens årsredovisning för 2023 angavs att av totalt 1 077 171 telefonsamtal hade 883 115 samtal besvarats. Vidare redovisades att medelväntetiden per telefonsamtal hade varit drygt 16 minuter. På myndighetens hemsida uppgavs väntetiden för telefonsamtal vara drygt 60 minuter den 29 november 2024 kl. 11.00.

JO uppmanade därefter Kronofogdemyndigheten att yttra sig över det som AA hade fört fram i sin anmälan. Yttrandet skulle även innehålla en redogörelse för hur myndighetens tillgänglighet per telefon hade sett ut i stort under 2024. Myndigheten skulle även svara på följande frågor:

- Hur många inkommande telefonsamtal hade myndigheten 2024 och hur många av dessa besvarades? Vilka var de vanligaste skälen till att samtal inte besvarades?
- Vad var medelväntetiden per telefonsamtal under 2024?
- Var kösystemet respektive uppringningsfunktionen ur bruk under 2024? Om så varit fallet, under vilka perioder och varför?

Kronofogdemyndigheten skulle vidare redovisa sin bedömning av det som har kommit fram samt redogöra för de åtgärder som myndigheten vidtagit och/eller planerar att genomföra för att komma till rätta med de eventuella brister som finns i tillgängligheten per telefon.

I sitt remissvar anförde Kronofogdemyndigheten, genom rättschefen, i huvudsak följande:

Svar på JO:s frågor

Kronofogdens Kundservice ansvarar för att besvara inkommande telefonsamtal till myndighetens telefonnummer 0771-737300. Kundservice hanterar även Kronofogdens myndighetsbrevlåda för inkommande e-post och besvarar mejlen eller fördelar dem till övriga delar av myndigheten. Resterande mejl fördelas till övriga myndigheten.

Telefonin har öppet helgfria vardagar kl. 09.00-15.00. När det är många som ringer till Kronofogden så hamnar samtalet i en telefonkö. Om kön är längre än fyra minuter erbjuds det nummer som angivits en möjlighet att bli uppringd. Då ringer Kundservice automatiskt upp till den som ringde in när det är dennes tur i kön. Kösystemet för telefonin har ett begränsat antal köplatser. Antalet köplatser varierar beroende på hur många handläggare som för tillfället bemannar telefoniverksamheten. När det är många som ringer in så kan vissa samtal spärras. Det innebär att den inringande får ett automatiskt besked om att det inte finns någon handläggare som kan besvara samtalet just nu och samtalet placeras inte i kön. Antalet spärrade samtal innefattar alla samtal som inte kommer in i kön. Under 2024 spärrades sammanlagt 668 474 samtal. Telefonin är bemannad så att samtal som har kommit in och ställts i kö före kl. 15.00 besvaras, även om väntetiden innebär att samtalet inte kan påbörjas förrän efter kl. 15.00. Däremot placeras inga nya samtal i kön efter kl. 15.00. Samtal som kommer in till Kronofogden utanför öppettiderna är inte inräknade i siffran över antalet spärrade samtal.

2024 har Kronofogden haft 1 565 599 inkommande telefonsamtal varav 682 004 samtal har besvarats. De vanligaste skälen till att samtal inte har besvarats är ett mycket högt antal inkommande samtal och att bemanningen i telefonin inte har varit tillräckligt hög. 668 474 inkommande samtal har spärrats, dvs. de har inte placerats i telefonkön eftersom kön har varit full. Det är vanligt att samma person genererar flera spärrade samtal. Detta då många personer behöver ringa flera gånger för att komma in i kön. Det sammanlagda antalet spärrade samtal är alltså inte en siffra på antalet unika personer som utan framgång har sökt Kronofogden utan antalet samtalsförsök dessa har gjort.

Medelväntetiden per telefonsamtal har under 2024 varit 30 minuter och 16 sekunder. Medelväntetiden beräknad per månad har varierat mellan cirka 13 minuter i januari och cirka 51 minuter i juli. […]

Kundservice har under 2024 haft en större störning i telefonin vid ett tillfälle, då hela systemet låg nere och en stor mängd samtal påverkades (2024-11-11 kl. 09.00–12.00). Utöver detta har ett antal mindre driftsstörningar i telefonin förekommit, där antalet samtal som Kronofogden har kunnat ta emot har varit begränsat. […] Driftstörningarna beror på tillfälliga tekniska fel i telefonisystemet.

Rättslig reglering m.m.

Enligt 6 § förvaltningslagen (2017:900) ska en myndighet se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla samt utan onödigt dröjsmål lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Vidare ska en myndighet vara tillgänglig för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när sådana kan tas (se 7 § förvaltningslagen).

I propositionen till förvaltningslagen uttalas att en modern förvaltning bör präglas av ett tydligt medborgarperspektiv med högt ställda krav på god service, vilket är av avgörande betydelse för allmänhetens tilltro till förvaltningen. Det krävs att förvaltningen lämnar snabba, enkla och entydiga besked för att hjälpa den enskilde att ta till vara sin rätt (se prop. 2016/17:180 s. 20 f.).

Bestämmelsen i 7 § förvaltningslagen innebär att myndigheterna ska vara tillgängliga för allmänheten i så stor utsträckning som möjligt. En bedömning av vad som är godtagbar tillgänglighet får göras utifrån ett medborgarperspektiv och med beaktande av vad som är lämpligt för den aktuella myndighetens verksamhet (se prop. 2016/17:180 s. 292).

Kronofogdens bedömning

Kronofogden kan konstatera att det är för långa väntetider i telefonin och att för många telefonsamtal spärras. Det är beklagligt att de som ringer till Kronofogden ofta får vänta länge i kö innan telefonsamtalet besvaras och att många samtal inte besvaras alls. Kronofogden arbetar kontinuerligt på flera olika sätt med att försöka korta väntetiderna och minska antalet samtal som inte besvaras.

Läget under 2024

Mellan 2022 och 2023 nästan fördubblades Kronofogdens ärendebalanser som en direkt följd av ett högt ärendeinflöde i kombination med att myndigheten hade färre årsarbetare. Trenden fortsatte under 2024. Myndigheten har haft ett ansträngt budgetläge och har varit tvungen att göra tuffa prioriteringar. Bland annat har myndigheten prioriterat skuldsaneringsverksamheten och att så långt det är möjligt bromsa ökningen av väntetid i skuldsanerings- och omprövningsärenden.

Under 2024 har det kommit in 393 297 fler telefonsamtal till Kundservice än under 2023, vilket motsvarar en ökning med ungefär en tredjedel. Samtidigt har bemanningen i telefonin varit lägre än under 2023. Skälet till den minskade bemanningen är följande.

Under 2024 genomfördes en budgetneddragning för kundserviceenheten och i slutet av mars flyttades 15 handläggare över till skuldsaneringsenheten. Detta för att korta handläggningstiderna i skuldsaneringsärenden. Under året uppstod även ett antal vakanser inom kundserviceenheten som inte kunde återbesättas inom dåvarande budgetram. Totalt sett innebar det att Kundservice under 2024 hade 20 färre årsarbetskrafter jämfört med 2023.

Antalet besvarade samtal och väntetiden har, utöver den lägre bemanningen, påverkats negativt av att samtalen under 2024 har tagit något längre tid än tidigare. Kundservice bedömer att detta är en direkt konsekvens av de långa väntetiderna och det höga antalet spärrade samtal. Detta till följd av att många som ringer till Kronofogden, när de väl kommer fram, vill försäkra sig om att de fått svar på samtliga frågor.

Även det mycket höga inflödet av mejl under 2024 har medfört att antalet medarbetare som besvarar inkommande telefonsamtal har varit lägre än vad som skulle ha varit fallet med ett lägre inflöde av mejl. Kronofogden måste prioritera arbetet med mejl då vissa mejl, bl.a. överklaganden med begäran om interimistiska beslut, måste hanteras skyndsamt.

Planerade åtgärder

Myndigheten har hösten 2024 fattat beslut om ökade budgetmedel till kundserviceenheten. Detta innebär att Kundservice kan återgå till en bemanningsnivå som ligger nära de nivåer som gällde innan omfördelningen av personalresurser. Cirka 20 nya medarbetare har redan rekryterats och planen är att fortsätta rekrytera under 2025 för att kompensera fullt ut för personalomsättning under året. Dessutom har verksamheten i februari 2025 förstärkts med tillfälligt inhyrd personal. Dessa ska vara kvar till och med augusti 2025.

Introduktion och utbildning av nya medarbetare kräver tid och resurser när handläggare och chefer ska utbilda och handleda de nya medarbetarna. Kronofogden bedömer därför att väntetiderna i telefonin kommer att förbättras under senare delen av första halvåret men att verksamheten kommer att vara i fas först under det sista kvartalet 2025.

Kronofogden bedömer att med de åtgärder som är beslutade kommer antalet spärrade samtal minska successivt under 2025 och väntetiderna minska avsevärt under året. […]

Det pågår en utveckling av Kronofogdens e-tjänster och sidan Mina sidor. Dessa utgör komplement till kontakt med Kundservice via telefon eller e-post. Målsättningen är att svarande/gäldenärer och sökande/borgenärer ska kunna en stor del av sina ärenden där. Vi bedömer att utvecklingen av Kronofogdens e-tjänster och Mina sidor kommer att minska kundernas behov av att ringa eller skicka e-post till Kundservice. Kronofogden arbetar även med att utveckla it-stödet för kundserviceverksamheten. Under 2025 kommer Kundservice börja använda ett nytt handläggningsstöd som kommer att medföra en liten positiv påverkan på samtalstiden och därmed minska väntetiderna i telefonin, om än marginellt.

Kundservice bedömer att antalet störningar i telefonin och störningarnas omfattning har varit på en normal nivå under 2024.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 18 juni 2025 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Bedömning

Kronofogdemyndigheten har redogjort för relevant rättslig reglering i förvaltningslagen om grunderna för god förvaltning i form av service och tillgänglighet. Det är en självklar del i kravet på god förvaltning att det rent faktiskt går att nå en myndighet. Det är också en förutsättning för att en myndighet ska kunna uppfylla sin serviceskyldighet gentemot enskilda.

I sitt remissvar har Kronofogdemyndigheten utförligt redovisat i vilken utsträckning den var tillgänglig per telefon under 2024. Av redovisningen framgår att myndigheten hade en medelväntetid per telefonsamtal om ungefär

30 minuter. Än allvarligare är att det kommit fram att av ca en och en halv miljon inkommande telefonsamtal besvarades drygt 680 000. Fler än hälften av telefonsamtalen besvarades alltså över huvud taget inte. Det är inte acceptabelt. Resultatet visar inte annat än att Kronofogdemyndighetens tillgänglighet inte är i närheten av att uppfylla de krav som kan ställas på en myndighet som har valt telefoni som en viktig kontaktväg för allmänheten att nå och komma i kontakt med den. Det inger oro och för det har myndighetsledningen ett stort ansvar, jfr mitt beslut den 19 december 2019, dnr 3555-2019, och JO 2022/23 s. 372, dnr 568-2021.

Det som Kronofogdemyndigheten har uppgett som förklaringar till den bristande tillgängligheten må vara bidragande orsaker till att myndigheten inte har förmått uppfylla de förvaltningsrättsliga krav som det här är fråga om. I ett rättssäkerhetsperspektiv kan dessa omständigheter, bl.a. resursbrister, emellertid inte tjäna som förmildrande omständigheter vid den rättsliga granskning som jag har till uppgift att utföra.

Sammanfattningsvis kan jag konstatera att Kronofogdemyndighetens problem med bristande tillgänglighet nu har funnits under en längre tid. Vad det gäller frågan om med vilket allvar jag ser på detta vill jag anföra följande.

Av förordningen (2016:1333) med instruktion för Kronofogdemyndigheten framgår det att myndighetens huvudsakliga uppgifter är indrivning, verkställighet, betalningsföreläggande och handräckning, skuldsanering samt tillsyn i konkurs och tillsyn över rekonstruktörer. Myndigheten ska verka för att en god betalningsvilja upprätthålls i samhället och att överskuldsättning motverkas. I uppdraget ingår också att tillhandahålla information och god service så att allmänhet och företag har goda förutsättningar för att kunna fatta långsiktiga och hållbara beslut. Därtill ska Kronofogdemyndigheten bidra till ett väl fungerande samhälle och utföra sina uppgifter på ett sätt som är rättssäkert, kostnadseffektivt och enkelt för såväl allmänhet och företag som myndigheten. (Se 1–3 och 5 §§ i förordningen.)

JO tar i tillsynsverksamheten emot många olika typer av anmälningar mot Kronofogdemyndigheten. En stor andel av klagomålen förs fram av enskilda som ska betala en skuld eller avhysas från sitt hem eller som ansökt om skuldsanering. Gemensamt för många av dessa anmälare är att de befinner sig i en väldigt utsatt situation och kan antas ha ett stort behov av hjälp från Kronofogdemyndigheten.

Mot den bakgrunden anser jag att det är ett mycket angeläget samhällsintresse att enskilda kan komma i kontakt med Kronofogdemyndigheten inom rimlig tid. Myndigheten förtjänar därför allvarlig kritik för att tillgängligheten per telefon under 2024 var så bristfällig.

Kronofogdemyndigheten har redogjort för ett antal åtgärder som vidtagits eller kommer att vidtas för att komma till rätta med problemen. Det är förstås bra att myndigheten tar saken på allvar och genomför ett förbättringsarbete. Jag ser det som absolut nödvändigt att detta arbete genomförs inom myndigheten och att de åtgärder som vidtas löpande följs upp och utvärderas. I sammanhanget finns det skäl att nämna att digitala kontaktvägar många gånger passar det stora flertalet människor men det är inte alla som kan eller vill använda sig av sådana.

Med hänsyn till vad som kommit fram om Kronofogdemyndighetens bristande tillgänglighet och de konsekvenser den kan få i samhället skickar jag en kopia av detta beslut för kännedom till regeringen.

Ärendet föredrogs av seniora rättssakkunniga Mattias Karlsson. I beredningen deltog även byråchefen Johan Thorblad.

Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet

Tjänstemän vid en socialförvaltning har i strid med tryckfrihetsförordningens efterforskningsförbud kontaktat en kvinna och ifrågasatt varför hon hade begärt ut allmänna handlingar

(Dnr 4821-2023)

Beslutet i korthet: En kvinna, som tidigare var anställd inom en enhet i Östhammars kommun, begärde att få ta del av CV för samtliga socialsekreterare som var anställda inom enheten. Under handläggningen av ärendet vidarebefordrades hennes begäran för hantering till de tjänstemän som antogs ha hand om de efterfrågade handlingarna. Vidare informerades berörda socialsekreterare om den tidigare kollegans begäran, vilken också diskuterades på ett antal möten inom enheten. I samband med att den tidigare kollegan därefter hade kontakt med några av de anställda i en privat gruppchatt ifrågasatte de varför hon hade begärt ut handlingarna.

JO konstaterar att det från nämndens sida inte lyfts fram några sakliga skäl för att information om att den tidigare kollegan hade begärt ut handlingar fördes vidare till anställda inom enheten och diskuterades på möten. JO anser därför att agerandet inte var förenligt med anonymitetsskyddet i tryckfrihetsförordningen och kritiserar nämnden för det.

I beslutet uttalar JO vidare att det saknar betydelse att frågor om utlämnandet ställdes i en privat gruppchatt eftersom de anställda hade fått information om begäran i sin tjänstemannaroll. Tjänstemännen måste anses ha agerat som myndighetsföreträdare, även om det inte gjordes medvetet och genomtänkt från deras sida. JO anser att det inte vore rimligt om det grundlagsskyddade efterforskningsförbudet skulle kunna kringgås – eller att det i vart fall skulle kunna uppfattas på det sättet – genom att tjänstemän använder privata kontaktvägar för att ställa otillåtna frågor. Agerandet innebar därför ett åsidosättande av tryckfrihetsförordningens efterforskningsförbud och nämnden kritiseras för det.

Beslutet innehåller också uttalanden om rätten att få ett skriftligt avslagsbeslut när en begäran om att få ta del av en allmän handling helt eller delvis inte kan tillmötesgås.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Barn- och ungdomsenheten i Östhammars kommun och framförde bl.a. följande. Den 10 november 2022 begärde hon att få ta del av allmänna handlingar i form av CV för samtliga socialsekreterare inom den aktuella enheten. Hon fick beskedet att några av de efterfrågade handlingarna saknades och att hon därför inte kunde få ett avslagsbeslut. En tid därefter kontaktades hon av en utredningsadministratör och två socialsekreterare

som arbetade inom enheten. De ifrågasatte varför hon ville ta del av handlingarna. Hon fick sedan veta att information om hennes begäran hade spridits både skriftligt och muntligt inom enheten. När hon begärde att få ta del av vissa e-postmeddelanden fick hon beskedet att de inte kunde lämnas ut, eftersom de var ”offentliga men inte allmänna”. Den 20 maj 2023 skickade hon in ytterligare en begäran om handlingsutlämnande. Hon informerades om att handlingarna inte fanns. Inte heller den gången fick hon något avslagsbeslut.

Utredning

JO begärde att Individ- och familjenämnden i Östhammars kommun skulle yttra sig över anmälan i de delar som redovisas ovan. Yttrandet skulle särskilt beröra frågorna om skyldigheten att informera om rätten att få ett skriftligt avslagsbeslut, om rätten till s.k. anonymitetsskydd och om förbudet mot efterforskning.

I sitt yttrande redogjorde Individ- och familjenämnden (numera Vård- och omsorgsnämnden) för handläggningen av ärendet och uppgav bl.a. att den i flera avseenden hade brustit i sin hantering av AA:s begäran om handlingsutlämnande.

AA fick möjlighet att kommentera yttrandet.

I ett beslut den 17 april 2025 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Bedömning

Skyldigheten att informera om rätten att få ett skriftligt avslagsbeslut

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet och utlämnande av sådana handlingar finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF. Den som begär ut en allmän handling som får lämnas ut, dvs. som inte omfattas av sekretess, ska genast eller så snart det är möjligt och utan avgift få ta del av handlingen på stället (2 kap. 15 § TF). Den som önskar ta del av en allmän handling har även rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen till den del handlingen får lämnas ut (2 kap. 16 § TF). En begäran om att få ta del av en allmän handling eller få en kopia av en sådan ska behandlas skyndsamt.

För det fall en begäran om att få ta del av en allmän handling helt eller delvis inte kan tillmötesgås, ska den som har gjort begäran underrättas om detta. Den enskilde ska då också informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas (6 kap. 3 § tredje stycket offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL). Den enskilde har rätt att få ett sådant formellt beslut oavsett vad som är grunden för att avslå begäran.

Om en enskild begär att få ta del av en handling som inte existerar ska denne omgående informeras om att handlingen inte finns. Om den enskilde – trots sådan information – vidhåller sin begäran och det rör en handling som typiskt sett kan förekomma hos myndigheten, bör myndigheten följa den i 6 kap. OSL angivna ordningen. Ett avslagsbeslut ska alltså meddelas och en överklagandehänvisning ska lämnas. Dessutom ska det i tryckfrihetsförordningen uppställda

skyndsamhetskravet beaktas. (Se t.ex. JO:s beslut den 10 mars 2020, dnr 578-2019.)

Av utredningen framgår att AA initialt begärde att få ta del av allmänna handlingar i form av CV för samtliga socialsekreterare som vid tidpunkten var anställda vid en viss enhet inom kommunen. AA fick ta del av de CV som kommunen hade i sitt diarium och fick information om att vissa CV saknades. Efter att AA efterfrågade ett avslagsbeslut fick hon beskedet att kommunen inte kan avslå en begäran som avser handlingar som inte finns. Därefter begärde AA att få ta del av några av de anställdas e-postmeddelanden. En sekretessprövning gjordes och den resulterade i att uppgifterna inte kunde lämnas ut, varpå ett avslagsbeslut med överklagandehänvisning kommunicerades till AA. En tid senare begärde AA att få ta del av ytterligare CV. Även denna gång fick hon beskedet att de efterfrågade handlingarna saknades. AA fick inte något avslagsbeslut eller ytterligare besked i utlämnandefrågan.

Nämnden har i sitt yttrande uppgett att den brustit i hanteringen av AA:s begäran när den inte meddelade AA något avslagsbeslut. Skälet till detta var att handläggande tjänstemän gjorde en felaktig tolkning av bestämmelsen i 6 kap. 3 § OSL och uppfattade att avslagsbeslut inte behöver fattas när efterfrågade uppgifter eller handlingar saknas.

Jag instämmer i nämndens bedömning att den vid två tillfällen har brustit i hanteringen av AA:s begäran om handlingsutlämnande. Nämnden borde ha informerat AA om rätten att få skriftliga avslagsbeslut och dessutom fattat sådana beslut när det stod klart att efterfrågade handlingar saknades. Det är anmärkningsvärt att så inte skedde trots att AA – i samband med sin initiala begäran – uttryckligen efterfrågade ett sådant beslut. Att den enskilde får ett överklagbart beslut är en förutsättning för att denne ska kunna ta tillvara sin rätt till domstolsprövning. Nämndens hantering av AA:s begäran och den felaktiga informationen som lämnades till AA tyder på kunskapsbrister avseende frågor om handlingsutlämnande. Det är naturligtvis inte godtagbart och det ankommer på nämnden att se till att det inom förvaltningen finns erforderlig kunskap i dessa frågor. Nämnden förtjänar kritik för hanteringen av AA:s begäran om att få ta del av allmänna handlingar.

Rätten till anonymitetsskydd och förbudet mot efterforskning

En myndighet får inte på grund av att någon begär att få ta del av en allmän handling efterforska vem denne är eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om det finns hinder mot att handlingen lämnas ut (2 kap. 18 § TF). Bestämmelsen innebär att var och en har rätt att ta del av alla offentliga handlingar hos en myndighet utan att behöva uppge vem han eller hon är eller vad handlingen ska användas till, det s.k. anonymitetsskyddet.

Även om identiteten hos den enskilde som begär att få ta del av en allmän handling är känd bör myndigheten – utifrån grundtanken bakom anonymitetsskyddet – inte utan närmare överväganden föra uppgifterna vidare. Det finns i och för sig inte något uttryckligt hinder mot att en myndighet upplyser en enskild om att en handling som rör denne har begärts eller lämnats ut. Uppgifter

om vem som har begärt ut handlingen får dock inte lämnas vidare utan sakliga skäl. (Se t.ex. JO 2000/01 s. 527, dnr 2975-1998, JO 2011/12 s. 580, dnr 2932-2010, JO 2012/13 s. 461, dnr 5812-2011, JO 2018/19 s. 320, dnr 1039-2017 och JO 2024 s. 233, dnr 10048-2022.)

Av utredningen framgår att AA tidigare var anställd inom den aktuella enheten. I sin begäran om handlingsutlämnande framförde hon inte något önskemål om anonymitet vid den fortsatta handläggningen och kommunen gjorde därför inte något särskilt i det avseendet. AA:s begäran vidarebefordrades för hantering till de tjänstemän som antogs ha hand om de efterfrågade handlingarna. En av tjänstemännen vidtog vissa åtgärder med anledning av att flera begärda CV saknades och informerade dessutom berörda socialsekreterare om att AA hade begärt ut deras CV. AA:s begäran diskuterades även på ett antal möten inom enheten, eftersom en upprepad begäran av aktuellt slag upplevdes som hotfull och kränkande. I samband med att AA hade kontakt med några av de anställda vid enheten i en privat gruppchatt ifrågasatte de varför hon hade begärt ut handlingarna.

Som det får förstås blev AA:s identitet känd för nämnden i samband med hennes begäran. I och med detta får hon anses ha gjort visst avkall på anonymitetsskyddet enligt tryckfrihetsförordningen. Hennes skriftliga begäran utgjorde dessutom i sig en allmän handling hos myndigheten. Det finns inte skäl att rikta någon kritik mot nämnden för att AA:s namn röjdes för de tjänstemän som skulle pröva om de aktuella handlingarna kunde lämnas ut. Det ligger i sakens natur att den som ska pröva en begäran om utlämnande tar del av begäran i sin helhet, även namnet på den som begär ut handlingarna om det framgår (jfr JO 2013/14 s. 610, dnr 6403-2011). Vidare saknas det anledning att uttala kritik för att berörda socialsekreterare underrättades om att vissa handlingar rörande dem hade begärts ut. Detta mot bakgrund av det jag har redovisat om att rätten att vara anonym inte uttryckligen hindrar att information om att en viss handling har begärts ut förs vidare till den person som handlingen rör.

Berörda socialsekreterare fick dock även veta att det var AA som hade begärt ut deras CV. AA:s begäran diskuterades dessutom på ett antal möten. Som jag har redogjort för får identiteten på den som begär ut handlingar inte föras vidare utan närmare överväganden. Det gäller även om den enskilde, som i det här fallet, får anses ha gjort visst avkall på sin rätt till anonymitet genom att uppge sitt namn i begäran. Det har från nämndens sida inte lyfts fram några sakliga skäl för att information om att just AA begärt ut handlingar fördes vidare inom enheten och även diskuterades på möten. Agerandet i dessa delar var därför inte förenligt med anonymitetsskyddet i tryckfrihetsförordningen, och nämnden ska alltså kritiseras för detta. Jag förutsätter att nämnden ser över hur information avseende en begäran om handlingsutlämnande kan och bör delas internt.

När det gäller de frågor som ställdes till AA om syftet med att begära ut handlingarna gör jag följande bedömning.

Som jag har redovisat ovan får syftet med en begäran om att få ta del av en allmän handling inte efterforskas i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om handlingen kan lämnas ut, dvs. om sekretess gäller i förhållande till den som gör begäran. Det finns inget som tyder på att nämnden vid sin prövning av om handlingarna kunde lämnas ut behövde

känna till syftet med AA:s begäran. Jag kan därför inte se att det fanns någon grund för att ställa frågor om detta.

Förbudet mot att efterforska syftet med en begäran riktar sig till myndigheter, dess tjänstemän och andra myndighetsföreträdare. Förbudet riktar sig inte till privatpersoner. I det aktuella fallet handlade det om enskilda tjänstemän som i sina privata kontakter med AA ifrågasatte varför hon ville ta del av vissa handlingar. Frågan är således om det ska anses att syftet efterforskades av privatpersoner eller av myndighetsföreträdare.

Det har inte framkommit något som tyder på att tjänstemännen kontaktade AA på uppdrag av nämnden, utan det verkar som att frågorna ställdes för att de själva ville veta varför AA önskade ta del av handlingar som rörde dem. De kontaktade AA via privata konton och inte via något konto tillhörande nämnden. Detta skulle kunna tala för att de agerade som privatpersoner.

De anställda hade emellertid fått vetskap om AA:s begäran i tjänstemannarollen. I den egenskapen var de offentliga befattningshavare och företrädare för nämnden. JO har tidigare påtalat att det kan uppstå oklarheter om en befattningshavare vid en myndighet använder en privat e-postadress i tjänsten. Mottagaren kan då ha svårt att veta om det är myndigheten denne har kontakt med eller inte. Det kan dessutom finnas en risk för misstanke om att den privata e-postadressen används för att kringgå handlingsoffentligheten (se JO 2022/23 s. 245, dnr 9123-2021, och däri angivna hänvisningar). Jag kan inte se att det finns anledning att göra någon annan bedömning i dessa avseenden när det gäller användning av andra typer av privata kontaktvägar, t.ex. digitala chattar som det har rört sig om i det här fallet, när kommunikationen handlar om tjänsterelaterade frågor och ärenden. Oklarheterna för mottagaren är desamma.

Tjänstemännen hade alltså fått information om AA:s begäran i tjänsten, dvs. som företrädare för nämnden, och de ställde frågor om det tjänsterelaterade ärendet till AA. Att frågorna ställdes i en privat gruppchatt saknar enligt min mening betydelse. Jag kan inte se det på annat sätt än att tjänstemännen måste anses ha agerat som myndighetsföreträdare, även om det inte gjordes medvetet och genomtänkt från deras sida. Det vore inte rimligt om det grundlagsskyddade efterforskningsförbudet skulle kunna kringgås – eller att det i vart fall skulle kunna uppfattas på det sättet – genom att tjänstemän använder privata kontaktvägar för att ställa otillåtna frågor. Agerandet har därför inneburit ett åsidosättande av tryckfrihetsförordningens efterforskningsförbud, vilket också nämnden ansett i sitt yttrande. Nämnden förtjänar kritik för det inträffade.

Övrigt

I sitt yttrande har nämnden redogjort för såväl planerade som genomförda åtgärder med anledning av hanteringen av AA:s begäran om handlingsutlämnande. Jag ser positivt på sådana åtgärder och förutsätter att nämnden även i övrigt vidtar de åtgärder som krävs för att något liknande inte ska inträffa igen.

Det som AA har framfört i övrigt ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Johanna Bardon. I beredningen deltog även byråchefen Christina Fredin.

En JO-anmälan togs upp vid ett oenighetssamtal inom ramen för en lönerevision

(Dnr 791-2024)

Beslutet i korthet: Vid ett s.k. oenighetssamtal inom ramen för en lönerevision togs det upp med den berörda medarbetaren att hon gjort en JO-anmälan. Utifrån JO:s konstitutionella uppdrag uttalar JO att var och en har rätt att göra en anmälan till JO utan att löpa någon som helst risk för kritik eller någon form av repressalie från en offentlig arbetsgivare.

Utredningen ger inget exakt svar på hur JO-anmälan togs upp vid oenighetssamtalet eller syftet med det. JO har dock förståelse för att den berörda medarbetaren fick intrycket att JO-anmälan var något som kunde påverka hennes situation på ett negativt sätt. Länsstyrelsen kan inte undgå kritik för att JO-anmälan nämndes vid samtalet.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 26 januari 2024 förde AA fram klagomål mot Länsstyrelsen i Uppsala län. Hon förde fram följande.

I samband med ett lönesamtal och ett efterföljande oenighetssamtal förde hennes enhetschef fram synpunkter på en JO-anmälan som hon hade gjort. I det första samtalet uppgav chefen bl.a. att hon hade stressat andra och att hon riskerade att få ett namn om sig. Under oenighetssamtalet förtydligade han att synpunkterna bl.a. avsåg en JO-anmälan i vilken hon hade fört fram klagomål mot två andra länsstyrelser. Enhetschefen förde också fram att det pratades om henne i chefsforum.

JO-anmälan gjordes under en tid då hon var tjänstledig från länsstyrelsen och den ska i vilket fall inte vara något som en statlig arbetsgivare har synpunkter på, särskilt inte inom ramen för en lönerevision. Efter framförd kritik konstaterade arbetsgivaren att händelsen visserligen låg utanför den aktuella löneperioden, men att man skulle behöva ta ställning till om den låg inom ramen för nästa. Det är uppenbart att arbetsgivarens synpunkter var ämnade att påverka henne till att i fortsättningen inte utöva sin grundlagsskyddade yttrandefrihet.

Utredning

Länsstyrelsen (länsrådet BB) yttrade sig till JO den 10 juni 2024, den 11 september 2024 och den 11 februari 2025 och framförde bl.a. följande.

I samband med lönesamtalen förde AA:s enhetschef fram att AA:s samarbetsförmåga och sätt att kommunicera börjat uppfattas som ett arbetsmiljöproblem, eftersom det skapat opåkallad belastning och stress för kollegor och en del övrig personal på myndigheten. Efter lönesamtalen meddelade AA att hon inte var nöjd med lönen och begärde ett fyrpartssamtal.

Det exempel som AA nämner rör ett tidigare överklagande och sedermera JO-anmälan som har diskuterats principiellt i länsstyrelsernas chefsforum, men det var inte känt för enhetschefen att det rörde sig om AA förrän AA själv berättade detta. Detta lyftes vid samtalen som ett exempel på en situation där

AA:s sätt att uttrycka sig och bemöta andra inneburit ett arbetsmiljöproblem. Detta och andra mer övergripande exempel togs upp i stället för fler specifika situationer med andra kollegor på grund av omtanke om berörda individer och gruppen. Avsikten var inte att begränsa AA:s yttrandefrihet och exemplet bör bedömas utifrån det sammanhang som det lyftes vid.

Länsstyrelsen understryker att det som togs upp i lönesamtalen var det sätt på vilket AA agerade i samband med överklagandet av en tillsättning av en tjänst. Tillsättningen och överklagandet av den utmynnade visserligen i en JO-anmälan men det var inte JO-anmälan i sig som togs upp som exempel. JO-anmälan kan ha nämnts men det var i så fall av ren tanklöshet. Varken överklagandet eller JO-anmälan har ansetts utgöra eller har omnämnts som ett problem. Länsstyrelsen och enhetschefen har mycket begränsad information om vad JO-anmälan handlade om och är väl medvetna om vikten av JO:s granskning.

Länsstyrelsen redovisade följande bedömning.

Inget av de exempel som angetts på situationer som medfört samarbets- och bemötandeproblem kan ha inneburit en påverkan på utövandet av AA:s yttrandefrihet. Med hänsyn till omständigheterna och AA:s tidigare agerande fanns det i detta fall fog för enhetschefen att ta upp exemplet med överklagandet och sedermera JO-anmälan. Det är naturligtvis beklagligt att AA inte varit nöjd med lönesättningen och bemötandet under den processen.

AA förde fram synpunkter på länsstyrelsens yttranden och gav in ett yttrande från den fackliga representant som närvarade vid oenighetssamtalet.

I ett beslut den 25 mars 2025 anförde *JO Per Lennerbrant* följande.

Bedömning

JO är en del av riksdagens kontrollmakt och har ett grundlagsfäst uppdrag att utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra föreskrifter (13 kap. 6 § regeringsformen). Tillsynen bedrivs bl.a. genom prövning av klagomål från allmänheten (17 § lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän [JO]).

Det får anses följa av JO:s konstitutionella uppdrag att var och en har rätt att göra en anmälan till JO utan att löpa någon som helst risk för kritik eller någon form av repressalie från en offentlig arbetsgivare.

I det aktuella fallet går meningarna isär om vad som sades vid samtalen och hur orden föll. Det får dock anses stå klart att AA:s anmälan till JO nämndes vid det s.k. oenighetssamtalet. Länsstyrelsen har fört fram att anmälan inte berörts som ett problem och att den kan ha nämnts av ren tanklöshet. Utredningen motsäger inte det. Det har emellertid också kommit fram att enhetschefen inte gav någon förklaring till varför anmälan kom på tal, trots att han fick frågor om det. Jag har förståelse för att det gav AA intrycket att JO-anmälan var något som kunde påverka hennes situation på ett negativt sätt. Länsstyrelsen kan inte undgå kritik för att JO-anmälan nämndes vid samtalet.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Helena Tyni. I beredningen deltog även byråchefen Sara Johannesson.

En kommun har inte informerat om att avgiften för en begäran om kopior av allmänna handlingar kunde komma att bli mycket hög och har därigenom brustit i serviceskyldigheten

(Dnr 1922-2024)

Beslutet i korthet: En reporter begärde ut kopior av allmänna handlingar från en kommunstyrelse. Begäran visade sig omfatta avsevärt fler handlingar än vad reportern hade förutsett.

JO framhåller att både sökanden och myndigheten har ett intresse av att det inte tas fram kopior av handlingar som inte efterfrågas och att en dialog med sökanden därför kan vara motiverad. Det ligger enligt JO i serviceskyldigheten enligt förvaltningslagen att myndigheten tar initiativ till en sådan dialog.

Kommunstyrelsen kritiseras för att inte på ett tydligt sätt ha informerat reportern om att begäran omfattade en synnerligen stor mängd handlingar och att avgiften kunde komma att bli mycket hög.

Anmälan

I en anmälan till JO den 29 februari 2024 framförde AA, redaktionschef och ansvarig utgivare för SVT Nyheter Västmanland, klagomål mot Skinnskattebergs kommun enligt i huvudsak följande.

Den 16 januari 2024 begärde en reporter på SVT ut samtliga fakturor, original och bilagor som kommunen under 2023 fått från två företag samt, med visst undantag, samtliga fakturor, original och bilagor som under samma år inkommit till kommunens sektor Teknik och service. Den 19 januari återkom reportern om begäran och fick svar av kommunens ekonomichef att sekretessbedömning och utskrifter hade påbörjats och att det inte gick att bedöma hur lång leveranstiden skulle bli. Ekonomichefen frågade efter faktureringsuppgifter och postadress för att kunna skicka mot postförskott. Reportern hänvisade till att man tidigare hade fått allmänna handlingar på mejl men fick till svar att handlingarna skulle skickas i pappersformat. Reportern bad då om att få hämta utskrifterna i kommunhuset. Den 31 januari återkom reportern till kommunen som meddelade att de sista dokumenten nu var utskrivna men att det återstod viss sekretessbedömning samt vägning av kartongerna för debiteringen. Samma kväll meddelade kommunen att det rörde sig om cirka 9 kartonger. Reportern bad att få hämta materialet nästa dag. Påföljande dag meddelade kommunen att det var fråga om 7,5 kartonger.

Efter att ha fått fakturan ifrågasatte redaktionen att kommunen inte i samband med beställningen hade upplyst om mängden dokument eller kostnaden. Kommunen svarade att sådan information inte brukar ges eftersom mängden handlingar visar sig först vid utskrift samt upplyste att arbetet med kommunens årsredovisning lagts åt sidan för att personalen skulle hantera utlämnandet. Ekonomichefen hade vid ett senare tillfälle uppgett att man brukar informera privatpersoner om uppskattad kostnad men utgår från att journalister känner till taxan.

Utredning

JO begärde att Kommunstyrelsen i Skinnskattebergs kommun skulle yttra sig över det som fördes fram i anmälan. Av yttrandet skulle framgå bl.a. om kommunen har som rutin att i ett tidigt skede informera enskilda som begär att få kopior av allmänna handlingar om uppskattad avgift och/eller uppskattat antal sidor som begäran omfattar.

Kommunstyrelsen yttrade bl.a. följande.

Det är korrekt att kommunen inte informerade om uppskattad avgift eller antal sidor i samband med att begäran inkom. Begäran var oerhört omfattande. Det rörde sig om drygt 15 000 sidor och det var inte möjligt för kommunen att inledningsvis göra en uppskattning av den totala kostnaden. Kommunen anser att det i kommunikationen med den enskilde ändå tidigt bör ha framgått att det rörde sig om en omfattande mängd handlingar och bedömer att handläggningen av utlämnandet varit förenlig med gällande lagstiftning. Avgiften uppgick till 30 112 kr i enlighet med kommunens taxa. Kommunen har som rutin att informera enskilda som begär kopior av allmänna handlingar om uppskattad avgift respektive antal sidor vid en större begäran där så är möjligt. Det har dock visat sig kunna vara vilseledande att i ett tidigt skede uttala sig om antalet handlingar och den totala kostnaden. Kommunen har påbörjat arbetet med att revidera taxan för kopiering och rutinen för utlämnande av allmän handling. Utifrån att kommunen tidigare fått klagomål dels när den lämnat en uppskattad totalkostnad och dels nu när den inte gjort en tydligare uppskattning av totalkostnaden i ett tidigare skede så kommer kommunen att se över hur detta kan klargöras ytterligare i rutinerna.

AA kommenterade yttrandet och uppgav bl.a. att hon inte delade kommunens uppfattning att reportern borde ha förstått att begäran omfattade en stor mängd handlingar.

I ett beslut den 11 april 2025 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättslig reglering

I 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) finns grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet och utlämnande av sådana handlingar. En allmän handling som får lämnas ut, dvs. som inte omfattas av sekretess, ska genast eller så snart det är möjligt tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Det ska ske på stället och utan avgift. Den som önskar ta del av en allmän handling har även rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt. (2 kap. 15 och 16 §§ TF)

För statliga myndigheter är avgifterna för kopior av allmänna handlingar fastställda i avgiftsförordningen. För myndigheter på det kommunala området saknas särskilda regler motsvarande bestämmelserna i avgiftsförordningen. Varje kommun ska i stället själv fastställa de avgifter som ska tas ut inom ramen för den självkostnadsprincip som gäller enligt 2 kap. 6 § kommunallagen.

Vid handläggningen av en begäran om utlämnande av allmänna handlingar gäller bestämmelsen i 6 § förvaltningslagen om myndigheters serviceskyldighet gentemot enskilda. Där anges att en myndighet ska se till att kontakterna

med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna sådan hjälp att den enskilde kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål.

Bedömning

Min granskning har avsett om kommunen har iakttagit sin serviceskyldighet enligt förvaltningslagen.

Allmänhetens tillgång till allmänna handlingar är en central del av offentlighetsprincipen. En begäran om att få en kopia av en allmän handling ska behandlas skyndsamt. Om begäran avser ett omfattande material kan myndigheten behöva föra en dialog med sökanden för att tryckfrihetsförordningens krav på skyndsam handläggning ska uppfyllas. På så sätt kan sökanden få en uppfattning om mängden handlingar som träffas av begäran och vid behov begränsa eller precisera sin begäran för att bl.a. påskynda handläggningen.

Både sökanden och myndigheten har såklart ett intresse av att det inte tas fram kopior av allmänna handlingar som egentligen inte efterfrågas. En dialog med sökanden kan därför vara motiverad även av det skälet. Det ligger i serviceskyldigheten att myndigheten tar initiativ till dialogen, vilket bör ske så tidigt som möjligt. De närmare formerna för kontakterna får bestämmas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Som ett led i sin service till enskilda kan det vara värdefullt att en myndighet på ett lättillgängligt sätt upplyser om aktuella avgifter vid handlingsutlämnande, exempelvis på myndighetens webbsida eller motsvarande. Informationen underlättar för enskilda att på förhand bedöma om de vill ta del av en allmän handling kostnadsfritt på plats hos myndigheten eller mot en avgift få en kopia av handlingen. En myndighet kan också besluta att i ett enskilt fall ta ut avgiften i förskott (6 kap. 1 a § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen).

När det gäller den anmälda händelsen har jag förstått saken som att begäran visade sig vara avsevärt mer omfattande än vad reportern förutsåg. Utredningen ger inget svar på om kommunstyrelsen kände till vad reportern förväntade sig när det gäller hur många handlingar som skulle lämnas ut.

Även om styrelsen inte från början insåg omfattningen av begäran måste det ändå relativt tidigt under handläggningens gång ha stått klart att ett synnerligen stort antal kopior behövde tas fram. Mot bakgrund av sin serviceskyldighet borde myndigheten redan då och på ett tydligt sätt ha informerat reportern om detta och att avgiften kunde komma att bli mycket hög. Informationen kom nu i stället att lämnas när i princip alla kopior hade tagits fram.

Kommunstyrelsen kritiseras för att inte ha levt upp till sin serviceskyldighet vid handläggningen av reporterns begäran.

Vad som i övrigt kommit fram i ärendet ger inte anledning till några uttalanden från min sida.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Karin Hallåker. I beredningen deltog även byråchefen Charlotte Håkansson.

Kritik mot Karolinska Universitetssjukhuset för brister vid såväl diarieföring som hantering av en begäran om utlämnande av allmänna handlingar

(Dnr 3326-2024)

Beslutet i korthet: Karolinska Universitetssjukhuset beställde en genomlysning av delar av kvinnosjukvården vid sjukhuset. Resultatet av utredningen skickades till den dåvarande sjukhusdirektörens bostad. ChefsJO konstaterar att ett sådant förfarande mycket sällan är motiverat och som utgångspunkt i hög grad olämpligt. Detta gäller i synnerhet när det finns ett stort intresse av insyn och granskning från allmänhetens sida. ChefsJO uttalar vidare att tillvägagångssättet kan ge upphov till misstankar om att en myndighet försöker kringgå offentlighetsprincipen, vilket i sin tur medför en risk för allvarlig förtroendeskada.

ChefsJO kritiserar sjukhuset för dröjsmål med att diarieföra en handling och för långsam handläggning av en begäran om utlämnande av allmänna handlingar.

Anmälan

I en anmälan till JO den 11 april 2024 klagade AA på Karolinska Universitetssjukhuset och f.d. sjukhusdirektören BB. Hon anförde i huvudsak följande. Under våren 2023 beställde dåvarande sjukhusdirektören BB en extern granskning av förlossningsvården på Karolinska Universitetssjukhuset Huddinge och Solna. Utredarna var på plats i verksamheten från och till under några månader och pratade med många anställda. Redan i början av utredningen stod det klart att de skulle leverera en skriftlig slutrapport. De lämnade också delrapporter till sjukhusdirektören vid flera tillfällen. I maj 2023 presenterade utredarna muntligen och med stöd av en powerpoint sina slutsatser för personalen. Personalen fick höra att det fanns en skriftlig slutrapport från utredarna och att de hade överlämnat den till sjukhusdirektören. Rapporten begärdes utlämnad via registratorsfunktionen vid sjukhuset men den lämnades inte ut. Det framkom senare att rapporten hade skickats hem till sjukhusdirektören på dennes begäran och att rapporten inte blev diarieförd. Rapporten diarieförde först knappt ett år senare, i april 2024. Hon försökte att begära ut rapporten men hade vid tidpunkten för anmälan till JO ännu inte fått ta del av den.

Utredning

JO begärde att Styrelsen för Karolinska Universitetssjukhuset skulle yttra sig över anmälan. Styrelsen yttrade sig och anförde i huvudsak följande.

Rättslig reglering

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Enligt dessa bestämmelser har var och en rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den är inkommen till myndigheten eller upprättad där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess. Enligt 2 kap. 10 § TF anses en handling upprättad hos

myndighet, när den har expedierats. Begreppet ”expedierats” har inte definierats, men avser normalt att handlingen avsänts antingen till enskild eller annan myndighet. En handling som inte har expedierats anses enligt samma paragraf upprättad när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten, eller – om handlingen inte hänför sig till visst ärende – när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts. Principen är att en handling anses upprättad först då den föreligger i sitt slutliga skick. Dessförinnan utgör den myndighetsinternt arbetsmaterial.

Vidare gäller, enligt 2 kap. 8 § TF, att brev eller annat meddelande som är ställt personligen till den som innehar befattning vid en myndighet är allmän handling. Detta gäller om handlingen gäller ett ärende eller någon annan fråga som ska handläggas av myndigheten och inte är avsedd för mottagaren endast som innehavare av annan ställning. Enligt 2 kap. 9 § TF anses en handling inkommen till myndigheten när den anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare tillhanda.

Av 2 kap. 15 § TF framgår att en allmän handling som får lämnas ut ska tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt. Det ska ske på stället och utan avgift. Den som begär det har enligt 2 kap. 16 § TF också rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt. I de fall begärd handling inte utlämnas, ska den enskilde ges möjlighet att erhålla ett formellt, överklagbart beslut.

Myndigheters hantering av allmänna handlingar för att underlätta sökandet efter allmänna handlingar m.m. beskrivs i 4 kap. offentlighets- och sekretesslagen (OSL). Registrering av allmänna handlingar ska enligt 5 kap. 1 OSL ske så snart de kommit in eller upprättats hos en myndighet. Av tidigare JO-uttalanden framgår att handlingar i normalfallet bör registreras senast påföljande vardag eller så snart det är praktiskt möjligt. Om det är uppenbart att en allmän handling är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet, behöver den varken registreras eller hållas ordnad (se 5 kap. 1 § 4 st. OSL).

Redogörelse för myndighetens handläggning

Karolinska Universitetssjukhuset har under 2022 och 2023 timanställt två utredare att genomföra en intern genomlysning av delar av kvinnosjukvården hos myndigheten…. Genomlysningen redovisades för berörd ledningsgrupp den 24 maj 2023 i form av en muntlig föredragning med stöd av en powerpointpresentation.

Under arbetets gång har de interna utredarna under våren 2023 översänt tre skriftliga handlingar rubricerade Åtgärdsplan (i två versioner) respektive Summering, vilka skickades hem till f.d. sjukhusdirektören BB. Dessa diarieförde inte eftersom de bedömdes utgöra internt arbetsmaterial och då avsändarna vid tillfället var anställda vid myndigheten. Det är dock värt att notera att olika syn föreligger på handlingarnas status, då utredarna själva anser att de aktuella handlingarna var tänkta att utgöra en slutrapport.

Under våren 2024 inkom ett stort antal begäran om utlämnande av allmänna handlingar i form av en skriftlig rapport från de ”externa” utredarna, vilka under arbetets utförande var anställda vid myndigheten. Efter utredning fann registraturen att handlingar skickats hem till BB under våren 2023. BB betraktade dessa som internt arbetsmaterial som ännu inte fått sin slutliga utformning, och diarieförde dem därför inte. Däremot diarieförde den powerpointpresentation som användes vid den ovan nämnda muntliga redovisningen. Denna diarieförde i februari 2024.

Styrelseordförande CC har sedan begärt och erhållit handlingar med motsvarande rubricering från utredarna. Handlingarna överlämnades till CC den 3 april 2024 i samband med en tjänsteresa och bedömdes utgöra allmänna handlingar. Diarieföring skedde vid återkomsten från tjänsteresan, den 5 april 2024. Därefter har begärda utlämnanden kunnat verkställas.

Åtgärdsplanen innehåller dels en problembeskrivning med detaljerade intervjuer av olika befattningshavare, dels förslag till åtgärder, som berör såväl organisationen som enskilda medarbetare. Summeringen innehåller en kort sammanfattning av förslaget till åtgärder. Både Åtgärdsplan och Summering innehåller ofullständiga meningar. Åtgärdsplan överlämnades i två versioner, varav den ena daterad den 30 april 2023. Båda versionerna innehåller utredarnas arbetskommentarer av typen ”Ska vi ha med detta?” Handlingarnas utformning ger vid handen att Åtgärdsplanen och Summering inte var slutliga produkter, utan ett pågående arbete med bland annat frågor till uppdragsgivaren, inför en dialog under arbetets gång.

F.d. sjukhusdirektör BB uppger att Åtgärdsplan och Summering utgjort icke färdigställt internt arbetsmaterial, varför handlingarna inte diarieförde s i samband med att BB erhöll dem. Powerpointpresentationen från den 24 maj 2023 har utgjort ett stöd i den muntliga redovisningen av genomlysningen. De skriftliga handlingarna Åtgärdsplan och Summering har således inte fått någon slutlig utformning. Arbetet med genomlysningen av kvinnosjukvården pågår fortfarande efter det att de interna utredarnas anställningar avslutades.

– – –

Yttrande över det som förs fram i anmälan

Begärda handlingar fanns diarieförda när klagandens begäran om utlämnande inkom den 10 april 2024. Ett stort antal liknande ärenden och hög arbetsbelastning resulterade i att utlämnande av misstag skedde först den 8 maj 2024.

Handlingarna kom från de timanställda utredarna till dåvarande sjukhusdirektör BB i vad som betraktades som del av en intern dialog och därmed internt arbetsmaterial. Slutsatser av utredningen sammanfattades och föredrogs internt med bland annat hjälp av en powerpointpresentation.

Kopior av handlingarna diarieförde s 5 april 2024. De överlämnades till CC i egenskap av företrädare för myndigheten den 3 april 2024, dvs. efter det att utredarnas anställningar hade avslutats, och betraktas därmed i och med detta som allmänna handlingar.

Myndigheten beklagar att utlämnandet dröjde och har justerat rutinerna för hanteringen av utlämnanden vid högt tryck. Myndigheten kommer vidare att genomföra insatser för att ytterligare öka kunskapen i organisationen avseende rutiner för hantering av handlingar.

Myndighetens bedömning

Handlingar från de interna utredarna har översänts till f.d. sjukhusdirektör BB till hans bostad. Handlingarna har av honom betraktats och hanterats som internt arbetsmaterial och därför inte diarieförts. Det förhållandet att handlingarna skickades till BB:s bostad innebär inte att de därigenom expedierades av myndigheten, eftersom de mottogs av BB i hans egenskap av företrädare för myndigheten och inte som enskild.

Medan det formellt var korrekt att ej diarieföra handlingarna, som utgjorde internt arbetsmaterial, ter det sig olyckligt att handlingarna skickades till f.d. sjukhusdirektörens hemadress, och att olika syn mellan uppdragsgivare och uppdragstagare avseende huruvida handlingar utgjort slutrapport eller arbetsmaterial förelegat.

Eftersom handlingarna inhämtades den 3 april 2024 från utredarna som inte längre är anställda, får de ses som inkomna till sjukhuset, utgöra allmänna handlingar och har därför diarieförts den 5 april 2024. Handlingarna har därefter kunnat utlämnas på begäran.

I ett beslut den 24 januari 2025 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Rättslig reglering m.m.

Karolinska Universitetssjukhuset har redogjort för viss rättslig reglering. Jag vill för egen del tillägga följande.

Den som begär ut en allmän handling som får lämnas ut ska genast eller så snart det är möjligt och utan avgift få ta del av handlingen på stället. Den som begär det har också rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt (se 2 kap. 15 och 16 §§ TF). JO har i ett flertal beslut uttalat att ett besked i en utlämnandefråga normalt bör lämnas samma dag som framställningen gjordes. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om ett utlämnande får ske. Ett visst ytterligare dröjsmål kan vara ofrånkomligt om framställningen avser eller kräver genomgång av ett omfattande material.

För det fall en begäran om att få ta del av en handling helt eller delvis inte kan tillmötesgås ska den som har gjort framställningen underrättas om detta. Den enskilde ska då också informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas (6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL). JO har i tidigare beslut påpekat att den enskilde har rätt att få ett sådant formellt beslut oavsett vad som är grunden för att avslå begäran (se bl.a. JO 2015/16 s. 628, dnr 6600-2013).

Bedömning

Den granskning som gjorts har utförts av personer som var anställda vid Karolinska Universitetssjukhuset. Utredarna har översänt tre dokument till sjukhuset genom att skicka dem till f.d. sjukhusdirektören BB:s bostad. Det rådde olika uppfattningar om handlingarna förelåg i sitt slutliga skick och därmed skulle anses vara upprättade och således allmänna. BB var av uppfattningen att så inte var fallet utan att dokumenten utgjorde arbetsmaterial.

Jag kommer inte att överpröva den bedömning som BB gjort beträffande frågan om handlingarna var upprättade och därmed allmänna.

Inte en utan samtliga tre handlingar skickades till BB:s bostad. Man kan i regel anta att ett sådant systematiskt förfaringssätt har valts på mottagarens initiativ. Sjukhuset har inte redogjort för skälen till att så skedde. Ett sådant förfarande är mycket sällan motiverat och som utgångspunkt i hög grad olämpligt. Detta gäller i synnerhet när det finns ett stort intresse av insyn och granskning från allmänhetens sida. Tillvägagångssättet kan ge upphov till misstankar om att en myndighet försöker kringgå offentlighetsprincipen, vilket i sin tur medför en risk för allvarlig förtroendeskada (jfr JO 2017/18 s. 197, dnr 5883-2015).

Av utredningen har framkommit att flera personer, i tiden innan handlingarna diarieförDes, har begärt att få ta del av dessa. Styrelsen för sjukhuset har inte redogjort för hur framställningarna har hanterats, utöver att det företogs en utredning som visade att handlingar hade skickats hem till den dåvarande sjukhusdirektören. Det framgår inte om sjukhuset underrättat de personer som begärt att få del av handlingarna om att deras begäran inte kunde tillmötesgås samt att de hade rätt att begära myndighetens prövning och ett överklagbart beslut i frågan. Det förhållandet att sjukhuset inte har nämnt något om detta

talar för att någon sådan underrättelse inte har lämnats, men jag kan inte med bestämdhet uttala mig på denna punkt.

Jag vill med anledning av detta poängtera att JO i tidigare beslut har påpekat att den enskilde har rätt att få ett formellt beslut oavsett vad som är grunden för att avslå begäran. Ett sådant beslut ska således lämnas även om grunden är att myndigheten bedömer att handlingarna inte är allmänna. Ett sådant beslut är en förutsättning för att en enskild ska kunna få till stånd en prövning i domstol.

Den powerpoint som presenterades i maj 2023 diarieförde s av sjukhuset nio månader senare, i februari 2024. Utifrån vad sjukhuset anfört förstår jag det som att sjukhuset har bedömt att handlingen var allmän. En registrering ska ske så snart det är praktiskt möjligt och i normalfallet senast påföljande arbetsdag (se bl.a. JO 2007/08 s. 565, dnr 3579-2005). Sjukhuset har således dröjt för länge med att registrera handlingen.

Vad gäller anmälarens begäran om att få del av handlingar som gjordes den 10 april 2024, framgår det av remissyttrandet att begäran hanterades först den 8 maj 2024. Ett sådant dröjsmål är inte acceptabelt.

Karolinska universitetssjukhuset kritiseras för de brister som jag nu påtalat. Dessa brister visar på nödvändigheten av att rutiner ses över och att informationsinsatser kommer till stånd.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Ellinor Gustavsson. I beredningen deltog även byråchefen Dan Johansson.

En myndighet måste ha klart för sig vilka handlingar som begärs ut och pröva rätten till partsinsyn när den enskilde är part

(Dnr 6184-2024)

Beslutet i korthet: En enskild begärde att få ta del av socialtjänstens utredningar i ärenden som avsåg hans barn. Nämnden utgick från att begäran avsåg socialtjänstens skriftliga sammanställningar av utredningsmaterialet.
I beslutet konstaterar JO att en myndighet behöver reda ut vad en begäran om utlämnande av handlingar avser om den är oklar till sin innebörd. Myndigheten kan då även behöva klarlägga vad en enskild menar med vissa begrepp. Inom socialtjänsten kan begreppet ”utredning” ha olika innebörd. Nämnden borde därför ha utrett vad den enskilde menade när han begärde att få ta del av sina barns utredningar. JO är kritisk till att nämnden inte gjorde det.

Den enskilde var part i de ärenden som hans begäran avsåg. Trots det prövades den enbart enligt tryckfrihetsförordningens bestämmelser om utlämnande av allmänna handlingar. JO anser att nämnden även borde ha prövat begäran enligt förvaltningslagens (2017:900), FL, bestämmelse om partsinsyn.

JO konstaterar att när nämnden prövar en begäran enligt bestämmelsen om partsinsyn är det avgörande för bedömningen om materialet har tillförts ärendet. Sådant material som inte har tillförts ärendet kan inte bli föremål

för partsinsyn. En särskild svårighet ligger i att avgöra när exempelvis ett utkast eller en minnesanteckning ska anses tillfört ärendet. En sådan handling, t.ex. ett utkast till beslutsunderlag med bedömningar som sammanställs när utredningsåtgärderna är genomförda, bör enligt JO anses tillförd ärendet endast om den innehåller sakuppgifter som är av betydelse för ärendets avgörande och som inte finns dokumenterade i akten i övrigt. Eftersom nämnden har en långtgående skyldighet att dokumentera sin handläggning av ärenden som rör enskilda och genomförda insatser, borde det inte förekomma att sakuppgifter av den karaktären endast finns antecknade i ett sådant utkast.

Avslutningsvis understryker JO att partsinsynen gäller ett mer omfattande material än vad myndighetens skyldighet att kommunicera beslutsunderlaget enligt 25 § FL gör.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på socialtjänsten i Kungälvs kommun och framförde bl.a. följande. I mitten av juni 2024 begärde han att få ta del av handlingar från sina barns utredningar från socialtjänsten. Han fick dock inte några handlingar. Efter en och en halv vecka tog han kontakt med socialtjänsten på nytt och informerades om att handlingarna inte kunde skickas eftersom utredningarna fortfarande pågick. Han bad om att få de handlingar som fanns tillgängliga men fick samma svar. Därefter fick han ett sms med information om att han skulle få tillgång till barnens akter först efter den 18 augusti 2024, när utredningarna var avslutade.

Utredning

JO begärde att Sociala myndighetsnämnden i Kungälvs kommun skulle yttra sig över anmälan.

I sitt yttrande redogjorde nämnden för handläggningen och uppgav bl.a. följande. Den 25 juni 2024 kontaktade AA socialtjänsten och uppgav att han veckan innan hade begärt att få ta del av utredningarna i sina barns ärenden för att få del av socialtjänstens bedömningar. Dagen efter skickade socialtjänsten ett sms till AA i vilket det framgick att utredningarna pågick och inte var sammanställda. Han informerades även om att beslutsunderlagen skulle kommuniceras så snart de var sammanställda och att utredningarna skulle vara klara i augusti 2024. AA:s begäran avsåg handlingar som inte var upprättade. Enligt nämndens bedömning hade hanteringen av begäran varit skyndsam. AA borde dock ha fått information om möjligheten att begära myndighetens prövning och att han kunde få ett skriftligt beslut för att kunna överklaga.

AA fick tillfälle att lämna synpunkter på yttrandet.

I ett beslut den 2 december 2025 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Rättsliga utgångspunkter

En framställan om att få ta del av handlingar kan grundas på antingen tryckfrihetsförordningens, TF, bestämmelser om rätten att ta del av allmänna handlingar eller på förvaltningslagens (2017:900), FL, bestämmelser om partsinsyn. Vilket regelsystem som ska tillämpas, eller om prövningen ska göras enligt båda regelverken, får bedömas utifrån den framställning som den enskilde har gjort.

AA:s begäran avsåg de utredningar som nämnden inlett och som gällde hans två barn. Annat har inte framkommit än att AA var vårdnadshavare och därmed part i socialtjänstens ärenden. Det finns därför anledning för mig att redogöra för båda regelverken.

Utlämnande av allmänna handlingar enligt TF

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet och utlämnande av sådana handlingar finns i 2 kap. TF. Enligt dessa bestämmelser har var och en rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den är inkommen till myndigheten eller upprättad där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess (2 kap. 1–4 §§ TF).

Det finns också bestämmelser om vad som utgör en allmän handling, dvs. vad som avses med en inkommen eller upprättad handling. En handling anses enligt huvudregeln ha kommit in till myndigheten, när den kommit behörig befattningshavare till handa. När det gäller handlingar som har framställts inom myndigheten gäller som huvudregel att en handling anses upprättad när den har expedierats. En handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende som den hänför sig till har slutbehandlats eller, om handlingen inte hänför sig till ett visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt. Därtill anses diarier, journaler och liknande handlingar upprättade när de har färdigställts för anteckning eller införing. (2 kap. 9 och 10 §§ TF).

I 2 kap. 12 § TF anges det under vilka förutsättningar en myndighets minnesanteckning, utkast och koncept ska anses vara en allmän handling.

Den som begär ut en allmän handling som får lämnas ut ska genast eller så snart det är möjligt och utan avgift få ta del av handlingen på stället (2 kap. 15 § TF). Den som önskar ta del av en allmän handling har även rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen till den del handlingen får lämnas ut. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt (2 kap. 16 § TF). JO har i ett flertal beslut uttalat att ett besked i en utlämnandefråga normalt bör lämnas samma dag som framställningen gjordes. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om ett utlämnande får ske. Ett visst ytterligare dröjsmål kan vara ofrånkomligt om framställningen avser eller kräver genomgång av ett omfattande material (se t.ex. JO 2015/16 s. 665, dnr 6276-2012 m.fl.).

För det fall en begäran om att få ta del av en handling helt eller delvis inte kan tillmötesgås ska den som har gjort framställningen underrättas om detta. Den enskilde ska då också informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet

ska kunna överklagas (6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL). JO har i tidigare beslut påpekat att den enskilde har rätt att få ett sådant formellt beslut oavsett vad som är grunden för att avslå begäran (se t.ex. JO 2015/16 s. 628, dnr 6600-2013). Den enskilde har alltså rätt att få ett överklagbart beslut exempelvis om ställningstagandet grundas på att den begärda handlingen inte är allmän (se JO 2013/14 s. 569, dnr 1249-2012). Ett sådant beslut ska vara motiverat och försett med anvisning om hur det kan överklagas (32 och 33 §§ FL).

Rätten till partsinsyn enligt FL

Ett av förvaltningslagens övergripande syften är att den ska värna den enskildes rättssäkerhet. Det är därför av central betydelse att en part i ett ärende ges tillgång till allt material som ligger till grund för beslutet i ärendet. Insynen är i princip obegränsad och omfattar allt beslutsunderlag i form av handlingar och annat utredningsmaterial. Utöver allmänna och offentliga handlingar omfattar rätten till insyn även sådana handlingar som inte är allmänna enligt TF:s bestämmelser. Dessutom omfattar insynen handlingar vars innehåll är skyddat av sekretess. Vidare gäller som en förutsättning för partsinsynen att det material som en part vill ta del av har tillförts ärendet. (Se prop. 2016/17:180 s. 78–81.) Bestämmelsen om partsinsyn finns i 10 § FL och gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL.

Partsinsynen innebär alltså en rätt att ta del av det material som har tillförts ett ärende oavsett om handlingarna är allmänna eller inte. En part kan därför, till skillnad mot vad som gäller enligt TF, även ha rätt att ta del av handlingar som inte har nått det stadium som krävs för att det ska kunna anses som allmänna handlingar. (Se JO 2003/04 s. 389, dnr 1318-2002.)

Det är myndigheten som vid en begäran om partsinsyn måste ta ställning till om materialet har tillförts ärendet och i sådana fall omfattas av rätten till partsinsyn. Om en handling har getts in till en myndighet från t.ex. en part är det tydligt att materialet har tillförts ärendet. När det gäller material som myndigheten själv tagit fram eller författat är det däremot inte lika enkelt att avgöra vad som ska anses ha tillförts ärendet. Ordet tillförts ska nämligen inte uppfattas så att varje handling som faktiskt finns i ett ärendes akt[7] utan vidare ska anses tillförd ärendet. En part kan därför inte göra anspråk på att få se allt som förvaras i akten. Det är ytterst myndigheten som avgör t.ex. i vilken utsträckning sådana handlingar som minnesanteckningar och föredragningspromemorior har sådan betydelse för avgörandet att de bör tillföras ärendet. (Se prop. 2016/17:180 s. 80 men även Lundmark och Säfsten, Förvaltningslagen – en kommentar, version 1C, publicerad i JUNO den 26 augusti 2024, kommentaren till 10 § FL.)

När det särskilt gäller bedömningen om minnesanteckningar eller andra uppteckningar som avses i 2 kap. 12 § TF omfattas av en parts rätt till insyn uttalades i förarbetena till 1971 års förvaltningslag att en sådan handling borde anses tillförd ärendet om den innehöll sakuppgifter som var av betydelse för

[7] Med akt avses här de handlingar och material som hör till ett visst ärende, oavsett om dessa är samlade eller finns på olika platser och om akten är fysisk eller digital.

ärendets avgörande. I de fall t.ex. en föredragningspromemoria, utöver rättslig reglering, endast innehöll en sammanställning av redan kommunicerat sakmaterial, kunde det bara undantagsvis finnas skäl att föra promemorian till ärendet före avgörandet. (Se prop. 1971:30 del 2 s. 442.)

Vid bedömningen av om ett material ska anses ha tillförts ärendet eller inte måste myndigheten även beakta syftet med regleringen i 10 § FL, vilket är att ge parten en möjlighet att skaffa sig en fullständig insyn i allt material som finns i ärendet. Partsinsynen ska dels ge parten möjlighet att skaffa sig kunskap om vad som tillförts ärendet i sak, dels kunna användas för att kontrollera att handläggningen sker på ett korrekt sätt, t.ex. att inget relevant material saknas i akten. (Se prop. 2016/17:180 s. 78 och 294 f.) Dessutom kan insynsrätten ha betydelse som komplement till bestämmelsen i 25 § FL om kommunikation av utredningsmaterialet.

En begäran från part om att få ta del av material i ett ärende ska handläggas i enlighet med de allmänna regler som gäller för myndigheternas serviceskyldighet och ärendehantering (6 och 9 §§ FL). Liksom när det gäller en begäran om att få ta del av allmänna handlingar enligt TF ska alltså en framställan från en part om att få ta del av material som har tillförts ärendet behandlas skyndsamt (se JO 2003/04 s. 389).

Bedömning

Inriktningen på min granskning

Inledningsvis vill jag klargöra att JO främst granskar att myndigheterna har handlagt ärenden på ett korrekt sätt. JO kan inte ändra myndigheters beslut och uttalar sig i regel inte om huruvida en myndighets ställningstagande är riktigt i sak. Det finns inte anledning för mig att frångå den principen i detta fall. Jag kommer således inte att uttala mig om huruvida AA borde ha fått ta del av de begärda handlingarna eller inte.

Min granskning är i stället inriktad på nämndens hantering av AA:s begäran. Jag kommer i det följande att utveckla min syn på nämndens handläggning av AA:s framställan och hur den borde ha hanterats.

Skyldigheten att utreda vilket material som en begäran om utlämnande av handlingar avser

När en myndighet mottar en begäran om att få ta del av handlingar är det viktigt att den klargör vad begäran avser. Det är en fördel såväl för myndigheten som för den enskilde. Om det finns oklarheter i fråga om vilka handlingar som begäran avser måste myndigheten alltså reda ut den saken. Den åtgärd som ligger närmast till hands är att myndigheten kontaktar den som gjort framställan i syfte att klarlägga vilka handlingar som han eller hon vill ta del av. Myndigheten kan i det skedet också behöva klarlägga vad den enskilde menar med vissa begrepp.

Inom socialtjänstens verksamhet används begreppet ”utredning” för att beteckna det förfarande som ska inledas när socialnämnden får information om något som skulle kunna leda till en åtgärd av nämnden (se 14 kap. 2 § socialtjänstlagen [2025:400] och motsvarande bestämmelse i den numera upphävda

11 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453]). De åtgärder som vidtas under handläggningen och dokumenteras i ärendet blir en del av utredningen.[8] När begäran avser ”utredningar” inom socialtjänsten åligger det därför enligt min mening nämnden att reda ut vad den enskilde menar med begreppet. Nämnden ska därvid ta ställning till huruvida framställningen omfattar det färdigställda beslutsunderlaget som innehåller socialtjänstens förslag till beslut eller samtliga handlingar och sådant material som avser dokumenterade åtgärder som vidtagits under utredningens gång, dvs. hela akten.

AA har i sin anmälan till JO uppgett att han begärde att få ta del av handlingar från sina barns utredningar och att han – efter att ha fått besked om att utredningarna pågick och att han därför inte kunde få ta del av handlingarna – bad om att få sådana handlingar som redan fanns tillgängliga. Nämnden har å sin sida framfört att AA begärde att få ta del av de utredningar i barnens ärenden som skulle komma att läggas till grund för nämndens beslut. Eftersom meningarna går isär här, är det alltså inte klarlagt vad AA faktiskt sade eller vad han menade när han gjorde framställningen om att få ta del av de begärda handlingarna. Av nämndens yttrande framkommer emellertid inte något som tyder på att nämnden var oklar över vilka handlingar som AA begärde att få ta del av. Det kan bara förklaras av att nämnden utan vidare utgått från att AA:s begäran avsåg socialtjänstens skriftliga sammanställningar av utredningsmaterialet.

Oavsett hur det förhåller sig med den saken är det dock klart att AA begärde att få ta del av socialtjänstens utredningar. Mot bakgrund av att begreppet ”utredning” kan ha olika innebörder är min bedömning att nämnden, i syfte att undvika ett missförstånd, borde ha klarlagt vad AA menade när han begärde att få ta del av sina barns utredningar. Jag är kritisk till att nämnden inte gjorde det.

Prövningen enligt TF

Det framgår inte av utredningen om AA tydligt angav med stöd av vilket regelverk som han begärde att få ta del av handlingarna. Nämnden har heller inte berört den frågan i sitt yttrande till JO. Enligt nämndens bedömning kunde handlingarna inte lämnas ut eftersom de inte var sammanställda och upprättade. AA borde därför ha fått möjlighet att enligt 6 kap. 3 § OSL begära myndighetens prövning.

Det ligger närmast till hands att uppfatta nämnden som att prövningen endast gjordes utifrån regleringen i 2 kap. 12 § andra stycket TF och att skälet till att handlingarna inte lämnades ut var att nämnden ansåg att de utgjorde arbets-

[8] Av 14 kap. 3 § SoL (2025:400) följer att handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av insatser som huvudregel ska dokumenteras. Dokumentationsskyldigheten gäller även beslut och åtgärder i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. Se även 11 kap. 5 § i den numer upphävda socialtjänstlagen (2001:453). Socialnämndens skyldighet att dokumentera följer även av Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS (SOSFS 2014:5). I 4 kap. 9 § i föreskrifterna anges bl.a. att åtgärder som vidtas vid handläggning av ett ärende eller vid genomförande eller uppföljning av en insats fortlöpande och utan oskäligt dröjsmål ska dokumenteras i journalen. Detsamma gäller faktiska omständigheter och händelser av betydelse för handläggningen av ett ärende eller för genomförandet eller uppföljningen av en insats.

material och inte var allmänna. Nämnden har anfört att AA inte informerades om möjligheten att få ett skriftligt beslut som han kunde överklaga. Jag är kritisk till den bristfälliga handläggningen i det avseendet.

Skyldigheten att pröva en begäran enligt FL:s bestämmelse om partsinsyn

Annat har inte framkommit än att AA i egenskap av vårdnadshavare var part i de ärenden som hans begäran avsåg. Under sådana omständigheter har det enligt min mening ålegat nämnden att pröva AA:s begäran utifrån båda regelverken, dvs. även enligt bestämmelsen i 10 § FL om rätt till partsinsyn.

För nämndens prövning enligt den bestämmelsen är det avgörande om handlingar och annat utredningsmaterial har tillförts ärendet. Sådant material som i det enskilda fallet inte kan anses ha blivit tillfört ärendet, kan inte heller bli föremål för partsinsyn. Bedömningen ska göras utifrån materialets karaktär vid tidpunkten för begäran och den kan falla ut på olika sätt beroende på vad det är för slags material som parten vill ta del av.

Om materialet har getts in till myndigheten från t.ex. en part eller annan myndighet, är det tydligt att materialet ska anses ha tillförts ärendet. Om materialet däremot består av sådant som myndigheten själv tagit fram är gränsdragningen svårare. En särskild svårighet ligger i att avgöra när en myndighets minnesanteckningar, utkast, föredragningspromemorior eller liknande ska anses tillförda ärendet. En sådan handling bör enligt min mening som utgångspunkt anses tillförd ärendet endast om den innehåller sakuppgifter som är av betydelse för ärendets avgörande och som inte finns dokumenterade i ärendet i övrigt. Ståndpunkten skiljer sig något åt i förhållande till vad som uttalades i 1971 års förarbeten (se ovan under rubriken Rätten till partsinsyn enligt FL) på så sätt att lagstiftaren då lade betoning på om sakmaterialet hade kommunicerats eller inte. Enligt min mening finns det emellertid inte skäl att fästa sådan vikt vid huruvida materialet kommunicerats eller inte, utan den avgörande omständigheten bör i stället vara om sakuppgifterna har dokumenterats i ärendet. För ett utkast som bara innehåller en sammanställning av sakuppgifter, som samtidigt finns dokumenterade någon annanstans i ärendet, och myndighetens bedömning av sakuppgifterna gäller därför som utgångspunkt att utkastet inte bör anses vara tillfört ärendet. Utkastet kan då inte heller bli föremål för partsinsyn.

Som redogjorts för ovan har nämnden tolkat AA:s begäran som att den avsåg socialtjänstens skriftliga sammanställningar av utredningsmaterialet, dvs. det beslutsunderlag med bedömningar som normalt sammanställs när utredningsåtgärderna är genomförda och utredningen avslutas. Det har inte framgått vad ärendet hos nämnden avsåg för sakfrågor. Ett exempel på en sådan skriftlig sammanställning av beslutsunderlaget som socialtjänsten tar fram är en s.k. BBiC-utredning. I den sammanfattar socialtjänsten de sakuppgifter som tillkommit i ärendet, anger sina ståndpunkter och slutsatser samt föreslår hur nämnden bör besluta i ärendet. Nämndens sätt att uttrycka sig i yttrandet till JO om att handlingarna ännu inte var sammanställda och upprättade kan inte förstås på annat sätt än att handlingarna vid tidpunkten för begäran bara hade karaktären av utkast.

När det gäller ett utkast till beslutsunderlag med bedömningar som sammanställs när utredningsåtgärderna är genomförda, bör en sådan handling i enlighet med vad jag konstaterat ovan alltså anses tillförd ärendet endast om den innehåller sakuppgifter som är av betydelse för ärendets avgörande och som inte finns dokumenterade i akten i övrigt. Eftersom nämnden har en långtgående skyldighet att dokumentera sin handläggning av ärenden som rör enskilda och genomförda insatser, borde det inte förekomma att sakuppgifter av den karaktären endast finns antecknade i ett sådant utkast.

Det anförda ligger också i linje med syftet med partsinsynen. Den ska, som nämnts ovan, ge parten möjlighet att skaffa sig kunskap om vad som tillförts ärendet i sak och kunna användas för att kontrollera att handläggningen sker på ett korrekt sätt. Syftet med partsinsynen är alltså inte att ge parten en möjlighet att få veta vilka bedömningar en myndighet kan komma att göra innan ärendet kommunicerats enligt 25 § FL. Så länge ett utkast till en sådan handling endast innehåller sakuppgifter som finns dokumenterade i akten, en redogörelse för rättslig reglering och nämndens bedömning, torde handlingen enligt min mening alltså inte kunna anses ha tillförts ärendet, och därför inte heller ge en part rätt till insyn.

För det fall nämnden hade prövat AA:s begäran enligt 10 § FL skulle den alltså först ha behövt ta ställning till om innehållet i utredningarna kunde anses ha tillförts barnens ärenden. Om nämnden hade kommit fram till att så var fallet, så hade materialet omfattats av AA:s rätt till partsinsyn. Nämnden hade då haft att pröva om det enligt 10 kap. 3 § OSL fanns något hinder mot att låta AA ta del av materialet. Om nämnden i stället hade bedömt att materialet inte hade tillförts ärendet, borde AA ha meddelats ett skriftligt beslut och fått en anvisning om hur det kunde överklagas. Ett sådant beslut skulle även ha meddelats AA om nämnden efter en prövning kommit fram till att materialet inte kunde lämnas ut enligt 10 kap. 3 § OSL.

Som framgått ovan förstår jag det som att nämnden överhuvudtaget inte prövade om AA kunde få del av utredningarna enligt bestämmelsen om partsinsyn trots att han var part i de ärenden som hans begäran avsåg. Nämnden borde ha gjort en sådan prövning. Jag är kritisk till att så inte skedde.

Förhållandet mellan FL:s bestämmelser om partsinsyn och kommunikation

Mot bakgrund av vad nämnden anfört i sitt yttrande, finns i detta sammanhang anledning att understryka att det material som myndigheten är skyldig att kommunicera med den enskilde enligt 25 § FL inte nödvändigtvis omfattar samma material som rätten till partsinsyn enligt 10 § FL avser. Enligt 25 § FL ska en myndighet innan den fattar ett beslut i ett ärende, om det inte är uppenbart obehövligt, underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet. Myndigheten får dock avstå från sådan kommunikation i vissa fall. Underrättelseskyldigheten gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL.

Medan partsinsynen enligt 10 § FL omfattar allt material som har tillförts ett ärende, tar alltså kommunikationsskyldigheten i 25 § FL sikte på allt material som är av betydelse för beslutet. Partsinsynen gäller således ett mer

omfattande material än vad myndighetens skyldighet att kommunicera beslutsunderlaget gör. Partsinsynen förutsätter därtill att parten är aktiv och själv begär att få insyn i ett ärende. Regleringen i 25 § FL innebär i stället ett krav på myndigheten att se till att parten får del av material och får tillfälle att yttra sig över det.

Avslutning

Nämndens handläggning och den bedömning som redovisats i yttrandet visar på en bristande kunskap om hur en enskilds begäran om att ta del av handlingar ska hanteras i de fall han eller hon också är part i de ärenden som begäran rör. I yttrandet har nämnden uppgett att den har för avsikt att uppdatera sina rutiner om att lämna ut handlingar i pågående ärenden. Jag förutsätter att det omfattar hanteringen av såväl utlämnande av allmänna handlingar enligt TF som rätten till partsinsyn enligt FL.

Jag har denna dag fattat ytterligare ett beslut som gäller en socialnämnds hantering av en begäran om utlämnande av handlingar (dnr 7391-2024).

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Ellinor Gustavsson. I beredningen deltog även tf. byråchefen Maria Karlströms.

En socialnämnd utredde inte vilka handlingar som en begäran om utlämnande avsåg och prövade inte den enskildes rätt till partsinsyn

(Dnr 7391-2024)

Beslutet i korthet: En enskild begärde att få ta del av handlingar i ett ärende där han var part. Nämnden synes ha varit av uppfattningen att begäran inte var tillräckligt specificerad men vidtog trots det inte någon åtgärd för att klargöra vilka handlingar som framställan avsåg. I beslutet konstaterar JO att en myndighet behöver reda ut vad en begäran om utlämnande av handlingar avser om det är oklart vilka handlingar som den enskilde vill få del av. JO är kritisk till att nämnden inte gjorde det.

Vid ett senare möte framställde den enskilde sin begäran på nytt och enligt nämnden avsåg den då en utredning. Den enskilde fick besked om att utredningen inte var klar och att han skulle få del av den i samband med kommuniceringen. Eftersom begreppet ”utredning” inom socialtjänsten kan ha olika innebörd anser JO att nämnden även vid det tillfället borde ha tagit reda på vilka handlingar som den enskilde efterfrågade. Nämnden får kritik för att den inte klargjorde den saken.

Den enskilde fick inte del av några handlingar eftersom nämnden ansåg att det som begäran avsåg utgjorde arbetsmaterial som inte kunde lämnas ut. Nämnden får därför också kritik för att den inte informerade den enskilde om möjligheten att enligt 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) begära myndighetens prövning och få ett överklagbart beslut.

Trots att den enskilde var part i det ärende som begäran rörde prövades den enbart enligt tryckfrihetsförordningens bestämmelser om utlämnande av

allmänna handlingar. JO anser att nämnden även borde ha prövat framställan enligt förvaltningslagens (2017:900) bestämmelse om partsinsyn och är kritisk till att det inte skedde.

Avslutningsvis understryker JO att en myndighet inte kan underlåta att pröva en parts begäran om att ta del av handlingar enbart på grund av att beslutsunderlaget i ärendet ska kommuniceras.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på socialtjänsten i Ängelholms kommun och framförde i huvudsak följande. Den 21 mars 2024 begärde han per mejl att få ta del av de journalanteckningar och mötesanteckningar som rörde honom i en utredning som pågick. Han efterfrågade handlingarna på nytt vid ett möte den 3 april 2024. När anmälan till JO gjordes, den 25 augusti 2024, hade han fortfarande inte fått några handlingar.

Utredning

JO begärde att Familje- och utbildningsnämnden i Ängelholms kommun skulle yttra sig över anmälan.

I sitt yttrande redogjorde nämnden för handläggningen och anförde bl.a. följande. Den 21 mars 2024 begärde AA i ett mejl att få ta del av journaler. Det gjorde AA också vid ett möte den 3 april 2024 och det framkom då att det som han efterfrågade var utredningen. AA informerades om att handläggaren arbetade med utredningen men att den inte var klar. Den 29 maj 2024 skickade handläggaren ett mejl till AA om att utredningen var klar och den kommunicerades sedan till AA den 12 juni 2024. Enligt nämndens bedömning lämnades de efterfrågade handlingarna ut inom rimlig tid.

AA kommenterade yttrandet.

I ett beslut den 2 december 2025 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Rättsliga utgångspunkter

En framställan om att få ta del av handlingar kan grundas på antingen tryckfrihetsförordningens, TF, bestämmelser om rätten att ta del av allmänna handlingar eller på förvaltningslagens (2017:900), FL, bestämmelser om partsinsyn. Vilket regelsystem som ska tillämpas, eller om prövningen ska göras enligt båda regelverken, får bedömas utifrån den framställning som den enskilde har gjort.

Det har inte framkommit annat än att AA i egenskap av vårdnadshavare var part i det ärende som han begärde ut handlingar i. Det finns därför anledning för mig att redogöra för båda regelverken.

Utlämnande av allmänna handlingar enligt TF

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet och utlämnande av sådana handlingar finns i 2 kap. TF. Enligt dessa bestämmelser har var och en rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den är

inkommen till myndigheten eller upprättad där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess (2 kap. 1–4 §§ TF).

Det finns också bestämmelser om vad som utgör en allmän handling, dvs. vad som avses med en inkommen eller upprättad handling. En handling anses enligt huvudregeln ha kommit in till myndigheten, när den kommit behörig befattningshavare till handa. När det gäller handlingar som har framställts inom myndigheten gäller som huvudregel att en handling anses upprättad när den har expedierats. En handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende som den hänför sig till har slutbehandlats eller, om handlingen inte hänför sig till ett visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt. Därtill anses diarier, journaler och liknande handlingar upprättade när de har färdigställts för anteckning eller införing. (2 kap. 9–10 §§ TF.)

I 2 kap. 12 § TF anges det under vilka förutsättningar en myndighets minnesanteckning, utkast och koncept ska anses vara en allmän handling.

Den som begär ut en allmän handling som får lämnas ut ska genast eller så snart det är möjligt och utan avgift få ta del av handlingen på stället (2 kap. 15 § TF). Den som önskar ta del av en allmän handling har även rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen till den del handlingen får lämnas ut. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt (2 kap. 16 § TF). JO har i ett flertal beslut uttalat att ett besked i en utlämnandefråga normalt bör lämnas samma dag som framställningen gjordes. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om ett utlämnande får ske. Ett visst ytterligare dröjsmål kan vara ofrånkomligt om framställningen avser eller kräver genomgång av ett omfattande material (se t.ex. JO 2015/16 s. 665, dnr 6276-2012 m.fl.).

För det fall en begäran om att få ta del av en handling helt eller delvis inte kan tillmötesgås ska den som har gjort framställningen underrättas om detta. Den enskilde ska då också informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas (6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL). JO har i tidigare beslut påpekat att den enskilde har rätt att få ett sådant formellt beslut oavsett vad som är grunden för att avslå begäran (se t.ex. JO 2015/16 s. 628, dnr 6600-2013). Den enskilde har alltså rätt att få ett överklagbart beslut exempelvis om ställningstagandet grundas på att den begärda handlingen inte är allmän (se JO 2013/14 s. 569, dnr 1249-2012). Ett sådant beslut ska vara motiverat och försett med anvisning om hur det kan överklagas (32 och 33 §§ FL).

Rätten till partsinsyn enligt FL

Ett av förvaltningslagens övergripande syften är att den ska värna den enskildes rättssäkerhet. Det är därför av central betydelse att en part i ett ärende ges tillgång till allt material som ligger till grund för beslutet i ärendet. Insynen är i princip obegränsad och omfattar allt beslutsunderlag i form av handlingar och annat utredningsmaterial. Utöver allmänna och offentliga handlingar omfattar rätten till insyn även sådana handlingar som inte är allmänna enligt TF:s bestämmelser. Dessutom omfattar insynen handlingar vars innehåll är skyddat av

sekretess. Vidare gäller som en förutsättning för partsinsynen att det material som en part vill ta del av har tillförts ärendet. (Se prop. 2016/17:180 s. 78–81.) Bestämmelsen om partsinsyn finns i 10 § FL och gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL.

Partsinsynen innebär alltså en rätt att ta del av det material som har tillförts ett ärende oavsett om handlingarna är allmänna eller inte. En part kan därför, till skillnad mot vad som gäller enligt TF, även ha rätt att ta del av handlingar som inte har nått det stadium som krävs för att de ska kunna anses som allmänna handlingar. (Se JO 2003/04 s. 389, dnr 1318-2002.) Dessutom kan insynsrätten ha betydelse som komplement till bestämmelsen i 25 § FL om kommunikation av utredningsmaterialet.

Partsinsynen ska dels ge parten möjlighet att skaffa sig kunskap om vad som tillförts ärendet i sak, dels kunna användas för att kontrollera att handläggningen sker på ett korrekt sätt, t.ex. att inget relevant material saknas i akten. (Se prop. 2016/17:180 s. 78.) En begäran från part om att få ta del av material i ett ärende ska handläggas i enlighet med de allmänna regler som gäller för myndigheternas serviceskyldighet och ärendehantering (6 och 9 §§ FL). Liksom när det gäller en begäran om att få ta del av allmänna handlingar enligt TF ska alltså en framställan från en part om att få ta del av material som har tillförts ärendet behandlas skyndsamt (se JO 2003/04 s. 389).

Bedömning

Inriktningen på min granskning

Inledningsvis vill jag klargöra att JO främst granskar att myndigheterna har handlagt ärenden på ett korrekt sätt. JO kan inte ändra myndigheters beslut och uttalar sig i regel inte om huruvida en myndighets ställningstagande är riktigt i sak. Det finns inte anledning för mig att frångå den principen i detta fall. Jag kommer således inte att uttala mig om huruvida AA borde ha fått ta del av de begärda handlingarna eller inte.

Min granskning är i stället inriktad på nämndens handläggning av AA:s begäran. Jag kommer i det följande att utveckla min syn på nämndens handläggning av AA:s framställan och hur den borde ha hanterats.

Nämnden borde ha klarlagt vilka handlingar som AA ville ta del av

När en myndighet mottar en begäran om att få ta del av handlingar är det viktigt att den klargör vad begäran avser. Det är en fördel såväl för myndigheten som för den enskilde. Om det finns oklarheter i fråga om vilka handlingar som begäran avser måste myndigheten alltså reda ut den saken. Den åtgärd som ligger närmast till hands är att myndigheten kontaktar den som gjort framställan i syfte att klarlägga vilka handlingar som han eller hon vill ta del av.

AA har i sin anmälan uppgett att han den 21 mars 2024 begärde att få ta del av journal- och mötesanteckningar. I sitt yttrande till JO har nämnden å sin sida framfört att AA:s begäran inte var specificerad på något annat vis än att den avsåg journaler. Trots att nämnden tycks ha varit av uppfattningen att begäran inte var tillräckligt specificerad har det inte framkommit att nämnden vidtog

någon åtgärd för att reda ut vad AA menade och vilka handlingar som han ville ta del av. I enlighet med vad jag har anfört ovan borde nämnden skyndsamt ha kontaktat AA för ett klargörande i frågan. Jag är kritisk till att nämnden inte gjorde det.

Vidare har AA i sin anmälan uppgett att han även vid mötet den 3 april 2024 begärde att få ta del av journal- och mötesanteckningar. Nämnden har å sin sida anfört att AA då begärde att få ta del av utredningen. Eftersom nämnden och AA har lämnat oförenliga uppgifter är det inte klarlagt vad AA faktiskt sade eller vad han menade vid mötet. Nämnden verkar emellertid ha varit av uppfattningen att det var utredningen som begäran avsåg.

Jag har i ett annat beslut denna dag (dnr 6184-2024) behandlat frågor som rör en socialnämnds handläggning av en begäran om utlämnande av handlingar. I det beslutet har jag uttalat att en myndighet, när den ska reda ut vad en begäran avser, även kan behöva klarlägga vad den enskilde menar med vissa begrepp. När det särskilt gäller begreppet ”utredning” inom socialtjänsten har jag i det beslutet anfört följande.

Inom socialtjänstens verksamhet används begreppet ”utredning” för att beteckna det förfarande som ska inledas när socialnämnden får information om något som skulle kunna leda till en åtgärd av nämnden (se 14 kap. 2 § socialtjänstlagen [2025:400] och motsvarande bestämmelse i den numera upphävda 11 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453]). De åtgärder som vidtas under handläggningen och dokumenteras i ärendet blir en del av utredningen.[9] När begäran avser en ”utredning” inom socialtjänsten åligger det därför enligt min mening nämnden att reda ut vad den enskilde menar med begreppet. Nämnden ska därvid ta ställning till huruvida framställningen omfattar det färdigställda beslutsunderlaget som innehåller socialtjänstens förslag till beslut eller samtliga handlingar och sådant material som avser dokumenterade åtgärder som vidtagits under utredningens gång, dvs. hela akten.

I det nu aktuella fallet var nämndens uppfattning att det som AA ville ta del av var en utredning. Nämnden borde därför, i syfte att undvika missförstånd, ha frågat AA vad han menade med begreppet och på det sättet kunnat klargöra vilka handlingar som hans begäran avsåg. Detta gör sig särskilt gällande eftersom AA begärde helt andra handlingar i sitt mejl den 21 mars 2024. Jag är även kritisk till att nämnden inte gjorde det.

[9] Av 14 kap. 3 § SoL (2025:400) följer att handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av insatser som huvudregel ska dokumenteras. Dokumentationsskyldigheten gäller även beslut och åtgärder i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. Se även 11 kap. 5 § i den numera upphävda socialtjänstlagen (2001:453). Socialnämndens skyldighet att dokumentera följer även av Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS (SOSFS 2014:5). I 4 kap. 9 § i föreskrifterna anges bl.a. att åtgärder som vidtas vid handläggning av ett ärende eller vid genomförande eller uppföljning av en insats fortlöpande och utan oskäligt dröjsmål ska dokumenteras i journalen. Detsamma gäller faktiska omständigheter och händelser av betydelse för handläggningen av ett ärende eller för genomförandet eller uppföljningen av en insats.

Nämnden borde ha informerat AA om hans rätt att få ett överklagbart beslut vid prövningen enligt TF

Det framgår inte av utredningen om AA angav med stöd av vilket regelverk som han begärde att få ta del av handlingarna. Nämnden har heller inte berört den frågan i sitt yttrande till JO men har hänvisat till att arbetsmaterial, t.ex. anteckningar, koncept och utkast, inte är allmänna handlingar så länge arbetet eller ärendet pågår. Det ligger därför närmast till hands att förstå nämnden på så sätt att den vid en tillämpning av 2 kap. 12 § andra stycket TF ansåg att några handlingar inte kunde lämnas ut eftersom de inte var allmänna.

Som jag har redovisat ovan har en enskild rätt att få ett överklagbart beslut om en begärd handling inte lämnas ut på grund av att den inte är allmän. AA borde alltså ha fått information om möjligheten att enligt 6 kap. 3 § OSL begära myndighetens prövning och få ett beslut. Det har inte framkommit att AA fick någon sådan information och jag utgår därmed från att så inte heller skedde. Jag är kritisk till nämndens bristfälliga handläggning i det avseendet.

Nämnden borde även ha prövat AA:s begäran enligt FL:s bestämmelse om partsinsyn

Jag har ovan konstaterat att AA i egenskap av vårdnadshavare var part i det ärende som hans begäran avsåg. Under sådana omständigheter har det enligt min mening ålegat nämnden att pröva AA:s begäran utifrån båda regelverken, dvs. även enligt bestämmelsen i 10 § FL om rätt till partsinsyn. Det finns inte något som tyder på att nämnden gjorde det. Nämnden borde ha gjort en sådan prövning och jag är kritisk till att så inte skedde.

Jag kommer inte att göra några uttalanden om vad en prövning enligt 10 § FL borde ha resulterat i. Som jag har redovisat har jag idag fattat ytterligare ett beslut om en socialnämnds hantering av en begäran om utlämnande av handlingar (dnr 6184-2024). I det beslutet har jag även utvecklat min syn på vad som bör beaktas när en nämnd, som i detta fall, har att pröva en begäran enligt bestämmelsen om partsinsyn i FL.

Jag vill dock i detta sammanhang framföra följande. I sin anmälan till JO har AA uppgett att han begärde att få ta del av journal- och mötesanteckningar. Partsinsynen är obegränsad och omfattar allt beslutsunderlag i form av handlingar och annat utredningsmaterial. Den omfattar även handlingar som inte är allmänna enligt TF:s bestämmelser. Sådana handlingar som AA har uppgett att han begärde att få ta del av skulle alltså kunna vara sådant material som omfattas av rätten till partsinsyn.

Nämnden har också anfört att den vid mötet informerade AA om att utredningen inte var klar och att den vid ett senare tillfälle kommunicerades till honom. Det finns med anledning av det skäl för mig att upplysa nämnden om följande.

Enligt 25 § FL ska en myndighet innan den fattar ett beslut i ett ärende, om det inte är uppenbart obehövligt, underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet. Myndigheten får dock avstå från sådan kommunikation i vissa fall. Underrättelseskyldigheten gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL.

Bestämmelsen om partsinsyn enligt 10 § FL innebär att den som är part har rätt att ta del av allt material som har tillförts ett ärende. Regeln i 25 § FL om kommunikation tar i stället sikte på allt material som är av betydelse för beslutet. Partsinsynen gäller således ett mer omfattande material än vad myndighetens skyldighet att kommunicera beslutsunderlaget gör. En myndighet kan därför inte underlåta att pröva en parts begäran om att ta del av handlingar enbart på grund av att beslutsunderlaget i ärendet ska kommuniceras.

Avslutning

I sitt yttrande har nämnden redogjort för sin handläggning och bedömning enligt vissa bestämmelser i TF och OSL. Det framstår som att nämnden över huvud taget inte har reflekterat över hur en enskilds begäran om att ta del av handlingar ska hanteras i de fall han eller hon också är part i det ärende som begäran rör. Nämndens handläggning och den bedömning som redovisats i yttrandet visar på en bristande kunskap om hur en begäran om utlämnande ska hanteras. Detta måste nämnden komma till rätta med. Jag förutsätter därför att nämnden vidtar åtgärder för att se till att det finns tillräcklig kunskap inom förvaltningen både vad gäller utlämnande av allmänna handlingar enligt TF och rätten till partsinsyn enligt FL.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Malin Jonasson. I beredningen deltog även tf. byråchefen Maria Karlströms.

Uttalanden med anledning av att en myndighet hänvisat en anställd till att själv gå in i myndighetens system och ta del av handlingar som den anställde begärt ut

(Dnr 9982-2024)

Beslutet i korthet: En kommun fick in en begäran om att få ta del av allmänna handlingar från en person som var anställd i kommunen. Personen hänvisades till att själv gå in i myndighetens system och ta del av handlingarna.

Utredningen ger i det aktuella fallet inte stöd för att de handlingar som begärdes ut verkligen var allmänna. JO gör därför inte någon bedömning av om kommunens handläggning var förenlig med tryckfrihetsförordningen. JO gör i stället generella uttalanden om att en myndighet, när en anställd begärt ut en allmän handling, inte kan hänvisa den anställde till att själv gå in i myndighetens system och ta del av handlingen.

Anmälan

I en anmälan till JO den 5 november 2024 klagade AA på att Leksands kommun inte hade lämnat ut allmänna handlingar. Av anmälan med bilagor framgick bl.a. följande.

I april 2024 var AA anställd i kommunen men han saknade tillgång till sitt mejlkonto. Han begärde därför av kommunen att få del av mejl- och chattkon-

versationer som han hade haft med en avdelningschef. Trots att han upprepade begäran flera gånger lämnades inga handlingar ut. Efter ytterligare en påminnelse i oktober 2024 fick han avslag på begäran med hänvisning till att handlingarna inte längre fanns förvarade hos kommunen annat än som säkerhetskopia.

Utredning

JO hämtade in handlingar i ärendet och begärde därefter att Kommunstyrelsen i Leksands kommun skulle yttra sig över anmälan.

Kommunstyrelsen förde fram bl.a. följande om handläggningen.

AA gav in en begäran om handlingar till registraturen den 8 april 2024. Han hade då lämnat ifrån sig sin arbetsdator och tjänstetelefon men hade fortfarande behörighet till sitt mejlkonto. Begäran skickades till den berörda avdelningschefen. När registraturen följde upp om ärendet hade hanterats var svaret att AA var anställd i kommunen och själv hade tillgång till de begärda handlingarna. I samband med att AA hade kontakt med en annan tjänsteman inom kommunen meddelade han att han ännu inte hade fått ut handlingarna. Under den efterföljande hanteringen hänvisades AA vid flera tillfällen till att själv gå in i kommunens system för att ta del av de begärda handlingarna. Ärendet föll sedan mellan stolarna.

AA återkom i oktober 2024 med en ny begäran om att få del av handlingarna. Då hade emellertid både AA och den berörde avdelningschefen avslutat sina anställningar och deras mejlkonton fanns därför inte längre kvar.

Kommunstyrelsen redovisade bl.a. följande bedömning.

Det ska inte spela någon roll för handläggningen av en begäran om allmänna handlingar om den har gjorts av en person som är anställd. I detta fall var dock situationen ovanlig då den anställde begärde ut handlingar som han själv hade varit med och framställt, i ett system som han fortfarande hade behörighet och tillgång till. Han hade i formell mening handlingarna i sin vård och begäran rörde mejlväxling som han själv var part i. Med hänsyn till rätten till partsinsyn bedömdes det inte finnas risk för att något som inte fick lämnas ut skulle röjas. Formen för utlämnande valdes efter dialog med AA. Att hänvisa en anställd till att själv gå in på sitt mejlkonto och ta del av begärda handlingar kan vara ett sätt att hantera ett utlämnande på om det ges tillräcklig information om hur det ska göras. Avsikten med förfarandet var inte att försvåra utlämnandet, utan att vara transparent.

Kommunstyrelsen beklagade att det tog så lång tid att handlägga ärendet att berörda mejlkonton hann bli borttagna.

AA kommenterade yttrandet. Han tillbakavisade bl.a. uppgifterna om att det förts en dialog om formen för utlämnande.

I ett beslut den 24 juni 2025 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Bedömning

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Den som begär ut en allmän handling som får

lämnas ut ska genast eller så snart det är möjligt och utan avgift få ta del av handlingen på stället på ett sådant sätt att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. Den som begär det har också rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt. (2 kap. 15 och 16 §§ TF)

AA:s begäran avsåg mejl och chattmeddelanden som – såvitt framkommit av utredningen – hade skickats internt mellan honom och hans chef. Det finns därför anledning att inledningsvis säga något om regleringen om vad som är en allmän handling.

En handling är allmän, om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet (2 kap. 4 § TF). En handling anses ha upprättats hos en myndighet, när den har expedierats. En handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende som den hänför sig till har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till ett visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt. (2 kap. 10 § första stycket TF) Att ett mejl har skickats mellan tjänstemän inom en myndighet innebär inte i sig att handlingen är att anse som färdigställd och därmed upprättad enligt tryckfrihetsförordningen (HFD 2013 ref. 86).

Jag förstår remissvaret som att kommunstyrelsen utgått från att den aktuella korrespondensen utgjorde allmänna handlingar. AA:s begäran avsåg mejl- och chattkonversationer med en chef inom kommunen. Det framstår alltså inte som att det har varit fråga om handlingar som kommit in till myndigheten eller expedierats från den. Det har inte heller kommit fram att det vidtagits några åtgärder som medför att handlingarna ska anses färdigställda eller att de hade någon ärendeanknytning.

Utredningen ger således inte stöd för att AA:s begäran verkligen avsåg allmänna handlingar. Jag gör därför inte någon bedömning av hur handläggningen i detta fall förhåller sig till de krav som ställs i tryckfrihetsförordningen. Jag uttalar mig i stället i generella termer om det fallet när en myndighet hänvisar en person som också är anställd, till att själv gå in i myndighetens system och ta del av allmänna handlingar som begärts ut.

Handlingsoffentligheten enligt tryckfrihetsförordningen bygger på att en handling som begärs ut ska tas fram och tillhandahållas av en tjänsteman, som före utlämnandet ska pröva om handlingen är allmän och offentlig (se t.ex. Bohlin, Offentlighetsprincipen, nionde uppl. s. 113). Myndigheten har ett långtgående ansvar att tillhandahålla handlingen på ett sådant sätt att sökanden kan tillgodogöra sig innehållet i den. Att det kan finnas andra möjligheter för sökanden att få del av handlingen fråntar inte myndigheten det ansvaret. När det är fråga om en allmän handling som ska lämnas ut enligt tryckfrihetsförordningen kan en myndighet således inte enbart hänvisa en sökande som är anställd vid myndigheten till att själv ta fram handlingen genom sin egen åtkomst till myndighetens system.

Det som i övrigt har kommit fram i ärendet ger inte anledning till någon åtgärd eller ytterligare uttalande från min sida.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Madeleine Sjödin. I beredningen deltog även byråchefen Charlotte Håkansson.

Polismyndigheten nekade en person att avbilda allmänna handlingar i ett polishus som var ett skyddsobjekt

(Dnr 10252-2024)

Beslutet i korthet: En person som tog del av allmänna handlingar på plats i ett polishus nekades att fotografera handlingarna på grund av att avbildningsförbud rådde i delar av huset.

JO uttalar att ett beslut om avbildningsförbud, oavsett om beslutet grundar sig på skyddslagen eller är av administrativ art, inte kan befria en myndighet från de grundlagsfästa kraven på handlingsoffentlighet. Om det fanns hinder mot att låta personen fotografera handlingarna där de lämnades ut borde personen ha getts möjlighet att avbilda handlingarna på en annan plats.

Polismyndigheten kritiseras för att utlämnandet inte hanterades i enlighet med tryckfrihetsförordningens krav.

Anmälan

I en anmälan till JO den 14 november 2024 förde AA fram klagomål mot Polismyndigheten. Han var kritisk till att han hade nekats att fotografera allmänna handlingar som han tog del av på plats i ett polishus. När han ifrågasatte lagligheten av förbudet hänvisade polisen i receptionen och tjänstgörande stationsbefäl till direktiv från den jurist som hade beslutat om utlämnande av handlingarna.

Till sin anmälan bifogade AA ett mejl som den ansvariga juristen hade skickat till honom ett par dagar innan besöket på polisstationen. Även i mejlet angavs att AA inte skulle få fotografera handlingarna om han tog del av dem på plats.

Utredning

Polismyndigheten (juristen BB) yttrade sig den 13 mars 2025, efter att ha hämtat in upplysningar från berörda befattningshavare.

Av Polismyndighetens redogörelse och den övriga utredningen hos JO framgår bl.a. följande.

AA begärde den 4 november 2024 ett myndighetsbeslut rörande en begäran om utlämnande av allmänna handlingar. Juristen CC fick ärendet fördelat till sig.

CC kontaktade AA för att fråga hur han ville ta del av handlingarna. AA ville inte ha kopior av handlingarna utan de kom överens om att AA ett par dagar senare skulle få ta del av handlingarna på plats i polishusets reception.

CC lämnade myndighetsbeslutet och de aktuella handlingarna i receptionen tillsammans med några nedtecknade instruktioner kring utlämnandet. Av instruktionerna framgick bl.a. att AA inte fick fotografera handlingarna.

AA tog del av handlingarna i polishuset den 13 november 2024. Detta skedde i ett anmälningsrum i anslutning till receptionen. I samband med det uttryckte han önskemål om att få fotografera handlingarna, vilket han nekades. När AA bad att få tala med stationsbefälet, polisinspektören DD, förklarade

hon att de följer direktiv från rättsavdelningen, vilka i det här fallet innebar ett förbud mot att fotografera handlingarna. Den polis som arbetade i receptionen kontaktade CC efter besöket och informerade honom om att AA hade varit väldigt missnöjd över det inträffade.

CC har inför Polismyndighetens yttrande till JO uppgett bl.a. följande. Anledningen till att han gav instruktioner om att AA inte fick fotografera handlingarna var att han och hans kollegor hade informerats om att det aktuella polishuset numera är ett skyddsobjekt och att det råder fotoförbud i vissa delar av huset. Dagen efter AA:s besök i polishuset lyfte han frågan med några juristkollegor och gjorde vissa utredningar för att säkerställa att han hade gjort en korrekt bedömning. Han konstaterade att rättsläget kring avbildningsförbud kopplat till skyddsobjekt i samband med utlämnande av allmän handling på plats framstod som oklart. Han informerade därför sin gruppchef om händelsen och sina bedömningar. I samråd med gruppchefen kontaktade han AA samma dag och redogjorde för sin bedömning gällande fotoförbudet samt erbjöd honom att avgiftsfritt få handlingarna skickade till sig. AA verkade uppskatta återkopplingen och den föreslagna lösningen. CC skickade handlingarna direkt efter samtalet.

Polismyndigheten upplyste i sitt yttrande att det aktuella polishuset enligt beslut från länsstyrelsen är ett skyddsobjekt enligt skyddslagen, men att beslutet inte är förenat med ett sådant särskilt beslut om avbildningsförbud som kan fattas enligt 7 § andra stycket samma lag. Enligt uppgift från chefen för det aktuella lokalpolisområdet fanns däremot ett muntligt verksamhetsbeslut om avbildningsförbud innanför skalskyddet i lokalerna.

Vidare uppgav Polismyndigheten att polisregionen i februari 2025 fattade beslut om avsteg från avbildningsförbudet rörande ett mötesrum i polishuset. Syftet med beslutet var enligt myndigheten att inrätta en plats där avbildning av allmänna handlingar kan ske.

Därtill beslutade polisregionen i mars 2025 om avbildningsförbud innanför skalskyddet i polishusets lokaler. I beslutet anges att det formaliserar det muntliga verksamhetsbeslutet om avbildningsförbud.

Polismyndighetens beslut bifogades yttrandet.

Polismyndigheten redovisade följande rättsliga reglering.

Tryckfrihetsförordningen

Av 2 kap. 15 § första stycket tryckfrihetsförordningen … (TF) framgår det att den som begär ut en allmän handling som får lämnas ut genast eller så snart det är möjligt och utan avgift ska få ta del av handlingen på stället. En handling får även skrivas av, avbildas eller tas i anspråk för ljudöverföring.

Den som önskar ta del av en sådan handling har även rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen till den del den får lämnas ut, vilket följer av 2 kap. 16 § TF. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt.

Skyddsobjekt och avbildningsförbud

Skyddslagen ger ett förstärkt skydd för vissa byggnader, anläggningar, områden och andra objekt (skyddsobjekt) mot viss grov brottslighet (se 1, 3 och 4 §§ skyddslagen …).

Enligt 7 § andra stycket skyddslagen kan det genom ett särskilt beslut införas ett förbud mot att göra avbildningar av skyddsobjektet. För en

överträdelse av avbildningsförbudet är det, enligt 30 a § skyddslagen, föreskrivet ett straffansvar.

Normhierarki

Om en rättsregel av lägre rang bryter mot, ”kolliderar med”, en rättsregel av högre rang så ska som princip den av högre rang ha företräde och tillämpas, jfr. 8 kap. 18 § regeringsformen samt 8 kap. 14–17 §§ regeringsformen.

Polismyndighetens handbok om offentlighet och sekretess

I Polismyndighetens handbok om offentlighet och sekretess (PM 2022:3) finns stöd för hanteringen och handläggningen av ärenden om utlämnande av allmän handling. Handboken syftar till en rättsenlig, effektiv och enhetlig hantering av dessa ärenden hos myndigheten.

I avsnitt 2.3.9.1 anges följande. Sökanden har rätt att avbilda handlingarna om det inte har ställts upp ett förbehåll om förbud mot detta. Avbildning kan ske med t.ex. mobilkamera, egen skanner eller genom att uppgifterna skrivs av. Utlämnande med förbehåll beslutas av jurist vid rättsavdelningen.

Polismyndigheten gjorde därefter följande bedömning.

Utredningen visar att AA ville använda sin grundlagsstadgade rätt att avbilda allmänna handlingar. Trots detta nekades han med hänvisning till att det rådde avbildningsförbud i den lokal där Polismyndigheten hade anvisat honom att ta del av handlingarna.

Att AA:s rätt att avbilda de aktuella handlingarna begränsades med hänvisning till det muntliga verksamhetsbeslutet om avbildningsförbud är inte godtagbart eftersom AA:s rätt enligt tryckfrihetsförordningen i detta fall står över det aktuella förbudet som myndigheten hänvisat till. Polismyndigheten konstaterar att det inte heller varit fråga om ett sådant meddelat förbehåll som i vissa fall möjliggör avsteg från rätten att få avbilda en allmän handling. Enligt Polismyndighetens mening borde AA, när han gav uttryck för att han önskade att avbilda handlingarna med sin mobilkamera, erbjudits att få ta del av handlingarna på en plats där avbildning var möjlig. Polismyndigheten beklagar det inträffade.

Det framgår av utredningen att AA dagen efter han besökte Polismyndigheten fick de aktuella handlingarna avgiftsfritt skickade till sig. Den bristfälliga hanteringen har således inte lett till några konkreta följder i det aktuella ärendet. Det i sig innebär dock inte att det inträffade kan anses ursäktligt.

Som tidigare nämnts har det muntliga beslutet om avbildningsförbud i den aktuella lokalen nu formaliserats genom ett skriftligt beslut. Detta formella beslut påverkar inte myndighetens skyldighet att erbjuda en annan lämplig plats för den som vill avbilda en allmän handling.

Polismyndigheten uppgav vidare att en liknande händelse hade inträffat i en annan polisregion och att man därför även där hade fattat beslut om undantag från avbildningsförbudet. Enligt Polismyndigheten har frågan uppmärksammats såväl regionalt som nationellt och ett nationellt arbete ska initieras för att undvika situationer som den nu aktuella.

I ett beslut den 22 oktober 2025 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Var och en har en grundlagsskyddad rätt att ta del av allmänna handlingar. Bestämmelser om det finns bl.a. i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF).

En allmän handling som får lämnas ut, dvs. som inte omfattas av sekretess, ska tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt. Det ska ske på stället och utan avgift. Handlingen får även skrivas av, avbildas eller tas i anspråk för ljudöverföring. (Se 2 kap. 15 § första stycket TF.) Att en handling får avbildas innebär att sökanden har rätt att fotografera den (se Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen [17 juni 2025, version 31, JUNO], kommentaren till bestämmelsen).

Det förhållandet att en myndighetsbyggnad utgör ett skyddsobjekt enligt skyddslagen befriar inte myndigheten från skyldigheten att uppfylla de grundlagsfästa kraven på handlingsoffentlighet. I förarbetena till skyddslagen betonas särskilt att allmänhetens rätt att anonymt få ta del av allmänna handlingar på plats hos en myndighet måste säkerställas (se prop. 2009/10:87 s. 37 och 68).

Bedömning

Juristen CC har förklarat att hans direktiv om att inte låta AA fotografera handlingarna hade sin grund i den information han hade fått om att polishuset var ett skyddsobjekt och att det rådde ett fotoförbud i delar av huset.

Polismyndigheten har i sin bedömning hänvisat till ett muntligt verksamhetsbeslut om avbildningsförbud.

Ett administrativt beslut av detta slag kan självfallet inte begränsa en myndighets skyldigheter enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Inte heller hade ett avbildningsförbud enligt skyddslagen befriat myndigheten från de grundlagsfästa kraven på handlingsoffentlighet. Om det enligt Polismyndigheten fanns något hinder mot att AA fotograferade handlingarna i receptionen eller i anslutande utrymmen borde han ha getts möjlighet att avbilda handlingarna på en annan plats.

Polismyndigheten kritiseras för att AA:s begäran inte hanterades i enlighet med tryckfrihetsförordningens krav.

Jag ser positivt på att Polismyndigheten avser inleda ett nationellt arbete för att se till att något liknande inte ska inträffa igen.

Avslutningsvis vill jag säga att jag är mycket frågande till att det administrativa beslutet om avbildningsförbud inte dokumenterades vid beslutstidpunkten. Min granskning har dock inte avsett de beslut om avbildningsförbud i lokalerna som har fattats av Polismyndigheten.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Johanna Nilsson. I beredningen deltog även byråchefen Nils Västberg.

Utformningen av en kommuns digitala tjänst för utlämnande av allmänna handlingar som kräver e-legitimation har inte ansetts förenlig med anonymitetsskyddet i tryckfrihetsförordningen

(Dnr 10735-2024)

Beslutet i korthet: På kommunens hemsida används en tjänst för framställningar om allmänna handlingar som kräver e-legitimation.

JO uttalar att en digital tjänst med e-legitimering inte får utformas som ett förstahandsalternativ för tillgången till allmänna handlingar och medföra att andra kontaktvägar kommer i skymundan eller diskrimineras på något annat sätt.

Kommunstyrelsen kritiseras bl.a. för att utformningen av tjänsten inte är förenlig med anonymitetsskyddet i tryckfrihetsförordningen.

Anmälan

AA anmälde Kristinehamns kommun den 28 november 2024 och förde fram följande.

När man ska begära en allmän handling från kommunen blir man vidarebefordrad till en självservicefunktion för att skapa en beställning. För att sedan skapa en beställning tvingas man logga in via bank-id. Med kommunens egna ord så används bank-id ”för att kommunen ska vara säker på vem det är som använt e-tjänsten”. Detta går rakt emot att man har rätt att vara anonym vid utkrävande av allmän handling.

Till anmälan fogade AA bilder på information från kommunens hemsida och ett mejl i vilket en tjänsteman hänvisade honom till kommunens digitala självservice.

Utredning

Kommunstyrelsen i Kristinehamns kommun (tf. enhetschefen BB) yttrade sig den 6 mars 2025 och uppgav följande.

AA begärde via mejl ut lönelistor innehållande personuppgifter. För att kunna hantera personuppgifter på ett säkert sätt har kommunen en e-tjänst för sådana framställningar. AA hänvisades dit. AA återkom och meddelade att han ville vara anonym varpå registrator vidarebefordrade mejlet till kommunens HR-avdelning som hanterade begäran och lämnade ut handlingarna. Kommunen har därmed hanterat AA:s begäran och hans önskemål om att vara anonym.

Kommunens e-tjänst har förtydligats med hur den som vill vara anonym ska gå till väga för att begära ut en handling. På hemsidan anges nu följande under rubriken ”Rätt att vara anonym”.

> Den som begär ut handlingar har rätt att vara anonym. För att begära ut anonymt kan du ringa kommunens växel på 0550-880 00 eller kontakta kommunen@kristinehamn.se. Ange i meddelandet till kommunen att du vill vara anonym. Eventuell betalning av handlingarna sker då kontant.

AA gavs möjlighet att kommentera kommunens yttrande.

I ett beslut den 10 juni 2025 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Bedömning

Utformningen av kommunens självservice är inte förenlig med anonymitetsskyddet

En myndighet får inte på grund av att någon begär att få ta del av en allmän handling efterforska vem denne är eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om det finns hinder mot att handlingen lämnas ut (2 kap. 18 § tryckfrihetsförordningen, anonymitetsskyddet). En myndighet kan därför inte kräva att en enskild legitimerar sig som ett villkor för att framställa en begäran om allmän handling eller för att ta del av en sådan handling.

Det finns inget förbud mot att en myndighet som en service erbjuder en digital tjänst för utlämnande av allmänna handlingar. Om det tydligt framgår att det finns andra sätt att göra en begäran om utlämnande ser jag inget hinder mot att den digitala tjänsten förutsätter e-legitimering. Det är dock viktigt att myndigheten formulerar sig omsorgsfullt så att en enskild inte ges uppfattningen att uppgifter om dennes identitet måste lämnas för att en begäran överhuvudtaget ska kunna ges in. Det är även lämpligt att myndigheten tydligt upplyser hur en begäran kan göras av den som vill vara anonym.

En digital tjänst med e-legitimering får alltså inte utformas som ett förstahandsalternativ för tillgången till allmänna handlingar och medföra att andra kontaktvägar kommer i skymundan eller diskrimineras på något annat sätt.

Kommunens självservice för allmänna handlingar är utformad på så sätt att den enskilde direkt länkas till en inloggning med e-legitimation. Där finns också information om att legitimeringen används för att kommunen ska vara säker på vem som använder e-tjänsten. Utformningen är inte förenlig med tryckfrihetsförordningens anonymitetsskydd.

Informationen på webbplatsen är missvisande

Det är positivt att kommunen efter JO:s remiss har justerat informationen på sin hemsida om rätten att vara anonym. Jag ser trots det anledning att påtala att även enskilda som inte önskar vara anonyma har möjlighet att per telefon eller via mejl begära ut handlingar. Dessutom har enskilda enligt tryckfrihetsförordningen alltid rätt att göra sådana framställningar på plats hos myndigheten.

Informationen på kommunens webbplats är alltså fortfarande inte helt rättvisande. Brister i informationen till den som vill ta del av allmänna handlingar kan leda till att den som överväger att begära ut en handling väljer att inte göra det. Det finns därför anledning att understryka vikten av att den information som en myndighet lämnar till enskilda är tydlig och korrekt.

Hanteringen av AA:s begäran

AA gav in sin begäran till myndigheten via mejl, men han hänvisades till att i stället göra begäran via kommunens självservice på hemsidan.

JO har tidigare uttalat att en begäran kan ställas till vem som helst inom en myndighet. Den som vill ta del av handlingar har ingen skyldighet att vända sig till en särskilt inrättad utlämningsfunktion med sin begäran. Om begäran om att ta del av handlingar kommer in till myndigheten via någon annan kontaktväg än den som anvisats är det myndighetens uppgift att hantera den. (JO 2024 s. 26, dnr 3055-2023, och JO 2024 s. 242, dnr 1274-2023)

I stället för att hänvisa AA till att göra en ny begäran via självservicen på kommunens hemsida borde kommunen skyndsamt ha tagit ställning till om de begärda handlingarna kunde lämnas ut.

Kritik

Kommunstyrelsen i Kristinehamns kommun kritiseras för att självservicen för tillgången till allmänna handlingar är utformad på ett sätt som inte är förenligt med anonymitetsskyddet och för att AA:s begäran inte behandlades i enlighet med tryckfrihetsförordningens krav. Jag förutsätter att kommunen ändrar självservicens utformning och informationen på webbplatsen om hur en begäran om allmänna handlingar kan göras.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Johanna Cervin-Ellqvist. I beredningen deltog även byråchefen Charlotte Håkansson.

En regionstyrelse har dröjt med att diarieföra en visselblåsarrapport och inte heller uppfyllt sina skyldigheter att biträda JO i utredningen

(Dnr 1493-2025)

Beslutet i korthet: En visselblåsarrapport kom in till Region Blekinge den 2 juli 2024. Rapporten diarieförde dock först den 28 oktober 2024, eller nästan fyra månader senare. JO konstaterar att ett sådant dröjsmål givetvis är helt oacceptabelt och kritiserar regionstyrelsen för det.

I yttrande till JO angav regionstyrelsen först att ärendet diarieförde den 10 juli 2024. Det framkom därefter bland annat genom uppgifter i media att rapporten visserligen diarieförde då men endast under några minuter. Efter att JO begärt ett förnyat yttrande har regionstyrelsen medgett att en fullständig diarieföring skedde den 28 oktober 2024.

Det går inte med stöd av utredningen att dra slutsatsen att regionstyrelsen medvetet har försökt vilseleda JO. Regionstyrelsen har dock inte uppfyllt sina skyldigheter enligt regeringsformen att biträda JO i utredningen, något som JO ser allvarligt på. Regionstyrelsen kritiseras även för detta.

Avslutningsvis uttalar JO att regionens hantering har medfört spekulationer om att den önskat dölja något i rapporten och att det finns en risk för förtroendeskada och kvarstående misstro.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 8 februari 2025 klagade AA på att Region Blekinge dröjt nästan fyra månader med att diarieföra en rapport avseende en visselblåsarutredning. Rapporten var daterad den 2 juli 2024 och av en bilaga till anmälan framgick att AA fått svar från en registrator att rapporten diarieförde den 28 oktober 2024.

Utredning

JO kontaktade regionen för att hämta in upplysningar om när rapporten kom in till myndigheten. En registrator kunde inte svara på vilken dag som rapporten kom in men uppgav att det kan ha dröjt innan rapporten diarieförde.

JO:s remiss

JO begärde den 28 april 2025 att Regionstyrelsen i Region Blekinge skulle yttra sig över anmälan. Regionstyrelsen skulle även ange när den aktuella rapporten kom in till myndigheten.

Regionstyrelsens yttrande den 5 juni 2025

Regionstyrelsen förde fram i huvudsak följande.

Rapporten delgavs regionens hanteringsgrupp för visselblåsarärenden den 2 juli 2024. Den överlämnades samma dag, enligt rutin, av säkerhetschefen som företrädare för gruppen till regiondirektören i egenskap av ansvarig för vidare hantering av ärendet. Rapporten kom in till regionen när den kom behörig befattningshavare tillhanda den 2 juli 2024 och utgjorde därmed en allmän handling. Då rapporten omfattas av sekretess skulle den ha registrerats så snart den kommit behörig tjänsteperson tillhanda, i normalfallet senast påföljande arbetsdag. Det är regionstyrelsens uppfattning att handläggningen av ärendet har brustit vilket är olyckligt.

Under rubriken ”Synpunkter från berörda befattningshavare” angavs att ärendet diarieförde den 10 juli 2024.

Kommentar från anmälaren m.m.

AA gav den 9 juni 2025 in en skrivelse i vilken han förde fram bl.a. följande. Det stämmer inte att rapporten diarieförde den 10 juli 2024. Han har tagit del av ett utkast till regionens yttrande till JO. I det medgav regionen att rapporten diarieförde den 28 oktober 2024. AA bifogade en tidigare version av förslag till yttrande samt en logg från ärendehanteringssystemet.

JO tog under juni 2025 även del av uppgifter i media om att den aktuella rapporten diarieförde den 10 juli 2024 men drogs tillbaka efter två minuter.

JO:s återremiss

JO begärde den 26 juni 2025 att regionstyrelsen skulle yttra sig på nytt och tydliggöra bl.a. vad som avsågs med att ”ärendet diarieförde den 10 juli 2024” och ge in en logg för det aktuella ärendet.

Regionstyrelsens yttrande den 4 september 2025 m.m.

Regionstyrelsen förde fram i huvudsak följande.

Handlingen diarieförde s första gången den 10 juli 2024. Loggen visar att dokument med tillhörande fil då skapas samt att visselblåsarrapporten diarieförs och får status diarieförd. Loggen visar vidare att status ändrades från diarieförd till reserverad två minuter senare.

Statusändringen betyder inte att något tagits bort ur systemet, däremot innebär den ändrade statusen att ärendet gått från att vara en inkommen handling till att vara ett inte färdigställt arbetsmaterial. Åtkomst i ärendehanteringssystemet till ett dokument med status reserverad har endast ansvarig handläggare, eventuell medhandläggare och medarbetare med systemrollen registrator.

Av den kompletterande redogörelse som lämnats av säkerhetschefen framkommer att enligt då gällande arbetssätt hade den person som berördes av ett visselblåsarärende rätt att delges rapportens slutsats innan utredningen ansågs färdigställd och därmed skulle diarieföras. I direkt anslutning till diarieföringen den 10 juli 2024 upptäcktes att sådan delgivning av rapporten inte hade skett. Rapporten fick då status reserverad i avvaktan på att delgivning skulle ske. Efter att delgivning väl skedde under hösten diarieförde s visselblåsarärendet den 28 oktober 2024.

Det skedde alltså en diarieföring den 10 juli 2024, men endast under två minuter. Detta uppdagades vid en fördjupad analys av loggarna i ärendehanteringssystemet och kom regionstyrelsen till handa med mycket kort framförhållning inför regionstyrelsens beslut om yttrande till JO. Utifrån det underlag som fanns vid styrelsens första svar till JO kunde inte regionen säga att diarieföringen som skett den 10 juli 2024 inte var korrekt. Det är oavsett detta regionstyrelsens uppfattning att dokumenthanteringen inte skett på ett fullgott sätt och inte heller tydligt nog beskrivits i tidigare svar till JO.

Dåvarande regiondirektör har uppgett att enligt då gällande rutin så var det inte regiondirektörens ansvar att diarieföra rapporten, utan ansvaret låg på hanteringsgruppen.

Regionstyrelsens bedömning är fortsatt att handläggningen av ärendet och rapporten brustit, vilket är olyckligt. Rapporten kom in till regionen den 2 juli 2024 och en fullständig diariehantering skedde först den 28 oktober 2024. Det är ett flertal olyckliga omständigheter som sammanfallit; en kombination av dåvarande arbetssätt, en rutin som pekat ut ansvar för en grupp i stället för en funktion, en otydlighet i den interna kommunikationen som grundar sig till del i hög arbetsbelastning samt en större organisatorisk förändring i regionen.

Det är regionstyrelsens bestämda uppfattning att ett förbättringsarbete behöver inledas för att ytterligare förbättra förutsättningarna för en god dokumenthantering och hög lagefterlevnad. Regionstyrelsen har också reviderat rutinen för visselblåsarärenden. En extern part har övertagit ansvaret till större del och den tidigare hanteringsgruppen har upplösts.

AA kommenterade yttrandet.

I ett beslut den 17 november 2025 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Bedömning

Diarieföringen av rapporten

Rättslig reglering

En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet. En handling anses ha kommit in till en myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. (2 kap. 4 § och 9 § första stycket tryckfrihetsförordningen, TF.)

Allmänna handlingar ska som utgångspunkt registreras (diarieföras) så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver inte registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats. Om det är uppenbart att en allmän handling är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet, behöver den varken registreras eller hållas ordnad. (5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen.)

JO har tidigare uttalat att registrering i normalfallet bör ske senast påföljande dag eller så snart det är praktiskt möjligt (JO 2009/10 s. 462, dnr 5807-2007, och JO 2007/08 s. 565, dnr 3579-2005).

Genom registrering ges den enskilde möjlighet att kontrollera vilka ärenden och handlingar som finns hos en myndighet. Om handlingar inte registreras eller om registreringen fördröjs inskränks allmänhetens möjlighet till insyn i myndighetens verksamhet (JO 2009/10 s. 462). Det är därför av vikt att en myndighet diarieför handlingar på ett korrekt sätt.

Bedömningen av detta fall

Den aktuella rapporten togs fram av en extern och fristående aktör. Enligt uppgifter från regionstyrelsen kom rapporten in till myndigheten den 2 juli 2024 och utgjorde därmed från och med detta datum en allmän handling (2 kap. 9 § TF). Jag har utgått från detta i min granskning. Det framgår av utredningen att rapporten omfattades av sekretess och att det inte rörde sig om en handling som var undantagen från kravet på registrering. Den skulle alltså diarieföras.

Rapporten var visserligen tekniskt sett diarieförd under ett par minuter den 10 juli 2024. Detta kan dock knappast sägas uppfylla kravet på registrering av allmänna handlingar eller syftet med diarieföringen. Först den 28 oktober 2024 kan rapporten anses korrekt diarieförd, vilket regionstyrelsen också medgett i sitt senare yttrande.

Det tog alltså nästan fyra månader innan rapporten diarieförde. Ett sådant dröjsmål är givetvis helt oacceptabelt. Regionstyrelsen förtjänar kritik för detta.

Jag noterar att det arbetssätt för diarieföring som säkerhetschefen utgick från inte längre tillämpas. Arbetssättet ger därför inte anledning till något uttalande från min sida. Jag vill dock peka på att frågan om huruvida en handling kan anses färdigställd har betydelse för frågan om när en allmän handling kan anses upprättad hos en myndighet (2 kap. 10 § första stycket TF). Det sagda gäller alltså inte handlingar som kommer in till myndigheten på det sätt som skedde i det här fallet.

Skyldigheten att biträda JO i en utredning

Rättslig reglering

JO utövar tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra föreskrifter (13 kap. 6 § regeringsformen.). För att JO ska kunna fullgöra sitt grundlagsfästa tillsynsuppdrag är ett korrekt och fullständigt beslutsunderlag en förutsättning. De som står under JO:s tillsyn är därför skyldiga att lämna de upplysningar och yttranden som JO begär. Bestämmelsen i regeringsformen innebär en skyldighet för myndigheter och enskilda tjänstemän att biträda JO i en utredning. Konstitutionsutskottet har uttalat att det är av stor vikt att denna grundlagsfästa skyldighet alltigenom efterlevs (bet. 2023/24:KU11 s. 18).

För berörda tjänstemän medför grundlagsbestämmelsen en skyldighet att sanningsenligt och utan att dölja något uppge alla sakförhållanden som rör tjänsten och t.ex. ge besked om de tjänsteåtgärder de har vidtagit i form av beslut eller på andra sätt. En befattningshavare kan inte avstå från att lämna upplysningar om dessa har betydelse för JO:s utredning.

Den granskade myndigheten ska utföra en egen utredning och göra det som är möjligt för att klarlägga de sakförhållanden som är aktuella. Om JO i sin remiss ställt frågor ska dessa självfallet besvaras på ett noggrant och uttömmande sätt. Eventuella oklarheter, motsägelser eller luckor i de upplysningar som en befattningshavare lämnat är myndigheten skyldig att avhjälpa bl.a. genom påpekanden och frågor till tjänstemannen (JO 2024 s. 449, dnr 5614-2023).

Bedömningen av detta fall

Regionstyrelsens första yttrande till JO innehöll, under rubriken ”Synpunkter från berörda befattningshavare”, uppgiften att ”ärendet” diarieförts den 10 juli 2024. Efter att JO fått in en skrivelse från AA och tagit del av rapportering i media uppstod skäl att ifrågasätta om uppgiften om diarieföringen stämde. Det kunde också noteras att regionstyrelsen inte berörde uppgiften närmare och att någon annan datumangivelse för diarieföring inte fanns med i yttrandet.

Det var inte heller tydligt om regionstyrelsen menade att rapporten diarieförts den 10 juli 2024 eller om det var något annat som avsågs med att ”ärendet” diarieförts. Regionstyrelsen hade för övrigt överhuvudtaget inte kommenterat uppgiften i anmälan om att rapporten diarieförts den 28 oktober 2024, en uppgift som en registrator vid myndigheten lämnat per mejl till AA och som bifogades JO:s remiss. JO bedömde mot denna bakgrund att det var nödvändigt att begära ett förnyat yttrande från regionstyrelsen.

Efter JO:s återremiss har myndigheten medgett att en fullständig diarieföring skedde den 28 oktober 2024. Uppgiften om diarieföring den 10 juli 2024 var alltså missvisande. Regionstyrelsen har angett att uppgifterna om hur diarieföringen gick till, kom in till styrelsen med mycket kort framförhållning och att man då inte kunde säga att diarieföringen den 10 juli 2024 inte var korrekt.

Om det kommer fram uppgifter som kräver ytterligare utredning ska myndigheten begära anstånd med att yttra sig eller på något annat sätt redovisa detta till JO. Myndigheten kan självfallet inte utan någon närmare kommentar ge in ett bristfälligt eller ofullständigt yttrande.

Utformningen av det första yttrandet kunde ge intrycket att regionstyrelsen valt att utelämna viss information för att dröjsmålet med diarieföringen skulle framstå som kortare än vad som faktiskt var fallet. Jag kan inte med stöd av utredningen dra slutsatsen att regionstyrelsen medvetet har försökt vilseleda JO. Regionstyrelsens agerande har dock medfört att JO behövt begära ett förnyat yttrande vilket har fördröjt granskningen.

Regionstyrelsen har inte uppfyllt sina skyldigheter enligt regeringsformen att biträda JO i utredningen. Jag ser allvarligt på det och regionstyrelsen förtjänar kritik även för detta.

Avslutande uttalande

Den aktuella rapporten hade redan före anmälan till JO uppmärksammats i media. Regionens agerande har medfört spekulationer om att den önskat dölja något i rapporten. Även myndighetens yttranden till JO har kunnat ge det intrycket. Detta har medfört en risk för förtroendeskada och kvarstående misstro mot regionen.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Hanna Hansson. I beredningen deltog även byråchefen Charlotte Håkansson.

En kommun har på sitt intranät uppmanat anställda att utmana offentlighetsprincipen

(Dnr 1524-2025)

Beslutet i korthet: På en kommuns intranät uppmanades de anställda bl.a. att ”utmana offentlighetsprincipen”. JO uttalar att uppmaningen är uppseendeväckande och att den kan ge upphov till misstankar om att kommunen avsiktligt försökt begränsa den grundlagsfästa rätten att ta del av allmänna handlingar och rätten att ta del av uppgifter ur sådana handlingar. JO ser allvarligt på att formuleringen användes på intranätet och kommunstyrelsen kritiseras för det.

Något illegitimt syfte med uppmaningen till de anställda synes enligt JO inte ha funnits. JO erinrar dock kommunen om att de åtgärder som vidtas ska ha stöd i författning och att kommunen har ansvaret för att personalen har den kunskap och erfarenhet som krävs för en korrekt handläggning vid en begäran om utlämnande av en allmän handling.

I ett beslut den 30 oktober 2025 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

JO:s initiativ

I tre anmälningar som kom in till JO i februari 2025 fördes det fram klagomål mot information som Kumla kommun publicerat internt. Enligt en bifogad bild angavs följande på kommunens intranät.

> Vi får fortfarande många mejl där utomstående aktörer begär ut uppgifter samt utger sig att vara studenter, media med mera. Vi ber er därför att vara extra uppmärksamma samt att utmana offentlighetsprincipen genom att inte

> lämna ut uppgifter i största möjliga mån, utan att tillgodose behovet av utlämnade på ett annat sätt, exempelvis genom att man får komma och hämta på plats. Vi vet att detta även påverkar legitima ärenden men det försvårar främst för aktörer som begär ut information kring samhällsviktiga verksamheter i syfte att kartlägga kommunen.
>
> Är du osäker på om mejlet är en bluff eller inte ber vi dig att kontakta vår jurist eller nämndesekreterare samt vidarebefordra mejlet till vår IT-avdelning …

Med anledning av det som kommit fram beslutade jag att utreda saken i det här initiativärendet.

Utredning

Kommunstyrelsen i Kumla kommun uppmanades att yttra sig över informationen på intranätet. I ett yttrande den 16 april 2025 uppgav kommunstyrelsen, med antagande av förvaltningens förslag, bl.a. följande.

De senaste åren har kommunen fått en ökad mängd framställningar som sticker ut. Efter ett inslag i Sveriges Radio sommaren 2023 började man i olika sammanhang att diskutera utlämnande av uppgifter. Det fanns en oro över att lämna ut information som på en aggregerad nivå kunde riskera att skada kommunen, eller i värsta fall Sveriges säkerhet. Även enskildas skydd enligt bl.a. dataskyddsförordningen diskuterades.

Parallellt uppmärksammades att en del framställningar tycktes syfta till att kartlägga svagheter i kommunens organisation. Därför gick kommunen i början av 2024 ut med information till alla chefer om att vara uppmärksamma på mejl med detta syfte. Kort därefter gjorde SVT ett inslag om misstänkt kartläggning av landets elberedskap. På en konferens under våren 2024 fick kommunen information från militären om en stor påverkansaktion där man begärde ut uppgifter och utgav sig för att vara student, media eller annat. Det bekräftade den bild som ledningen haft under nära ett år och man såg ett behov av att informera medarbetare. I maj 2024 publicerades en snarlik nyhet på intranätet, som den som nu uppmärksammats.

På grund av ett cyberangrepp mot kommunen i november 2024 bedömde ledningen att det var angeläget att påminna om den tidigare nyheten. När informationen började cirkulera i lokal media förstod förvaltningen att nyheten kunde misstolkas. Tillsammans med kommunikatörer uppdaterade administrativ chef innehållet.

Administrativa chefen uppgav bl.a. att nyheten aldrig haft för avsikt att begränsa insynen i verksamheten samt att nyheten lett till ökad dialog om bedömningen vid utlämnanden.

Kommunstyrelsen redovisade därefter följande bedömning.

> Syftet har som framkommit ovan varit att främja en rättssäker bedömning av inkomna begäran där Kumla kommun har velat skydda registrerade enligt 21 kap. 7 § OSL [*offentlighets- och sekretesslagen, JO:s anm.*] och kommunens möjligheter att fortsatt upprätthålla samhällsviktig verksamhet i ett otryggt säkerhetsläge.
>
> Kommunledningsförvaltningen har förståelse för att vissa formuleringar och ordval har kunnat leda till missförstånd. Kommunledningsförvaltningens bedömning är att nyheten i praktiken inte har lett till mer än obetydlig

skada för enskilda i enstaka fall, i form av att begärda uppgifter inte lämnats ut på önskat sätt eller att utlämnande av uppgifter har nekats med hänvisning till sekretess. Däremot kan nyheten ha skadat enskildas bild av offentlig verksamhet. Kommunledningsförvaltningen har därför sett över informationen i nyheten på Kumlaportalen redan i samband med att dess innehåll blev känt i media och innan ärendet nådde JO.

Ett annat syfte med nyheten har varit att ändra kulturen från att vi lämnar ut uppgifter utan större eftertanke till att få enskilda medarbetare att tänka ett varv extra i situationer där ett utlämnande kan exponera sårbarheter som ska skyddas enligt 18 kap. 8 eller 13 §§ eller i värsta fall 15 kap. 2 § OSL.

En korrekt prövning, och således ett utmanande av tidigare bedömningar, är av synnerlig vikt ur allmänt intresse då det främst drabbar kommunens invånare om kommunen röjer känsliga uppgifter och därmed utsätter samhällsviktig verksamhet för onödig risk som kan leda till bortfall av kritisk infrastruktur.

Bedömning

Med offentlighetsprincipen menas ofta grundsatsen i 2 kap. tryckfrihetsförordningen om allmänna handlingars offentlighet (se även 6 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen om skyldigheten att lämna uppgifter ur sådana handlingar). Handlingsoffentlighetens ändamål är att garantera rättssäkerheten, effektivitet i förvaltningen och effektivitet i folkstyret. Genom tillgången till allmänna handlingar får allmänheten och massmedierna en allsidig och objektiv information om myndigheternas ärenden och verksamhet i stort. Regleringen möjliggör alltså en fri och konstruktiv debatt i skilda samhällsfrågor samtidigt som den är en väsentlig förutsättning för den medborgerliga kontrollen av att den offentliga makten utövas under lagarna. (Prop. 1975/76:160 s. 70 och prop. 2001/02:70 s. 9.)

Mot den beskrivna bakgrunden är det uppseendeväckande att kommunen uppmanat sina anställda att ”utmana offentlighetsprincipen”. Formuleringen kan ge upphov till misstankar om att kommunstyrelsen avsiktligt försökt begränsa den grundlagsfästa rätten att ta del av allmänna handlingar och rätten att ta del av uppgifter ur sådana handlingar. Detta riskerar att skada förtroendet för myndigheten. Jag ser allvarligt på att formuleringen användes på intranätet och kommunstyrelsen kritiseras för det.

Jag har uppfattat kommunens yttrande som att det inte fanns något illegitimt syfte med uppmaningen till de anställda. I stället har det bland annat handlat om att åstadkomma en mer noggrann sekretessprövning i varje enskilt fall och att motverka försök till kartläggning av skyddsvärda uppgifter hos kommunen. Mot detta har jag ingen invändning i och för sig. Jag vill dock erinra kommunen om att de åtgärder som vidtas ska ha stöd i författning.

Av yttrandet går det också att dra slutsatsen att det inte alltid har gjorts grundliga sekretessprövningar, något som är en väsentlig del av offentlighetsprincipen. Kommunen har ansvaret för att personalen har den kunskap och erfarenhet som krävs för en korrekt handläggning vid en begäran om utlämnande av en allmän handling eller uppgifter ur en sådan handling.

Med dessa uttalanden avslutas ärendet.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Johanna Cervin-Ellqvist. I beredningen deltog även byråchefen Charlotte Håkansson.

Regeringskansliet har inte handlagt framställningar om utlämnande av allmänna handlingar tillräckligt skyndsamt

(Dnr 3792-2025)

Beslutet i korthet: I beslutet uttalar sig JO om huruvida Regeringskansliet har handlagt sju framställningar om utlämnande av allmänna handlingar tillräckligt skyndsamt. Framställningarna hade gjorts av reportrar vid Dagens Nyheter i samband med deras granskning av den dåvarande nationella säkerhetsrådgivaren och personer nära honom.

JO kritiserar Regeringskansliet för att de aktuella framställningarna inte handlagts med den skyndsamhet som tryckfrihetsförordningen kräver. I beslutet framhåller JO vikten av att just Regeringskansliet respekterar den insynsrätt som tryckfrihetsförordningen avser att garantera.

JO anser att Regeringskansliet inte redovisat en tillräckligt utförlig bedömning av de enskilda framställningarna och att detta har försvårat granskningen. JO är kritisk till denna brist.

Anmälan

I en anmälan den 4 april 2025 klagade Dagens Nyheter (DN) på Regeringskansliets handläggning av sju framställningar om allmänna handlingar under oktober 2024–januari 2025. DN uppgav att grunden för anmälan var att myndighetens handläggningstid inte varit förenlig med skyndsamhetskravet i tryckfrihetsförordningen och förde fram bl.a. följande.

Under aktuell period granskade reportrar vid redaktionen uppgifter om dåvarande nationella säkerhetsrådgivaren AA och personer nära honom. Som ett led i arbetet vände sig tidningens medarbetare till Regeringskansliet för att få ut allmänna och offentliga handlingar. I sju fall har Regeringskansliet efterkommit dessa framställningar med ett inte godtagbart dröjsmål.

Utredning

JO begärde att Regeringskansliet skulle yttra sig över det som fördes fram i anmälan. Begäran om yttrande avsåg inte den del av anmälan som rörde e-postloggar för statsministern och hans statssekreterare (jfr 15 § 4 lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän [JO]).

I ett yttrande den 1 september 2025 redogjorde Statsrådsberedningen (rättschefen BB) för relevanta regleringar och rutiner i Regeringskansliet, för omständigheter i allmänhet som påverkat handläggningen samt för handläggningen i de konkreta fallen. Yttrandet återges inte i detta referat.

DN kommenterade yttrandet.

I ett beslut den 23 december 2025 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättsliga utgångspunkter

En begäran om att få en kopia av en allmän handling ska behandlas skyndsamt (2 kap. 16 § andra stycket tryckfrihetsförordningen).

Skyndsamhetskravet innebär att myndigheten normalt sett måste ge ett besked i utlämnandefrågan samma dag som begäran görs. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om handlingen kan lämnas ut. Ett visst ytterligare dröjsmål kan vara ofrånkomligt om begäran avser eller kräver genomgång av ett omfattande material.

Bedömning

Granskningen

Dagens Nyheter (DN) granskade under hösten 2024 och början av 2025 den dåvarande nationella säkerhetsrådgivaren AA och personer nära honom i Regeringskansliet. Som en del i arbetet begärde reportrar vid tidningen att få ta del av allmänna handlingar hos myndigheten. Enligt anmälan har Regeringskansliet inte handlagt framställningarna så skyndsamt som tryckfrihetsförordningen kräver.

Sammanlagt sju framställningar är föremål för JO:s granskning. En av dem gjordes i oktober 2024, fem i slutet av november och i december 2024 samt en i januari 2025. Handlingarna som begärdes var bl.a. anställningsavtal och beslut som säkerhetsrådgivaren fattat, direktmeddelanden i hans tjänstetelefon, e-postloggar och e-postmeddelanden för flera tjänstemän samt fakturor och verifikationer. Fyra av framställningarna rörde ett stort antal handlingar.

Vikten av att kravet på skyndsamhet efterlevs

Den grundlagsfästa handlingsoffentligheten är central i den svenska rättsordningen och ett fundament i vår demokrati. Handlingsoffentlighetens ändamål är att garantera rättssäkerheten samt effektivitet i förvaltningen och i folkstyret. Genom tillgången till allmänna handlingar får allmänheten och massmedierna en allsidig och objektiv information om myndigheternas ärenden och verksamhet i stort. Regleringen möjliggör alltså en fri och konstruktiv debatt i skilda samhällsfrågor samtidigt som den är en väsentlig förutsättning för den medborgerliga kontrollen av att den offentliga makten utövas under lagarna. (Prop. 1975/76:160 s. 70 och prop. 2001/02:70 s. 9.)

För att rätten till insyn inte ska urholkas är det viktigt att handläggningen sker skyndsamt på det sätt som tryckfrihetsförordningen föreskriver. Det får anses vara av särskild betydelse för offentlighetsprincipens genomslag att medier kan bevaka myndigheters handlingar och förmedla uppgifter ur dessa till allmänheten.

Jag vill framhålla att det är särskilt viktigt att just Regeringskansliet respekterar insynsrätten. Risken är annars stor att inte heller andra myndigheter anser sig behöva leva upp till grundlagens krav, vilket på sikt skulle kunna vara ett hot mot handlingsoffentligheten. (JO 2013/14 s. 585, dnr 639-2012 m.fl.)

Handläggningen har inte varit förenlig med kravet på skyndsamhet

Några inledande frågor

Tryckfrihetsförordningens reglering om skyndsamhet vid handlingsutlämnanden är sträng men inte rigid. En bedömning måste göras i varje enskilt fall med beaktande av alla relevanta omständigheter. Varje dröjsmål behöver dock kunna motiveras. Även om det måste godtas att det tar en viss tid att exempelvis identifiera den handling som efterfrågas och göra en sekretessprövning, finns en gräns för hur lång tid sådana åtgärder får ta.

Det kan många gånger vara svårt för JO att bedöma rimligheten i tidsåtgången endast utifrån upplysningen att en viss åtgärd behövt utföras. För att frågan ska få en tillräcklig belysning vid JO:s granskning är det därför av stor betydelse att myndigheten redovisar sin egen bedömning på ett så utförligt sätt som omständigheterna ger anledning till. (13 kap. 6 § regeringsformen och t.ex. JO 2024 s. 449, dnr 5614-2023 och JO 2013/14 s. 585.)

I Regeringskansliets yttrande redogörs för vilka åtgärder som behövt vidtas innan respektive framställning var slutligt behandlad och det uttalas att det funnits flera omständigheter som försvårat en skyndsam hantering. Samtidigt konstateras att flera av framställningarna ändå borde ha besvarats snabbare, men utan att det anges vilka framställningar som därmed avses. Någon närmare och mer precis bedömning av handläggningen av de enskilda framställningarna redovisas inte heller. Detta har försvårat min granskning, och jag är kritisk till denna brist.

I yttrandet anges vidare att den politiska ledningen informeras före ett utlämnande om ett utlämnandeärende bedöms kunna få politiska konsekvenser. Det anges inte närmare om så skett med anledning av någon av de aktuella framställningarna. Jag vill med anledning av detta rent allmänt säga att jag inte ser något principiellt hinder mot att exempelvis en politisk ledning informeras så länge det sker på objektiva grunder och att de krav som gäller för ett handlingsutlämnande inte åsidosätts (JO 2024 s. 233, dnr 10048-2022). Informationsgivningen får alltså inte medföra att ett utlämnande fördröjs.

Min bedömning av Regeringskansliets handläggning

Det har generellt sett tagit lång tid att behandla framställningarna. Jag noterar dock att det förekommit att Regeringskansliet i ett par fall bett om förtydliganden om vilka handlingar som efterfrågades och att ett antal delutlämnanden gjordes. Sådana åtgärder är ägnade att påskynda handläggningen.

Skälen till den långa handläggningstiden har varierat. Statsrådsberedningen har bl.a. pekat på en hög arbetsbelastning och lyft fram att det pågick flera parallella granskningar som rörde den nationella säkerhetsrådgivaren samt att kvalificerade sekretessprövningar behövde göras. Det hänvisas också till missförstånd som orsak till att utlämnanden tagit lång tid.

Jag ifrågasätter inte att organisationen inom Regeringskansliet var pressad och inte heller att noggranna överväganden om sekretess behövde göras. En myndighet som Regeringskansliet måste dock även vid sådana förhållanden

alltid ha en beredskap att hantera framställningar om allmänna handlingar i enlighet med tryckfrihetsförordningens krav.

Med anledning av att missförstånd mellan medarbetare inom Regeringskansliet i flera fall synes ha fördröjt handläggningen vill jag erinra om vikten av att det finns tydliga och väl kända rutiner för handlingsutlämnande. Detta kan vara särskilt värdefullt när trycket på organisationen är högt.

En övergripande iakttagelse är att handlingar inte alltid lämnats ut så snart de tagits fram och sekretessprövats vilket naturligtvis inte är acceptabelt. Till exempel tog det nästan fyra veckor från det att myndigheten var färdig med sekretessprövningen av en tjänstemans e-postmeddelanden till dess att de lämnades ut (framställning 3, som också behandlas nedan).

Vissa handlingar är till sin karaktär sådana att de typiskt sett bör kunna tas fram mycket snabbt. Det gäller till exempel anställningsavtal, fakturor och e-postloggar. Sekretessprövningen bör i normalfallet inte ta någon längre tid. En handläggningstid på en vecka eller mer för en enstaka sådan handling kan i det här fallet inte anses vara godtagbar (framställning 1 och 2). Inte heller är det tillräckligt skyndsamt att det tog fem respektive sex veckor att lämna ut 25 tydligt angivna fakturor och verifikationer (framställning 6).

En framställning gällde sju tjänstemäns e-postloggar under en period om 14 dagar. En e-postlogg innehåller normalt endast en ärendemening och uppgifter om avsändare, mottagare samt tid. Framställningen besvarades genom flera delutlämnanden. Även med beaktande av att det handlade om flera tjänstemäns loggar, att vissa uppgifter i loggarna omfattades av sekretess och att framställningen gjordes i anslutning till jul- och nyårshelgerna borde utlämnandet ha gått att genomföra snabbare än vad som skedde. Ett av utlämnandena skedde efter 18 dagar och två efter tre respektive sex veckor (framställning 5).

Två av framställningarna gällde specifika diarieförda handlingar. Den ena handlingen var på sex sidor och även om en sekretessprövning samt samråd med ett annat departement genomfördes så har jag svårt att se att en handläggning på nästan fyra veckor är godtagbar (framställning 4). I fråga om den andra handlingen har det förts fram att den var åtkomlig för endast en viss medarbetare och att bestämmelser om bland annat förundersökningssekretess aktualiserades. Trots de knapphändiga uppgifterna som lämnats om handlingens omfattning och karaktär, framstår det som att sekretessprövningen borde ha kunnat genomföras snabbare än på de nio dagar som det tog (framställning 7).

Inte heller de begärda e-postmeddelandena från fem tjänstemän lämnades ut tillräckligt skyndsamt (framställning 3). Även denna framställning besvarades genom delutlämnanden, varav två fördröjdes på grund av missförstånd och hög arbetsbelastning. Ett tredje delutlämnande gjordes efter drygt sex veckor. Det omfattade visserligen cirka 130 e-postmeddelanden, varav flera innehöll relativt omfattande bilagor, men handläggningen försenades på grund av en begränsad åtkomst till tjänstemannens e-post under dennes tjänsteresa och semester. Detta är inte en godtagbar anledning till att ett utlämnande av en allmän handling fördröjs. JO har i flera beslut uttalat att en myndighet måste ha tillgång till e-postmeddelanden även när en tjänsteman är frånvarande (t.ex. JO 2002/03 s. 497, dnr 2668-2000).

Sammanfattning och kritik

Även om det finns ett par enskilda delutlämnanden som möjligen kan undantas så är det min samlade bedömning att de aktuella framställningarna inte handlagts med den skyndsamhet som tryckfrihetsförordningen kräver. För detta ska Regeringskansliet kritiseras.

Statsrådsberedningen har fört fram att åtgärder vidtagits i syfte att skapa en mer robust hantering av utlämnandeärenden. Jag ser positivt på det.

Jag har även i ett annat beslut denna dag kritiserat Regeringskansliet för att inte ha levt upp till tryckfrihetsförordningens krav på skyndsamhet vid en begäran om allmän handling (se dnr 5825-2025).

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Johanna Cervin-Ellqvist. I beredningen deltog även byråchefen Sara Johannesson.

Polis, åklagare och tull

Uttalanden med anledning av att en åklagare inte informerade en offentlig försvarare om att den misstänkte anhållits

(Dnr 1376-2024)

Beslutet i korthet: En person som var gripen misstänkt för brott blev förhörd inför åklagarens ställningstagande om ett anhållande. Den misstänkte hade sedan tidigare en offentlig försvarare förordnad för sig. Förhöret genomfördes dock utan att försvararen var närvarande. Efter förhöret anhöll åklagaren den misstänkte. Åklagaren informerade inte försvararen om anhållandet innan en häktningsframställning gjordes.

Enligt JO var det inte förenligt med den misstänktes försvararrättigheter att förhöret genomfördes utan försvararen. Även om det inte finns någon bestämmelse i författning om det, anser JO att åklagaren utifrån omständigheterna borde ha sett till att försvararen informerades om att den misstänkte anhållits. Åklagarens agerande fick konsekvensen att den misstänkte var frihetsberövad i över 48 timmar utan att försvararen kände till det. Detta får anses ha medfört en begränsning i den misstänktes möjligheter att förbereda sitt försvar.

JO är kritisk till hur åklagaren hanterade situationen.

Inledning

Ärendet hos JO rör handläggningen av två förundersökningar vid Göteborgs åklagarkammare där kammaråklagaren AA var undersökningsledare och advokaten BB var förordnad som offentlig försvarare.

Den ena förundersökningen rör CC som den 17 maj 2023 greps misstänkt för olaga frihetsberövande och misshandel. Samma dag hölls ett anhållningsförhör enligt 24 kap. 8 § rättegångsbalken (RB) med honom. BB närvarade inte vid förhöret. Efter förhöret beslutade AA att CC skulle anhållas och två dagar senare begärde han att CC skulle häktas. I begäran stod det att en polis hade underrättat CC och BB om häktningsframställningen.

Den andra förundersökningen rör DD. Han var sedan tidigare häktad i ett mål vid Södertörns tingsrätt. Den 18 oktober 2023 beslutade AA att DD skulle anhållas i sin frånvaro avseende de misstankar som är aktuella i JO:s ärende. Beslutet verkställdes dagen därpå i samband med att häktningen hävdes, och i direkt anslutning till det hölls ett anhållningsförhör med DD. BB var inte närvarande vid förhöret. Efter att häktningen i Södertörns tingsrätts mål hävts, beslutade AA att DD skulle vara fortsatt anhållen. Han begärde sedan vid Göteborgs tingsrätt att DD skulle häktas.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 13 februari 2024 förde advokaten BB fram klagomål mot kammaråklagaren AA. Enligt BB verkade AA medvetet ha

kringgått honom i hans roll som offentlig försvarare för CC respektive DD. BB förde vidare fram i huvudsak följande.

Förundersökningen mot CC

Det var först när tingsrätten den 19 maj 2023 kontaktade honom för att boka in en häktningsförhandling som han fick kännedom om att CC hade frihetsberövats. Frihetsberövandet hade då pågått i över 48 timmar. Han hade inte underrättats om häktningsframställningen. Han ifrågasätter också att han inte informerades om anhållningsbeslutet och att han varken i förväg eller i efterhand informerades om förhöret med CC. Han fick inte möjlighet att närvara vid förhöret och anser att CC fråntogs möjligheten att samråda med sin försvarare samt rätten att pröva frihetsberövandets laglighet med hjälp av sin försvarare.

Förundersökningen mot DD

Det var DD själv som den 19 oktober 2023 informerade honom om anhållandet. Han kontaktade då AA som bekräftade uppgiften. Han ifrågasätter att AA inte informerade honom om beslutet att anhålla DD i dennes frånvaro och att AA dagen därpå inte informerade honom om beslutet att DD skulle vara fortsatt anhållen. Han ifrågasätter även att han inte informerades om förhöret med DD och att han inte gavs möjlighet att närvara vid detta.

Utredning

Inhämtade handlingar

JO hämtade in relevanta handlingar från Polismyndigheten. Av dessa framgår följande.

Förundersökningen mot CC

CC greps under natten och en jouråklagare beslutade tidigt på morgonen om att ett anhållningsförhör skulle hållas. Det framgår inte om jouråklagaren gav några närmare direktiv till förhörsledaren. Det framgår inte heller om förhörsledaren hade kontaktat jouråklagaren för att rådgöra om försvararens närvaro. Enligt förhörsprotokollet inleddes förhöret kl. 11.40 och pågick under drygt en timme. Förhöret var inte begränsat till att delge CC brottsmisstanke, utan han hördes även i sak. Det är antecknat att CC godtog att den del av förhöret som avsåg misshandel hölls utan försvarare. En sådan anteckning finns dock inte när misstanken om olaga frihetsberövande behandlades.

Förundersökningen mot DD

Det var AA som beslutade om anhållningsförhöret med DD. Förhöret pågick i sju minuter och var i allt väsentligt begränsat till att delge DD brottsmisstanke.

Åklagarmyndighetens yttrande

Mot bakgrund av vad som kom fram i de handlingar som hämtats in beslutade JO att utreda handläggningen vid Åklagarmyndigheten och begärde att myndigheten skulle yttra sig.

Åklagarmyndigheten (riksåklagaren EE) inkom med yttrande den 28 maj 2024 efter att upplysningar lämnats av AA och kammarledningen genom chefsåklagaren FF.

Åklagarmyndigheten redogjorde för bakgrund, i huvudsak enligt vad som angetts ovan. Av yttrandet framkommer även att anhållningsförhöret med CC fördröjts eftersom CC var påverkad av berusningsmedel och i behov av läkarvård.

Kammaråklagaren AA uppgav bl.a. följande.

Han övertog ansvaret som undersökningsledare i ärendet som gällde CC den 17 maj 2023. Jouråklagaren hade under natten gett direktiv om att CC skulle delges misstanke i ett s.k. 24:8-förhör. Han noterade vid sitt övertagande av ärendet att CC sedan tidigare förekom som misstänkt i ärendet. Efter att han samrått med den tidigare undersökningsledaren och läst in sig på ärendet, anmäldes det genomförda 24:8-förhöret till honom. Han beslutade då att anhålla CC för de brott som han gripits för under natten. CC godtog att anhållningsförhöret hölls utan försvarare närvarande. I samband med att han begärde CC häktad, instruerade han utredaren att lämna underrättelse om häktningsframställningen och fick bekräftat att det skulle ske. Han fann inte skäl att dessförinnan underrätta BB om att CC var frihetsberövad. Avgörande för den bedömningen var att han inte avsåg att hålla något förhör med CC i tiden mellan anhållningsbeslutet och häktningsframställningen. Eftersom BB redan var förordnad som offentlig försvarare gjordes ingen ny framställan om detta.

Vad gäller DD fick han (AA) under kvällen den 18 oktober 2023 kännedom om att häktningen eventuellt skulle hävas av en annan åklagare. Han anhöll därför DD i dennes frånvaro. Polismyndigheten ombads att skyndsamt verkställa beslutet. När han läste förhörsanteckningarna noterade han att BB inte varit närvarande vid förhöret. Utredaren förklarade att det inte funnits tid för att möjliggöra sådan närvaro med hänsyn till den brådskande situationen. Han (AA) informerade inte BB om beslutet att anhålla DD eftersom det hade kunnat skada utredningen. Sedan han beslutat att anhållandet skulle kvarstå, instruerade han utredaren att informera BB om situationen och hans avsikt att begära DD häktad. BB hann dock kontakta honom innan detta skett.

Varken CC eller DD förhindrades att kommunicera med BB eller att förbereda sina försvar.

Chefsåklagaren FF förde i fråga om CC fram bl.a. att CC avstod från sin rätt att företrädas av försvarare och att det inte var fråga om så allvarliga brott att det inte gick att höra CC utan försvarare. FF uppgav också att det naturligtvis hade varit önskvärt om försvaren underrättats om anhållandet men eftersom CC avstod från att låta sig höras med försvarare och inte hindrades från att kontakta försvararen har CC:s rättigheter inte åsidosatts.

Åklagarmyndigheten redogjorde för rättslig reglering och redovisade därefter följande bedömning.

Ärende A

BB var förordnad som offentlig försvarare för [CC], som var anhållen. Det framgår av handlingarna att BB närvarade vid ett förhör i sak som hölls med [CC]. Därefter hävde en åklagare anhållandebeslutet. Det framgår vidare att [CC], en tid därefter, greps på nytt misstänkt för ny brottslighet och

att ett 24:8-förhör hölls utan att BB närvarade. Enligt klagomålet till JO har inte BB underrättats om tidpunkten för förhöret.

Som framgår ovan [*i Åklagarmyndighetens redogörelse för rättslig reglering, utelämnad här, JO:s anm.*] gäller som huvudregel att en misstänkt person har rätt till biträde av försvarare redan vid det första polisförhöret. Däremot innebär det inte med automatik att en försvarare måste närvara när den misstänkte hörs (jfr. JO:s beslut den 28 oktober 2011, dnr 4608-2010). En misstänkt person kan godta att delta i ett förhör utan att någon försvarare är närvarande. Det är dock alltid förundersökningsledarens ansvar att tillgodose att den misstänkte personens försvararrättigheter respekteras. Vid bedömningen av om en försvarare ska närvara vid förhör har förhörets art, brottets allvar, den misstänktes ålder och utredningsläget betydelse (se bl.a. JO:s beslut 2016/17 s. 414).

Det framgår inte av handlingarna om jouråklagaren gjorde någon bedömning avseende [CC:s] behov av försvarare redan vid det inledande förhöret. Jag kan dock konstatera att det rörde sig om ett kortare förhör som enligt huvudregeln ska äga rum så snart som möjligt efter gripandet och att [CC] godtog att förhöret hölls utan försvarare. Enligt min bedömning kan varken brottens allvar, [CC:s] ålder eller utredningen i övrigt varit av sådan karaktär att en försvarare oundgängligen behövde närvara.

Vidare har det framkommit att BB inte underrättades om tidpunkten för förhöret. Även om det faller under förundersökningsledarens ansvar att tillgodose att den misstänkte personens rätt till försvarare respekteras är åtgärden att underrätta en offentlig försvarare om att förhör ska hållas med en frihetsberövad person en sådan rutinåtgärd som ska utföras av förhörsledaren utan särskilt direktiv av förundersökningsledaren (se JO:s beslut 2016/17 s. 393). Det är således en underrättelseskyldighet som i normalfallet åligger polisen.

Vad gäller frågan om att BB inte underrättades om att [CC] var frihetsberövad såsom anhållen, kan jag konstatera att det inte finns någon skyldighet för en åklagare att underrätta försvararen om ett anhållandebeslut. Däremot ska den anhållne få besked om det brott han eller hon är misstänkt för samt grunden för frihetsberövandet. Den som anhålls har även rätt att ta del av de omständigheter som ligger till grund för beslutet om anhållande. Det har inte framkommit något som tyder på att [CC:s] rättigheter inte har tillgodosetts i denna del.

Av åklagarens upplysningar framgår att han, efter 24:8-förhöret hade hållits, bedömde att det inte fanns behov av något ytterligare förhör i sak med [CC] under anhållningstiden. Det fanns därför inte skäl för någon underrättelse till försvararen i den delen. Jag vill i sammanhanget lyfta att det inte synes ha förelegat något hinder för [CC] att själv kontakta sin offentliga försvarare i enlighet med bestämmelserna i häkteslagen.

Åklagaren är dock skyldig att genast underrätta den anhållne och försvararen om att häktningsframställning har gjorts. Underrättelseskyldigheten kan delegeras till polisen. Av häktningsframställan framgår att åklagaren delegerade uppgiften till en polisman.

Sammanfattningsvis kan åklagarnas handläggning inte anses vara felaktig i denna del.

Ärende B

BB var förordnad som offentlig försvarare för [DD] som var misstänkt för bl.a. flera fall av misshandel. Av handlingarna framgår att BB närvarat vid ett förhör i sak som ägde rum med [DD] och att åklagaren senare samma dag beslutade att anhålla [DD] i sin frånvaro. I samband med att [DD] greps av polisen hölls ett 24:8-förhör med [DD] utan att BB närvarade. BB underrättades inte heller om tidpunkten för förhöret. Av klagomålet till JO framgår även att åklagaren inte underrättade BB om beslutet att anhålla BB [*rätteligen DD, JO:s anm.*] i sin frånvaro.

Jag kan konstatera att 24:8-förhöret med [DD] var mycket kortfattat och att det inte förekom några frågor i sak. Syftet med förhöret synes ha varit att underrätta [DD] om vilka brottsmisstankar som låg till grund för frihetsberövandet. Det får normalt sett anses vara godtagbart att hålla ett delgivningsförhör utan att en försvarare är närvarande (se JO:s beslut 2016/17 s. 414). Till saken hör även att BB dagen innan hade närvarat vid ett längre förhör i sak om de aktuella brottsmisstankarna. I likhet med vad som anges ovan bör skyldigheten att underrätta försvararen om tidpunkt för förhöret ha ålegat polisen.

Avslutningsvis kan jag konstatera att det inte finns någon skyldighet för en åklagare att underrätta en förordnad offentlig försvarare om beslut om anhållande i frånvaro eller att ett sådant beslut har verkställts.

Sammanfattningsvis har åklagarens handläggning inte varit felaktig.

Advokaten BB:s kommentar över Åklagarmyndighetens yttrande

BB förde i fråga om CC fram bl.a. följande. Det kan inte förväntas att den misstänkte själv ska känna till hur han eller hon får del av de omständigheter som ligger till grund för anhållandet. Det är oftast den offentliga försvararen som begär sådana upplysningar. Om den offentlige försvararen inte underrättas om frihetsberövandet innebär det i praktiken att den enskilde aldrig på egen hand kan få beslutets riktighet prövad.

I ett beslut den 16 april 2025 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Anhållningsförhör och information till den misstänkte

Har någon gripits enligt 24 kap. 7 § RB ska han eller hon så snart som möjligt förhöras vid ett s.k. anhållningsförhör. Efter förhöret ska åklagaren omedelbart besluta om den misstänkte ska anhållas. Liknande bestämmelser gäller när beslut om att anhålla någon i dennes frånvaro har verkställts. (Se 24 kap. 8 § första och andra styckena RB.)

När någon grips eller anhålls eller när ett beslut om att anhålla någon i dennes frånvaro verkställs, ska den frihetsberövade få besked om det brott som han eller hon är misstänkt för samt grunden för frihetsberövandet (se 24 kap. 9 § RB). Den som anhålls har vidare rätt att ta del av de omständigheter som ligger till grund för beslutet om anhållande (se 24 kap. 9 a § RB). Syftet med den sistnämnda bestämmelsen är att den frihetsberövade ska kunna få till stånd en effektiv prövning av beslutet om anhållande. Bestämmelsen genomför vissa krav i ett EU-direktiv om rätten till information vid straffrättsliga förfaranden.

Den som anhålls ska utan dröjsmål få skriftlig information om bl.a. sin rätt att enligt 24 kap. 9 a § RB ta del av de omständigheter som ligger till grund för beslutet om anhållande (se 12 a § första stycket förundersökningskungörelsen, FUK).

Rätten till tillgång till försvarare

En person som misstänks för ett brott har en generell rätt att biträdas av en försvarare för att förbereda och utföra sin talan (se 21 kap. 3 § första stycket RB). Den som är anhållen eller häktad har rätt till en offentlig försvarare om han eller hon begär det. Detsamma gäller om personen är misstänkt för ett brott för

vilket det inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i sex månader. (Se 21 kap. 3 a § första stycket RB.)

Rätten till tillgång till försvarare är en del av rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen. En sådan rätt följer även av artikel 48 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna samt av EU:s försvarardirektiv. Den misstänktes försvararrättigheter är en central rättssäkerhetsfråga.

Av Europadomstolens praxis framgår att rätten till försvarare inträder tidigt under förundersökningen, som huvudregel redan från och med första förhöret (se Salduz mot Turkiet [stor kammare], no. 36391/02, 27 november 2008, p. 52, 54 och 55 samt Danelius m.fl., Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, sjätte uppl. s. 418 f.).

Vid ett förhör med den som är misstänkt har han eller hon en ovillkorlig rätt att ha sin offentliga försvarare närvarande (se 23 kap. 10 § fjärde stycket RB). Om den misstänkte har en försvarare som har rätt att närvara vid ett förhör ska han eller hon informeras om tid och plats för förhöret (se JO 2016/17 s. 393, dnr 2470-2015).

Även om den misstänkte generellt sett har rätt att ha tillgång till försvarare redan vid det första förhöret får det normalt anses godtagbart att hålla ett s.k. delgivningsförhör utan försvarare närvarande. Ett sådant förhör ska vara kortfattat och inriktat på att delge brottsmisstanke och få besked om den misstänktes inställning. (Se t.ex. JO 2013/14 s. 133, dnr 3577-2011 och JO 2016/17 s. 414, dnr 2943-2015.)

Avstående från rätten till tillgång till försvarare

Enligt artikel 9 i EU:s försvarardirektiv kan den misstänkte avstå från rätten till tillgång till försvarare. Det förutsätter dock att den misstänkte har fått tydlig och tillräcklig information på ett enkelt och begripligt språk om innebörden av rättigheten och om de eventuella konsekvenserna av att avstå från den. Avståendet ska vara frivilligt, otvetydigt och kunna återkallas. Avståendet och de omständigheter under vilka det gjordes ska dokumenteras.

Bedömningen av om ett förhör kan genomföras utan försvarare kan inte helt överlåtas på den misstänkte. Exempelvis kan brottsmisstankarna, utredningsläget eller den misstänktes ålder medföra att en försvarare ska närvara vid förhöret för att den misstänktes försvararrättigheter inte ska äventyras, även om den misstänkte godtagit att förhöret hålls utan försvarare. (Se bl.a. JO 2011/12 s. 77, dnr 5493-2008 samt tidigare nämnda JO 2013/14 s. 133 och JO 2016/17 s. 393.)

Ansvaret för att rätten till försvarare respekteras

Undersökningsledaren har ansvar för förundersökningen i dess helhet. Han eller hon ska se till att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara.(Se 1 a § andra stycket FUK.)

Det är undersökningsledarens ansvar att göra de överväganden, och ge de direktiv, som krävs med hänsyn till behovet av offentlig försvarare (se ovan nämnda JO 2011/12 s. 77 och JO 2013/14 s. 133). Om den misstänkte redan har en försvarare är det normalt sett en uppgift för polisen att underrätta försvararen om

att förhör ska hållas, utan särskilt direktiv från undersökningsledaren (se tidigare nämnda JO 2016/17 s. 414 och JO 2016/17 s. 393).

Bedömning

Handläggningen avseende CC

Förhöret med CC pågick i drygt en timme. Han uppmanades att redogöra för händelseförloppet kring gärningarna och det ställdes uppföljande frågor. Förhöret avsåg misstanke om misshandel och olaga frihetsberövande. För det senare brottet är det föreskrivet fängelse lägst ett och högst tio år (se 4 kap. 2 § första stycket brottsbalken). Det rörde sig alltså om allvarlig brottslighet. Dessutom hade CC tidigare bedömts vara för påverkad för att genomföra ett förhör samt varit i behov av någon form av läkarvård.

BB var sedan tidigare förordnad som offentlig försvarare för CC. Enligt min mening borde CC inte ha hörts över misstankarna på det sätt som skedde utan att BB var närvarande. Det gäller även om det finns en anteckning om att CC godtog att förhöret genomfördes såvitt avser misshandeln. Jag delar alltså inte Åklagarmyndighetens uppfattning i denna fråga. Utredningen ger dock inte svar på vem som bär ansvaret för att CC:s försvararrättigheter inte respekterades vid förhöret.

Förhöret anmäldes till AA i egenskap av ordinarie undersökningsledare, som beslutade att CC skulle anhållas. AA valde att inte underrätta BB om att CC var anhållen. AA har som skäl för det uppgett bl.a. att han inte avsåg att hålla något ytterligare förhör med CC i tiden mellan anhållningsbeslutet och en eventuell häktningsframställning.

Jag instämmer visserligen i Åklagarmyndighetens uppfattning att AA inte har åsidosatt någon bestämmelse i författning om underrättelse till en försvarare. Samtidigt måste det beaktas att AA som undersökningsledare hade att säkerställa att CC:s rättssäkerhetsintressen faktiskt kunde tas till vara. BB:s roll som försvarare var därvid av central betydelse. Det förhållandet att BB inte underrättades om att CC var anhållen fick emellertid konsekvensen att CC var frihetsberövad i över 48 timmar utan att BB kände till det.

AA:s agerande får anses ha inneburit en begränsning av CC:s möjligheter att på ett effektivt sätt få till stånd en prövning av anhållningsbeslutet enligt 24 kap. 9 a § RB – vilket är en processuell rättighet – och även i övrigt att förbereda sitt försvar. Omständigheterna i det här fallet var sådana att AA skyndsamt borde ha sett till att BB underrättades om att CC anhållits. Det gäller oavsett om CC informerats om sina rättigheter enligt 12 a § FUK och att han hade möjlighet att själv kontakta BB. Jag är kritisk till hur AA hanterade situationen.

Vad avser framställningen om häktning framgår det av utredningen att AA delegerat till Polismyndigheten att underrätta CC och BB om denna.

Handläggningen avseende DD

Det finns inte någon författningsreglerad skyldighet att underrätta en försvarare om ett beslut att anhålla en misstänkt i dennes frånvaro. Den misstänktes rätt enligt 24 kap. 9 § RB att underrättas om ett sådant beslut inträder först när

beslutet har verkställts. Innan verkställighet har skett kan en misstänkt, eller dennes försvarare, inte anses ha något berättigat intresse av att underrättas om beslutet.

Det förhör som hölls med DD var i allt väsentligt inriktat på att delge honom brottsmisstanke. I normalfallet får det anses godtagbart att ett förhör som är begränsat på det sättet kan hållas utan en försvarare närvarande. AA har dessutom uppgett att han informerades om att det inte hade funnits tid att möjliggöra BB:s närvaro med hänvisning till den brådskande situationen. AA har vidare förklarat att han, sedan han beslutat att anhållandet skulle kvarstå, instruerade utredaren att informera BB om situationen och avsikten att begära DD häktad. Det finns inte anledning att ifrågasätta AA:s uppgifter.

Mot bakgrund av det som har kommit fram kan jag inte se att DD:s rätt till tillgång till försvarare har begränsats och det saknas skäl att kritisera AA:s handläggning i denna del.

Övriga frågor

Vad som i övrigt kommit fram i ärendet ger inte anledning till några uttalanden från min sida.

Mot bakgrund av mina uttalanden om att CC:s försvarrättigheter inte respekterades vid förhöret med honom, skickas beslutet till Polismyndigheten för kännedom.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Mauro Villaggi. I beredningen deltog även byråchefen Nils Västberg.

Uttalanden med anledning av att en mobiltelefon togs i beslag och undersöktes av polis vid misstanke om ringa narkotikabrott (eget bruk)

(Dnr 3535-2024)

Beslutet i korthet: Med anledning av misstanke om ringa narkotikabrott, eget bruk, beslutades om kroppsbesiktning genom urinprov. Samtidigt togs den misstänktes mobiltelefon i beslag och undersöktes på platsen.

När det gäller beslaget och undersökningen av telefonen konstaterar JO att det inte har lyfts fram någon konkret omständighet som talade för att den misstänkte, vid ett positivt analysresultat, skulle föra fram en invändning som behövde motbevisas genom innehållet i mobiltelefonen. JO är därför mycket tveksam till om det fanns ett tillräckligt konkret behov av att ta mobiltelefonen i beslag. JO ifrågasätter också om nyttan av tillkommande stödbevisning i form av innehåll från telefonen stod i rimlig proportion till det ingrepp i den misstänktes personliga integritet som åtgärden innebar.

Vid en samlad bedömning anser JO att det saknades rättsliga förutsättningar för beslaget och undersökningen av mobiltelefonen. Polismyndigheten kritiseras för att åtgärderna ändå vidtogs.

Anmälan

I en anmälan till JO den 17 april 2024 förde AA fram klagomål mot Polismyndigheten. Han uppgav bl.a. att polisen, efter ett ingripande mot honom, hade genomfört en husrannsakan i en bostad som han delade med sina föräldrar och syskon. Hans bror som befann sig i bostaden hade tvingats lämna urinprov och fått sin mobiltelefon genomsökt. AA ifrågasatte att det fanns grund för åtgärderna mot brodern.

Utredning

Av handlingar som hämtades in från Polismyndigheten framgick bl.a. att det i samband med husrannsakan uppstod misstanke om att AA:s bror, i fortsättningen benämnd NN, var påverkad av narkotika. Vidare framgick att det med anledning av brottsmisstanken fattades beslut om kroppsbesiktning genom urinprov och att NN:s mobiltelefon togs i beslag och undersöktes på platsen. NN var 17 år vid tillfället.

JO begärde att Polismyndigheten skulle yttra sig över anmälan i den del som avsåg de åtgärder som vidtogs med NN:s mobiltelefon. Yttrandet skulle innehålla en redogörelse för de brottsmisstankar som låg till grund för beslaget och den rättsliga grunden för åtgärderna.

Polismyndigheten (juristen BB) yttrade sig den 28 oktober 2024 och i ett kompletterande yttrande den 4 mars 2025, efter att ha hämtat in upplysningar från berörda befattningshavare.

Polismyndigheten sammanfattade de uppgifter som polisassistenten CC, som ledde husrannsakan, lämnat om beslaget enligt följande.

> Vid verkställandet av husrannsakan knackade patrullen först på ytterdörren till bostaden utan att någon öppnade och de gick då tillbaka till sin bil i väntan på en eventuell nyckel. Efter en längre stund öppnade [NN] ytterdörren och gick ut. När poliserna konfronterade [NN] fattade de misstanke om att han kunde vara påverkad av narkotika. Anledningen var att [NN] hade svårt att se dem i ögonen, var agiterad och viftade stundtals med armarna och skakade. Poliserna upplevde att [NN] blev nervös när de samtalade om narkotika. [NN] nekade till att han hade brukat narkotika och upplevdes som mycket defensiv och ibland arg. CC beslutade därför, med stöd av den förundersökningsdelegation han hade, att inleda förundersökning avseende ringa narkotikabrott. CC beslutade också att [NN] skulle lämna ett urinprov vilket skedde i bostaden och att hans mobiltelefon skulle tas i beslag för att styrka misstanken om att [NN] brukat narkotika. Det är vanligt att ungdomar nekar till narkotikabrott och hävdar passiv rökning eller att man blivit drogad. Det förekommer även att personer vittnar falskt i rättegångar mot betalning. Syftet med att beslagta [NN:s] mobiltelefon var att hitta information som styrkte att [NN] hade brukat narkotika, t.ex. meddelanden eller bilder på när detta sker. För att kunna säkra sådan information behövs en omedelbar hantering på plats, eftersom informationen annars kan raderas eller krypteras. CC öppnade mobiltelefonen på plats och gick igenom den manuellt för att leta efter nyss nämnd information. Det fanns inte någon information i mobilen som kunde styrka brottsmisstankarna.

När det gäller undersökningen av mobiltelefonen lämnade CC dessutom följande upplysningar. NN uppgav självmant mobilkoden utan att bli tillfrågad. Inget förhör hölls och NN informerades om brottsmisstanken. Han tror att NN

också informerades om sina rättigheter men han kan inte med säkerhet säga att det var så. Vid undersökningen letade han efter vissa ”appar” som ofta används vid narkotikahandel och tittade i meddelanden som fanns på telefonen. Innan undersökningen aktiverade han telefonens flygplansläge. Telefonen återlämnades efter några minuter till NN.

Polismyndigheten redovisade vidare en sammanfattning av upplysningar som hämtats in från chefen för lokalpolisområde Södra Ångermanland, polisintendenten DD Han uppgav bl.a. att det är synnerligen vanligt att personer nekar till brott även vid positiva provtagningsresultat och att det därför ofta finns ett behov av att säkra stödbevisning. DD förde vidare fram att det inom Polismyndighetens operativa verksamhet anses allmänt känt att mobiltelefoner har ett nära samband med narkotikabrottslighet och att det i samband med undersökning av beslagtagna telefoner ofta går att hitta bevisning för det aktuella brottet bestående i t.ex. kommunikation om narkotikaköp, dialoger som beskriver ett upplevt rus eller fotografier och filmer.

Polismyndigheten redogjorde för rättslig reglering och gjorde därefter följande bedömning avseende beslaget av mobiltelefonen.

> Av utredningen framgår att polisassistenten CC beslutade att inleda en förundersökning mot [NN] som avsåg misstanke om ringa narkotikabrott genom eget bruk av narkotika. CC beslutade att [NN] skulle lämna ett urinprov och att [NN:s] mobiltelefon skulle tas i beslag.
>
> Enligt CC var syftet med beslaget av mobiltelefonen att säkra information, t.ex. bilder, som kunde utgöra bevisning om att [NN] brukat narkotika. Både CC och DD har pekat på att sådan information kan behövas som stödbevisning för att motbevisa invändningar från personer som misstänks för eget bruk av narkotika och där provtagningen visar på ett narkotikabruk. De har pekat på att sådana invändningar är vanligt förekommande, vilket Polismyndigheten saknar anledning att ifrågasätta.
>
> Som framgår av redogörelsen för den rättsliga regleringen [*här utelämnad, JO:s anm.*] förutsätter ett beslut att beslagta ett föremål för ändamålet att utreda ett brott att det ska finnas konkreta omständigheter som med viss styrka tyder på att föremålet kan främja utredningen. I detta fall har det inte framkommit någon konkret omständighet som talade för att [NN] skulle föra fram en bärkraftig invändning mot en provtagning som visat på narkotikabruk. Behovet av ytterligare stödbevisning i form av beslag kan därför ifrågasättas utifrån den befintliga utredningen. Det kan även ifrågasättas om nyttan av den tillkommande stödbevisningen för att styrka ett ringa brott i detta fall stod i rimlig proportion till åtgärden att kontrollera innehållet i en mobiltelefon, som får anses innebära ett tämligen omfattande ingrepp i den personliga integriteten.
>
> Polismyndigheten anser sammanfattningsvis att det utifrån den befintliga utredningen kan ifrågasättas om beslaget av [NN:s] mobiltelefon hade stöd i bestämmelsen i 27 kap. 1 § RB [*rättegångsbalken, JO:s anm.*].

Beträffande genomsökningen av telefonen bedömde Polismyndigheten bl.a. att utredningen inte visar att polisens agerande innebar ett åsidosättande av NN:s rätt att inte behöva medverka i utredningen eller att det i övrigt skulle ha påverkat hans rätt till en rättvis rättegång.

I ett beslut den 11 juni 2025 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättslig reglering

Ett föremål får tas i beslag bl.a. om det skäligen kan antas att det har betydelse för utredning om brott (se 27 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken, RB).

Med ”skäligen kan antas” avses att det ska finnas konkreta omständigheter av viss styrka som pekar på att föremålet har betydelse för utredningen (se SOU 1995:47 s. 358 och SOU 2017:100 s. 165).

Beslag får beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse (se 27 kap. 1 § tredje stycket RB).

När åtgärden som i det här fallet riktas mot ett barn måste det i proportionalitetsbedömningen också särskilt beaktas hur tvångsmedlet kan komma att drabba barnet och särskilda hänsyn kan behöva tas (se Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, femte uppl., s. 897). Dessutom ska barnets rättigheter enligt barnkonventionen beaktas vid alla beslut om tvångsmedel mot underåriga.

Vid beslut om tvångsmedel måste även ändamåls- och behovsprinciperna beaktas. Ändamålsprincipen innebär att ett tvångsmedel inte får användas i något annat syfte än det som tvångsmedlet beslutats för. Enligt behovsprincipen får ett tvångsmedel bara användas om det finns ett påtagligt behov av tvångsmedlet och om det avsedda resultatet inte kan uppnås med andra, mindre ingripande, medel. (Se bl.a. Lindberg, a.a., s. 64 f.)

Den som med laga rätt bl.a. verkställer husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning får ta föremål som därvid påträffas i beslag. Föremål, som i annat fall påträffas, får tas i beslag efter beslut av undersökningsledaren eller åklagaren. Vid fara i dröjsmål, får åtgärden även utan sådant beslut vidtas av en polis. Verkställs beslag av någon annan än undersökningsledaren eller åklagaren och har denne inte beslutat beslaget, ska anmälan skyndsamt göras hos honom eller henne, som omedelbart ska pröva om beslaget ska bestå. (Se 27 kap. 4 § RB.) Beslaget ska ses som ett provisorium fram till dess att det fastställts (se Lindberg, a.a., s. 481).

Utgångspunkten är att föremål som har tagits i beslag får undersökas. Undersökningen ska i vissa fall föregås av ett beslut av rätten, undersökningsledaren eller åklagaren (se 27 kap. 12 § RB). Bestämmelsen är tillämplig vid en undersökning av innehållet i en mobiltelefon (se NJA 2015 s. 631 och Lindberg, a.a., s. 485 f. och 712). Den som fattat beslutet om undersökning får sedan delegera till exempelvis en polis att genomföra åtgärden. (Se också JO:s beslut den 9 november 2022, dnr 2442-2021.)

Bedömning

I samband med en husrannsakan blev NN misstänkt för ringa narkotikabrott, eget bruk. Påföljden för det brottet bestäms i normalfallet till dagsböter. Polisassistenten CC beslutade att inleda en förundersökning och om en kroppsbesiktning av NN genom urinprov. Provtagningen genomfördes i samband med husrannsakan. CC tog också NN:s mobiltelefon i beslag och undersökte den på plats. Ändamålet med beslaget var att utröna omständigheter som kunde ha betydelse för att utreda narkotikabrottet. Efter undersökningen lämnades telefonen tillbaka till NN.

Min granskning har avsett frågan om det fanns rättsliga förutsättningar för beslaget och undersökningen av mobiltelefonen.

Syftet med beslaget var, som jag förstått CC:s uppgifter, att hitta information som styrkte att NN uppsåtligen hade brukat narkotika. Enligt CC skulle bilder eller meddelanden som fanns i telefonen kunna motbevisa en eventuell invändning från NN om att han exempelvis blivit drogad eller fått i sig narkotika genom passiv rökning. CC och lokalpolisområdeschefen DD har uppgett att det är vanligt att ungdomar som misstänks för narkotikabrott gör sådana invändningar. Jag har inte anledning att ifrågasätta detta i och för sig.

För beslaget av telefonen krävdes att det skäligen kunde antas att den hade betydelse för utredningen av det ringa narkotikabrottet och att åtgärden uppvägde det intrång eller men i övrigt som den innebar för NN.

Behovet av ett tvångsmedel och proportionaliteten av åtgärden måste alltid bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Ett tvångsmedel får således inte användas slentrianmässigt. Bedömningen av behovet och proportionaliteten ska göras bl.a. i ljuset av vilka andra tvångsmedel som används. Det finns skäl att betona att beslag enligt 27 kap. RB får användas endast för att utreda ett brott och inte för att exempelvis upptäcka brottslig verksamhet.

Det finns inte anledning att utgå från något annat än att urinprovtagningen var en tillräcklig åtgärd för att utröna om NN hade narkotika i kroppen. Det har vidare inte lyfts fram någon konkret omständighet som talade för att NN, vid ett positivt analysresultat, skulle föra fram en invändning som behövde motbevisas genom innehållet i hans mobiltelefon.

Jag är därför mycket tveksam till om det fanns ett tillräckligt konkret behov av att ta NN:s mobiltelefon i beslag för att utreda det ringa narkotikabrottet. Det kan även ifrågasättas om nyttan av tillkommande stödbevisning i form av innehåll från telefonen stod i rimlig proportion till det ingrepp i NN:s personliga integritet som det innebar att ta mobiltelefonen i beslag i syfte att undersöka den.

Vid en samlad bedömning av omständigheterna i ärendet är det min uppfattning att beslaget av mobiltelefonen saknade stöd i 27 kap. 1 § RB. Det fanns då inte heller lagliga förutsättningar att undersöka telefonen. Polismyndigheten kritiseras för att åtgärderna ändå vidtogs.

Jag vill dessutom uttala följande. En grundtanke bakom rättegångsbalkens reglering av beslag är att det i de flesta fall är någon annan än den polis som verkställt beslaget som ska besluta om huruvida beslaget ska bestå och – i förekommande fall – om undersökning av egendomen. Dessa överväganden kan då ofta göras med viss distans till den situation där egendomen togs i beslag. Ordningen motiveras av rättssäkerhetsskäl.

Det kan diskuteras hur dessa intressen tillgodoses när en polis i yttre tjänst agerar med stöd av en generell behörighet som undersökningsledare. Polisen i fråga ska nämligen då ensam fylla de roller som rättegångsbalken fördelat på olika befattningshavare. Denna frågeställning är föremål för utredning hos JO i ett annat ärende (se dnr 802-2025). Jag går därför inte närmare in på den saken här.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Johanna Nilsson. I beredningen deltog även byråchefen Nils Västberg.

Ett yttre befäl har beslutat om ett gripande på distans

(Dnr 7539-2024)

Beslutet i korthet: En 16-åring misstänktes för ett allvarligt brott. Ett yttre befäl beslutade att den unge, som då befann sig i skolan, skulle gripas. En annan polis genomförde gripandet, drygt en timme senare.

Ett frihetsberövande av den som är misstänkt för brott ska som huvudregel ske genom ett beslut om anhållande som fattas av en åklagare. Endast om ett frihetsberövande måste ske omedelbart och ett åklagarbeslut inte kan avvaktas får en polis gripa den misstänkte. JO konstaterar att omständigheterna inte var sådana att ett åklagarbeslut inte kunde avvaktas. Till detta kommer att ett beslut om gripande, till skillnad från ett anhållande, förutsätter att den misstänkte är fysiskt närvarande för den polis som fattar beslutet. Ett polisbefäl kan alltså inte, ens i ett brådskande fall, besluta att en annan polis ska gripa en misstänkt på det sätt som skedde. JO ser allvarligt på att befälet beslutade att 16-åringen skulle gripas och kritiserar honom för det.

Vidare konstaterar JO att förundersökningen snarast skulle ha lämnats över till åklagare, vilket inte skedde. Frihetsberövandet anmäldes inte heller till åklagare med den skyndsamhet som rättegångsbalken kräver. Dessutom hölls ett anhållningsförhör med 16-åringen innan åklagare underrättades, vilket i det här fallet var i strid med Polismyndighetens riktlinjer. JO kritiserar det ansvariga jourutredningsbefälet för dessa brister.

Polismyndigheten kritiseras för ytterligare brister som kommit fram i granskningen.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 29 augusti 2024 förde AA fram klagomål mot Polismyndigheten med anledning av att hans då 16-årige son, i JO:s beslut benämnd NN, misstänktes för brott. AA uppgav i huvudsak följande.

Polisen tillgodosåg inte NN:s rättigheter som minderårig. Det var ingen från socialtjänsten närvarande trots att NN hade gripits och befann sig hos polisen i flera timmar. Inte heller hade NN någon försvarare vid förhör trots att polisen delgav honom misstanke om brott och ställde initiala frågor. NN kunde efter händelsen inte berätta vad polisen frågat honom om. AA upplevde att NN var i chock och inte förstod vad som hänt.

Utredning

JO begärde att Polismyndigheten skulle yttra sig över det som fördes fram i anmälan. Yttrandet skulle särskilt beröra frågorna om var och när gripandet av NN genomfördes, när gripandet anmäldes till åklagare och om socialnämnden underrättades om brottsmisstanken och gripandet.

Polismyndigheten (juristen BB) yttrade sig den 4 mars 2025 efter att upplysningar lämnats av bl.a. berörda befattningshavare och företrädare för det aktuella polisområdet.

Av Polismyndighetens yttrande och handlingarna i övrigt framgår i huvudsak följande.

Den 27 augusti 2024 upprättades en polisanmälan mot NN för en våldtäkt som skulle ha begåtts tidigare samma dag. Det yttre befälet CC beslutade kl. 12.30 att NN skulle gripas. CC har uppgett att han bedömde att det fanns risk för att NN kunde undanröja bevis såsom kläder och mobiltelefon (kollusionsfara) om han inte greps omedelbart. Vid gripandet togs stor hänsyn till NN:s ålder och att han exponerades så lite som möjligt. Enligt CC övervägde han inte att kontakta åklagare under det inledande skedet.

Gripandet verkställdes kl. 13.45 på NN:s skola. Han togs ut ur klassrummet av en rektor och civilklädd polis mötte upp inne i skolan. NN fördes till en polisbil en bit bort från skolan där en patrull bestående av polisassistenterna DD och EE tog över gripandet. CC informerade NN:s mamma om att NN var gripen och misstänkt för brott. CC har uppgett att han inte visste att vårdnadshavarna bodde på olika adresser. Hade han vetat det hade han underrättat även AA, men nu missade han det.

Efter att NN gripits transporterades han till sjukhus för kroppsbesiktning, enligt beslut av jourutredningsbefälet FF. Vid sjukhuset uppstod väntetid och patrullen kontaktade FF för direktiv. FF beslutade att NN skulle delges misstanke om brott samt informeras om sina rättigheter som misstänkt. FF har uppgett att det fördes på tal med ingripande personal att anmäla gripandet till åklagare men förutsättningarna ändrades när kroppsbesiktningen drog ut på tiden.

Ett s.k. anhållningsförhör hölls med NN i polisbilen utanför sjukhuset kl. 14.10. Förhöret pågick i fyra minuter och hölls av DD. Enligt vad DD uppgett i sina upplysningar till JO informerade han NN flera gånger om dennes rätt att vara tyst. Efter att NN delgetts misstanke om brott och informerats om sina rättigheter ville NN förklara sin inställning till misstanken. DD upprepade att NN inte borde yttra sig utan försvarare närvarande men antecknade det NN sa och avslutade därefter förhöret.

Jourutredningsbefälet GG tog över utredningen i samband med att han gick på kvällspasset. Han anmälde gripandet till åklagare kl. 17.42 som hävde det kl. 17.50. GG informerade patrullen om åklagarens beslut. När kroppsbesiktningen var klar verkställde de åklagarens beslut och körde hem NN.

Lokalpolisområdeschefen II har i JO:s utredning uppgett att han utifrån befattningshavarnas redogörelser inte finner några brister i de olika momenten som vidtagits. Från det att uppgifterna kom in till polisen är det hans uppfattning att berörda befattningshavare har fört en dialog och tillvaratagit både målsägandens och den misstänktes rättigheter. CC har framfört liknande synpunkter.

Sektionschefen JJ och företrädare för det aktuella polisområdet har uppgett att det vid genomgång av ärendet noterats flera allvarliga brister bl.a. när det gäller ledning av förundersökningen, beslut om gripande och kontakt med åklagare. De har redovisat ett antal åtgärder som vidtagits med anledning av det inträffade, bl.a. tydliggörande av regler om gripande samt riktlinjer för ledning av en förundersökning och överlämnande till åklagare.

Polismyndigheten redogjorde för rättslig reglering och redovisade följande bedömning.

Polismyndigheten kan konstatera att myndighetens hantering vid ingripandet mot [NN], som var 16 år vid tidpunkten för den aktuella händelsen, har brustit i flera avseenden. De främsta bristerna är att frihetsberövandet av [NN] inte underställdes en åklagare och att åklagare inte skyndsamt underrättades om gripandet.

Som redovisats ... ska ett frihetsberövande av den som är misstänkt för brott som huvudregel ske genom ett beslut om anhållande som fattas av en åklagare. I ett brådskande fall får en polis gripa personen, om det finns skäl för ett anhållande. Gripande är alltså en provisorisk åtgärd i avvaktan på åklagares beslut om anhållande. Om åtgärden utan olägenhet kan skjutas upp, eller om det finns tid att hinna kontakta en behörig beslutsfattare, är det således inte fråga om ett brådskande fall (se JO:s beslut 2023-03-28, dnr 2676-2022 och där gjorda hänvisningar).

[NN] befann sig i skolan vid den aktuella tidpunkten och det är svårt att se att det inte skulle ha varit möjligt att kontakta åklagare för prövning av frågan om [NN] skulle frihetsberövas. Sammantaget kan utredningen i efterhand inte anses visa att det var fråga om ett sådant brådskande fall som avses i 24 kap. 7 § RB [*rättegångsbalken, JO:s anm.*]. Därför saknades förutsättningar att gripa [NN] på det sätt som skedde. Man skulle i stället ha låtit en åklagare pröva om det fanns skäl för ett anhållande.

Mot bakgrund av nämnda bestämmelser, relevanta JO-uttalanden och myndighetens riktlinjer [*i Polismyndighetens redogörelse för den rättsliga regleringen, utelämnad här, JO:s anm.*] är det tydligt att när en ung misstänkt frihetsberövats ska det anmälas till åklagare skyndsamt. Skälet till det är att det åligger åklagaren att bl.a. pröva förutsättningarna för frihetsberövandet och behovet av att tillse att den frihetsberövade får juridiskt biträde. Det har tyvärr inte skett i [NN:s] fall. [Jourutredningsbefälet FF] borde ha förstått att gripandet av [NN] skulle ha anmälts till åklagare skyndsamt och agerat för att det skulle ske. I vart fall kunde [FF] ha informerat åklagare om händelsen när [FF] fick information om den långa väntetiden som uppstod i väntan på kroppsbesiktning. Det dröjde drygt fyra timmar innan gripandet anmäldes till åklagaren, vilket inte är förenligt med kravet på att ett gripande skyndsamt ska anmälas till åklagaren.

Patrull [DD] och [EE:s] agerande är förståeligt utifrån de direktiv de har fått av [FF] och med hänsyn till den långa väntetiden som uppstått. De har delgett [NN] misstanke om brottet och informerat om [NN:s] rättigheter, bl.a. rätten till försvarare, samt upprepade gånger angett att [NN] inte ska avge inställning till brottet eller någon berättelse i det skedet. När [NN] ändå har gjort det har de antecknat det som sagts för vidare avrapportering. Att [NN] inte har fått sin rätt till ett juridiskt biträde tillgodosett vid detta inledande förhör är naturligtvis mycket beklagligt. Troligen hade även det kunnat förhindras om en tidigare kontakt med åklagare hade tagits.

Underrättelse till vårdnadshavare förefaller ha skett inom en rimlig tid efter att misstanke om brott uppstått. Dock har man missat att underrätta båda vårdnadshavarna.

Polismyndigheten konstaterar slutligen att socialnämnden varken underrättats i samband med brottsmisstanken eller gripandet, vilket också är en brist.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det aktuella ingripandet inte har hanterats i enlighet med gällande rättslig reglering. Detta är givetvis mycket beklagligt.

I ett beslut den 27 augusti 2025 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Ledningen av en förundersökning

En förundersökning inleds efter beslut av bl.a. Polismyndigheten eller åklagaren. En förundersökning inleds även genom att en polisman beslutar om och verkställer ett tvångsmedel enligt 24–28 kap. rättegångsbalken (RB). Om förundersökningen har inletts av Polismyndigheten och saken inte är av enkel beskaffenhet, ska ledningen av förundersökningen om brottet övertas av åklagaren, så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren ska också i annat fall överta ledningen när det är motiverat av särskilda skäl. (Se 23 kap. 3 § RB.)

Förundersökning mot den som inte har fyllt 18 år ska ledas av en åklagare eller en anställd vid Polismyndigheten som myndigheten har förordnat (se 2 § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare [LUL]).

Enligt Polismyndighetens riktlinjer för ledning av förundersökning i brottmål (PM 2019:11) ska undersökningen, oavsett om någon är skäligen misstänkt för brottet eller inte, ledas av åklagare när brottet innefattar en sexuell handling mot någon som är under 18 år. Om Polismyndigheten har inlett förundersökningen ska den snarast överlämnas till åklagaren. (Se avsnitt 3.)

Undersökningsledaren ansvarar för förundersökningen i dess helhet. Han eller hon ska se till att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara. Undersökningsledaren ska också ge dem som biträder honom eller henne behövliga direktiv för arbetet. (Se 1 a § förundersökningskungörelsen.)

Gripande

En polisman får i brådskande fall gripa en person utan att åklagare fattat beslut om att personen ska anhållas (se 24 kap. 7 § första stycket RB). Ett gripande med stöd av denna bestämmelse är en provisorisk åtgärd och får tillgripas endast om ett beslut om frihetsberövande måste fattas omedelbart och ett åklagarbeslut i fråga om anhållande inte kan avvaktas (se JO 2003/04 s. 67, dnr 194-2001, och mitt beslut den 28 mars 2023, dnr 2676-2022).

Ett beslut om gripande kan, till skillnad från anhållande och häktning, inte fattas i utevaro, det vill säga när den misstänkte inte är närvarande. I stället ankommer det på den polisman som direkt på platsen ställs inför en situation där frågan om frihetsberövande aktualiseras att ta ställning till om det föreligger gripandeskäl. Ett polisbefäl kan således inte beordra ett gripande. (Se bl.a. JO 1991/92 s. 52, dnr 1407-1987, och JO 2003/04 s. 67, samt Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, femte uppl., s. 261 och 269.)

Anhållningsförhör och anmälan till åklagare

Om någon har gripits ska han eller hon så snart som möjligt förhöras (ett s.k. anhållningsförhör). Har åklagaren inte redan underrättats om frihetsberövandet, ska det skyndsamt anmälas till honom eller henne. Åklagaren ska efter förhöret omedelbart besluta om den misstänkte ska anhållas. (Se 24 kap. 8 § andra stycket RB.) Med att frihetsberövandet ska anmälas skyndsamt avses att

anmälan ska ske snarast möjligt efter gripandet (se JO:s beslut den 9 april 2010, dnr 3741-2008, och Lindberg, a.a., s. 274).

JO har uttalat att det är särskilt angeläget att åklagaren snarast underrättas om gripandet när den gripne är under 18 år och att det i sådana fall ofta är lämpligt att det sker redan innan ett förhör har hållits med den misstänkte (se JO 2016/17 s. 427, dnr 6383-2014). Enligt Polismyndighetens riktlinjer om åklagarkontakt inför förhör med gripen m.m. (PM 2018:5), ska åklagare alltid kontaktas före ett anhållningsförhör om den misstänkte är under 18 år (se avsnitt 4.2).

Rätten till tillgång till försvarare

En person som misstänks för ett brott har en generell rätt att biträdas av en försvarare för att förbereda och utföra sin talan (se 21 kap. 3 § första stycket RB). Vid ett förhör med en misstänkt har han eller hon som utgångspunkt rätt att ha sin försvarare närvarande (se 23 kap. 10 § fjärde stycket RB). Denna rätt gäller redan från det första förhöret.

Om rätten till försvarare inte kan tillgodoses bör endast ett s.k. delgivningsförhör hållas. Ett sådant förhör ska vara kortfattat och inriktat på att delge brottsmisstanken och få besked om den misstänktes inställning till den. (Se t.ex. mitt beslut den 28 februari 2022, dnr 367-2020.)

Underrättelse till vårdnadshavare och socialnämnd m.m.

Om någon under 18 år är skäligen misstänkt för brott, ska vårdnadshavaren omedelbart underrättas och kallas till förhör som hålls med den unge. Om brottet kan leda till fängelse ska även socialnämnden genast underrättas. (Se 5 § första stycket och 6 § första stycket LUL). Kravet på underrättelse syftar bl.a. till att vårdnadshavare och socialnämnd ska få kännedom om brottsmisstanken för att kunna ge det stöd och den hjälp som den unge behöver (se prop. 1987/88:135 s. 33 och prop. 1994/95:12 s. 66).

Om den unge har gripits, anhållits eller häktats på grund av brottsmisstanken ska vårdnadshavaren och socialnämnden underrättas om detta och om skälen för det samtidigt med underrättelsen om brottsmisstanken eller annars omedelbart respektive genast efter frihetsberövandet (se 5 § första stycket och 6 § andra stycket LUL).

Det finns i förhållande till vårdnadshavare vissa undantag från kraven på underrättelse och kallelse till förhör (se 5 § andra och tredje styckena LUL).

En företrädare för socialtjänsten ska närvara vid förhör med en misstänkt som inte fyllt 18 år och brottet kan leda till fängelse, om det inte finns särskilda skäl mot det och det kan ske utan men för utredningen (se 7 § LUL).

Barnkonventionen

FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) gäller, enligt vad som nu är av intresse, som lag i Sverige. En grundprincip i barnkonventionen är att barnets bästa ska beaktas i första hand vid alla åtgärder som rör ett barn (se artikel 3.1).

Överväganden om barnets bästa bör dokumenteras (se bl.a. mina beslut den 22 februari 2024, dnr 9534-2022, samt den 26 februari 2024, dnr 8588-2022 och 2154-2023). Enligt Polismyndighetens beslutsstöd för barnets bästa vid tvångsmedel riktade mot barn ska dokumentationen göras i myndighetens utredningssystem.

Bedömning

Polismyndighetens åtgärder

Jag uppfattar anmälan som att den framför allt avser att NN:s rättigheter inte tillgodosågs vid förhöret och även i övrigt sedan han frihetsberövades av polisen. Utöver dessa frågor kommer jag att beröra vissa andra aspekter av de åtgärder som vidtogs.

Det framgår av utredningen att en 15-årig målsägande kom till polisstationen tillsammans med sin mamma vid lunchtid den 27 augusti 2024 för att göra en brottsanmälan. Personal vid målsägandens skola hade då redan berättat för polisen vad som skulle ha hänt. Ett förhör hölls med målsäganden och hennes mobiltelefon togs i beslag. Uppgifterna i förhöret gav upphov till en misstanke om våldtäkt med NN som misstänkt.

Som anges i den rättsliga regleringen skulle förundersökningen i det läget snarast ha lämnats över till en åklagare. Det var jourutredningsbefälet FF som, i egenskap av undersökningsledare, var ansvarig för att det gjordes.

Förundersökningen lämnades emellertid inte över till åklagare. I stället fattade det yttre befälet CC ett beslut om att NN skulle gripas. NN befann sig då i skolan och frihetsberövades av annan polis, drygt en timme senare.

Till att börja med vill jag säga att ett frihetsberövande av den som är misstänkt för brott som huvudregel ska ske genom ett beslut om anhållande som fattas av en åklagare. En polis får gripa en misstänkt endast om beslutet om frihetsberövande måste fattas omedelbart och ett åklagarbeslut inte kan avvaktas.

Av utredningen framgår att det, under den tid som förflöt efter att CC fattat sitt beslut, hanns med att bl.a. kontakta en rektor vid NN:s skola och engagera civilklädd polis. Jag kan därför konstatera att omständigheterna inte var sådana att ett åklagarbeslut inte kunde avvaktas.

Vidare förutsätter ett beslut om gripande, till skillnad från ett anhållande, att den misstänkte är fysiskt närvarande för den polis som fattar beslutet. Ett polisbefäl kan alltså inte, ens i ett brådskande fall, besluta att en annan polis ska gripa en misstänkt på det sätt som skedde här. Även om CC ansåg att det fanns en kollusionsfara genom att NN kunde undanröja bevis och därför skyndsamt behövde frihetsberövas, saknades det således rättsliga förutsättningar för hans beslut.

Jag finner vidare anledning att uttala följande.

Ett frihetsberövande ska skyndsamt anmälas till åklagare. Eftersom NN var under 18 år skulle åklagare kontaktas före ett anhållningsförhör. Så skedde emellertid inte. I likhet med Polismyndigheten anser jag att det ansvariga jourutredningsbefälet FF borde ha agerat och sett till att åklagare skyndsamt informerades om att NN gripits. Det dröjde dock cirka fyra timmar innan åklagare

underrättades om frihetsberövandet. Då hade anhållningsförhöret med NN redan hållits. FF hanterade inte förundersökningen på ett acceptabelt sätt.

Jag noterar att frihetsberövandet upphävdes kort tid efter att det anmälts till åklagare.

När det gäller anhållningsförhöret med NN kan jag konstatera att det från polisens sida var begränsat till att delge NN brottsmisstanken och informera honom om hans rättigheter som misstänkt. Mot den bakgrunden ger det inte anledning till kritik att någon försvarare inte var närvarande. Detsamma gäller det förhållandet att varken vårdnadshavare eller företrädare för socialtjänsten hade kallats till det förhöret.

CC underrättade på eftermiddagen NN:s mamma om att NN var gripen och misstänkt för brott. CC har uppgett att han inte visste att AA bodde på en annan adress och missade därför att underrätta honom. Det hade naturligtvis varit önskvärt att även AA underrättats om misstanken och frihetsberövandet. Omständigheterna var dock sådana att frånvaron av underrättelse till honom inte ger anledning till något ytterligare uttalande från min sida i det här fallet.

Socialnämnden underrättades emellertid först den 5 september 2024, vilket inte är godtagbart.

Kritik och avslutande synpunkter

Det måste ställas höga krav på att poliser, och särskilt sådana i befälsställning, behärskar lagstiftning och andra föreskrifter som reglerar deras yrkesutövning. Reglerna i 24 kap. RB om frihetsberövande intar här en central ställning. Det som har kommit fram i ärendet visar dessvärre på bristande kunskaper om detta. Dessutom saknas det helt dokumentation om på vilket sätt NN:s bästa beaktades, trots att han befann sig hos polisen i mer än fem timmar.

Jag ser allvarligt på att det yttre befälet CC beslutade att NN skulle gripas och han kritiseras för det. Vidare ska jourutredningsbefälet FF kritiseras för att han inte såg till att förundersökningen snarast lämnades över till åklagare, att frihetsberövandet av NN inte skyndsamt anmäldes till åklagare och för att anhållningsförhöret hölls innan anmälan till åklagare gjordes.

Polismyndigheten kritiseras för att socialnämnden inte underrättades tillräckligt skyndsamt och för bristerna i dokumentationen av hur NN:s bästa beaktades.

Vissa befattningshavare i chefs- och befälsställning som yttrat sig i JO:s utredning har uppgett att de inte kunnat se några direkta fel i hanteringen av det aktuella ärendet. Mot bakgrund av vad som kommit fram är det anmärkningsvärt. Dock har såväl sektionschefen som det berörda polisområdet i sina yttranden identifierat brister som förekommit och redogjort för åtgärder som vidtagits. Jag ser positivt på detta.

Vad som i övrigt kommit fram ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Rebecka Olsson. I beredningen deltog även byråchefen Nils Västberg.

Uttalanden om vilka krav som bör ställas på åklagares dokumentation av anhållningsbeslut

(Dnr 7836-2024, 1656-2025)

Beslutet i korthet: JO har på eget initiativ utrett vilka krav som bör ställas på en åklagares dokumentation av ett anhållningsbeslut. JO konstaterar att det i dagens straffprocess är en självklarhet att myndigheter och enskilda tjänstemän kan visa att de beslut som fattats är rättsligt grundade och har fog för sig. Det gäller inte minst tvångsmedelsbeslut, som är särskilt ingripande för den enskilde. Vidare förutsätter den demokratiska kontroll som bl.a. JO är satt att utföra att det finns fullgoda möjligheter att i efterhand granska de åtgärder som vidtagits. För en sådan granskning är det nödvändigt att det tydligt framgår vilka överväganden som har legat till grund för ett beslut.

JO:s slutsats är att det av främst rättssäkerhets- och legitimitetsskäl bör ställas högre krav på dokumentationen av ett anhållningsbeslut än vad som anses gälla i dag. Åklagaren bör därför alltid ange vilka omständigheter som ligger till grund för brottsmisstanken och varför han eller hon anser att ett eller flera av de s.k. särskilda häktningsskälen föreligger. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan ytterligare överväganden behöva dokumenteras.

I ett beslut den 12 juni 2025 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Initiativen

I maj 2024 genomförde jag och mina medarbetare en inspektion av Åklagarmyndigheten, Västerorts åklagarkammare i Stockholm (JO:s ärende med dnr 3559-2024). Under inspektionen, som var inriktad på kammarens jourverksamhet, granskades bl.a. beslut om anhållande. Vid granskningen kunde noteras att det skilde sig åt hur utförligt åklagarna hade dokumenterat anhållningsbesluten. Jag gjorde bl.a. följande iakttagelser och uttalanden i inspektionsprotokollet.

> I de granskade anhållningsbesluten framgick i samtliga fall det brott som misstanken avsett och vilka de särskilda häktningsskälen var. I majoriteten av de granskade besluten fanns relativt detaljerade anteckningar om vilka uppgifter som den föredragande polisen lämnat vid telefonsamtalet med jouråklagaren. Generellt sett gick det av den samlade dokumentationen i ärendena att sluta sig till att anhållandet varit lagligen grundat.
>
> Jag kunde dock notera fall där åklagaren inte preciserat vad av det som antecknats från samtalet med polisen, som lagts till grund för anhållandet. Jag kunde också notera att underlaget avseende de särskilda häktningsskälen i regel inte var lika fylligt som det som redovisats till grund för brottsmisstanken.
>
> I ett par beslut om anhållande i frånvaro saknades det helt anteckningar från vad som kommit fram vid en eventuell föredragning av polisen och vilka omständigheter som legat till grund för besluten. Därmed fanns det inte förutsättningar för mig att bedöma vare sig grunden för åtgärden eller dess proportionalitet. En sådan bristande dokumentation är naturligtvis inte godtagbar.
>
> I fråga om proportionaliteten saknades det oftast dokumentation om vilka överväganden som åklagaren gjort. Några beslut om utredningsanhållande granskades inte. I min övriga tillsynsverksamhet har jag dock noterat

att åklagare generellt sett inte dokumenterar sina överväganden om varför det är av synnerlig vikt att den misstänkte tas i förvar i dessa fall.

Jag såg emellertid också exempel på anhållningsbeslut som dokumenterats på ett mer utförligt sätt vad gäller de omständigheter som legat till grund för brottsmisstanken och vad som gjort att ett eller flera av de särskilda häktningsskälen bedömts föreligga.

I september 2024 tog jag ett initiativ mot Åklagarmyndigheten angående vilka krav som bör ställas på en åklagares dokumentation av ett anhållningsbeslut (JO:s ärende med dnr 7836-2024).

I november 2024 gjorde jag och mina medarbetare en inspektion av Ekobrottsmyndigheten, Första ekobrottskammaren i Stockholm (JO:s ärende med dnr 8015-2024). Vid inspektionen granskades bl.a. beslut om anhållande i frånvaro. Jag gjorde bl.a. följande iakttagelser.

I samtliga beslut framgick det brott som misstanken avsett och vilka de särskilda häktningsskälen var. För majoriteten av de granskade besluten saknades dock en beskrivning av de omständigheter som legat till grund för misstanken respektive de särskilda häktningsskälen. Även om besluten inte framstod som felaktiga i och för sig, innebar detta att jag hade begränsade möjligheter att bedöma grunden för åtgärden och dess proportionalitet. För att göra en sådan bedömning hade det krävts en genomgång av den samlade dokumentationen i ärendena. I de fall där det fanns en beskrivning av de omständigheter som legat till grund för misstanken och de särskilda häktningsskälen, var den inte helt enkel att återfinna. För ett av de granskade besluten fanns t.ex. inte någon redogörelse för de särskilda häktningsskälen i tvångsmedelssammanställningen, men däremot i ett direktiv.

I februari 2025 tog jag ett initiativ även mot Ekobrottsmyndigheten i frågan om dokumentation av anhållningsbeslut (JO:s ärende med dnr 1656-2025).

Båda dessa initiativ behandlas i detta beslut.

Utredning

Inriktningen av JO:s utredning

JO uppmanade Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten att yttra sig. Myndigheterna skulle redovisa relevant rättslig reglering och en bedömning av vilka krav som bör ställas på dokumentationen av ett anhållningsbeslut. Redovisningen skulle särskilt beröra dokumentationen av omständigheter till grund för brottsmisstanken respektive de särskilda häktningsskälen. Även andra rekvisit för ett anhållande skulle belysas i fråga om dokumentation.

Åklagarmyndighetens yttrande

Åklagarmyndigheten (riksåklagaren AA) yttrade sig till JO i november 2024. Myndigheten redogjorde i yttrandet för rättslig reglering och redovisade följande bedömning.

Det finns inga generella regler i rättegångsbalken om dokumentation av tvångsmedelsbeslut fattade av åklagare. Som framgår ovan [*i Åklagarmyndighetens redogörelse för den rättsliga regleringen, utelämnad här, JO:s anm.*] är detta främst motiverat av åklagarens roll och funktion i det straffprocessuella systemet. Av hänsyn främst till den enskildes rättssäkerhet har lagstiftaren dock ställt upp vissa krav på dokumentation. När det gäller

anhållningsbeslut finns en sådan bestämmelse i FUK [*förundersökningskungörelsen, JO:s anm.*] men denna saknar direkt relevans för detta yttrande. Härutöver har lagstiftaren överlämnat åt Åklagarmyndigheten att meddela de föreskrifter, allmänna råd och övriga riktlinjer och anvisningar som behövs för att uppnå enhetlighet och följdriktighet vid åklagarnas rättstillämpning. I ÅFS [*Åklagarmyndighetens författningssamling, JO:s anm.*] 2005:30 har Åklagarmyndigheten meddelat föreskrifter om dokumentation av tvångsmedel. Av dessa framgår att beslut om tvångsmedel ska dokumenteras av beslutsfattande åklagare. Föreskriften avser bland annat anhållningsbeslut och anhållningsbeslut har i detta sammanhang ingen annan innebörd än den som framgår av 24 kap. 6 § tredje stycket RB [*rättegångsbalken, JO:s anm.*]. Åklagare ska alltså dokumentera det anhållningsgrundande brottet och de särskilda häktningsskälen eller annan särskild häktningsgrund som åklagaren anser föreligger. Det ställs inga krav på att grunden för anhållandet konkretiseras eller motiveras särskilt. Det kan tilläggas att Cåbra [*Åklagarväsendets ärendehanteringssystem för brottmål, JO:s anm.*] är anpassat efter dessa förutsättningar. Följaktligen måste brottet och häktningsgrunderna anges för att anhållningsbeslutet ska kunna färdigställas. Härutöver finns möjlighet att i tvångsmedelsblanketten i Cåbra göra anteckningar kopplade till det aktuella tvångsmedlet.

Bestämmelsen i 24 kap. 9 a § RB reglerar den misstänktes rätt till insyn vid beslut om anhållande eller häktning. Enligt bestämmelsen har en anhållen person rätt att på begäran få information om utredningsuppgifter som ligger till grund för anhållandet. Det finns inte heller avseende denna bestämmelse någon lagstadgad dokumentationsskyldighet för åklagaren. Av de skäl JO angett i flera beslut bör dock även sådana omständigheter dokumenteras. Enligt Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning 2023:10 bör åklagare dokumentera vilka omständigheter som legat till grund för anhållningsbeslutet i anteckningsfältet på tvångsmedelsblanketten i Cåbra. Att dokumentation sker underlättar bl.a. om underrättelseskyldigheten ska fullgöras av annan åklagare än beslutsfattande åklagare.

Sammanfattningsvis är det min bedömning att åklagarens skyldigheter när det gäller utformning och dokumentation av anhållningsbeslut är väl avvägda utifrån de krav som kan och bör ställas på åklagarverksamheten. Kraven på utformningen av ett anhållningsbeslut är desamma som på ett häktningsbeslut som meddelas av rätten. Härutöver bör … även andra uppgifter om anhållandet antecknas på lämpligt sätt när det finns ett behov av det. Sådana anteckningar kan underlätta såväl handläggningen av frihetsberövandet som kontroll i efterhand och därmed utgöra ett värdefullt komplement till dokumentationsskyldigheten. En utökad generell dokumentationsskyldighet skulle enligt min uppfattning komma i konflikt med kravet på skyndsamhet och behovet av effektivitet vid användandet av tvångsmedel i brottsutredningar.

Ekobrottsmyndighetens yttrande

Ekobrottsmyndigheten (generaldirektören BB) yttrade sig till JO i mars 2025 efter att ha tagit del av Åklagarmyndighetens yttrande. I yttrandet fördes fram bl.a. följande.

Ekobrottsmyndigheten instämmer i Åklagarmyndighetens bedömning att åklagares skyldigheter att utforma och dokumentera anhållningsbeslut är väl avvägda samt att det inte behövs några ytterligare dokumentationskrav gällande anhållningsbesluten.

– – –

Utöver det som Åklagarmyndigheten har angett i sitt yttrande gör sig följande omständigheter särskilt gällande i fråga om den verksamhet som bedrivs vid Ekobrottsmyndigheten.

Ekobrottsmyndighetens anhållningsbeslut är, med undantag för jourverksamhetens, nästan alltid planerade långt i förväg. Det innebär att det som regel finns en detaljerad gärningsbeskrivning när anhållandet sker. Gärningsbeskrivningen upprättas normalt tidigt i utredningen och uppvisas eller överlämnas normalt i samband med att förhör enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken hålls, dvs. före anhållandet.

Ekobrottsmyndighetens beslut om anhållande grundar sig dessutom ofta på vad som framkommer i brottsanmälningar från Skatteverket, konkursförvaltare eller andra myndigheter och det finns därmed regelmässigt ett skriftligt underlag. Av underlaget framgår bl.a. skälen för misstanken. Det är också mindre vanligt i Ekobrottsmyndighetens ärenden att förundersökningsledaren byts ut. De särskilda anhållningsskälen dokumenteras också i viss utsträckning i direktiv i stället för i tvångsmedelsbeslutet.

När beslut fattas om anhållande i frånvaro bifogas gärningsbeskrivningen och utvecklade skäl för anhållandet följer med ärendet för det fall en misstänkt skulle gripas under jourtid. På så vis säkerställs att ärendet kan hanteras oavsett om jouråklagaren är specialiserad på Ekobrottsmyndighetens brottskatalog eller inte.

Bedömning

Allmänt om syftet med dokumentation av tvångsmedel

När det gäller tvångsmedel som beslutas av en åklagare eller en polis finns det – till skillnad från tvångsmedel som beslutas eller fastställs av domstol – inte några generella regler i rättegångsbalken om dokumentation. I de fall det för en typ av tvångsmedel finns särskilda regler om dokumentation tar de främst sikte på verkställigheten, och inte beslutet. Den nu beskrivna ordningen har att göra med att rättegångsbalken i första hand är skriven för domstolarna och för att tillgodose deras behov av beslutsunderlag. I fråga om sådana tvångsmedel som kan eller ska prövas av domstol är regelsystemet väl utvecklat, medan tvångsmedel som uteslutande handhas av åklagare eller poliser inte alls behandlas lika ingående. (Se Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, 2022, version 5, JUNO, s. 140.)

Dokumentationen av tvångsmedel fyller flera olika syften. Det är först och främst viktigt ur rättssäkerhetssynpunkt att tvångsåtgärder inom ramen för en förundersökning dokumenteras, bl.a. för att förundersökningssekretessen begränsar insynen i vart fall temporärt. Det förhållandet att tvångsmedel innebär ett intrång i enskildas integritet gör också dokumentationen angelägen. Det gäller både beslutet och verkställigheten. Dokumentationen gör det även möjligt att i efterhand kontrollera de brottsutredande myndigheternas handläggning. Det är vidare en fördel för den tjänsteman eller myndighet, vars handläggning ifrågasätts, att med utgångspunkt från dokumentationen kunna klargöra vad som har hänt och kunna tillbakavisa grundlösa påståenden om felaktig handläggning. Dessutom anses kravet på dokumentation innebära ett incitament för beslutsfattaren att tänka över vilken typ av ingrepp han eller hon överväger och om förutsättningarna för tvångsmedlet är uppfyllda, eftersom han eller hon ska kunna redovisa det i skriftlig form. (Se Lindberg, a.a., s. 144 f. samt t.ex. SOU 1993:60 s. 256, SOU 1995:47 s. 345 f., SOU 2018:61 s. 218 och prop. 1996/97:175 s. 64.)

Beslut om och verkställighet av tvångsmedel behöver mot den nu beskrivna bakgrunden alltid dokumenteras, oberoende av om det finns något formellt krav på det. Kraven på dokumentationen skiljer sig dock åt beroende på dels vilket tvångsmedel det är fråga om, dels vem som beslutar om respektive verkställer åtgärden. (Se Lindberg, a.a., s. 145.)

JO har vid flera tillfällen framhållit vikten av att tvångsmedelsanvändning av rättssäkerhetsskäl dokumenteras noggrant samt på ett fullständigt och korrekt sätt. JO har också konstaterat att om dokumentationen är bristfällig så försvåras eller omöjliggörs en kontroll i efterhand av om det fanns förutsättningar för en tvångsåtgärd och om den var ändamålsenlig och proportionerlig. (Se bl.a. JO 1998/99 s. 62, dnr 3468-1994 och 4328-1994, särskilt s. 94, JO 2009/10 s. 72, dnr 1516-2007, JO 2018/19 s. 415, dnr 7330-2016, och JO 2020/21 s. 342, dnr 1656-2018.)

Regleringen av dokumentationsskyldigheten

Generella bestämmelser om anhållande finns i 24 kap. rättegångsbalken (RB). Enligt 6 § tredje stycket ska i anhållningsbeslutet anges det brott som misstanken avser och grunden för anhållandet.

Den lagfästa skyldigheten för en åklagare att ange grunden för anhållandet tillkom i början av 1980-talet. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att åklagaren i beslutet ska ange det eller de brott som utgör grunden för åtgärden samt vilken eller vilka anhållningsgrunder som han eller hon anser föreligger. Med grunden för anhållandet avses de särskilda häktningsskälen, dvs. flyktfara, kollusionsfara eller recidivfara, eller de särskilda grunderna i 24 kap. 2 § RB. Motiveringen torde i allmänhet kunna göras kortfattad. (Se prop. 1980/81:201 s. 32 och s. 42 och prop. 1986/87:112 s. 62.) I den juridiska litteraturen har angetts att det är tillräckligt att åklagaren anger att det finns t.ex. kollusionsfara och flyktfara, utan att ange de närmare övervägandena om det (se Lindberg, a.a., s. 314).

I Åklagarmyndighetens föreskrifter finns vissa grundläggande krav på bl.a. dokumentation av anhållningsbeslut (se ÅFS 2005:30). Där sägs dock endast att det ska framgå vem som har fattat beslutet, tidpunkten för beslutet och, i förekommande fall, vem som har varit föredragande i ärendet.

Vilka krav bör ställas på dokumentationen av ett anhållningsbeslut?

Med utgångspunkt i iakttagelser från min löpande tillsyn av Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten är det min generella bild att dokumentationen av ett anhållningsbeslut i regel är förhållandevis summarisk. Typiskt sett anges det brott som är aktuellt och uppgift om vilket eller vilka av de särskilda häktningsskälen som föreligger samt ett konstaterande av övriga förutsättningar för beslutet. Dokumentationen sker vanligtvis genom att åklagaren sätter ett kryss i för ändamålet avsedda rutor. Detta ligger i linje med vad som uttalats i lagförarbetena. Det förekommer dock att det i anteckningsfältet på den s.k. tvångsmedelsblanketten eller på annan plats finns ytterligare upplysningar om vad åklagaren lagt till grund för anhållningsbeslutet. Den nu redovisade bilden

stämmer överens med det som kom fram vid de inspektioner som nämndes inledningsvis.

Förarbetsuttalandena om vilka krav som ska ställas på dokumentationen av ett anhållningsbeslut formulerades för mer än 40 år sedan. I dagens straffprocess är det en självklarhet att myndigheter och enskilda tjänstemän kan visa att de beslut som fattats är rättsligt grundade och har fog för sig. Det gäller inte minst tvångsmedelsbeslut, som är särskilt ingripande för den enskilde. Vidare förutsätter den demokratiska kontroll som bl.a. JO är satt att utföra att det finns fullgoda möjligheter att i efterhand granska de åtgärder som vidtagits. För en sådan granskning är det nödvändigt att det tydligt framgår vilka överväganden som har legat till grund för ett beslut.

Sedan 2014 gäller dessutom att den som anhålls har rätt att ta del av de omständigheter som ligger till grund för beslutet (se 24 kap. 9 a § RB). Bestämmelsen infördes som en del av genomförandet av ett EU-direktiv om rätten till information vid straffrättsliga förfaranden. Syftet med bestämmelsen är att den frihetsberövade effektivt ska kunna angripa beslutet. Åklagaren måste därför kunna precisera vilka omständigheter som haft direkt betydelse för anhållningsbeslutet och den misstänkte har en ovillkorlig rätt till insyn i dessa omständigheter. (Se artikel 7.1 i direktivet och prop. 2013/14:157 s. 21 f.) För att ändamålet med regleringen ska uppnås måste den information som lämnas till den anhållne uppnå en tillräcklig grad av konkretion (se JO 2022/23 s. 285, dnr 2467-2020).

En alltför kortfattad dokumentation av ett anhållningsbeslut riskerar således inte bara att försvåra eller omöjliggöra en kontroll i efterhand av om det fanns förutsättningar för åtgärden. Det kan också medföra en begränsning av den grundläggande processuella rättighet som en misstänkt har att ta del av de omständigheter som lagts till grund för beslutet. En utförligare dokumentation kan vara värdefull även av andra skäl, t.ex. om beslutet fattats av en jouråklagare som kommer att lämna över ärendet till en annan åklagare, vid byte av undersökningsledare eller om undersökningsledaren inte är anträffbar.

Åklagarmyndigheten har uttryckt en farhåga om att en utökad generell dokumentationsskyldighet skulle kunna komma i konflikt med kravet på skyndsamhet och behovet av effektivitet vid användandet av tvångsmedel i brottsutredningar.

Jag ifrågasätter inte att ett anhållningsbeslut ofta behöver fattas i ett brådskande läge, t.ex. i en joursituation. Även om kraven på dokumentationen skärps kan motiveringen vara relativt kortfattad och åklagaren behöver inte göra mer än att anteckna de överväganden som han eller hon har gjort. Jag har därför svårt att se att legitima krav på dokumentation riskerar att negativt påverka skyndsamheten och effektiviteten i en förundersökning på ett mer generellt plan. Vid inspektionen av Västerorts åklagarkammare kunde jag också se att det redan förekommer att åklagare dokumenterar sina anhållningsbeslut på ett mer utförligt sätt. Vidare kan nämnas de förhållandevis stränga dokumentationskrav som gäller för polisens tvångsmedelsanvändning, även i kaotiska eller våldsamma situationer eller situationer som av något annat skäl är mindre gynnsamma ur dokumentationssynpunkt (se t.ex. JO 2009/10 s. 72, JO 2018/19 s. 415, och mitt beslut den 9 januari 2020, dnr 239-2018 samt även SOU 1993:60 s. 258).

Mot den nu redovisade bakgrunden bör det av rättssäkerhets- och legitimitetsskäl ställas högre krav på dokumentationen av ett anhållningsbeslut än vad som kommit till uttryck i förarbetsuttalanden och juridisk litteratur. Som ett minimum bör åklagaren alltid ange vilka omständigheter som ligger till grund för brottsmisstanken och varför han eller hon anser att ett eller flera av de särskilda häktningsskälen föreligger. Hur utförlig dokumentationen bör vara av övriga förutsättningar för anhållningsbeslutet, exempelvis i fråga om proportionalitet och – i förekommande fall – varför det är av synnerlig vikt att den misstänkte tas i förvar, får avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Ett dokumentationskrav i enlighet med det sagda är väl förenligt med ordalydelsen i 24 kap. 6 § tredje stycket RB.

En från detta skild fråga är var dokumentationen ska finnas. Från mina utgångspunkter är det tillräckligt att dokumentationen finns tillgänglig i Åklagarmyndighetens ärendehanteringssystem, exempelvis i anteckningsfältet på tvångsmedelsblanketten i Cåbra. Jag kan inte se att det formella anhållningsbeslutet behöver innehålla någon ytterligare information än vad som är praxis i dag. Det är dock viktigt att dokumentationen hålls samlad och att den inte rensas ut i samband med att handlingarna i ärendet tas om hand för arkivering.

Ett anhållande utgör en långtgående begränsning av den grundlagsskyddade rörelsefriheten och frågan om hur sådana beslut dokumenteras är således mycket angelägen. I förhållande till hur anhållanden generellt sett motiveras i dag kommer de utökade krav som jag har formulerat att på ett bättre sätt tillgodose rättssäkerhetsintressena bakom dokumentationsskyldigheten. Att anhållningsbeslut motiveras mer utförligt är därför också ägnat att stärka förtroendet för åklagarväsendet.

Ärendet föredrogs av seniora rättssakkunniga Lovisa Johansson. I beredningen deltog även byråchefen Nils Västberg.

Förnyad allvarlig kritik mot Polismyndigheten för långsam och passiv handläggning av två förundersökningar om förmögenhetsbrott

(Dnr 8400-2024)

Beslutet i korthet: I två förundersökningar om förmögenhetsbrott har Polismyndigheten, trots att det funnits en utpekad gärningsperson, under drygt sex respektive två år inte vidtagit några utredningsåtgärder. JO konstaterar att Polismyndighetens passivitet står i strid med rättegångsbalkens skyndsamhetskrav och är helt oacceptabel. Polismyndigheten får allvarlig kritik för hur de båda förundersökningarna har hanterats.

JO har de senaste åren återkommande riktat kritik mot Polismyndigheten för långsam handläggning av förundersökningar gällande förmögenhetsbrott. Bristerna i Polismyndighetens utredningsverksamhet riskerar enligt JO att allvarligt skada allmänhetens förtroende för myndigheten.

JO betonar att det är mycket angeläget att Polismyndigheten fortsätter arbetet med att minska handläggningstiderna för utredningar om förmögenhetsbrott.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 25 september 2024 förde AA fram klagomål mot Polismyndigheten avseende långsam handläggning av två förundersökningar om förmögenhetsbrott. Brotten har begåtts mot hans mor, som är äldre och har en demenssjukdom. I oktober 2018 gjorde han en polisanmälan efter att ha upptäckt att 1,4 miljoner kronor försvunnit från moderns bankkonto. Han har inte hört något från polisen om den anmälan sedan den gjordes.

Han gjorde ytterligare en polisanmälan i januari 2023 som gällde att en utpekad person använt moderns kontokort för egna inköp utan att ha rätt till det. Den förundersökningen lades ned av polisen i oktober 2023 men återupptogs av åklagare i december samma år.

AA var kritisk mot att polisen ännu inte har vidtagit några utredningsåtgärder med anledning av hans båda anmälningar, trots att han har gett in underlag på transaktionerna. Det enda svar han har fått från polisen är att ärendena ligger i balans och att det saknas utredare.

Utredning

Polismyndigheten (juristen BB) yttrade sig den 4 mars 2025 efter att upplysningar lämnats av berörda befattningshavare och polisregion Stockholm samt nationellt bedrägericentrum vid Nationella operativa avdelningen (Noa). Av Polismyndighetens yttrande och handlingarna i övrigt framgår i huvudsak följande.

AA gjorde i oktober 2018 en polisanmälan om grovt bedrägeri. Förundersökning inleddes samma dag och en utpekad person registrerades som skäligen misstänkt. Det har inte vidtagits några utredningsåtgärder i ärendet sedan dess. Ärendet har sedan förundersökningen inleddes legat i balans hos Polismyndigheten och varit registrerat hos fjorton olika utredare respektive undersökningsledare. Förundersökningen leds numera av åklagare som skickat direktiv och påminnelser till Polismyndigheten. I juni 2024 meddelades åklagaren att ärendet inte kunnat resurssättas och att handläggning skulle påbörjas när ärenden med högre prioritet var avslutade.

AA gjorde i januari 2023 ytterligare en polisanmälan mot den tidigare utpekade personen, nu för kortbedrägeri. AA inkom med kontounderlag till styrkande av att personen använt moderns bankkort för egna inköp i flera år. Förundersökningen lades ned i oktober samma år av en polisiär undersökningsledare med motiveringen att det på dåvarande utredningsmaterial inte gick att bevisa att den misstänkte gjort sig skyldig till brott och att ytterligare utredning inte kunde antas förändra bevisläget på ett avgörande sätt. Efter överprövning beslutade dock åklagare att förundersökningen skulle återupptas med motiveringen att beslutsunderlaget var otillräckligt och att ytterligare utredningsåtgärder var påkallade. Vidare noterade åklagaren att ärendet med fördel kunde samordnas

med det tidigare ärendet från 2018. Det har inte vidtagits några utredningsåtgärder sedan förundersökningen återupptogs och utredningen leds alltjämt av Polismyndigheten.

Av de upplysningar som lämnats av befattningshavare i den s.k. balansgruppen, utredaren tillika undersökningsledaren CC och gruppchefen DD, framgår i huvudsak följande. CC fick ansvar för det äldre ärendet i oktober 2023 och för det yngre i januari 2024. I det senare ärendet är hon undersökningsledare. Några utredningsåtgärder har inte vidtagits i något av ärendena. Hon ansvarar för drygt tusen ärenden och det finns ingen möjlighet att arbeta aktivt med utredningsåtgärder i alla dessa. Balansgruppens initiala uppdrag var bl.a. att sortera ärenden enligt beslutad prioritetsordning, där ärenden med frihetsberövade personer eller andra typer av frister är högst prioriterade. Utifrån de överväganden som gjordes skulle ärendena fördelas till utredningsgrupperna. I de två aktuella ärendena finns inga sådana omständigheter som gör ett ärende prioriterat.

Polisintendenten EE, som sedan den 1 maj 2022 är chef för bedrägerisektionen, redogjorde för åtgärder som vidtagits för att komma till rätta med handläggningstiderna för bedrägeriärenden. Det har bl.a. införts en ny organisatorisk struktur och nya metoder för hur ärendeflödet ska omhändertas. Den totala ärendestocken har därmed minskat samtidigt som antalet ärenden som avslutats har ökat. Under hösten 2024 togs en ny rutin fram tillsammans med Åklagarmyndigheten för att hantera ärenden som leder till påminnelser från åklagare. Rutinen innebär att bedrägerisektionen och Åklagarmyndigheten tillsammans har en genomgång varje månad för att systematiskt arbeta igenom alla äldre ärenden som riskerar preskription eller som innehåller tvångsmedel. Efter de två första revisionerna har cirka 150 ärenden gåtts igenom. I dessa har en mängd utredningsåtgärder kunnat vidtas och drygt 60 ärenden har avslutats. En annan åtgärd som införts är att sektionen arbetar tillsammans en dag i veckan med de snabbare ärendena för att på så sätt minska belastningen på samtliga grupper. I närtid kommer vidare den metod som har använts i de två mest framgångsrika utredningsgrupperna att införas i samtliga grupper för att öka effektiviteten.

Polisregion Stockholm uppgav sammanfattningsvis följande. Sedan maj 2022 har bedrägerisektionen följt de handlingsplaner som tagits fram för bedrägeribrottsligheten. Polisregionen har över tid ökat samverkan med Åklagarmyndigheten och genomför nu gemensamma prioriteringar och återkommande avstämningar på taktisk, operativ och strategisk nivå för att löpande hitta förbättringar. Bedrägerisektionen beräknas vara i balans inom en fyraårsperiod.

Nationellt bedrägericentrum uppgav i huvudsak att problemet med långa handläggningstider gällande bedrägeriärenden i första hand bör angripas med att minska ärendeinflödet genom brottsförebyggande åtgärder.

Polismyndigheten redogjorde för rättslig reglering och redovisade följande bedömning.

> Av utredningen framgår att inga utredningsåtgärder har vidtagits i [något] av de aktuella ärendena som har legat i balans i över 6 respektive 2 år. Det har inte framkommit något i utredningen som tyder på att ärendenas beskaffenhet har motiverat en så lång handläggningstid. Avsaknaden av

åtgärder förefaller främst ha berott på resursbrist vid den berörda utredningsenheten.

Av inhämtade yttranden framgår att inflödet av prioriterade ärenden under perioden varit stort, samtidigt som utredningsresursen varit begränsad. Detta har medfört att utredningen inte har bedrivits med den skyndsamhet som ärendenas karaktär har krävt. Nämnda omständigheter talar enligt Polismyndigheten för att någon enskild befattningshavare inte kan lastas för den långsamma handläggningen av ärendet.

Polisregion Stockholms bedrägerisektion har vidtagit en rad åtgärder under de senaste tre åren för att komma tillrätta med de långa handläggningstiderna. Vidtagna åtgärder i form av nya arbetsmetoder och en utökning av tillgänglig resurs har börjat ge positiva resultat [såtillvida] att ärendebalansen har minskat under de senaste två åren. Ärendebalansen är dock fortsatt stor och en alltför stor andel ärenden är äldre än 12 månader, vilket är mycket problematiskt.

Noa har redogjort för ett antal åtgärder som Polismyndigheten har vidtagit och kommer att vidta för att komma tillrätta med handläggningstiderna som rör bedrägeriärenden, se bilaga 4 [*till Polismyndighetens yttrande, utelämnad här, JO:s anm.*].

Polisregion Stockholm har lyft fram vikten av den ökade samverkan med Åklagarmyndigheten för gemensamma prioriteringar och återkommande avstämningar för att nå förbättringar i ärendehandläggningen. Även metodutveckling och anpassning av organisationen lyfts fram som viktiga för att möta den föränderliga bedrägeribrottsligheten, se bilaga 5 [*till Polismyndighetens yttrande, utelämnad här, JO:s anm.*].

Sammanfattningsvis kan konstateras att förundersökningarna inte har handlagts i enlighet med det särskilda skyndsamhetskrav som följer av lag. Handläggningen kan även ha inneburit en kränkning av Europakonventionens egendomsskydd. Det är dock inte möjligt att slutligt ta ställning i den frågan inom ramen för beredningen av detta remissvar.

Avslutningsvis beklagar Polismyndigheten den långsamma handläggningen av förundersökningarna.

AA kommenterade Polismyndighetens yttrande.

I ett beslut den 11 juni 2025 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättsliga utgångspunkter

En förundersökning ska bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger. Om det inte längre finns anledning att fullfölja förundersökningen, ska den läggas ned. (Se 23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken.)

Undersökningsledaren ansvarar för förundersökningen i dess helhet. Han eller hon ska se till att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara. Undersökningsledaren ska också ge dem som biträder honom eller henne behövliga direktiv för arbetet. (Se 1 a § andra stycket förundersökningskungörelsen.)

Skyndsamhetsprincipen har betydelse för såväl det allmänna som den enskilde. Den som är misstänkt och den som utsatts för brott skyddas genom skyndsam utredning från ett utdraget förfarande. Det ligger även i det allmännas intresse att en förundersökning bedrivs effektivt eftersom möjligheterna att klara upp brott är större i nära anslutning till brottstidpunkten. Ju längre tid som förflyter desto mer riskerar bevisningen att försämras. En skyndsam handläggning motiveras också av intresset av att kunna döma ut en adekvat påföljd. (Se Lindberg, Rättegångsbalk 23 kap. 4 §, Lexino 2023-12-01 [JUNO].)

Enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen, som gäller som lag i Sverige, ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom. Staten har en positiv förpliktelse att se till att äganderätten skyddas mot kränkningar utförda av andra privata rättssubjekt. Detta sker framförallt genom att lagen skyddar mot tillgrepp av egendom och ger möjlighet att återfå egendom som frånhänts ägaren olovligen. I statens skyldigheter ingår även att sörja för att det finns lämpliga rättsmedel mot ingrepp i äganderätten och att utreda och vid behov åtala brott mot egendom. (Se Danelius m.fl., Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, sjätte uppl. 2023, s. 702 f.)

Bedömning

AA gjorde polisanmälningarna i oktober 2018 respektive i januari 2023. Det har dock inte vidtagits några utredningsåtgärder under de drygt sex respektive två år som gått sedan förundersökningarna inleddes. I båda ärendena kunde anmälaren i samband med polisanmälan peka ut en viss person, som också registrerades som skäligen misstänkt. I ärendet från 2023 gav anmälaren även in underlag i form av kontoutdrag till styrkande av det påstådda brottet. Trots det lades den förundersökningen ned utan att några initiala utredningsåtgärder vidtogs.

Polismyndighetens passivitet står i strid med rättegångsbalkens skyndsamhetskrav och är helt oacceptabel. Myndigheten förtjänar allvarlig kritik för hur de båda förundersökningarna har hanterats.

Den långsamma handläggningen har dessutom fått effekten att en person har varit registrerad som skäligen misstänkt i misstankeregistret i över sex år. Jag har tidigare uttalat mig om gallring av en sådan registrering i ett ärende som blivit gammalt (se mitt beslut den 26 mars 2025, dnr 6161-2024). Jag kan få anledning att återkomma till frågan att en person förekommer i misstankeregistret under en lång tid utan att förundersökningen drivs framåt. Jag gör därför inga ytterligare uttalanden om den saken här.

Passivitet i en förundersökning om förmögenhetsbrott kan medföra en kränkning av det egendomsskydd som tillkommer enskilda enligt Europakonventionen. Frågan om Polismyndighetens bristfälliga hantering av de aktuella förundersökningarna har inneburit en konventionskränkning kräver dock överväganden som inte låter sig göras på det underlag som finns i ärendet. Jag gör därför inga uttalanden i den frågan.

Den passiva handläggning som kommit fram i det här ärendet är inte en ny företeelse. Jag har de senaste åren återkommande kritiserat Polismyndigheten för långsam handläggning av förundersökningar gällande förmögenhetsbrott (se bl.a. JO 2023 s. 269, dnr 1994-2022, och mina beslut den 13 maj 2024, dnr 7860-2023, respektive den 26 mars 2025).

Jag ser det som mycket problematiskt att Polismyndigheten inte klarar av att bedriva förundersökningar av detta slag i enlighet med rättegångsbalkens skyndsamhetskrav. Som jag påtalat tidigare riskerar bristerna i utredningsverksamheten att allvarligt skada allmänhetens förtroende för myndigheten. Trots att åtgärder vidtagits finns det fortfarande ett alltför stort antal gamla ärenden vid den aktuella bedrägerisektionen. Enligt polisregion Stockholms prognos ska sektionen ha kommit till rätta med sina ärendebalanser inom en fyraårs-

period. Det återstår att se om detta är realistiskt. Det är under alla omständigheter mycket angeläget att Polismyndigheten fortsätter arbetet med att minska handläggningstiderna för utredningar om förmögenhetsbrott.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Rebecka Olsson. I beredningen deltog även byråchefen Nils Västberg.

En ordningsbot utfärdades av Polismyndigheten trots att det inte fanns rättsliga förutsättningar för det och en åklagare brast i handläggningen av åtalsfrågan

(Dnr 9495-2024)

Beslutet i korthet: En cyklist blev påkörd av en bil. Vid Polismyndigheten utfärdades en ordningsbot för brott mot trafikförordningen mot föraren av bilen. Sedan det kommit fram att cyklistens skador var mer omfattande än vad som tidigare varit känt upprättade Polismyndigheten en anmälan om vållande till kroppsskada och redovisade en förundersökning om det brottet till åklagare. Åklagaren väckte åtal mot bilföraren för vållande till kroppsskada. Tingsrätten avvisade dock åtalet på grund av att lagföring av den åtalade gärningen redan hade skett genom ordningsboten.

JO konstaterar att en ordningsbot inte får utfärdas om det finns anledning att anta att talan om enskilt anspråk kommer att föras. Ett föreläggande bör inte heller utfärdas, om det i annat fall kan antas vara påkallat att åklagare prövar frågan om strafföreläggande eller åtal för brottet. Även om utredningen om skadeläget för cyklisten var bristfällig anser JO att de uppgifter som hade kommit fram var sådana att det fanns anledning att anta att talan om enskilt anspråk kunde komma att föras. Det rådde också en osäkerhet avseende hur brottet skulle bedömas. Enligt JO borde inte någon ordningsbot ha utfärdats. Polismyndigheten kritiseras för att det ändå gjordes.

När det gäller åklagarens handläggning noterar JO att det i förundersökningsprotokollet från Polismyndigheten fanns information om den utfärdade ordningsboten. Omständigheterna var enligt JO sådana att åklagaren närmare borde ha utrett och övervägt om det fanns förutsättningar att väcka åtal. Åklagaren kritiseras för den bristande handläggningen.

Bakgrund

Den 7 november 2022 blev AA påkörd av en bil när han cyklade. En polispatrull skickades till olycksplatsen. När patrullen kom dit hade AA redan förts till sjukhus med ambulanshelikopter. Föraren av bilen, i JO:s beslut kallad NN, var kvar på olycksplatsen och förhördes i egenskap av vittne. AA ådrog sig skador i samband med olyckan.

Den 16 februari 2023 hölls ett nytt förhör med NN, då som misstänkt. Han delgavs misstanke om brott mot trafikförordningen för att inte ha anpassat avståndet till framförvarande fordon, dvs. AA:s cykel. Samma dag utfärdades vid

Polismyndigheten ett föreläggande av ordningsbot mot NN avseende det brottet. NN godkände ordningsboten.

Det kom senare fram att AA:s skador var mer omfattande än vad som tidigare varit känt, och att han bl.a. hade legat på sjukhus en längre tid efter olyckan. Mot bakgrund av dessa uppgifter upprättade Polismyndigheten en anmälan om vållande till kroppsskada. Vidare väckte Polismyndigheten frågan om undanröjande av den utfärdade ordningsboten men en åklagare bedömde att det inte fanns förutsättningar för det.

Polismyndigheten redovisade sedermera förundersökningen om vållande till kroppsskada till Åklagarmyndigheten och åtal kom att väckas mot NN för det brottet. AA lämnade in ett skadeståndsanspråk och bevisning till styrkande av de skador han ådragit sig.

En vecka innan huvudförhandlingen skulle äga rum begärde NN genom sin försvarare att åtalet skulle avvisas med hänvisning till att han redan, genom ordningsboten, hade lagförts för gärningen (res judicata). Åklagaren medgav begäran. Tingsrätten bedömde att res judicata förelåg och avvisade åtalet.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 25 oktober 2024 förde AA fram klagomål mot Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. AA var kritisk bl.a. till att polisen hade utfärdat ordningsboten trots att det fanns anledning att tro att han ville begära skadestånd av NN. Vidare menade AA att åklagaren inte borde ha väckt åtal för vållande till kroppsskada, för att sedan medge avvisning av åtalet utan att det kommit fram några nya omständigheter.

Utredning

Inriktningen av JO:s utredning

JO uppmanade Polismyndigheten att göra en utredning och yttra sig över det som fördes fram i anmälan om föreläggandet av ordningsboten. Vidare uppmanades Åklagarmyndigheten att göra en utredning och yttra sig om handläggningen av åtalet om vållande till kroppsskada.

Polismyndighetens yttrande

Polismyndigheten (juristen BB) yttrade sig till JO den 10 mars 2025. Av yttrandet framgår bl.a. följande.

Efter trafikolyckan förhördes, utöver föraren av bilen, även ett annat vittne. Det vittnet lämnade uppgifter om att han hade sett en ”farbror” som låg skadad på olycksplatsen. Farbrorn hade skrapat sig på vägen och det var hål i hans byxor.

AA förhördes på sjukhuset senare samma dag och uppgav då bl.a. att han kände sig ”allmänt mörbultad” och att han hade ont, bl.a. i vänster armbåge och i höger ben. Av förhörsanteckningarna framgår att AA gav polisen tillåtelse att ta del av hans journalanteckningar. Det framgår inte huruvida AA tillfrågades om han hade något ersättningsanspråk.

En polisanmälan gällande brott mot trafikförordningen upprättades och förundersökning inleddes. Av polisanmälan framgår det som AA uppgett om sina smärtor. Dessa uppgifter fördes även in under rubriken ”Skador” i den trafikmålsanteckning som upprättades efter olyckan. Där antecknades även att AA var medförd till sjukhus för vidare undersökning och att skadorna var lindriga. Trafikmålsanteckningen lades in som en bilaga till förundersökningsprotokollet.

Polismyndigheten redogjorde vidare för upplysningar från berörda befattningshavare.

Poliskommissarien CC uppgav följande.

> Den 7 november 2022 tjänstgjorde han som stationsbefäl vid polisområde Gotland. I den funktionen ingår att hantera alla inkommande ärenden för initiala beslut om inledande av förundersökning m.m. Mot bakgrund av avrapporteringen om trafikolyckan som ägt rum tidigare samma dag beslutade han att inleda förundersökning avseende brott mot trafikförordningen (ej anpassat avstånd till framförvarande fordon).
>
> De utredningsuppgifter som hade antecknats i ärendet när han granskade anmälan var knapphändiga. Det föreföll uppenbart att cyklisten hade ådragit sig skador i samband med olyckan. Sammantaget fanns det anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal förövats i samband med händelsen.

Polisinspektören DD uppgav bl.a. följande.

> Han tilldelades ärendet den 25 november [2022] i sin roll som jourförundersökningsledare. Det misstänkta brottet var av enkel beskaffenhet, ett s.k. mängdbrott, och skulle därför ledas av en polisiär förundersökningsledare. Mängdbrott skulle som regel hanteras av lokalpolisområdet men på polisområde Gotland fanns ingen utredningsgrupp varför jourförundersökningsledare tillsammans med förundersökningsledare på utredningssektionen hanterade alla ärenden från det polisområdet. Vid denna tid var situationen ansträngd med få förundersökningsledare på utredningssektionen. Utifrån ärendets innehåll bedömde han därför att ärendet kunde anstå till senare handläggning/utredning.
>
> Av utredningen i ärendet framgick att målsäganden AA hade förts till sjukhus. I anmälan och i förhöret med AA hade det dokumenterats att denne hade smärtor på olika ställen på kroppen. Trots det hade varken avrapporterande polis eller den förundersökningsledare som granskade ärendet den 7 november 2022 ansett att det funnits anledning att anta [att] vållande till kroppsskada hade begåtts. Utifrån de uppgifter som AA hade lämnat ansåg inte heller DD att det fanns anledning att anta [att] brottet vållande till kroppsskada hade begåtts, eftersom de angivna smärtorna var att anse som ringa skador.
>
> Föraren av personbilen, [NN], hade inte hörts som misstänkt och av hänsyn till hans höga ålder bedömde DD att han skulle höras i sitt hem och därefter skulle en ny bedömning av ärendet göras. Den 16 februari 2023 hölls misstankeförhöret med [NN] som då vidgick att han hade kört på AA och att han hade missbedömt avståndet till denne när han gjorde omkörningen.
>
> Vid en samlad bedömning av vad som då hade framkommit bedömde DD att det inte gick att bevisa att [NN] hade gjort sig skyldig till ett medvetet risktagande när det gällde omsorg och varsamhet för brottet vårdslöshet i trafik. Vid sin bedömning vägde DD in att det saknades vittnen till påkörningen av AA tillsammans med [NN:s] uppgifter om att han kört ganska sakta åt samma håll som målsäganden och dennes hund samt att han missbedömt avståndet till AA när han skulle köra om denne. DD valde i stället att rubricera gärningen till att avse brott mot trafikförordningen

(anpassa hastighet, motordrivet fordon, avstånd till framförvarande fordon) och inte lägga ner ärendet helt. [NN] mottog den utfärdade ordningsboten och ärendet avslutades.

Polismyndigheten redogjorde för rättslig reglering och redovisade därefter följande bedömning.

I ärenden där en trafikolycka medfört personskador uppstår frågor om ansvar för vållande till kroppsskada, vilket kan innebära komplexa juridiska bedömningar och bevisprövningar ... Utredningen ger intrycket av att uppgifterna om AA:s skador var bristfälliga vid den tidpunkt då förundersökningsledaren bedömde om det fanns skäl att misstänka vållande till kroppsskada. I efterhand framstår det som önskvärt att utredningen hade kompletterats innan ett ställningstagande gjordes i frågan. Vid sådana bedömningar kan det finnas anledning för en polisiär förundersökningsledare att kontakta åklagare, särskilt eftersom beslut om enskilt anspråk endast kan fattas av åklagare, som även har en skyldighet att biträda målsäganden i dessa frågor (jfr 2 § FUK [*förundersökningskungörelsen, JO:s anm.*]).

Som framgår ovan förutsätter ett beslut om föreläggande av ordningsbot att det inte finns skäl att anta att talan om enskilt anspråk kommer att föras. Gränsen för när hinder föreligger för att utfärda ett sådant föreläggande är därför lågt satt.

Utredningen visar att AA blev påkörd av en bil när han cyklade på en allmän väg. Ett vittne på platsen observerade en ”farbror” ligga skadad på olycksplatsen, med skrapsår från vägbanan. AA fördes till sjukhus för undersökning och uppgav i förhör samma dag att han kände sig allmänt mörbultad och hade smärtor på flera delar av kroppen. Han samtyckte även till att polisen tog del av hans journalanteckningar. Dessa uppgifter är tillräckligt konkreta för att det fanns skäl att anta att AA kunde komma att föra talan om enskilt anspråk. Således förelåg hinder mot att utfärda föreläggande av ordningsbot. Denna bedömning gäller även med beaktande av att det vid tidpunkten för beslutet inte var helt klart hur omfattande AA:s skador var. Till detta kommer att utredningen inte visar annat än att AA, trots utredningsstödets (DurTvå) anvisningar, inte tillfrågats om ersättningsanspråk, vilket också är en brist.

Det är beklagligt att föreläggandet av ordningsbot i detta ärende utfärdades trots att det fanns hinder. I efterhand kan konstateras att beslutet om föreläggande borde ha föregåtts av en kontroll av om AA avsåg att föra enskilt anspråk. Alternativt borde en åklagare ha kontaktats för en avstämning. Det finns inget som tyder på att det fanns hinder för en sådan kontakt. I detta fall väcktes även åtal för vållande till kroppsskada när ärendet nådde åklagaren.

En bidragande orsak till bristerna i handläggningen kan ha varit att ärendet inte vidarebefordrades till utredningsgruppen vid Polisområde Gotland [*som enligt vad som framgår av Polismyndighetens yttrande skulle hantera bl.a. vållande till kroppsskada i samband med trafikolycka och brott mot trafikförordningen, JO:s anm.*]. Detta verkar ha berott på en ansträngd arbetssituation vid gruppen vid den aktuella tidpunkten.

Åklagarmyndighetens yttrande

Åklagarmyndigheten (vice riksåklagaren EE) yttrade sig till JO den 4 februari 2025. Av yttrandet framgår bl.a. följande.

Den 20 mars 2024 redovisade Polismyndigheten en förundersökning till Åklagarmyndigheten om vållande till kroppsskada med NN som misstänkt och AA som målsägande. Ärendet fördelades på åklagaraspiranten (numera assistentåklagaren) FF.

Den 22 mars 2024 väckte FF åtal mot NN för vållande till kroppsskada. Enligt gärningsbeskrivningen hade NN av oaktsamhet orsakat AA kroppsskador som inte varit ringa genom att ha kört på AA med bil den 7 november 2022. Oaktsamheten bestod i att NN vid omkörning av AA inte hållit tillräckligt avstånd.

Målet sattes ut till huvudförhandling den 30 maj 2024. Talan skulle vid huvudförhandlingen föras av assistentåklagaren GG. Efter att NN begärt att åtalet skulle avvisas på grund av res judicata, och GG medgett begäran, avvisade tingsrätten åtalet. När tingsrättens beslut hade vunnit laga kraft lade GG ned åtalet.

FF uppgav inför Åklagarmyndighetens yttrande till JO bl.a. följande.

> Det förundersökningsprotokoll rörande brottet som Polismyndigheten lottat upp till Åklagarmyndigheten innehöll en promemoria … med information om en tidigare utfärdad och godkänd ordningsbot avseende ej anpassat avstånd till framförvarande fordon den 7 november 2022. Av promemorian framgår vidare att ordningsboten hade begärts undanröjd av Polismyndigheten, men att så inte blev fallet genom ett åklagarbeslut … I promemorian anges inte varför ordningsboten inte undanröjdes och inte om anmälan om vållande till kroppsskada avsåg samma gärning eller brott som ordningsboten behandlade.
>
> […]
>
> Det som kan konstateras är … att med utgångspunkt i promemorian så uppmärksammade jag inte att det upplottade vållandebrottet skulle innebära att det var tal om res judicata. Detta mot bakgrund av att det i förundersökningsprotokollet angavs att ordningsboten inte var undanröjd vilket jag ansåg signalerade att det inte var tal om samma gärning eller rättskraft. Det föranledde att jag inte insåg problemet i att brottet som avsåg den tidigare ordningsboten innebar att det var rättskraftigt avgjort, och om det i sig föranledde att det var tal om hinder för åtals väckande. Vid närmare eftertanke och då jag i skrivande stund arbetat som åklagare i över ett år skulle jag undersökt frågan närmare, men missade således detta och utgick vid det tillfället från att anmälan om vållandebrottet inte avsåg samma gärning - det eftersom utredningshandlingarna hade inkommit (dvs. lottats upp) från Polismyndigheten och det inte fanns någon information som explicit uttryckte att det rörde sig om samma gärning.

GG uppgav för sin del bl.a. följande.

> Jag utredde … frågan om det har förelegat res judicata enligt 30 kap. 9 § rättegångsbalken (RB) som medförde att åtalet skulle avvisas [– – –]
>
> Sammantaget … kom jag fram till att tilltalad i målet inte kunde lagföras för vållande till kroppsskada på grund av res judicata. Med anledning av detta medgav jag försvararens avvisningsbegäran. [– – –] Anledningen till nedläggningsbeslutet var nya omständigheter. Att ordningsboten utfärdats och att det utgjort samma gärning som vållande till kroppsskada var i sig inga nya omständigheter, då omständigheterna förelåg redan vid tidpunkten för åtals väckande och en promemoria innehållande i vart fall delvis uppgifter om detta fanns i förundersökningsprotokollet. Däremot förelåg nya omständigheter genom tingsrättens lagakraftvunna beslut att avvisa åtalet, som var grunden för mitt nedläggningsbeslut.

Beträffande FF:s handläggning uppgav vice chefsåklagaren HH för kammarledningens räkning bl.a. följande.

FF var vid tiden för handläggningen ny som åklagare. Vad gäller själva handläggningen delar kammarledningen hans bedömning att omständigheterna i ärendet var sådana att han borde ha företagit en mer djupgående kontroll av den godkända ordningsbotens betydelse för lagföringen av det aktuella brottet vållande till kroppsskada. Kammarledningen vill i sammanhanget dock lyfta fram att Polismyndigheten måste anses ha stor del i den uppkomna situationen i och med att myndigheten kom att färdigställa och redovisa förundersökningen om vållande till kroppsskada till åklagarkammaren trots att de hade den fullständiga bilden.

Åklagarmyndigheten redogjorde för rättslig reglering och redovisade därefter följande bedömning.

Det kan konstateras att [NN] har godkänt ett föreläggande av ordningsbot som avser att han inte har anpassat avståndet till framförvarande fordon. Inget annat har framkommit än att ordningsboten avsåg avståndet till AA i samband med att denne blev påkörd. Efter att ordningsboten godkänts av [NN] har polisen fått kännedom om att AA orsakats allvarligare skador än vad som tidigare var känt. Polisen har då överlämnat frågan om undanröjande av ordningsboten till åklagare som beslutat att det inte fanns skäl för undanröjande. Det ledde till att polisen upprättade en anmälan om vållande till kroppsskada samt slutförde och redovisade förundersökningen till Åklagarmyndigheten.

Förundersökningsprotokollet innehöll viss information om den aktuella ordningsboten. Mot bakgrund av att polisen, trots att det fanns en tidigare godkänd ordningsbot avseende händelsen som inte undanröjts av åklagare, ändå färdigställde och redovisade förundersökningen till Åklagarmyndigheten har jag viss förståelse för att [FF], som var ny i tjänsten som åklagare, förbisåg frågan om eventuell res judicata.

Som Högsta domstolen har konstaterat är frågan om rättskraftens omfattning en bedömningsfråga där hänsyn måste tas till de skiftande förhållanden som kan råda i olika situationer. Vid bedömningen har det betydelse om de båda gärningarna avser väsentligen samma händelseförlopp, om det finns ett nära tids- och rumssamband samt om det råder överensstämmelse när det gäller angreppsobjekt eller brottsresultat. Mot bakgrund härav och med beaktande av de allvarliga skador som AA orsakades, får det anses ha förelegat ett intresse av att få saken prövad av domstol, trots att det också fanns omständigheter som talade för att åtalet avsåg samma gärning som ordningsboten. Jag anser därför att det funnits skäl att väcka åtal samt att åtal varit påkallat ur allmän synpunkt. [FF:s] handläggning kan, trots att han förbisåg frågan om eventuell res judicata, inte anses ha varit felaktig.

Av [GG:s] upplysningar framgår att hon inför yttrandet till tingsrätten den 27 maj utredde frågan om res judicata genom att läsa lagkommentaren till 30 kap. 9 § RB [*rättegångsbalken, JO:s anm.*], Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning Vårdslöshet i trafik och trafikrelaterade vållandebrott (RäV 2023:18) samt ta del av tidigare avgöranden. [GG] redogjorde sedan för sin bedömning i frågan om res judicata i yttrandet till tingsrätten. Tingsrätten, som inte har varit bunden av vad åklagaren anfört, har härefter gjort bedömningen att vad [NN] lagförts för genom ordningsboten utgör samma gärning som den åtalet gäller och avvisat åtalet. Efter att tingsrättens beslut vunnit laga kraft beslutade [GG] följdriktigt att lägga ned åtalet. Det finns enligt min uppfattning inte skäl att ifrågasätta [GG:s] handläggning.

Anmälarens kommentarer

AA kommenterade myndigheternas yttranden och uppgav bl.a. följande. Han har svårt att förstå hur hans skador kunde bedömas som lindriga när han var så pass skadad att han fick åka ambulanshelikopter till sjukhuset. Efter olyckan

var han inlagd nästan tre månader på sjukhus och har alltjämt stora men. Undersökningsledaren kontaktade dock inte honom och hade därför ingen kännedom varken om sjukhusvistelsen eller om skadeläget.

I ett beslut den 17 september 2025 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Bedömning

Föreläggandet av ordningsboten

För brott som hör under allmänt åtal får en polis under vissa förutsättningar utfärda ett föreläggande av ordningsbot (se 48 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken, RB). Föreläggande av ordningsbot får dock inte utfärdas bl.a. om det föreligger anledning att anta att talan om enskilt anspråk kommer att föras. Ett föreläggande bör inte heller utfärdas, om det i annat fall kan antas vara påkallat att åklagare prövar frågan om strafföreläggande eller åtal för brottet. (Se 48 kap. 15 § RB.)

Rent allmänt kan sägas att en polis bör avstå från att utfärda ett föreläggande om han eller hon är tveksam när det gäller t.ex. frågan om gärningen är straffbar eller när det i övrigt föreligger något osäkerhetsmoment av betydelse (se Fitger m.fl., Rättegångsbalken, 11 juni 2025, version 98, JUNO, kommentaren till 48 kap. 15 §).

Det stod i det här fallet redan vid olyckstillfället klart att AA hade ådragit sig i vart fall vissa skador. I likhet med Polismyndigheten anser jag att det hade varit lämpligt att utredningen i den delen hade kompletterats i samband med beslutet att inleda förundersökning. Som myndigheten också har uppgett i sitt yttrande till JO kunde det då även ha funnits anledning att kontakta åklagare.

Även om utredningen om skadeläget var bristfällig var de uppgifter som hade kommit fram sådana att det fanns anledning att anta att AA kunde komma att föra talan om enskilt anspråk. Det rådde enligt min uppfattning också en osäkerhet avseende hur brottet skulle bedömas. Någon ordningsbot borde därför inte ha utfärdats. Polismyndigheten kritiseras för att det ändå gjordes.

Handläggningen av åtalet

Ingen får lagföras två gånger för samma gärning. Detta kommer till uttryck i bestämmelserna om en brottmålsdoms rättskraft. Nytt åtal får således inte väckas mot den tilltalade för en gärning för vilken han eller hon redan har dömts eller frikänts. (Se 30 kap. 9 § första stycket RB.) Ett godkänt föreläggande av ordningsbot likställs i detta avseende med en lagakraftvunnen dom (se 48 kap. 3 § andra stycket RB och Fitger m.fl., a.a., kommentaren till 30 kap. 9 §). Om ett nytt åtal väcks för samma gärning föreligger ett rättegångshinder på grund av res judicata, och åtalet ska avvisas (se 45 kap. 8 § RB).

Vid bedömningen av vad som omfattas av rättskraften har det betydelse om det kan sägas vara fråga om väsentligen samma händelseförlopp som läggs till grund för de båda åtalen, liksom om det råder överensstämmelse när det gäller angreppsobjekt eller brottsresultat. Andra faktorer som kan påverka bedömningen är t.ex. om det finns ett nära samband i tid och rum mellan gärningarna.

Frågan om gärningens rubricering ges generellt inte någon avgörande betydelse. (Se ”Promessas bokföring” NJA 2023 s. 523 p. 11–13.)

I det förundersökningsprotokoll som redovisades från Polismyndigheten fanns information om den utfärdade ordningsboten. Som framgått av utredningen bedömde tingsrätten att boten utgjorde hinder mot ett åtal på grund av dess rättskraft.

Om en åklagare överväger att väcka åtal för ett brott som på något sätt har anknytning till ett händelseförlopp som varit aktuellt i ett lagakraftvunnet avgörande, måste han eller hon undersöka om brottet omfattas av avgörandets rättskraft. Detta krav måste ställas på alla åklagare, oavsett hur erfaren han eller hon är i sin tjänst. Omständigheterna var i det här fallet sådana att FF närmare borde ha utrett och övervägt förutsättningarna för att väcka åtal för vållande till kroppsskada. Han kritiseras för sin bristande handläggning.

GG:s agerande föranleder inga uttalanden från min sida.

Vad som i övrigt har kommit fram ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande.

Ärendet föredrogs av seniora rättssakkunniga Lovisa Johansson. I beredningen deltog även byråchefen Nils Västberg.

En polisanmälan upprättades inte tillräckligt skyndsamt vid misstanke om våld i en nära relation

(Dnr 10659-2024)

Beslutet i korthet: Närstående till en kvinna, i JO:s beslut kallad NN, hade kontakt med polisen eftersom de var oroliga för att NN utsatts för våld av sin pojkvän. NN hade haft en blåtira och sagt att pojkvännen bl.a. sparkat henne och slitit henne i håret. Efter det hade hon inte gått att få tag på.

En operatör hos polisen lämnade uppgifterna vidare till en polispatrull, som beordrades att åka hem till NN. När patrullen kom till NN:s bostad sa NN att hon mådde bra och att det var ett av hennes barn som orsakat skadan i ansiktet. Någon polisanmälan upprättades inte förrän nästa morgon, då en jourhavande undersökningsledare granskade händelserapporten från den föregående kvällen.

Misshandel är ett brott som hör under allmänt åtal. Om en polis får kännedom om ett sådant brott krävs att han eller hon fullgör sin rapporteringsskyldighet, vilket normalt sker genom att en polisanmälan upprättas. JO anser att det redan på grund av de uppgifter som operatören lämnade till patrullen fanns anledning att upprätta en polisanmälan.

Patrullen hade emellertid beordrats till NN:s bostad för att kontrollera hur hon mådde och om hon behövde hjälp. Med hänsyn till hur situationen såg ut får det godtas att det prioriterades framför att upprätta en polisanmälan. Enligt JO borde dock en anmälan ha upprättats snarast efter det att poliserna besökt NN. Det förhållandet att NN själv inte önskade göra någon polisanmälan, vilket inte är ovanligt när det gäller brott i en nära relation, saknar betydelse i sammanhanget.

JO betonar vikten av att en polisanmälan upprättas så snart det kan ske. Enligt JO kan dröjsmålet i detta fall ha medfört ett sämre underlag för beslut i fråga om inledande av förundersökning och att lämpliga utredningsåtgärder inte utfördes tillräckligt skyndsamt. JO ser allvarligt på det inträffade och kritiserar Polismyndigheten för dröjsmålet med att upprätta polisanmälan.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 25 november 2024 förde AA fram klagomål mot Polismyndigheten. Klagomålen gällde myndighetens hantering av ett ärende där det fanns anledning att misstänka att en kvinna, i JO:s beslut kallad NN, utsatts för brott. I ärendet hade en vän till NN hört av sig till polisen och uttryckt oro för att NN:s pojkvän misshandlat henne. Enligt AA borde bl.a. en polisanmälan ha upprättats betydligt tidigare än vad som skedde.

Utredning

JO begärde att Polismyndigheten skulle göra en utredning och yttra sig bl.a. över det som AA fört fram om dröjsmålet med att upprätta en polisanmälan. Polismyndigheten skulle särskilt redovisa i vilket skede det enligt myndighetens bedömning funnits anledning att upprätta en polisanmälan.

Polismyndigheten (juristen BB) yttrade sig till JO den 9 maj 2025 efter att upplysningar hämtats in från berörda befattningshavare, polisregion Nord och Nationella operativa avdelningen (Noa). Av yttrandet och den övriga utredningen framgår bl.a. följande.

Den 14 augusti 2024 kl. 21.15 kontaktades regionledningscentralen (RLC) vid polisregion Nord av en vän till NN. Vännen var orolig eftersom hon inte hade fått kontakt med NN på en vecka. NN hade berättat för närstående att hennes pojkvän, som tidigare dömts för misshandel av henne, hade brukat narkotika och återigen misshandlat henne. Närstående hade också, enligt vännen, pratat med NN på FaceTime och då sett att hon hade en blåtira. NN hade uppgett att hennes pojkvän orsakat skador på hennes revben, slitit av hennes hår och sparkat henne.

Uppgifterna från NN:s vän dokumenterades av en operatör vid RLC i en händelserapport. I händelserapporten antecknades även att det fanns fyra barn på platsen samt att pojkvännen tidigare var dömd för grov kvinnofridskränkning mot NN och för barnfridsbrott. Vidare antecknades att NN:s vän inte visste om NN var vid liv. Det noterades också att NN tidigare hade bott på ett skyddat boende.

Cirka kl. 21.30 samma kväll försökte operatören kontakta NN per telefon men kom endast fram till röstbrevlådan. En stund senare lyckades operatören få kontakt med NN:s mamma, som bekräftade de uppgifter som NN:s vän hade lämnat. Enligt NN:s mamma hade NN berättat om misshandeln på FaceTime en vecka tidigare och då uppvisat ett blått öga. NN hade sagt att hon ville lämna pojkvännen. Efter samtalet hade inte mamman fått tag på NN.

Operatören kontaktade därefter en polispatrull och redogjorde för uppgifterna ur händelserapporten, däribland informationen som NN:s mamma hade lämnat. Poliserna kände till NN:s pojkvän sedan tidigare. Operatören informerade patrullen om att uppgifterna från NN:s mamma var grund för en polisanmälan och föreslog att patrullen skulle kontakta jourhavande undersökningsledare, vilket också gjordes.

En stund senare antecknades i händelserapporten att jourhavande undersökningsledare hade beslutat att patrullen skulle åka till NN:s bostad för att kontrollera läget. Ytterligare en patrull kom att ansluta till platsen, för att assistera den första patrullen.

När poliserna anlände till NN:s lägenhet vid cirka kl. 23.00 öppnade NN dörren och uppgav att allt var bra. NN undrade varför poliserna var där och sa att hon hade haft kontakt med anhöriga för två dagar sedan. Hon förklarade sin blåtira med att ett barn hade skallat henne.

Cirka kl. 23.50 noterades i händelserapporten att polispatrullen skulle skriva en orosanmälan gällande kvinnan, varefter det antecknades ”Brott Ej Brott -” och händelsen avslutades. [*Den citerade uppgiften i händelserapporten har Polismyndigheten i yttrandet förklarat vara en systemkommentar som alltid anges när en händelserapport avslutas. Uppgiften visar att ingen har frihetsberövats i ärendet. JO:s anm.*]

Av en ljudinspelning från ett samtal mellan operatören vid RLC och en av poliserna som beordrades till NN:s lägenhet framgår följande.

> Polis: ”Känslan är väl att hon inte är ärliga mot oss. Skulle inte förvåna mig om han sitter där inne och trycker. Men vi kan inte göra så mycket mer tyvärr. Om hon absolut inte vill berätta nåt så sitter vi lite fast där. Om hon öppnade själv så kan vi inte riktigt bara traska in heller.”

Av ytterligare en ljudinspelning, från ett samtal mellan en annan RLC-operatör och en av poliserna på platsen, framgår följande.

> Polis: ”Vi fick ju kontakt med henne och vi försökte verkligen få fram om det var nåt som hade hänt men enligt henne så var ju allting lugnt. Hon tyckte det var märkligt att liksom anhöriga var oroliga för det hade inte hänt någonting och sådär. Hon hade ju en blåtira och det sa hon själv var hennes barn som hade knockat henne så att…”
>
> [Operatören]: ”Ja, och jag tänker att man kan ju inte göra mer. Ni har varit där och pratat med henne och liksom visat att ni finns. Och till slut så är hon redo. Hon var inte det nu.”
>
> Polis: ”Mm precis, vi får bara hoppas att inte han satt där och hörde alltihopa. Ja, vi får se vad det blir av det.”
>
> [Operatören]: ”Ja, men precis. Jag sätter en und-flagga på det där så får man väl kanske ha ögonen på det här paret…om det… fortsatt stök.”
>
> Polis: ”Exakt. Men du får gärna sätta oss som lediga.
>
> [Operatören]: ”Ja men då stänger jag ner med ej brott. Kommer ni att skriva nåt pm eller nånting?”
>
> Polis: ”Ja, vi kommer skriva en orosanmälan till soc i alla fall på henne då och inte på barnen, för det har ju han möjlighet att kolla på.”
>
> [Operatören]: ”Då har jag fått med det så stänger vi ner ärendet.”

Den polis i patrullen som kontaktades av operatören vid RLC på grund av uppgifterna från NN:s närstående har i anledning av utredningen hos JO uppgett bl.a. följande. Patrullen saknade polisiära IT-system på plats, vilket försvårade

insynen i den aktuella händelserapporten. Efter föredragning av ärendet för jourhavande undersökningsledare på telefon var både denne och patrullen eniga om att det inte förelåg några omständigheter som gav anledning att inleda förundersökning om misshandel. Bedömningen gjordes mot bakgrund av att det endast fanns tredjehandsuppgifter om att kvinnan i ett samtal skulle ha uppgett att hon blivit slagen, vilket i det skedet uppfattades som alldeles för vagt. Däremot beslutades det att patrullen skulle åka till kvinnans hemadress och genomföra en s.k. lägenhetsundersökning, för att undersöka hur NN mådde och om hon var i behov av hjälp.

Av uppgifter från poliser ur de patruller som åkte till den aktuella adressen framgår bl.a. att NN var lugn och verkade må bra samt att hon uppfattades som trovärdig när hon berättade att skadan i ansiktet hade orsakats av ett barn. Någon ytterligare åtgärd, utöver orosanmälan, gjordes därför inte.

På morgonen dagen därpå upprättades en polisanmälan om misshandel med NN som målsägande. Anmälan upprättades av en jourundersökningsledare som granskat händelserapporten från den föregående kvällen och bedömt att det fanns anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal hade förövats. Beslut fattades även om att inleda förundersökning. I september 2024 beslutade en åklagare att lägga ned förundersökningen med motiveringen att brott inte kunde bevisas.

Av en handling som upprättades av en av poliserna som var med vid ingripandet, och som gavs in till socialtjänsten två dagar efter händelsen, framgår följande.

> Patrull blir beordrad till […] med anledning av att anhöriga var oroliga för [NN] då de inte hört av henne på drygt en vecka. Vi åker dit och knackar på och efter en stund öppnar [NN] dörren, hon uppger att hon mår bra och att det inte har hänt något. Enligt henne ska hon ha pratat med anhöriga för bara 2 dagar sedan.
>
> Jag upplevde [NN] som stressad och nervös av vår närvaro, jag fick känslan av att hon ville att vi skulle åka därifrån fort. Hon hade ett blåöga men på fråga om det uppgav hon att det var ett av hennes barn som hade skallat henne så hon fick det.
>
> Med tanke på vad [NN] blivit utsatt för tidigare i sin relation till barnens pappa känner patrullen en oro över henne och om det är så att hon återigen är i den relationen.
>
> [NN] vet inte om att vi skriver den här anmälan och det är av stor vikt att barnens pappa inte får ta del av den.

Socialtjänsten tolkade den inkomna handlingen som en anmälan enligt 14 kap. 1 § i den vid tidpunkten gällande socialtjänstlagen, dvs. en anmälan som görs vid kännedom eller misstanke om att ett barn far illa.

I början av november 2024 upprättades en polisanmälan om tjänstefel bestående i att en eller flera poliser åsidosatt vad som gällt för uppgiften i samband med anmälningsupptagning, förhör och dokumentation. En åklagare beslutade i februari 2025 att lägga ned förundersökningen. Som motivering angavs att det inte längre fanns anledning att fullfölja förundersökningen och att det saknades anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal hade förövats.

Polisregion Nord har i anledning av JO:s utredning lämnat upplysningar enligt bl.a. följande. Inom området särskilt utsatta brottsoffer genomförs sedan hösten 2024 nationellt koordinerade egenkontroller. Vid dessa kontroller har brister uppmärksammats och det pågår riktade aktiviteter i polisregionen i syfte att stödja och stärka verksamheten. Det finns ett fokus på utveckling inom området särskilt utsatta brottsoffer med konkreta pågående förbättringsåtgärder och med en tydlig uppföljningsstruktur som innefattar alla berörda polisområden och enheter i regionen.

Vidare har Noa upplyst om bl.a. följande. Patrullen rapporterade efter besöket hos NN till RLC men inte till jourhavande undersökningsledare, vilket borde ha skett. Flera av IT-systemen är inte sammankopplade, vilket försvårar en komplett lägesbild. Det är inte nödvändigtvis operatören som skriver en polisanmälan direkt. Om en patrull beordras till platsen är det den som ansvarar för anmälningsupptagningen.

Polismyndigheten redogjorde för rättslig reglering, innefattande bl.a. relevanta metodstöd och styrdokument, och redovisade därefter följande bedömning.

Vikten av att anmälan upprättas så snart det kan ske

Särskilt vid kännedom om brott i nära relation är det av stor vikt att en anmälan upprättas så snart det kan ske. Det kan vara avgörande för en korrekt och ändamålsenlig hantering och för att förebygga ytterligare våld (jfr Polismyndighetens metodstöd). En anmälan ger t.ex. underlag för bedömning av att inleda förundersökning och behov av särskilda skyddsåtgärder. Den kan även förebygga brister i informationsöverföringen.

I vilket skede fanns det anledning att upprätta en anmälan?

Det framgår av utredningen att RLC-operatören mottog uppgifter från [NN:s] mamma om att [NN] till henne uppgett att hon hade blivit allvarligt misshandlad av [pojkvännen] i relativ närtid. Av en ljudinspelning mellan en polispatrull och RLC-operatören framgår att operatören bedömde att uppgifterna var grund för en anmälan, vilket inte ifrågasattes av de poliser som mottog uppgifterna. Redan då fanns det anledning att upprätta en anmälan om brott.

Berörda befattningshavare var inledningsvis fokuserade på att säkerställa att [NN] var vid liv och mådde bra. Det finns givetvis inget att invända mot detta. Även om det ålåg poliserna som hade mottagit informationen från RLC-operatören att upprätta en brottsanmälan så snart det kunde ske, kan det med hänsyn till den brådskande situationen ha funnits skäl att i det inledande skedet avvakta något med den åtgärden för att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att [NN] var vid liv. Så snart det kunde fastställas att [NN] mådde bra förelåg inget hinder mot att upprätta brottsanmälan och berörda poliser borde ha sett till att en anmälan upprättades och att jful [*jourhavande förunder-sökningsledare, JO:s anm.*] kontaktades för vidare direktiv (PM 2023:18, punkt 4.1.1 och PM 2022:24, punkt 3.2.1).

Det saknar betydelse att det efter kontrollen vid [NN:s] lägenhet inte framstod som att [NN] var utsatt för brott där och då. När det gäller nu aktuell brottsmisstanke, dvs. ett brott som hör under allmänt åtal, gäller skyldigheten att upprätta en anmälan givetvis oavsett om målsäganden själv vill anmäla eller inte. Våld i nära relation innebär ofta att målsäganden är ovillig att berätta, vilket också betonas i metodstödet. Utöver detta framgår det av ljudinspelningar att poliserna ifrågasatte hur tillförlitliga [NN:s] uppgifter var. Poliserna misstrodde [NN:s] förklaring till blåtiran och de misstänkte att [pojkvännen] befann sig i lägenheten och kunde höra samtalet,

vilket innebar att [NN] sannolikt var under press. Dessa uppgifter har dock inte dokumenterats, vilket är en brist.

Sammanfattningsvis fanns det anledning att upprätta en polisanmälan redan på grundval av den information som patrullen fick ta emot från operatören vid RLC. Av hänsyn till den brådskande situationen borde en anmälan ha upprättats senast när poliserna kunde konstatera att [NN] mådde bra.

Skyldigheten att göra en individuell skyddsbedömning

Åtminstone några av de berörda poliserna hade mottagit muntliga uppgifter direkt från operatören vid RLC om att [NN:s] mamma berättat för henne att [pojkvännen] hade misshandlat henne grovt i relativ närtid. Poliserna fick även ta emot information om [att] det fanns barn på platsen och att [pojkvännen] tidigare varit dömd för misshandel mot [NN] och barnfridsbrott. Poliserna hade därtill tidigare kännedom om [pojkvännen] och det fanns uppgifter om tidigare misshandel på aktuell adress. Två patruller åkte till [NN:s] lägenhet. Poliserna misstänkte efter kontrollen att [pojkvännen] kunde vara på plats inne i lägenheten. Dessa omständigheter talar starkt för att det fanns en skyldighet att göra en individuell skyddsbedömning, särskilt med tanke på barnens särskilda skyddsbehov (FuK [*förundersökningskungörelsen, JO:s anm.*] 13 f §).

Såvitt framkommit vidtogs trots nyss nämnda omständigheter inte någon individuell skyddsbedömning, vilket givetvis är mycket allvarligt. Bilden av utredningen är att den muntligt förmedlade informationen (som gav poliserna kännedom om ett allvarligt brott i nära relation och att barn fanns i lägenheten) kom i skymundan efter det att poliserna konstaterat att [NN] mådde bra. Det inträffade hade sannolikt kunnat undvikas om en brottsanmälan hade upprättats tillräckligt skyndsamt, vilket belyser vilka allvarliga konsekvenser en försenad brottsanmälan kan leda till.

Orsakerna till att anmälan inte upprättades tillräckligt skyndsamt

Orsaken till att anmälan inte upprättades tillräckligt skyndsamt i detta ärende tycks vara flera omständigheter i kombination. Delvis berodde det på bristande informationsöverföring i flera led. Det har även framkommit att poliser skulle avsluta sina arbetspass.

Patrullen som tog emot ärendet från operatören hade enligt uppgift inte heller tillgång till ledningsstödsystemet och kunde därför inte läsa operatörens noteringar i händelserapporten, utan fick förlita sig på muntlig kommunikation. Noa har även upplyst att det i ärendet finns ett problem med hur information delas mellan de it-system som använts. För att få en komplett lägesbild krävs att uppgifter matas in och hämtas ur varje system manuellt. Vid sådana förhållanden ökar givetvis risken för att viktiga uppgifter förloras i de olika stegen i hanteringen.

Det brast i uppföljningen av att se till att anmälan upprättades

I myndighetens styrdokument betonas vikten av att eftersträva intern samverkan inom Polismyndigheten och det framgår att händelsestyrd utredningsverksamhet ska ledas av jourutredningsbefäl (PM 2023:18, punkt 2.1.3). Befäl vid ledningscentral har också ett ansvar för att se till att ärenden hanteras korrekt (PM 2023:14, punkt 8.1).

När den utlovade återkopplingen från patrull till jful uteblev fanns det därför anledning för tjänstgörande jful att mer skyndsamt följa upp varför ingen anmälan upprättats i ärendet (se även … PM 2023:13, punkt 7.3.1 samt PM 2023:18 punkterna 1.1 och 2.1.3). Som … pekat på hade det då

även varit lämpligt med en motsvarande åtgärd från RLC-befäl. Det hade bidragit till ett mer skyndsamt upprättande av anmälan.

Om anmälan till socialnämnden

Av utredningen framgår att en polis upprättade en anmälan om oro gällande [NN]. I anmälan framhölls särskilt vikten av att barnens pappa inte skulle få ta del av informationen.

Skyldigheten enligt 14 kap. 1 § första stycket [*i den då gällande, JO:s anm.*] socialtjänstlagen – som avser oro för att ett barn far illa – kan givetvis inte anses uppfylld genom en anmälan som enbart gäller en vuxen. Uppgifterna i den anmälan som upprättades i det här ärendet är mycket knapphändiga vad gäller barnens situation, även om barn nämns. Blanketten som finns tillgänglig på intranätet för anmälan har inte använts. Som framgått ovan tolkades ändå dokumentet som skickades in från Polismyndigheten som en anmälan enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen. Mot bakgrund av de allvarliga uppgifter som inkom till RLC och som mottogs av poliserna borde orosanmälan ha innehållit mer utförliga uppgifter om oron för barnen. Även denna brist hade sannolikt kunnat undvikas om en brottsanmälan hade upprättats utan dröjsmål.

Avslutande synpunkter

Dröjsmålet med att upprätta en brottsanmälan och brister i uppföljningen av ärendet kunde ha medfört allvarliga konsekvenser för både [NN] och barnen, och Polismyndigheten ser därför allvarligt på det inträffade.

Det inträffade visar att det kan finnas anledning att se över och förtydliga ansvaret för att se till – och följa upp – att en brottsanmälan upprättas utan dröjsmål i liknande ärenden med konkreta indikationer på våld i nära relation eller mot särskilt utsatta brottsoffer.

Avslutningsvis beklagar Polismyndigheten det inträffade.

AA kommenterade Polismyndighetens yttrande.

I ett kompletterande yttrande till JO redogjorde Polismyndigheten för åtgärder som vidtagits i anledning av det som kommit fram i myndighetens utredning. Av yttrandet framgår bl.a. att samtal och diskussioner med befattningshavare vid myndigheten förts om vilka åtgärder som kan vidtas för att förebygga brister i anmälningsupptagningen. Vidare har en informationstext publicerats på myndighetens intranät om det generella ansvaret som en polis har att ta emot och upprätta anmälningar och om hur ansvarsfördelningen ser ut mellan RLC, ingripandeverksamheten och jourhavande undersökningsledare.

I ett beslut den 19 november 2025 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Bedömning

Granskningens inriktning

Jag har riktat in min granskning på frågan om dröjsmål med att upprätta en polisanmälan. Polismyndigheten har i yttrandet till JO behandlat även bl.a. brister i uppföljningen och i underrättelsen till socialtjänsten samt den uteblivna individuella skyddsbedömningen. Även om jag alltså inte kommer att gå närmare in på dessa frågor kan jag konstatera att min uppfattning i dessa inte skiljer sig åt från myndighetens.

Rapporteringsskyldigheten och vikten av att en polisanmälan upprättas

När en polis får kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal ska han eller hon lämna rapport om det till sin förman så snart det kan ske. En polis får dock lämna rapporteftergift om brottet med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet är obetydligt och det är uppenbart att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter. (Se 9 § polislagen.)

Som bestämmelsen om rapporteringsskyldighet är utformad krävs inte att någon uttryckligen begär att en polis ska ta upp en anmälan om brott. Om förutsättningarna enligt bestämmelsen är uppfyllda ska det i stället göras självmant av polisen. (Se Bring m.fl., Förundersökning, 2019, version 5, JUNO, s. 216.) Bestämmelsen är obligatorisk i den meningen att den inte lämnar utrymme för att göra lämplighetsavvägningar i det enskilda fallet, utom i de undantagsfall då rapporteftergift kan komma i fråga. Det saknar alltså betydelse vilken inställning målsäganden har till att en anmälan upprättas, när det är fråga om brott som hör under allmänt åtal. (Se Högsta domstolens dom den 5 november 2025 i mål B 367-24 p. 11.)

En polis kan vara rapporteringsskyldig även om han eller hon inte har kännedom om samtliga omständigheter kring ett misstänkt brott. Det bör vara tillräckligt att polisen har fått klart för sig att det föreligger omständigheter som medför att det kan antas att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts. (Se p. 12 i ovan nämnda dom.)

Som huvudregel anses rapporteringsskyldigheten uppfylld genom att polisen upprättar en anmälan. Det är normalt inte tillräckligt att en polis muntligt rapporterar om sina iakttagelser till ett befäl. Anmälan granskas sedan av en undersökningsledare, som beslutar om förundersökning ska inledas eller inte. (Se Bring m.fl., a.a., s. 216 och Munck m.fl., Polislagen, 6 november 2025, version 16, JUNO, kommentaren till 9 § samt p. 11 i ovan nämnda dom.)

Förundersökning ska inledas så snart det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts (se 23 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken). Tröskeln för inledande av en förundersökning är lågt satt (se Fitger m.fl., Rättegångsbalken, 11 juni 2025, version 98, JUNO, kommentaren till 23 kap. 1 §).

Det är av stor vikt att en polisanmälan upprättas så snart det kan ske, bl.a. då det ökar möjligheterna att kunna utreda ett brott. En polisanmälan utgör även underlag för bedömningen i fråga om förundersökning ska inledas och behovet av särskilda skyddsåtgärder för en målsägande. Upprättandet av en anmälan kan också göra att brister i informationsöverföringen undviks.

En polisanmälan borde ha upprättats i ett tidigare skede

Misshandel är ett brott som hör under allmänt åtal. Om en polis får kännedom om ett sådant brott krävs att han eller hon fullgör sin rapporteringsskyldighet, vilket normalt sker genom att en polisanmälan upprättas.

I det aktuella fallet lämnade RLC-operatören uppgifter till patrullen om att närstående till NN hade berättat om att NN utsatts för kraftigt våld av sin pojkvän. Operatören uppgav också att uppgifterna var av sådant slag att det fanns

grund för en polisanmälan. Redan i det läget fanns det enligt min bedömning anledning att upprätta en anmälan. Noa har fört fram att ansvaret för det i första hand låg hos patrullen. Jag har inte anledning att ha någon annan uppfattning i den frågan.

Patrullen hade emellertid beordrats till NN:s bostad för att kontrollera hur hon mådde och om hon behövde hjälp. Med hänsyn till hur situationen såg ut får det godtas att det prioriterades framför att upprätta en polisanmälan. En anmälan borde dock ha upprättats snarast efter det att poliserna besökt NN. Det förhållandet att NN själv inte önskade göra någon polisanmälan, vilket inte är ovanligt när det gäller brott i en nära relation, saknar betydelse i sammanhanget.

Kritik och avslutande synpunkter

Det är viktigt att regelverket om upprättande av en polisanmälan följs eftersom anmälan ofta är en förutsättning för att en förundersökning ska inledas. Dröjsmålet med att upprätta en polisanmälan i detta fall kan ha medfört ett sämre underlag för beslutet i fråga om inledande av förundersökning. Det kan dessutom ha lett till att lämpliga utredningsåtgärder inte utfördes tillräckligt skyndsamt. Även om det inte har varit föremål för min granskning noterar jag också att dröjsmålet fick andra följdverkningar, bl.a. en utebliven individuell skyddsbedömning avseende NN.

Det finns således anledning att se allvarligt på dröjsmålet med att upprätta en polisanmälan. Polismyndigheten kritiseras för det inträffade.

Polismyndigheten har vidtagit åtgärder för att förebygga brister i anmälningsupptagningen och för att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan olika befattningshavare vid en händelse likt den som nu har varit föremål för min granskning. Jag ser positivt på det och förutsätter att arbetet fortsätter.

Med tanke på vad som kommit fram i ärendet om att patrullen saknade tillgång till polisiära IT-system, och att det även med en sådan tillgång kan vara svårt att få en komplett lägesbild, finns det skäl för myndigheten att följa upp den frågan.

Vad som i övrigt kommit fram ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet föredrogs av seniora rättssakkunniga Lovisa Johansson. I beredningen deltog även byråchefen Nils Västberg.

Polismyndigheten tog en person i förvar utan lagstöd i samband med en handräckning

(Dnr 11411-2024)

Beslutet i korthet: En person skulle med polisens hjälp, s.k. handräckning, inställas till en läkarundersökning enligt 7 § lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m. Personen hämtades på kvällen och hölls inlåst i en polisarrest under natten. Morgonen därpå transporterades personen till den ort där läkarundersökningen skulle äga rum.

JO konstaterar att det saknas uttryckligt lagstöd för att ta en person i förvar, som med polisens hjälp ska inställas till en sådan läkarundersökning som det var fråga om här. JO uttalar att det i samband med en handräckning kan vara godtagbart att hålla kvar personen under viss tid, i avvaktan på och under själva transporten. Ett frihetsberövande som innebär att den som ska transporteras hålls inlåst i en arrestcell under en hel natt innebär emellertid en sådan inskränkning av grundläggande fri- och rättigheter att åtgärden kräver uttryckligt stöd i lag.

Enligt JO fanns det därför inte rättsliga förutsättningar att i samband med handräckningen ta personen i förvar på det sätt som skedde. JO ser allvarligt på att åtgärden ändå vidtogs och kritiserar Polismyndigheten för det inträffade.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 17 december 2024 förde AA fram klagomål mot bl.a. Polismyndigheten. Hon var kritisk till att hon hade frihetsberövats och med tvång transporterats till en läkarundersökning som beslutats med stöd av 7 § lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m.

AA uppgav att poliser från insatsstyrkan hade trängt in i hennes hem, iförda balaklava, och fört henne till en isoleringscell i Ystad. Där vistades hon under natten för att morgonen därpå transporteras till läkarundersökningen i Göteborg. AA uppgav också att poliserna vägrade visa legitimation, att någon tog minneskortet ur hennes telefon och att hon under tiden i arresten inte fick någon mat och inte gavs möjlighet att sova.

Utredning

JO begärde att Polismyndigheten skulle yttra sig över anmälan. Yttrandet skulle särskilt avse vilka överväganden som gjordes inför beslutet om förvarstagande.

Polismyndigheten (juristen BB) yttrade sig den 5 juni 2025 efter att upplysningar lämnats av berörda befattningshavare. Av yttrandet och utredningen i övrigt framgår i huvudsak följande.

Ystads tingsrätt förordnade i oktober 2024 att en läkare skulle avge ett läkarintyg enligt 7 § lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m. beträffande AA.

I en skrivelse den 5 december 2024 begärde Rättsmedicinalverket Polismyndighetens handräckning för att se till att AA skulle inställa sig till läkarundersökning i Göteborg den 12 december mellan kl. 10.00 och 14.00, med önskemål om så tidig ankomst som möjligt. I begäran informerades att AA, trots upprepade kallelser, inte hade inställt sig till läkarundersökning.

Handräckningen genomfördes genom att AA hämtades i hemmet den 11 december omkring kl. 20.30 av uniformerad polis och kördes till polisarresten i Ystad, där hon hölls i förvar i en anhållningscell under natten. Kl. 09.00 dagen därpå överlämnades hon av polisen till Kriminalvårdens nationella transportenhet (NTE) för transport till läkarundersökningen i Göteborg.

Av dokumentationen i ärendet framgår att begäran om handräckning beviljades den 6 december av CC som tjänstgjorde som stationsbefäl i polisområde södra Skåne. Begäran lämnades sedan över för resurssättning till den operativa samordnaren vid lokalpolisområde Ystad, gruppchefen DD.

CC har uppgett att DD senare informerade honom om att handräckningen var resurssatt att genomföras under kvällen den 11 december. CC har vidare uppgett att han i egenskap av stationsbefäl var ansvarig för alla frihetsberövanden i arresten och att han godkände planeringen efter noga övervägande.

CC har redogjort för de bedömningar han gjorde avseende behov och proportionalitet.

Gruppchefen för områdesgruppen för hämtning och transport, EE, har uppgett att CC vid en avstämning inför kvällens arbetspass den 11 december framförde att handräckningen skulle genomföras så sent som möjligt men vara avslutad senast kl. 21.00.

EE fattade beslut om husrannsakan i AA:s bostad för att omhänderta henne. De tjänstemän som deltog vid hämtningen av AA har uppgett att insatsen gick lugnt till och ingen har kunnat minnas att man ombetts att identifiera sig.

CC beslutade att placera AA i arresten vid förmansprövning på stationen kl. 21.15. Han har uppgett att han gjorde kontroller genom att samtala med AA och att han förklarade processen för henne. Han dokumenterade sina överväganden i en tjänsteanteckning. Enligt dokumentationen över tillsynen i arresten serverades AA kaffe eller te på kvällen och fick frukost innan transporten påbörjades morgonen därpå. Det har vidare antecknats att hon vid flera tillsynstillfällen under natten bedömdes sova.

Polismyndigheten redogjorde för rättslig reglering och redovisade därefter följande bedömning.

> Av utredningen har framkommit att befattningshavarna, inför handräckningen av AA, gjort överväganden utifrån restriktivitet, behov och proportionalitet. [– – –] Polismyndigheten kan emellertid konstatera att det saknas ett tydligt lagstöd för förvarstagande och att det mot bakgrund av förarbetsuttalandena kan sättas i fråga om det får ske i den aktuella situationen.
>
> Det har däremot inte framkommit något i utredningen som ger stöd för AA:s uppgifter att poliserna som hämtat AA skulle ha uppträtt utan hänsyn eller att de skulle ha burit balaklava. Tvärtom talar utredningen för att hämtningen har gått lugnt till och att AA var införstådd i skälen och förutsättningarna för den samt för att AA behövde vara i polisarrest över natten. Vidare saknas stöd i utredningen för att poliserna som hämtat AA skulle ha blivit ombedda och vägrat att legitimera sig eller att AA skulle ha saknat tillgång till mat, dryck och möjlighet att sova i arresten.

I ett beslut den 18 november 2025 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Skydd mot frihetsberövanden

Den offentliga makten utövas under lagarna (se 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen). Bestämmelsen ger uttryck för legalitetsprincipen som innebär att all maktutövning ska vara grundad på lag eller annan föreskrift. En myndighet

får alltså endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen (se även 5 § första stycket förvaltningslagen).

Var och en är enligt bestämmelser i regeringsformen gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövanden (se 2 kap. 8 §). Skyddet får dock under vissa förutsättningar begränsas genom lag (se 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen). Även i Europakonventionen finns regler som garanterar skydd mot frihetsberövanden (artikel 5) som inte har stöd i lag eller som strider mot konventionen.

Bestämmelser om handräckning

I brottmål får rätten under vissa förutsättningar förordna en läkare att avge läkarintyg om en misstänkt. En misstänkt som inte är häktad är vid sådant förordnande skyldig att inställa sig för läkarundersökning på tid och plats som läkaren bestämmer. Om den misstänkte inte inställer sig, får Polismyndigheten lämna handräckning för att han eller hon ska komma till undersökningen. (Se 7 § lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m.)

Polismyndigheten får överlämna till Kriminalvården att transportera någon som är berövad friheten (se 29 a § polislagen). Kriminalvården ska verkställa de transporter som Polismyndigheten överlämnar med stöd av polislagen (se 3 § första stycket punkten 3 förordningen med instruktion för Kriminalvården).

Polislagen

I polislagen anges särskilt att det hör till Polismyndighetens uppgifter att fullgöra den verksamhet som ankommer på Polismyndigheten enligt särskilda bestämmelser (se 2 § punkten 5 polislagen).

En polis som ska verkställa en tjänsteuppgift ska följa vad som föreskrivs i lag eller annan författning och ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Tvång får användas endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås. (Se 8 § första stycket polislagen.) I bestämmelsens andra stycke anges att ett ingripande som begränsar någon av de grundläggande fri- och rättigheter som anges i 2 kap. regeringsformen inte får grundas enbart på det som sägs i första stycket.

Bestämmelsen i 8 § polislagen ger uttryck för behovs- och proportionalitetsprinciperna. Bestämmelsen ses också som ett allmänt bemyndigande för polisen att vidta de åtgärder som är försvarliga för att polisen ska kunna fullgöra sina uppgifter, så länge det inte är frågan om åtgärder som begränsar en grundlagsskyddad rättighet eller som står i strid mot någon annan lag eller förordning. (Se Munck, Polislagen [6 november 2025, version 16, JUNO] kommentaren till 8 §.)

För att söka efter en person som med laga stöd ska omhändertas får en polis bereda sig tillträde till den eftersöktes bostad eller till något annat hus, rum eller ställe som tillhör eller disponeras av honom eller henne. Åtgärden får dock endast om det finns särskilda skäl vidtas mellan klockan 21 och 6. (Se 20 § första och tredje styckena polislagen.)

Bedömning

AA:s klagomål avseende polisernas agerande vid hämtningen och hur hon behandlades under tiden i arresten får inget stöd av dokumentationen eller den övriga utredningen. Jag begränsar därför mina uttalanden till den grundläggande frågan om det fanns rättsliga förutsättningar att ta AA i förvar i samband med handräckningen.

Av de ansvariga befattningshavarnas redogörelser framgår att de inför handräckningen gjorde grundliga överväganden beträffande tidpunkten för omhändertagandet utifrån frågor om behov och proportionalitet. Det framstår emellertid inte som att någon av dem reflekterade över om det fanns lagliga förutsättningar att ta AA i förvar.

Som Polismyndigheten konstaterat finns det inget uttryckligt lagstöd för att den som med polisens hjälp ska inställas till en läkarundersökning enligt 7 § lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m. får tas i förvar. Bestämmelser som medger förvarstagande i samband med handräckning finns i vissa andra lagar som avser tvångsvård (se t.ex. 43 c § lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga och 45 c § lagen om vård av missbrukare i vissa fall). Med förvar avses i dessa sammanhang insättning i arrest eller annan inlåsning.

När förvarsbestämmelserna infördes i de två sistnämnda författningarna uttalades att det inte får råda någon oklarhet om avsikten med bestämmelser som inskränker rätten till frihet (se prop. 2016/17:57 s. 57). Uttalandet gjordes mot bakgrund av att det funnits en osäkerhet kring möjligheten att ta den som ska transporteras för att överlämnas till tvångsvård i förvar. En sådan möjlighet ansågs i vissa fall kunna tolkas in i bestämmelserna om handräckning. När det gällde hämtning av den som ska föras till vårdinrättning eller läkare för undersökning, hade i förarbeten däremot uttalats att handräckningsbestämmelserna inte torde vara avsedda att ge stöd för förvarstagande (se SOU 1993:60 s. 167 f. och SOU 2011:7 s. 406 f. Se även JO 1981/82 s. 172.)

För att en handräckning ska kunna genomföras kan det vara nödvändigt att hålla kvar den som ska transporteras under viss tid, i avvaktan på transport och under själva transporten. Ett sådant kvarhållande får anses ingå som ett nödvändigt moment i själva handräckningen. Det kan däremot inte betraktas som en del av handräkningen att som i detta fall hålla den som ska transporteras inlåst i en arrestcell under en hel natt när transporten är planerad att påbörjas först följande dag. Ett frihetsberövande av det slaget innebär en sådan inskränkning av grundläggande fri- och rättigheter att åtgärden kräver uttryckligt stöd i lag.

Jag kan därför inte komma till någon annan slutsats än att det saknats rättsliga förutsättningar att ta AA i förvar på det sätt som skedde. Jag ser allvarligt på att åtgärden ändå vidtogs. Polismyndigheten kritiseras för det inträffade.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Johanna Nilsson. I beredningen deltog även byråchefen Nils Västberg.

Skatt och folkbokföring

Uttalanden om det förhållandet att Skatteverket endast erbjuder en möjlighet att betala en ansökningsavgift med kontanter i de tre storstäderna

(Dnr 2526-2024)

Beslutet i korthet: Skatteverket accepterar kontant betalning av en ansökningsavgift för id-kort vid myndighetens verksamhetsställen i Stockholm, Göteborg och Malmö.

Enligt chefsJO är huvudregeln i 4 kap. 12 § riksbankslagen tillämplig när det gäller betalning av avgiften. Det innebär att Skatteverket har en skyldighet att ta emot kontanter vid betalning av en sådan avgift. Eftersom möjligheten att betala med kontanter endast finns i de tre storstäderna konstaterar chefsJO att det för de allra flesta inte är praktiskt möjligt att betala en avgift för id-kort kontant. Enligt chefsJO kan det därför ifrågasättas om den servicenivå som Skatteverket erbjuder kan anses godtagbar. ChefsJO anser dock att det är mycket svårt för en myndighet att avgöra vad som krävs i form av service för att leva upp till riksbankslagens krav och finner mot bakgrund av detta inte skäl att rikta någon kritik mot Skatteverket.

Två utredningar har på senare tid lämnat förslag vad gäller skyldigheten för bl.a. myndigheter att acceptera kontanter som betalningsmedel för offentligrättsliga avgifter. Mot bakgrund av detta, och då ärendet belyser att det kan finnas ett behov av att öka servicenivån när det gäller möjligheten att betala sådana avgifter med kontanter, lämnar chefsJO över en kopia av beslutet till regeringen för kännedom.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Skatteverket. Han anförde bl.a. följande. När han skulle boka tid för beställning av Skatteverkets id-kort vid ett av Statens servicecenter i Blekinge län i mars 2023 fick han besked om att det inte var möjligt att betala avgiften för id-kortet med kontanter. I kontakt med Skatteverket i mars 2024 fick han information om att myndigheten inte tar emot kontant betalning för avgiften inom Blekinge län. Han hänvisades i stället till någon av de tre största städerna i Sverige för att betala avgiften med kontanter.

Utredning

JO begärde att Skatteverket skulle yttra sig över det som förts fram i anmälan om möjligheten att betala med kontanter. Yttrandet skulle särskilt beröra frågan hur myndigheten ser på skyldigheten att acceptera kontant betalning för den aktuella avgiften och vilken möjlighet enskilda har att betala avgifter till myndigheten med kontanter. Myndigheten skulle även redogöra för hur den ser på frågan om en godtagbar servicenivå för kontant betalning.

I sitt remissvar anförde Skatteverket bl.a. följande.

Bakgrund

– – –

Skatteverket har tagit fram en rutin för att privatpersoner ska kunna betala avgifter kontant. Sedan den 1 januari 2024 finns nu möjlighet att betala diverse avgifter till Skatteverket kontant på tre orter i Sverige. Det är Skatteverkets receptioner i Göteborg, Malmö och Stockholm som erbjuder denna möjlighet.

Anledningen till att möjligheten inte finns på fler orter är att Skatteverket inte har receptioner på övriga orter som möjliggör ett fysiskt kundmöte. Vidare är det beslutat att det fysiska kundmötet ska ske hos Statens servicecenter.

Sedan 2019 ansvarar Statens servicecenter, SSC, för en samlad organisation kring lokal statlig service och utför vissa uppgifter enligt lagen (2019:212) om viss gemensam offentlig service. Tjänsterna som utförs på servicekontoren regleras genom det serviceavtal och de överenskommelser som är upprättade mellan Skatteverket och Statens servicecenter.

Både av serviceavtalet och av överenskommelsen kring id-kortsverksamheten på ett servicekontor (dnr 210 242679-19/131) framgår att Statens servicecenter har i uppdrag att utfärda id-kort för Skatteverkets räkning. Statens servicecenter ska i samband med ansökan om id-kort kontrollera att betalning är gjord. I Statens servicecenters nuvarande uppdrag ingår inte att ta emot betalningar för Skatteverkets räkning.

Betalningen kan ske via bankgiro eller i Skatteverkets receptioner i Göteborg, Malmö och Stockholm. På dessa orter finns resurser som kan hantera kontanterna. Dessutom finns kassaskåp och väktare vilket även minskar risken att bli utsatt för rånförsök, allt för att trygga kundens och personalens säkerhet.

– – –

Skatteverkets svar på JO:s frågor

Hur ser Skatteverket på skyldigheten att acceptera kontant betalning av den aktuella avgiften?

Skatteverket känner till skyldigheten att acceptera kontant betalning för avgifter. JO har i beslut från den 21 mars 2023, dnr 8524-2022, riktat kritik mot Skatteverket för avsaknad av möjlighet till kontant betalning av avgift. Skatteverket har därför bedrivit ett arbete för att möjliggöra kontant betalning för diverse avgifter.

Skatteverket har från och med den 1 januari 2024 förbättrat sina möjligheter att ta emot kontant betalning genom att erbjuda betalning av diverse avgifter kontant på tre orter i Sverige. Det är Skatteverkets receptioner i Göteborg, Malmö och Stockholm som erbjuder denna möjlighet. Skatteverket har inte receptioner på andra orter i landet, utan det fysiska kundmötet sker på Statens servicecenter som har kontor i större delen av landet.

Vilken möjlighet har enskilda att betala avgifter till Skatteverket med kontanter? Hur ser myndigheten på frågan om en godtagbar servicenivå för kontant betalning?

Enskilda kan idag erlägga kontant betalning för diverse avgifter på tre större orter i Sverige, Göteborg, Malmö och Stockholm. Att betalning kontant inte kan ske på andra orter beror på att Skatteverket inte har receptioner på andra orter.

Det fysiska kundmötet sker idag ute på Statens servicecenter. Statens servicecenter kan idag inte ta emot kontanta betalningar på sina kontor. Det serviceavtal som idag gäller mellan parterna möjliggör inte hantering av kontanter. Hantering av kontanter ställer helt andra krav i form av kassaskåp, lokalanpassning, transport av kontanter och säkerhet.

Skatteverkets bedömning

Mot bakgrund av gällande bestämmelser i riksbankslagen är Skatteverket skyldigt att ta emot kontant betalning för sina avgifter. I dagsläget är det möjligt att betala kontant hos Skatteverket på tre orter; Göteborg, Malmö och Stockholm.

Av utredningen i ärendet har inte kommit fram annat än att R.S. fått korrekt information om nuvarande möjligheter till kontant betalning av aktuell avgift.

– – –

AA yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 14 mars 2025 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Rättslig reglering

Skatteverkets identitetskort

Den som har fyllt 13 år och är folkbokförd i Sverige kan ansöka om ett id-kort enligt lagen (2015:899) om identitetskort för folkbokförda i Sverige. Skatteverket är utfärdande myndighet för id-kort enligt nu nämnda lag (se 2 § förordningen [2015:904] om identitetskort för folkbokförda i Sverige). En sökande ska betala en ansökningsavgift för prövning av en sådan ansökan (se 16 § nyss nämnda förordning).

Skyldigheten att ta emot kontanter som betalning

Enligt 4 kap. 12 § lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank är kontanter och beredskapspengar lagliga betalningsmedel. Bestämmelsen motsvarar 5 kap. 1 § andra stycket i 1988 års riksbankslag med den enda skillnaden att numera är även beredskapspengar lagliga betalningsmedel. Av förarbetena till den äldre bestämmelsen framgår att innebörden av att sedlar och mynt är lagliga betalningsmedel är att var och en är skyldig att ta emot sedlar och mynt som betalning (se prop. 1986/87:143 s. 64). Bestämmelsen i 4 kap. 12 § i den nya riksbankslagen innebär ingen förändring i det avseendet (se prop. 2021/22:41 s. 122).

Aktuell reglering i riksbankslagen innebär följaktligen att en borgenär i princip är skyldig att ta emot betalning i kontanter. Undantag från denna skyldighet kan finnas i annan lag, t.ex. 62 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244) där det framgår att skatter och avgifter ska betalas in till skattekontot. Vidare kan skyldigheten avtalas bort i civilrättsliga förhållanden.

I rättspraxis har dessutom i vissa fall rättsförhållanden, eller en del av rättsförhållanden, även på offentligrättsligt reglerade områden ansetts ha sådan civilrättslig karaktär att de har bedömts enligt civilrättsliga regler (jfr RÅ 1982 2:62, NJA 1998 s. 656 I och NJA 2008 s. 642).

I HFD 2015 ref. 49 behandlade Högsta förvaltningsdomstolen frågan om ett landstings skyldighet att ta emot kontanter vid betalning av patientavgifter. Enligt domstolen var det aktuella rättsförhållandet mellan landstinget, i dess egenskap av vårdgivare, och vårdtagaren inte ett offentligrättsligt förhållande av civilrättslig karaktär. Vidare konstaterades att frågan om hur och var vårdavgifter ska betalas inte har reglerats särskilt i lag. Riksbankslagen var således tillämplig i målet, vilket innebar att landstinget hade en skyldighet att ta emot kontanter. Enligt domstolen var landstingsstyrelsens beslut, som innebar att vårdtagare var hänvisade till två av landstingets vårdinrättningar vid kontant betalning, inte förenligt med riksbankslagens krav.

Bedömning

Som framgår ovan är en myndighet som utgångspunkt skyldig att ta emot kontant betalning för offentligrättsliga avgifter om inte annat följer av lag eller av att ett visst rättsförhållande är av sådan karaktär att det bör bedömas enligt civilrättsliga regler.

I JO 2022/23 s. 510, dnr 9340-2020, som handlade om Bolagsverkets vägran att ta emot kontant betalning vid utlämnande av kopior av allmänna handlingar, bedömde jag att rättsförhållandet mellan en utlämnande myndighet och en enskild som önskar betala en avgift för kopior av allmänna handlingar inte är av sådan karaktär att det bör bedömas enligt civilrättsliga regler. Jag gjorde samma bedömning i JO 2023 s. 334, dnr 8524-2022, som gällde Skatteverkets skyldighet att ta emot kontant betalning för ansökningsavgift för en ansökan om byte av förnamn.

Vad gäller den nu aktuella avgiften för id-kort kan jag inledningsvis konstatera att avgiften inte omfattas av ovan nämnd reglering i 62 kap. 2 § skatteförfarandelagen (jfr 2 kap. 2 § samma lag). Frågan om hur och var en sådan avgift ska betalas har inte heller reglerats särskilt i någon annan författning. Rättsförhållandet mellan Skatteverket och en enskild som ansöker om ett id-kort kan inte heller anses ha en sådan civilrättslig karaktär att det bör bedömas enligt civilrättsliga regler (jfr beträffande nationella id-kort SOU 2023:16 s. 670). Detta innebär att riksbankslagen är tillämplig på förhållandet och att Skatteverket har en skyldighet att acceptera kontanter som betalning för den aktuella avgiften.

Som framgår har jag tidigare kritiserat Skatteverket för att en enskild inte hade möjlighet att använda kontanter som betalningsmedel för en ansökningsavgift gällande namnbyte. Skatteverket har i sitt remissvar redogjort för att myndigheten som en följd av mitt tidigare beslut numera accepterar kontant betalning för vissa avgifter där myndigheten har receptioner, dvs. i Stockholm, Göteborg och Malmö. Det är positivt att Skatteverket har vidtagit konkreta åtgärder för att möjliggöra för enskilda att betala med kontanter. Det kan dock vara både svårt och kostsamt för en enskild att ta sig till någon av dessa tre orter. Möjligheten för en enskild att betala en avgift för id-kort med kontanter framstår därmed som mycket begränsad.

Skatteverket har i sitt remissvar inte närmare utvecklat hur myndigheten ser på frågan om en godtagbar servicenivå för kontant betalning. Även om Skatte-

verket har vidtagit åtgärder för att förbättra möjligheten att betala med kontanter kan jag konstatera att den nuvarande lösningen innebär att det för de allra flesta inte är praktiskt möjligt att betala en avgift för id-kort kontant. Det kan därför ifrågasättas om den servicenivå som Skatteverket erbjuder kan anses godtagbar.

I mitt yttrande över betänkandet Staten och betalningarna (SOU 2023:16) framhöll jag att det är mycket svårt för en myndighet att avgöra vad som krävs i form av service för att leva upp till riksbankslagens krav (se JO:s ärende med dnr R 47-2023). Jag framhöll också att det inte framstår som lämpligt att lämna över till rättstillämpningen att avgöra vad som är en godtagbar servicenivå när det gäller möjligheten för enskilda att betala med kontanter och att frågan bör övervägas inom ramen för det fortsatta lagstiftningsarbetet med anledning av utredningens förslag. I enlighet med dessa överväganden anser jag mig inte ha skäl att rikta någon kritik mot Skatteverket.

Avslutningsvis vill jag lägga till följande.

Skatteverket har i sitt remissvar redogjort för att det fysiska kundmötet vid utfärdande av myndighetens id-kort sker på Statens servicecenter. Det framstår i många fall som lämpligt och ändamålsenligt att en myndighet organiserar sin verksamhet på ett sådant sätt att bl.a. kundmöten kan genomföras vid något av de servicekontor som finns i varje län. Det är också den väg som lagstiftaren har ansett lämplig för att möjliggöra en väl utvecklad lokal närvaro och service (se t.ex. prop. 2018/19:47 s. 11). Som framgår av Skatteverkets yttrande kan Statens servicecenter inte ta emot kontant betalning på sina kontor. Ett sätt att öka servicenivån hos de myndigheter som anlitar Statens servicecenter skulle därför kunna vara att göra det möjligt för servicekontoren att ta emot kontanta betalningar. Överväganden i denna riktning har även gjorts i det ovan nämnda betänkandet Staten och betalningarna (se s. 963 f.).

Frågan om möjligheten för enskilda att kunna betala bl.a. offentligrättsliga avgifter med kontanter har under senare år varit föremål för utredning. Utöver det tidigare nämnda betänkandet har frågan även belysts i Kontantutredningen (Fi2024/00068). Där föreslås bl.a. att det ska fastställas i lag att offentligrättsliga avgifter ska kunna betalas kontant. Riksbanken har i sin betalningsrapport för 2025 också berört angränsande frågor (se Betalningsrapport 2025, Sveriges riksbank, s. 55, publicerad den 10 mars 2025).

Mot bakgrund av de utredningsförslag som lämnats på området, och då detta ärende belyser att det kan finnas ett behov av att öka servicenivån när det gäller möjligheten att betala offentligrättsliga avgifter med kontanter, lämnar jag över en kopia av detta beslut till regeringen för kännedom.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Emma Johnsson. I beredningen deltog även byråchefen Stefan Nyman.

Socialförsäkring

Försäkringskassan kritiseras för att i ett ärende om sjukpenning ha ställt frågor om våld som saknade betydelse för bedömningen i ärendet och som därför var osakliga

(Dnr 6732-2023)

Beslutet i korthet: Försäkringskassan har tillsammans med vissa andra myndigheter fått i uppdrag av regeringen att samverka för ökad upptäckt av våld m.m. Försäkringskassan har valt att genomföra uppdraget genom att i vissa ärendeslag rutinmässigt ställa frågor om den enskildes erfarenheter av våld.

Försäkringskassan har mot den bakgrunden i ett ärende om sjukpenning frågat en enskild om han utövat våld mot någon annan eller om han själv blivit utsatt för våld.

I beslutet framhåller JO att en myndighets utredning av ett ärende ska vara saklig, vilket innebär att de frågor som ställs när rätten till en viss förmån utreds måste ha relevans för de kriterier som gäller för den förmånen. Att myndigheten har fått ett visst regeringsuppdrag förändrar inte den saken. De frågor om våldsutövande och våldsutsatthet som ställdes i det aktuella ärendet saknade relevans för utredningen i ärendet och borde inte ha ställts. JO är särskilt kritisk till att den enskilde inte upplystes om rätten att avstå från att svara på frågan om han utsatt någon annan för våld, dvs. om han hade begått en brottslig handling.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Försäkringskassan och framförde att myndigheten i ett ärende om sjukpenning hade ställt integritetskänsliga frågor om våld som saknat betydelse i hans ärende. Med anledning av frågorna hade AA berättat om en mycket traumatisk händelse, men efter det inte fått något stöd från handläggaren.

Utredning

JO hämtade in handlingarna i AA:s ärende om sjukpenning och begärde därefter att Försäkringskassan skulle yttra sig över anmälan. Försäkringskassan ombads att i yttrandet särskilt redogöra för hur myndighetens frågor om våld i samband med utredningen av rätten till olika förmåner förhåller sig till regleringen om saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen.

I sitt yttrande framförde Försäkringskassan bl.a. följande. Försäkringskassan har tillsammans med Migrationsverket, Socialstyrelsen, Jämställdhetsmyndigheten och Arbetsförmedlingen fått i uppdrag av regeringen att samverka för förbättrad upptäckt av våld m.m. I uppdraget ingår att ta fram rutiner och metoder för att upptäcka våldsutsatthet och våldsutövande, samt att hänvisa till

rätt instans. Försäkringskassan har därför infört en arbetsmetod som innebär att handläggarna i vissa ärendeslag rutinmässigt ställer frågor om den enskildes erfarenheter av våld. Detta eftersom det finns bättre förutsättningar att upptäcka våld när frågorna ställs rutinmässigt till en bred målgrupp.

Försäkringskassan framhöll vidare att erfarenheter av våld kan vara en bidragande och dold orsak till sjukskrivning och att myndigheten ska vidta de utredningsåtgärder som är nödvändiga för att bl.a. kunna bedöma om den enskilde har rätt till sjukpenning. Utredning kring våldsutsatthet kan därför falla inom myndighetens utredningsskyldighet men gör inte nödvändigtvis det i alla ärenden.

Beträffande AA:s ärende framförde Försäkringskassan att handläggaren hade följt myndighetens rutiner.

AA fick tillfälle att kommentera yttrandet.

I ett beslut den 28 maj 2025 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Bedömning

Inriktningen på min granskning

Försäkringskassans rutinmässiga frågor om enskildas erfarenheter av våld ställs inom ramen för myndighetens handläggning av ärenden. Jag har valt att främst rikta in min granskning på hur detta tillvägagångssätt förhåller sig till bestämmelserna i bl.a. regeringsformen (RF) och socialförsäkringsbalken (SFB). Granskningen tar särskilt sikte på de frågor som ställdes till AA. Jag kommer även att beröra frågan om hur långt myndighetens serviceskyldighet sträcker sig när det kommer fram att den enskilde har erfarenheter av våld.

Försäkringskassans metod för att öka upptäckten av våld

Försäkringskassan har sedan 2019 i uppdrag att öka upptäckten av våld genom att införa metoder för att uppmärksamma våldsutsatthet och våldsutövande. I uppdraget ingår även att ta fram rutiner så att de enskilda som berörs kan hänvisas till rätt instans och personalen ges ett förstärkt stöd för att kunna hjälpa och stötta dem som har erfarenhet av våld. I syfte att fullgöra uppdraget har Försäkringskassan som mål att ställa frågor om våld i ärenden om aktivitetsersättning, rehabiliteringsersättning, sjukpenning och underhållsstöd.

Av Försäkringskassans metodstöd framgår bl.a. att handläggaren ska ställa frågor om våld i alla ärenden där rehabiliterande förutsättningar för återgång i arbete ska utredas. När det gäller sjukpenning ska sådana frågor ställas när den enskildes förutsättningar för återgång i arbete utreds. Sådana frågor ska också ställas när det finns indikationer på erfarenheter av våld oavsett i vilket ärendeslag som indikationen uppkommer.

Försäkringskassan har således valt att genomföra regeringens uppdrag genom att ställa frågor om våld inom ramen för myndighetens handläggning av ärenden. Hur Försäkringskassans utredningar i ärenden får genomföras är reglerat i bl.a. regeringsformen, förvaltningslagen (2017:900), FL, och socialförsäkringsbalken.

Försäkringskassans utredning av rätten till sjukpenning

När AA ansökte om fortsatt sjukpenning ålåg det Försäkringskassan att utreda om förutsättningarna för det var uppfyllda. En sådan utredning ska, enligt 110 kap. 13 § SFB, vara så omfattande som dess beskaffenhet kräver och kan innebära att myndigheten ställer frågor till den enskilde. Den enskilde är enligt andra stycket i bestämmelsen skyldig att lämna de uppgifter som är av betydelse för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av socialförsäkringsbalken. Av en hänvisning till 4 § andra stycket i samma kapitel följer att uppgifterna ska lämnas på heder och samvete, om inte särskilda skäl talar mot det.

När utredningsskyldigheten fullgörs ska Försäkringskassan enligt 1 kap. 9 § RF vara saklig, vilket innebär att utredningen ska vara inriktad på den sakfråga (t.ex. rätten till en förmån) som utreds utan att det tas ovidkommande hänsyn. De frågor som ställs måste ha relevans för de kriterier som ställs upp i de materiella regler som är aktuella. Tillämpningen ska med andra ord vara normbunden.

De ovan redovisade bestämmelserna innebär att Försäkringskassan vid sin utredning av sakfrågan, i det här fallet rätten till sjukpenning, endast ska fråga efter uppgifter som behövs för att kunna ta ställning till den. Med hänsyn till att den enskilde som huvudregel har en skyldighet att svara och att svaren ska lämnas på heder och samvete, är det viktigt att Försäkringskassan inte ställer irrelevanta frågor. Syftet med att frågan ställs får endast vara att svaret förväntas ha direkt betydelse för ärendet. Varken regeringsformen, förvaltningslagen, socialförsäkringsbalken eller förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan ger myndigheten utrymme att inom ramen för ärendehandläggningen rutinmässigt ställa andra slags frågor. Att myndigheten har fått ett visst regeringsuppdrag förändrar inte den saken.

Hur metoden förhåller sig till kraven på saklighet

Kravet på saklighet i ärendehandläggningen innebär att Försäkringskassan måste skilja på å ena sidan tillämpningen av reglerna i socialförsäkringsbalken (t.ex. reglerna om sjukpenning) och å andra sidan fullgörandet av regeringsuppdraget att öka upptäckten av våld. Eftersom regeringsuppdraget inte inneburit några regeländringar med syftet att påverka Försäkringskassans tillämpning av bestämmelserna om olika socialförsäkringsförmåner får genomförandet av uppdraget heller inte inverka på tillämpningen av dessa.

Om Försäkringskassan inte gör en tydlig åtskillnad mellan genomförandet av uppdraget och sin ärendehandläggning finns en risk att handläggningen upplevs som rättsosäker. Det kan nämligen vara svårt för den enskilde att avgöra vilka frågor som rör bedömningen i ärendet och som han eller hon är skyldig att svara på och vilka frågor som inte behöver besvaras eftersom de saknar relevans för ärendet.

Med hänsyn till att den enskildes svar dessutom som huvudregel ska lämnas på heder och samvete, dvs. under sanningsförsäkran, finns också en risk att Försäkringskassans frågor om den enskilde utövat våld ställs i strid med artikel 6.2 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och

36 kap. 14 § rättegångsbalken. Enligt de bestämmelserna ska den enskilde upplysas om att han eller hon inte är skyldig att yttra sig om omständigheter vars yppande skulle röja att den enskilde själv eller någon närstående till denne begått en brottslig eller vanärande handling.

Försäkringskassans upplysningar och frågor om våld med anledning av regeringsuppdraget bör mot denna bakgrund hållas strikt utanför ärendehandläggningen. I den mån det överhuvudtaget är lämpligt att Försäkringskassan frågar enskilda om deras erfarenheter av våld behöver myndigheten därför vara mycket tydlig med varför frågorna ställs och noggrant förklara att de inte behöver besvaras och att svaren saknar betydelse för den enskildes ärende.

Serviceskyldigheten

Enligt 6 § andra stycket FL ska en myndighet lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges utan onödigt dröjsmål och i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

Som framgår av bestämmelsen är serviceskyldigheten främst knuten till den egna myndigheten. Om Försäkringskassan ställer frågor till en enskild som gör att han eller hon berättar om sådant som ligger inom andra myndigheters kompetens får, enligt min mening, det i serviceskyldigheten också anses ingå att Försäkringskassan ska hänvisa den enskilde dit. När det gäller regeringsuppdraget att öka upptäckten av våld framgår det dessutom av uppdraget som sådant att myndigheten är skyldig att hänvisa den enskilde till lämplig instans där han eller hon kan få adekvata insatser.

Bedömningen i det aktuella ärendet

AA blev under ett utredningssamtal i sitt ärende om fortsatt sjukpenning oväntat tillfrågad om han hade utövat våld mot någon annan och därefter om han själv hade blivit utsatt för våld. Frågorna ställdes rutinmässigt och det finns inget som tyder på att de ställdes för att svaren var avsedda att tillmätas någon betydelse vid bedömningen av AA:s möjligheter att återgå i arbete, behov av rehabilitering eller hans fortsatta rätt till sjukpenning. Frågorna saknade således relevans för utredningen i ärendet. De var därför onödiga och osakliga och borde inte ha ställts. Myndigheten förtjänar kritik för att inom ramen för handläggningen av ett ärende ha ställt integritetskänsliga frågor som saknade relevans för bedömningen i ärendet. Jag är särskilt kritisk till att AA fick en fråga om huruvida han hade utövat våld mot någon annan utan att samtidigt få information om att han inte var skyldig att besvara frågan.

När frågorna ändå ställdes borde Försäkringskassan, efter att AA hade berättat om sina erfarenheter om våld och det framkommit att han haft kontakt med vården, ha tagit reda på om AA behövde vidare stöd och lämnat information om vart han i så fall kunde vända sig. Eftersom det inte gjordes har Försäkringskassan brustit i att uppfylla sin serviceskyldighet.

Avslutande synpunkter

Som redovisas ovan är det alltså min uppfattning att det inom ramen för handläggningen av ett ärende om t.ex. sjukpenning endast får ställas frågor som har betydelse för den sak som utreds och att de aktuella frågorna om våld således endast får ställas när det finns anledning att anta att svaren har betydelse för bedömningen i det ärende som frågan ställs. Jag är därför kritisk till det som framkommit om att Försäkringskassan rutinmässigt ställer sådana frågor utan att överväga vilken relevans som uppgifterna har för ett ärende.

Jag har dock inga synpunkter på att frågan om våldsutsatthet lyfts och att Försäkringskassan arbetar brett med att informera enskilda om hur våld påverkar hälsan och om att det finns hjälp att få. Det finns inte heller något som hindrar att Försäkringskassan erbjuder vägledning och hänvisning till rätt instans i kontakten med en enskilde, men det måste då tydliggöras att detta ligger utanför handläggningen i hans eller hennes ärende.

Ärendet föredrogs av seniora rättssakkunniga Sofia Lönnberg. I beredningen deltog även byråchefen Anneli Svensson.

Försäkringskassan har dröjt med att återställa felaktigt utbetalda dagar med föräldrapenning vilket fått till följd att ett stort antal dagar förverkats

(Dnr 418-2024)

Beslutet i korthet: Sedan Försäkringskassan hade beslutat att återkräva föräldrapenning som betalats ut felaktigt för 255 dagar, dröjde det sju månader innan dagarna återställdes så att den enskilde på nytt kunde ansöka om föräldrapenning. Åtgärden dröjde trots att den enskilde vid upprepade tillfällen hade kontaktat myndigheten och bett om att dagarna skulle återställas. Myndigheten lämnade vid dessa samtal inte heller någon information om att den enskilde kunde ansöka om föräldrapenning via pappersblankett i stället. Innan dagarna återställdes fyllde barnet fyra år. Av 12 kap. 12 § tredje stycket socialförsäkringsbalken framgår att när ett barn fyller fyra år ska samtliga föräldrapenningdagar utöver 96 dagar tas bort. När den enskildes dagar i det aktuella ärendet väl återfördes förverkades drygt 200 av de återställda dagarna. Försäkringskassan får allvarlig kritik för dröjsmålet med att verkställa återkravsbeslutet genom att återställa de återkrävda dagarna och för bristande service. JO är i beslutet särskilt kritisk mot att ingen på myndigheten tog ett övergripande ansvar för ärendet som berörde flera avdelningar och att inga åtgärder vidtogs trots AA:s påminnelser.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Försäkringskassan och uppgav bl.a. att myndigheten hade dröjt med att återställa felaktigt utbetalda dagar med föräldrapenning. Dröjsmålet medförde att majoriteten av hans föräldrapenningdagar gick förlorade eftersom barnet hann fylla fyra år innan dagarna återställdes.

Utredning

JO hämtade in handlingarna i AA:s ärenden om återbetalning av föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och återställande av dagar med föräldrapenning. JO begärde därefter att Försäkringskassan skulle yttra sig i ärendet.

I yttrandet medgav Försäkringskassan att myndigheten både hade dröjt för länge med att återställa dagarna med föräldrapenning och brustit i service. Myndigheten förklarade att dröjsmålet bl.a. berodde på att ärendehanteringssystemet inte tillät en omedelbar återställning av dagarna under de omständigheter som var aktuella i AA:s ärende. Försäkringskassan hade dock kunnat verkställa beslutet och rätta historiken genom att låta IT-supporten återställa dagarna. Försäkringskassan borde även ha uppmanat AA att ansöka om föräldrapenning på en pappersblankett eftersom en elektronisk ansökan inte var möjlig.

AA fick möjlighet att kommentera myndighetens yttrande.

I ett beslut den 27 mars 2025 anförde *JO Thomas Norling* följande.

Bedömning

Relevant reglering om föräldrapenning och återkrav

Föräldrapenning

Enligt 12 kap. 12 § första stycket socialförsäkringsbalken (SFB) lämnas föräldrapenning under högst 480 dagar. Av 19 § samma kapitel framgår att 390 av dagarna är på sjukpenningnivå eller grundnivå och resterande 90 dagar på lägstanivå. De första 180 dagarna som tas ut måste enligt samma paragraf vara på sjukpenningnivå eller grundnivå och det är först när de tagits ut som det är möjligt att ta ut dagar på lägstanivå.

Från och med dagen när barnet fyller fyra år får föräldrarna, enligt 12 kap. 12 § tredje stycket SFB, inte ta ut fler än 96 föräldrapenningdagar sammanlagt. Om det vid den tidpunkten finns fler än 96 sparade dagar förverkas det överskjutande antalet, vilket innebär att de går förlorade.

Återkrav

Enligt 108 kap. 2 § SFB ska Försäkringskassan som huvudregel besluta om återbetalning om ersättning betalats ut felaktigt.

Av 112 kap. 5 § SFB framgår att beslut enligt SFB gäller omedelbart om inget annat föreskrivs i beslutet.

Omständigheter i ärendet

Av utredningen i ärendet framgår att AA hade beviljats föräldrapenning för vissa dagar utan att han hade rätt till det. Av dessa avsåg 255 dagar föräldrapenning på sjukpenningnivå för barnet som föddes 2019 medan övriga dagar var hänförliga till ett äldre barn. Den 27 april 2023 beslutade Försäkringskassan att AA var återbetalningsskyldig för den ersättning som hade betalats ut felaktigt.

Dagarna för det äldre barnet återställdes omedelbart av ärendehanteringssystemet. De återkrävda dagarna med föräldrapenning för det yngre barnet kunde dock inte återställas av systemet. Det berodde på att AA hade tagit ut föräldrapenning på lägstanivån som inte omfattades av återkravet. Om dagarna

på sjukpenningnivå återställdes i det skedet skulle det innebära att AA tilläts ta ut dagar på lägstanivå utan att först ha tagit ut 180 dagar på sjukpenningnivå. Återställandet av dagarna behövde därför hanteras manuellt. En handläggare bedömde att även den föräldrapenning som hade betalats ut på lägstanivå behövde återkrävas innan återställandet kunde genomföras. Den 28 april 2023 lämnades frågan om ytterligare återkrav vidare till en annan avdelning och knappt två veckor senare upprättades ett nytt underlag för utredning av den saken.

Den 15 och 20 juni samt den 24 juli 2023 kontaktade AA Försäkringskassan och bad myndigheten att återställa hans föräldrapenningdagar. Handläggaren i ärendet om föräldrapenning antecknade därefter att en korrigering inte kunde göras förrän återkravet av dagarna på lägstanivå hade åtgärdats. Huruvida AA underrättades om detta eller inte har inte kunnat redas ut. Den 26 juli bestämdes att ärendet om återkrav av dagarna på lägstanivå skulle prioriteras, men trots det påbörjades inte handläggningen.

Den 18 augusti 2023 samt den 3 och 25 oktober 2023 kontaktade AA återigen Försäkringskassan och bad om att hans föräldrapenningdagar skulle återställas. Den 27 oktober 2023 ringde han på nytt och bad om ett beslut i ärendet.

Den 28 november 2023 beslutade Försäkringskassan att AA var återbetalningsskyldig för felaktigt utbetald föräldrapenning på lägstanivå. Två dagar senare återställdes 292 föräldrapenningdagar. Eftersom barnet hade fyllt fyra år den 18 augusti 2023 reducerades antalet sparade dagar med föräldrapenning genast till 96 dagar medan övriga dagar var förverkade.

Brister i verkställigheten

Ett ärende ska, enligt 9 § förvaltningslagen (2017:900), FL, handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Föräldrapenning är en förmån som avser att täcka föräldrars inkomstbortfall när de avstår från arbete för att ta hand om barn, vilket bör koncentreras till barnens tidiga levnadsår (se 12 kap. 2 § SFB och förarbetena till bestämmelserna om föräldrapenning, prop. 2013/14:4 s. 26). Av den anledningen behöver en större andel av dagarna användas innan barnet fyllt fyra år medan endast 96 dagar får sparas och användas när barnet är mellan fyra och tolv år.

När det uppmärksammades att AA hade beviljats föräldrapenning felaktigt och Försäkringskassan återkrävde ersättningen skulle dagarna på grund av det återställas (se HFD 2022 ref. 34). Att beslut enligt socialförsäkringsbalken gäller omedelbart, innebär även att det ska verkställas så fort som möjligt. Återställningen av föräldrapenningdagar ska därför göras snarast efter att beslutet om återkrav har fattats. Att detta också är Försäkringskassans inställning framgår av remissyttrandet och myndighetens rättsliga ställningstagande (RS 2023:16) som fastställdes i december 2023.

I det aktuella ärendet kunde dagarna inte återställas omedelbart. Ärendehanteringssystemet förhindrade det och åtgärden skulle ha stått i strid med 12 kap. 12 § SFB. Med hänsyn till att hindret inte enbart bestod av begränsningar i myndighetens ärendehanteringssystem utan också följer av lagtexten, får visserligen en viss fördröjning av verkställigheten i den delen accepteras. En åter-

ställning skulle dock alltjämt ha skett så snart som möjligt. I AA:s fall var det särskilt angeläget att verkställigheten inte fördröjdes eftersom barnets fyraårsdag närmade sig, vilket borde stått klart för myndigheten då barnets födelseår måste ha varit synligt vid handläggningen. Försäkringskassan borde ha sett till att de återkrävda föräldrapenningdagarna återställdes så snabbt som möjligt.

Trots att AA vid upprepade tillfällen kontaktade Försäkringskassan under juni, juli, augusti och oktober 2023 och då bad om att dagarna skulle återställas, samt i vissa samtal förklarade att han ville ansöka om föräldrapenning på nytt, vidtogs inga åtgärder i ärendet. Inte heller när det bestämdes att ärendet om återkrav skulle prioriteras togs några initiativ för att återställa dagarna så att beslutet om återkrav slutligen kunde verkställas. Försäkringskassan har inte kunnat lämna någon förklaring till att ärendet fortsatt blev liggande utan åtgärd. Hanteringen är naturligtvis helt oacceptabel.

Bristande service

Av 6 § andra stycket FL framgår att myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska vidare ges utan onödigt dröjsmål.

När AA kontaktade Försäkringskassan och förklarade att han ville ansöka om föräldrapenning borde myndigheten inte bara ha vidtagit åtgärder för att återställa de återkrävda dagarna utan även på annat sätt ha försökt hjälpa honom att ansöka om föräldrapenning. Jag delar alltså myndighetens uppfattning som framförts i remissyttrandet att AA borde ha uppmanats att ansöka om förmånen via pappersblankett.

Avlutande kommentarer och kritik

Försäkringskassans dröjsmål med att återställa AA:s föräldrapenningdagar i ärendehanteringssystemet och underlåta att uppmana honom att ansöka om föräldrapenning via pappersblankett bidrog till att han i onödan gick miste om drygt 200 dagar med föräldrapenning. Som en konsekvens av det kan AA:s möjligheter att vara föräldraledig med sitt barn ha påverkats negativt. Sådana brister ifråga om verkställighet och service riskerar att allvarligt skada förtroendet för myndigheten.

Jag är särskilt kritisk till att ingen på myndigheten tog ett övergripande ansvar för ärendet som berörde flera avdelningar och att inga åtgärder vidtogs trots AA:s påminnelser. Försäkringskassans hantering är naturligtvis helt oacceptabel och myndigheten förtjänar allvarlig kritik för det som kommit fram.

Ärendet föredrogs av seniora rättssakkunniga Sofia Lönnberg. I beredningen deltog även byråchefen Anneli Svensson.

Socialtjänst

En socialnämnd har utan rättsligt stöd försökt hindra en vårdnadshavare från att delta i en utredning enligt hälso- och sjukvårdslagen beträffande sitt barn

(Dnr 8154-2023)

Beslutet i korthet: En stadsdelsnämnd beslutade enligt 6 kap. 13 a § föräldrabalken att medge att ett barn skulle genomgå viss utredning enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30). När utredningen skulle genomföras försökte nämnden hindra den ena av barnets två vårdnadshavare att delta i barnets utredning.

I beslutet uttalar JO att nämnden saknat rättsligt stöd för att hindra vårdnadshavaren att delta i utredningen. Nämnden kritiseras för att den ändå hade försökt att göra det. Vidare gör JO vissa uttalanden om utformningen av nämndens beslut.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA, genom sitt ombud BB, på socialtjänsten vid Hägersten-Älvsjö stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun och förde fram bl.a. följande.

Han har en son, CC, som är född 2018. Han och CC:s mamma har gemensam vårdnad om CC. I juli 2022 fattade Hägersten-Älvsjö stadsdelsnämnd ett beslut enligt 6 kap. 13 a § föräldrabalken, FB, om att CC skulle genomgå en neuropsykiatrisk utredning. Beslutet fattades trots att han som vårdnadshavare samtyckte till att CC genomgick utredningen. När utredningen sedan skulle genomföras meddelade socialtjänsten den utredande kliniken att han inte fick delta i utredningen tillsammans med CC. Socialtjänsten har ingen rätt att utestänga honom som vårdnadshavare på det sättet.

Utredning

JO hämtade in handlingar från socialtjänsten. Därefter begärde JO att Hägersten-Älvsjö stadsdelsnämnd i Stockholms kommun skulle yttra sig över anmälan och besvara vissa frågor. Nämnden kom in med ett yttrande varefter JO begärde att nämnden skulle yttra sig igen och göra vissa förtydliganden.

AA kommenterade, genom BB, nämndens yttranden.

I ett beslut den 10 mars 2025 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Inriktningen på min granskning

AA:s anmälan berör dels frågan om huruvida han samtyckt till den neuropsykiatriska utredningen, dels frågan om vad nämndens beslut innebar för honom i egenskap av vårdnadshavare vid genomförandet av densamma.

Nämnden har i sitt yttrande angett att AA:s samtycke till utredningen inte bedömdes som tillförlitligt, och att nämnden därför haft rättsligt stöd enligt 6 kap. 13 a § FB för sitt beslut att medge utredningen av CC. AA, som alltså inte delade den uppfattningen, överklagade nämndens beslut. Han återkallade senare sitt överklagande innan målet hade prövats.

Frågan om det förelegat ett reellt samtycke är en sådan sakfråga som JO normalt inte uttalar sig om, och utifrån vad som kommit fram i ärendet finner jag inte skäl att nu frångå detta. Min granskning tar därför sikte endast på frågan om vad nämndens beslut innebar för AA i hans egenskap av vårdnadshavare. Därutöver behandlar jag avslutningsvis vissa frågor om utformningen av nämndens beslut.

Bedömning

Innebörden av nämndens beslut

AA:s anmälan aktualiserar frågor om vårdnadshavares rättigheter och möjligheten för socialnämnden att i vissa fall inskränka dessa. Grundläggande regler om vårdnad finns i 6 kap. 1–2 §§ FB. Där framgår att den som har vårdnaden om ett barn har ett ansvar för barnets personliga förhållanden och ska se till att barnets behov av bl.a. omvårdnad och trygghet blir tillgodosedda. I 6 kap. 11–14 §§ FB finns närmare regler om vårdnadens utövande. Där framgår bl.a. att vårdnadshavaren har en rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Har barnet två vårdnadshavare ska de som utgångspunkt tillsammans utöva bestämmanderätten. Det krävs alltså normalt gemensamma beslut i frågor som rör vårdnaden.

I 6 kap. 13 a § FB finns ett undantag från bestämmelserna om den gemensamma bestämmanderätten när ett barn har två vårdnadshavare. Av bestämmelsen framgår att om endast den ena av vårdnadshavarna samtycker till en åtgärd till stöd för barnet får socialnämnden besluta att åtgärden får vidtas utan den andra vårdnadshavarens samtycke. Det ska vara fråga om en åtgärd som krävs med hänsyn till barnets bästa och den ska gälla vissa åtgärder enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), socialtjänstlagen (2001:453) eller lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Bestämmelsen ger alltså socialnämnden möjlighet att genom ett beslut lämna sitt medgivande till att vissa åtgärder får vidtas trots att barnets vårdnadshavare inte är överens om det. Möjligheten att fatta sådana beslut utgör en principiellt viktig begränsning i utövandet av den gemensamma vårdnaden. Detta eftersom den är ett avsteg från grundprincipen om att föräldrarna är bäst lämpade att ta hand om barnet och se till barnets bästa. Om ett sådant beslut fattas innebär det också ett ingrepp i rätten till skydd för privat- och familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen. För att beslutet ska anses godtagbart måste det därför vara nödvändigt och proportionerligt på det sätt som framgår av bestämmelsen (se prop. 2011/12:53 s. 12 ff.).

AA och CC:s mamma hade gemensam vårdnad om CC vid tiden för nämndens beslut. Rätten och skyldigheten att bestämma i frågor om CC:s personliga angelägenheter tillkom dem alltså gemensamt.

Den 26 juli 2022 fattade nämnden det beslut som det här ärendet gäller. Beslutet hade följande lydelse:

> Hägersten-Älvsjö stadsdelsnämnd medger enligt 6 kap. 13 a § föräldrabalken (FB) med hänsyn till barnets bästa att [CC] får genomgå en psykiatrisk eller psykologisk utredning och eventuell behandling som bedöms nödvändig som omfattas av hälso- och sjukvårdslagen vid BUP [ort] under den tid som bedöms rimlig av barn- och ungdomspsykiatrin.

När utredningen skulle påbörjas kontaktade socialtjänsten AA och meddelade honom att han inte fick delta i CC:s besök under utredningen. I stället skulle endast CC:s mamma följa med CC på besöken. Både CC:s mamma och den utredande kliniken informerades därefter om samma sak. När den utredande kliniken efterfrågade dokument som styrkte att AA inte fick närvara hänvisade socialtjänsten till beslutsunderlaget i ärendet. Eftersom den utredande kliniken ifrågasatte detta kom någon utredning inte att genomföras vid detta tillfälle.

På fråga från JO har nämnden uppgett att den anser att beslutet i juli 2022 omfattade ett ställningstagande till hur den neuropsykiatriska utredningen skulle genomföras. Jag kan konstatera att det av det aktuella beslutet, som jag har återgett ovan, inte framgår något sådant ställningstagande. Frågan är om nämndens medgivande till att CC skulle genomgå utredningen också innebar att AA därigenom fråntogs bestämmanderätten gällande utredningens genomförande.

Regleringen i 6 kap. 13 a § FB ska inte förstås som att den reglerar en fråga om vårdnad i föräldrabalkens mening (jfr t.ex. 6 kap. 17 § FB). I stället utgör den närmast en socialrättslig inskränkning av vårdnadshavarens bestämmanderätt i ett visst avseende. Vårdnadshavaren har kvar sitt vårdnadsansvar och den vårdnadshavare som inte samtyckt till åtgärden har samma rättigheter som den vårdnadshavare som samtyckt till den. En annan sak är att det kan vara lämpligt att en åtgärd av det aktuella slaget genomförs under den tid som barnet tillbringar hos den vårdnadshavare som samtycker till den (se a. prop. s. 26 ff.). Regleringen kan alltså ses som en kompletterande skyddslagstiftning till förmån för underåriga (se HFD 2015 ref. 5).

Ett beslut om medgivande innebär alltså inte att den vårdnadshavare som inte samtyckt till åtgärden helt förlorar sin bestämmanderätt. Nämndens beslut innebar, naturligtvis, ingen ändring beträffande den gemensamma vårdnaden om CC. Eftersom nämnden i sitt beslut helt underlät att reglera hur utredningen skulle genomföras hade AA samma rätt att bestämma över detta som om något beslut om medgivande inte hade fattats. Det innebär att AA och CC:s mamma i enlighet med huvudregeln i 6 kap. 13 § första stycket FB hade gemensam bestämmanderätt i frågan om hur utredningen skulle genomföras och då bl.a. när det gäller frågan om någon av dem skulle delta under utredningen.

Nämnden har alltså inte haft något rättsligt stöd för att hindra AA att delta i CC:s utredning. Trots detta har nämnden gjort upprepade försök att göra det. För detta förtjänar nämnden kritik.

Utformningen av nämndens beslut

Avslutningsvis vill jag beröra utformningen av nämndens beslut. Jag har vid granskningen av ärendet konstaterat att det är påtagligt brett formulerat. Utöver att utredningsåtgärderna inte är närmare specificerade omfattar det även eventuell behandling. Beslutet är dessutom inte avgränsat i tid.

I förarbetena uttalats att det av lagtexten följer att socialnämndens beslut ska gälla medgivande till en viss åtgärd, men i övrigt får beslutet utformas efter vad som behövs i det enskilda fallet. Om det är lämpligt, kan medgivande till utredning och eventuell behandling ges i ett sammanhang. Hur preciserat beslutet måste vara beror på vilken åtgärd som är aktuell och vad barnets bästa kräver. Vid insatser enligt socialtjänstlagen fattar socialnämnden ett beslut om att tillåta åtgärden och ett beslut om bistånd; om de praktiska förutsättningarna framgår av biståndsbeslutet, kan det vara tillräckligt att hänvisa till detta. När det gäller medgivande till vård måste beslutet preciseras mera tydligt. Som regel behöver beslutet innehålla en beskrivning av vilken utredning eller behandling medgivandet avser och ett angivande av de praktiska förutsättningarna, såsom när åtgärden ska inledas och vilken omfattning och varaktighet den ska ha. (Se a. prop. s. 28 ff.)

Jag vill understryka att ett beslut enligt 6 kap. 13 a § FB är en ingripande åtgärd i vårdnadshavarnas bestämmanderätt. Det är därför av stor vikt, inte minst av rättssäkerhetsskäl, att beslutet utformas så att det står klart vad det innebär. En socialnämnds beslut om medgivande till utredning eller behandling måste vara tydligt preciserat med angivande av bl.a. de praktiska förutsättningarna, såsom den planerade åtgärdens omfattning och varaktighet. Särskilt gäller detta om det är fråga om medgivande till läkemedelsbehandling (se HFD 2015 ref. 5).

Utifrån det underlag som jag tagit del av i ärendet ställer jag mig frågande till om nämnden övervägt dessa aspekter vid utformningen av det aktuella beslutet. Jag förutsätter att nämnden vid utformningen av framtida beslut av aktuellt slag beaktar det som jag nu sagt.

Vad som i övrig har kommit fram i ärendet ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Anna Överby. I beredningen deltog även biträdande kanslichefen Marcus Agnvall.

En socialnämnd borde ha rådgjort med vårdnadshavaren innan den öppnade och läste ett brev till ett barn som vårdades enligt LVU

(Dnr 472-2023)

Beslutet i korthet: En socialnämnd öppnade och läste ett brev som hade skickats till ett barn som vårdades i ett familjehem enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Barnet var drygt tre år och av kuvertet framgick att brevets avsändare var en bank.

JO konstaterar att det inte finns något som tyder på att nämnden behövde agera skyndsamt i det här fallet, eller att det fanns någon annan omständighet som gjorde att nämnden hade skäl att öppna brevet utan att först ha rådgjort med vårdnadshavaren. Detta gäller särskilt med tanke på att det framgick att brevet kom från en bank och således med all sannolikhet rörde ekonomiska förhållanden som nämnden inte hade befogenhet att bestämma något om. JO kritiserar nämnden för hanteringen av brevet.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på socialtjänsten i Bjuvs kommun och framförde att socialtjänsten hade öppnat och läst ett brev som hade skickats till hennes son som då var 3,5 år och vårdades enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Brevet var från en bank och handlade inte om vården. Socialtjänsten kontaktade även banken innan brevet efter 14 dagar överlämnades till henne.

Utredning

JO hämtade in handlingar från socialtjänsten. Därefter begärde JO att Socialnämnden i Bjuvs kommun skulle yttra sig över anmälan.

I yttrandet uppgav nämnden att socialtjänsten hade öppnat brevet med stöd av 11 § LVU och att det var påkallat och förenligt med tillämpliga regler.

AA kommenterade yttrandet.

I ett beslut den 30 maj 2025 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Bedömning

Den som har vårdnaden om ett barn har ett ansvar för barnets personliga förhållanden och ska bl.a. se till att barnets behov av omvårdnad, trygghet och en god fostran blir tillgodosedda. Barnets vårdnadshavare svarar även för tillsyn och uppsikt över barnet och att barnet får tillfredsställande försörjning och utbildning. (Se 6 kap. 1 och 2 §§ föräldrabalken, FB.)

Vårdnadshavaren har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Den eller de som har vårdnaden om barnet är som utgångspunkt även barnets förmyndare. En förmyndare ska förvalta omyndigas tillgångar och företräda dem i angelägenheter som rör tillgångarna. (Se 6 kap. 11 §, 10 kap. 2 § och 12 kap. 1 § FB.)

I fråga om barn och unga som vårdas enligt LVU gäller att socialnämnden under vårdtiden har samma ansvar som vårdnadshavaren för att den unges grundläggande rättigheter enligt 6 kap. 1 § FB tillgodoses. Nämnden bestämmer hur vården ska ordnas och var barnet eller den unge ska vistas under vårdtiden. Nämnden eller den åt vilken nämnden har uppdragit vården ska ha uppsikt över den unge och, i den utsträckning det behövs för att genomföra vården, bestämma om hans eller hennes personliga förhållanden. (Se 11 § LVU.)

I förarbetena till LVU uttalas att nämnden efter beslut om omedelbart omhändertagande eller vård enligt LVU inträtt vid sidan av föräldrarna eller i deras

ställe, och att nämnden därmed, i den omfattning som behövs för att genomföra vården, bör ha samma skyldigheter och befogenheter som tillkommer föräldrarna (se prop. 1979/80:1 s. 596 f).

Av utredningen framgår att AA vid den aktuella tidpunkten var ensam vårdnadshavare för sin drygt tre år gamla son som vårdades med stöd av LVU och var placerad i ett familjehem. Ett brev som var adresserat till sonen skickades från en bank till sonens folkbokföringsadress, dvs. familjehemmet. Av kuvertet framgick att brevets avsändare var en bank, och familjehemmet överlämnade brevet oöppnat till socialtjänsten. Socialtjänsten öppnade brevet och kontaktade därefter banken för att ta reda på vem som skulle svara på det för barnets räkning. Brevet överlämnades till AA först efter 14 dagar.

Jag vill inledningsvis klargöra följande. Det är som utgångspunkt inte tillåtet för någon att öppna ett brev som är adresserat till någon annan, utan den personens medgivande. Det gäller även om mottagaren är ett barn (se t.ex. prop. 1978/79:67 s. 8). Det ligger dock i sakens natur att ett litet barn inte har möjlighet att öppna ett brev och läsa det, och inte heller att ge sin tillåtelse till att brevet öppnas av någon annan. Det anses därför ingå i vårdnadshavarens ansvar att bevaka och hantera post till barnet, så länge barnet inte klarar att göra det själv. I förarbetena till FB nämns även att en vårdnadshavare kan behöva öppna brev som har adresserats till barnet för att skingra eller få bekräftat misstankar om att barnet deltar i något som kan vara skadligt eller på annat sätt är olämpligt (se prop. 1981/82:168 s. 60).

I det aktuella fallet handlade det om ett brev som var adresserat till ett barn som inte hade nått den ålder som krävs för att själv kunna hantera brev. När det gäller ett så litet barn måste det alltså normalt ankomma på vårdnadshavarna att hantera barnets post i enlighet med det ansvar som en vårdnadshavare har enligt FB. Frågan är vem eller vilka som har det ansvaret när barnet vårdas enligt LVU.

Jag vill understryka att den förälder som är vårdnadshavare för sitt barn fortsätter att vara det även om barnet vårdas enligt LVU. Samtidigt har socialnämnden inträtt vid sidan av föräldern som ansvarig bl.a. för att tillgodose barnets grundläggande behov av omvårdnad, och i den utsträckning det behövs för att genomföra vården har nämnden tagit över ansvaret för att bestämma om barnets personliga förhållanden. Enligt förarbetena kan det t.ex. gälla frågor som medicinsk vård eller behandling och rätt för den unge att företa resor eller att påbörja arbetsanställning (se prop. 1979/80:1 s. 596 f). Förmynderskapet påverkas dock inte när ett barn vårdas med stöd av LVU. Frågor som gäller barnets ekonomiska förhållanden, dvs. sådant som ryms inom förmyndarens ansvar, ingår alltså inte i det som nämnden ansvarar för.

Jag har tidigare uppmärksammat att lagstiftningen inte är tydlig gällande nämndens ansvar och bestämmanderätt över barn som vårdas med stöd av LVU (se bl.a. JO:s yttrande över betänkandet För barn och unga i samhällsvård [SOU 2023:66], dnr R 110-2023). Eftersom gränserna för nämndens ansvar inte är helt givna, och med tanke på att vård med stöd av LVU är tänkt som en tillfällig åtgärd under en begränsad tid, bör en socialnämnd enligt min mening tillämpa bestämmelserna med försiktighet och med respekt för att vårdnadshavaren är den som i ett normalläge har ansvaret för barnet. Så långt det är möjligt bör

frågor som uppkommer därför redas ut i dialog och samförstånd med vårdnadshavaren, inte minst oklarheter som rör barnets omvårdnad, fostran och tillsyn, där ansvaret är gemensamt och de exakta gränserna för det kan vara särskilt otydliga. Med detta sagt vill jag dock klargöra att ett sådant förhållningssätt givetvis inte ska påverka eller försvåra genomförandet av den vård som barnet bedömts ha behov av.

Mot denna bakgrund gör jag följande bedömning i fråga om nämndens hantering av brevet till AA:s son. Varken FB eller LVU ger klart besked om vem som hade ansvaret för den post som var adresserad till barnet. I ett sådant läge borde nämnden ha diskuterat frågan med AA för att komma överens om hanteringen. Jag konstaterar att nämnden inte kontaktade AA för att rådgöra om saken, utan i stället diskuterades frågan internt inom nämnden, och man kom fram till att brevet skulle öppnas. Jag utesluter inte att det finns situationer då en nämnd behöver öppna och hantera post som skickas till ett barn som vårdas enligt LVU utan att först kontakta vårdnadshavaren. Det finns dock inte något som tyder på att nämnden behövde agera skyndsamt i det här fallet, eller att det fanns någon annan omständighet som gjorde att nämnden hade skäl att öppna brevet utan att först ha rådgjort med AA om hur brevet skulle hanteras. Detta gäller särskilt med tanke på att det framgick att brevet kom från en bank och således med all sannolikhet rörde ekonomiska förhållanden som ju nämnden inte hade befogenhet att bestämma något om. Nämnden förtjänar därför kritik för sin hantering av brevet.

Övrigt

Min granskning har endast inriktats på frågan om socialtjänstens hantering av brevet var förenlig med det ansvar socialnämnden har enligt LVU. Det som AA har framfört i övrigt föranleder därför inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Clara Ljunggren. I beredningen deltog även byråchefen Christina Fredin.

Socialnämnden får inte begära polishandräckning enligt LVU om det inte finns något beslut om vård eller omhändertagande avseende det aktuella barnet

(Dnr 1763-2024)

Beslutet i korthet: I samband med att Social- och omsorgsnämnden i Linköpings kommun skulle genomföra ett hembesök för att kunna ta ställning till ett barns behov av omedelbart skydd skickades en begäran om handräckning till Polismyndigheten. Som grund för begäran åberopades 43 § första stycket 2 lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Av denna bestämmelse framgår att Polismyndigheten ska lämna hjälp bl.a. för att genomföra beslut om vård eller omhändertagande med stöd av LVU. Vid den tidpunkt då begäran om polishandräckning skickades fanns det emellertid inte något sådant beslut avseende det aktuella barnet.

JO konstaterar i beslutet att nämnden förtjänar allvarlig kritik för att den begärde polishandräckning enligt 43 § LVU utan att det fanns rättsliga förutsättningar för det. Kritiken avser även den bristfälliga dokumentationen i ärendet och att ett av nämndens yttrande till JO innehöll oklarheter och direkta felaktigheter.

Bakgrund och mitt beslut om initiativ

I en anmälan till JO klagade AA på dels Polismyndigheten, dels socialtjänsten i Linköpings kommun. Klagomålet mot socialtjänsten avsåg handläggningen av ett ärende beträffande hennes barn BB. (JO:s ärende med dnr 669-2024). JO hämtade in vissa handlingar i det ärendet från Polismyndigheten och socialtjänsten. Därefter beslutade JO att inte fortsätta utredningen i det ärendet.

Av de inhämtade handlingarna framgick bl.a. följande. Den 29 december 2023 skickade socialtjänsten i Linköpings kommun en begäran om handräckning till Polismyndigheten per fax. Som grund för begäran åberopades 43 § första stycket 2 lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Polismyndigheten mottog begäran omkring kl. 16 den dagen. Samma dag hade en förordnad ledamot i Social- och omsorgsnämnden i Linköpings kommun beslutat att omedelbart omhänderta BB med stöd av 6 § LVU, men det framgick inte av handlingarna vilken tid eller i vilket skede av handläggningen som det beslutet hade fattats.

Det som kom fram i ärendet väckte vissa frågor om Social- och omsorgsnämnden i Linköpings kommuns initiala handläggning av BB:s ärende. Jag beslutade därför att granska den saken inom ramen för ett särskilt ärende.

Utredning

JO begärde att Social- och omsorgsnämnden i Linköpings kommun skulle redogöra för den initiala handläggningen av ärendet och besvara vissa frågor.

Nämnden anförde bl.a. följande i sitt yttrande. Utifrån uppgifter i en inkommen orosanmälan bedömdes ett hembesök vara nödvändigt för att kunna ta ställning till BB:s eventuella behov av omedelbart skydd. Inför hembesöket gjorde socialsekreterare och arbetsledare en riskbedömning och kom fram till att det fanns behov av assistans från polisen för att säkerställa socialsekreterarnas säkerhet. Kontakt togs därefter med polisen och det beslutades att polisen skulle vara med under hembesöket. Polisen fick även information om att det kunde bli aktuellt med ett omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU och att det därför behövde finnas beredskap för att ta emot en begäran om handräckning enligt 43 § LVU. Under hembesöket kontaktades nämndens ordförande per telefon, och ordföranden fattade ett muntligt beslut om att omedelbart omhänderta BB, varpå det beslutades att polishandräckning skulle begäras. Strax därefter, runt kl. 19, lämnade socialsekreterarna och polisen bostaden tillsammans med BB för att verkställa placeringen.

När JO tog del av nämndens yttrande kunde det konstateras att uppgiften om att beslutet om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU hade fattats innan nämnden begärde polishandräckning, dvs. strax innan kl. 19 enligt yttrandet, inte

verkade stämma med uppgifterna i Polismyndighetens handlingar om att begäran hade kommit in omkring kl. 16 den aktuella dagen. JO begärde därför att nämnden skulle yttra sig på nytt över dessa uppgifter.

Nämnden anförde bl.a. följande som svar på återremissen. När det första yttrandet lämnades till JO hade nämnden inte kännedom om det faxmeddelande som hade skickats till Polismyndigheten omkring kl. 16 den aktuella dagen. I samband med att det yttrandet skulle skrivas sammankallades berörda tjänstemän, och de gick noggrant igenom händelseförloppet utifrån det som fanns dokumenterat och vad de därutöver kunde minnas. Det hölls flera möten för att säkerställa att korrekt information lämnades i yttrandet till JO. När sedan återremissen från JO kom in begärdes faxmeddelandet ut från Polismyndigheten, eftersom kvittensen på det och därmed uppgiften om tidpunkten inte fanns kvar hos förvaltningen. Det kunde därefter konstateras att begäran om handräckning enligt 43 § LVU faktiskt hade skickats till Polismyndigheten innan beslutet om omedelbart omhändertagande hade fattats. Att detta kunde inträffa berodde på att det hade brustit i kommunikationen mellan beslutsfattare för begäran enligt 43 § LVU och den tjänsteman som faxade begäran till Polismyndigheten.

Nämnden uppgav i sitt yttrande att den ser allvarligt på det inträffade, och att ett antal åtgärder, bl.a. för att säkerställa rutiner, skulle vidtas.

I ett beslut den 26 februari 2025 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Bedömning

Rättsliga utgångspunkter

Socialnämnden får besluta att den som är under 20 år omedelbart ska omhändertas, om det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av LVU, och rättens beslut om vård inte kan avvaktas med hänsyn till risken för den unges hälsa eller utveckling eller till att den fortsatta utredningen allvarligt kan försvåras eller vidare åtgärder hindras. Om nämndens beslut om omhändertagande inte kan avvaktas, får nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat besluta om omhändertagande. (Se 6 § LVU.)

Polismyndigheten ska på begäran av socialnämnden eller någon ledamot eller tjänsteman som nämnden har förordnat lämna hjälp för att genomföra beslut om vård eller omhändertagande med stöd av LVU (se 43 § första stycket 2 LVU). Polismyndigheten ska endast pröva om de formella förutsättningarna för handräckning är uppfyllda, t.ex. uppdragsgivarens behörighet och att begäran har stöd i lag (se prop. 2016/17:57 s. 75 och 77).

Handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling ska dokumenteras. Dokumentationen ska utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. (Se 11 kap. 5 § socialtjänstlagen [2001:453], SoL.) Anteckningar i en enskilds journal ska göras i kronologisk ordning, och dokumentationen ska ske fortlöpande och utan oskäligt dröjsmål (se 2 kap. 1 § och 4 kap. 9 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd [SOSFS 2014:5] om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS).

JO har vid upprepade tillfällen uttalat att det av flera anledningar är viktigt att journalföringen i ett ärende sker på ett korrekt och rättvisande sätt. När det gäller åtgärder som riskerar att utgöra ett intrång i den enskildes personliga integritet måste socialtjänsten, företrädesvis i journalen, dokumentera vilka överväganden som har gjorts. Om detta inte görs är det nästintill omöjligt för en tillsynsmyndighet att i efterhand ta del av hur nämnden resonerat i fråga om åtgärden och hur nämnden kom fram till att åtgärden trots allt kunde genomföras (se t.ex. JO 2023 s. 400, dnr 1874-2022).

Nämndens begäran om polishandräckning

Nämnden har uppgett i sitt yttrande att frågan om polisens medverkan blev aktuell eftersom det bedömdes föreligga en risk för socialsekreterarnas säkerhet vid det kommande hembesöket. Jag uttalar mig inte om den bedömningen utan konstaterar bara att den begäran som skickades till Polismyndigheten inte handlade om biträde av säkerhetsskäl utan om handräckning för att genomföra beslut om vård eller omhändertagande enligt LVU. En sådan begäran kan givetvis bara framställas när det faktiskt finns ett beslut om vård eller omhändertagande som ska genomföras. Vid den tidpunkt då nämnden beslutade om och begärde polishandräckning fanns det inte något beslut om omedelbart omhändertagande av BB. Trots detta skickades en begäran om handräckning till polisen där den rättsliga grunden angavs vara att beslut om vård eller omhändertagande enligt LVU skulle genomföras.

Nämnden har förklarat att begäran kom att skickas på grund av bristande kommunikation mellan beslutsfattare och tjänstemän men har inte lämnat någon närmare redogörelse för det inträffade. I de inhämtade journalanteckningarna från socialtjänsten framgår inte mer än att ett beslut om att begära polishandräckning enligt 43 § LVU fattades den aktuella dagen. Jag bedömer att ytterligare åtgärder från min sida inte kommer att kunna klargöra vad som föranledde att begäran skickades till polisen. Det i sig är otillfredsställande.

Oavsett hur det förhöll sig med den bristande kommunikationen är det oacceptabelt att nämnden begärde polishandräckning enligt 43 § LVU utan att det fanns rättsliga förutsättningar för det. Ett av skälen till att biträde av polis vid genomförande av LVU-beslut ska kunna begäras är att det i vissa särskilda fall kan befaras att polisens särskilda befogenheter kan behöva tillgripas. Det handlar om polisens rätt att använda våld och viss begränsning av någons rörelsefrihet. (Se 43 § andra stycket LVU.) Det säger sig självt att en sådan begäran måste föregås av noggranna överväganden. Slarv och ovarsamhet i handläggningen får helt enkelt inte förekomma. Det är också av väsentlig betydelse att en handräckningsbegäran innehåller korrekt information eftersom Polismyndigheten inte gör någon materiell prövning av en sådan begäran utan ska kunna utgå från de uppgifter som lämnats. Av dessa skäl ser jag allvarligt på det inträffade.

Som jag har nämnt ovan finns det, utöver anteckningen om att det fattades ett beslut om att begära polishandräckning, inga uppgifter i BB:s journal som på något sätt berör frågan om polisens medverkan vid hembesöket. Utifrån dokumentationen har det inte varit möjligt att få en fullständig bild av hand-

läggningen och det har försvårat min granskning. Det kan också vara en bidragande orsak till att nämnden inledningsvis lämnade felaktiga uppgifter till JO om handläggningen, vilket jag återkommer till nedan, och understryker i sig vikten av att ärenden dokumenteras så snart som möjligt samt på ett omsorgsfullt och noggrant sätt. Den bristfälliga dokumentationen är något som inte heller är godtagbart.

Nämndens yttrande till JO

Avslutningsvis vill jag ta upp myndigheters skyldighet att bistå vid JO:s granskningar.

För att kunna fullgöra sitt tillsynsuppdrag måste JO få tillgång till ett korrekt underlag för sina bedömningar. En myndighet är därför skyldig att lämna de upplysningar och yttranden som en ombudsman begär. Det framgår av 13 kap. 6 § regeringsformen. JO har alltså en grundlagsfäst rätt att påkalla biträde i sitt utredningsarbete. När JO begär utredning eller upplysningar från en myndighet är syftet att få ett sakligt underlag för prövningen (se JO 1987/88 s. 111, dnr 855-1985). Det är därför viktigt att myndigheter är transparenta och tydliga gentemot JO och lämnar korrekta och fullständiga uppgifter om relevanta omständigheter.

Det har varit svårt för mig att granska handläggningen i det här ärendet på grund av bristerna i dokumentationen men också på grund av att min begäran om yttrande från nämnden inte hanterades med tillräcklig omsorg och noggrannhet. Nämndens första yttrande innehöll inte korrekta uppgifter om tidpunkten för begäran om polishandräckning, och det gavs också en missvisande bild av Polismyndighetens medverkan. Därtill noterar jag oklarheter i fråga om vem som beslutade om det omedelbara omhändertagandet, eftersom det i nämndens yttrande anges att nämndens ordförande var beslutsfattare medan det underskrivna beslut som finns i de inhämtade handlingarna anger en förordnad ledamot i nämnden som beslutsfattare. Att alla dessa oklarheter och direkta felaktigheter förekommer i uppgifter som lämnas till JO under en pågående utredning är helt oacceptabelt.

Nämnden behöver säkerställa att yttranden till JO framöver utformas med den omsorg och noggrannhet som krävs.

Avslutande synpunkter

Jag är kritisk till de brister vid den initiala handläggningen av BB:s ärende som jag har påtalat och till hur nämnden hanterade uppgiften att biträda JO i utredningsarbetet. Sammantaget förtjänar Social- och omsorgsnämnden i Linköpings kommun allvarlig kritik för dessa brister.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Malin Jonasson. I beredningen deltog även byråchefen Christina Fredin.

En nämnd får inte överlämna till ett familjehem att bestämma i vilken skola ett LVU-placerat barn ska gå om den frågan inte har betydelse för genomförandet av vården

(Dnr 7940-2024)

Beslutet i korthet: Ett barn vårdades enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, och var placerat i ett familjehem. I samband med att barnet skulle börja skolan överlämnade nämnden till familjehemmet att på egen hand bestämma i vilken skola som barnet skulle gå.

Enligt 11 § LVU ska nämnden eller den nämnden uppdragit vården åt, i den utsträckning som det behövs för att genomföra vården, bestämma om barnets personliga förhållanden. Det innebär att om frågan saknar betydelse för vårdens genomförande så tillkommer bestämmanderätten inte någon annan än barnets vårdnadshavare.

JO anser att val av skola visserligen är en fråga som rör ett sådant personligt förhållande som avses i bestämmelsen. I det här fallet har nämnden dock förklarat att frågan om skolval inte var av betydelse för genomförandet av barnets vård. JO konstaterar att det därmed inte fanns rättsliga förutsättningar för nämnden, eller familjehemmet, att bestämma över vilken skola som barnet skulle gå i. Det var i stället något som barnets vårdnadshavare hade att besluta om. JO kritiserar därför nämnden för att den överlämnade till familjehemmet att bestämma var barnet skulle gå i skola, och även för att nämnden inte lät vårdnadshavarna vara delaktiga i frågan.

Bakgrund och anmälan

AA:s och BB:s son CC, född 2018, vårdades enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, och hade varit placerad i ett familjehem sedan han var tre månader gammal. I ett mål vid Hälsinglands tingsrätt yrkade Social- och omsorgsnämnden i Hudiksvalls kommun att vårdnaden om CC skulle flyttas över till familjehemsföräldrarna såsom särskilt förordnade vårdnadshavare. Tingsrätten avslog yrkandet genom dom i december 2023. I målet företräddes AA och BB av DD.

I en anmälan till JO klagade DD på nämnden och framförde bl.a. följande. Det hade i tiden innan målet i tingsrätten framkommit att familjehemmet önskade att CC skulle börja i en religiös friskola. Vårdnadshavarna AA och BB motsatte sig det eftersom de ville att CC skulle gå i en vanlig skola. En tid efter tingsrättens dom fick vårdnadshavarna information om att nämnden hade godkänt att CC skulle börja i den skola som familjehemmet föreslagit.

Utredning

JO hämtade in vissa handlingar från nämnden. Därefter begärde JO att nämnden skulle yttra sig över det som hade förts fram i anmälan angående CC:s skolgång och besvara vissa angivna frågor.

I sitt yttrande anförde nämnden bl.a. följande. Det bedömdes inte föreligga förutsättningar för en återförening mellan CC och hans vårdnadshavare.

Nämnden arbetade för att vårdnaden om CC skulle flyttas över till familjehemsföräldrarna och bedömde därför att valet av skola helt låg på dem. Vårdnadshavarna informerades inte om skolvalet och var inte delaktiga i frågan.

DD kommenterade yttrandet.

I ett beslut den 25 november 2025 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Den som har vårdnaden om ett barn har ett ansvar för barnets personliga förhållanden och ska bl.a. se till att barnets behov av omvårdnad, trygghet och en god fostran blir tillgodosedda. Barnets vårdnadshavare svarar även för tillsyn och uppsikt över barnet samt för att barnet får tillfredsställande försörjning och utbildning. (Se 6 kap. 1 och 2 §§ föräldrabalken, FB.)

Vårdnadshavaren har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Om barnet har två vårdnadshavare ska de utöva bestämmanderätten tillsammans. Är en av vårdnadshavarna till följd av frånvaro, sjukdom eller annan orsak förhindrad att ta del i sådana beslut rörande vårdnaden som inte utan olägenhet kan uppskjutas, bestämmer den andre ensam. Denne får dock inte ensam fatta beslut av ingripande betydelse för barnets framtid, om inte barnets bästa uppenbarligen kräver det. (Se 6 kap. 11 och 13 §§ FB.)

När ett barn vårdas med stöd av LVU bestämmer socialnämnden hur vården ska ordnas och var barnet eller den unge ska vistas under vårdtiden. Nämnden eller den som nämnden uppdragit vården åt, ska ha uppsikt över den unge och, i den utsträckning det behövs för att genomföra vården, bestämma om hans eller hennes personliga förhållanden. Under vårdtiden har nämnden samma ansvar som vårdnadshavaren för att den unges grundläggande rättigheter enligt 6 kap. 1 § FB tillgodoses. (Se 11 § LVU.)

Nämnden har efter beslut om omedelbart omhändertagande eller vård enligt LVU inträtt vid sidan av föräldrarna eller i deras ställe. Den har därmed, i den omfattning som behövs för att genomföra vården, samma skyldigheter och befogenheter som tillkommer föräldrarna och kan besluta i frågor som rör barnets personliga förhållanden. Den förälder som är vårdnadshavare för sitt barn fortsätter emellertid att vara det även efter ett beslut om vård enligt LVU. (Se prop. 1979/80:1 s. 596 f.)

Insatser inom socialtjänsten för barn och ungdom ska göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare (se 1 § första stycket LVU). Det innebär att socialnämnden har en skyldighet att i största möjliga utsträckning låta vårdnadshavarna vara delaktiga i frågor som rör vården. Socialnämnden får aldrig underlåta att informera vårdnadshavarna om uppkomna frågor kring vården. Vårdnadshavaren ska även beredas tillfälle att framföra sina synpunkter till nämnden. Den omständigheten att ett barn vårdas enligt LVU får alltså inte leda till att föräldrarna fråntas allt inflytande. (Se JO 2005/06 s. 265, dnr 2508-2002, och JO:s beslut den 12 juli 2012, dnr 2894-2011.)

Bedömning

Av utredningen framgår att nämnden gav familjehemmet ensam bestämmanderätt över vilken skola som CC skulle gå i.

Som framgår ovan ansvarar nämnden vid vård enligt LVU bl.a. för att tillgodose barnets grundläggande behov av omvårdnad. I likhet med föräldrarna kan nämnden i den utsträckning det behövs för att genomföra vården, besluta om barnets personliga förhållanden. Detsamma gäller den som nämnden har uppdragit vården åt, t.ex. familjehemmet (se rättsfallet NJA 2013 ref. 145). Beslut som rör den unges personliga förhållanden kan t.ex. gälla frågor om medicinsk vård eller behandling och rätt för den unge att företa resor eller påbörja arbetsanställning (se prop. 1979/80:1 s. 596 f). Enligt min mening är även en fråga om val av skola för ett barn något som rör ett sådant personligt förhållande som nämnden kan bestämma om. (Se även SOU 2023:66 s. 322.) Bestämmanderätten tillkommer dock nämnden, eller den som nämnden uppdragit vården åt, enbart i de situationer det behövs för att vården ska kunna genomföras.

Av detta följer alltså att om en fråga som rör barnets personliga förhållanden saknar betydelse för vårdens genomförande så är det vårdnadshavarna som har att besluta i den. I det här fallet har nämnden förklarat att frågan om skolval inte hade någon betydelse för genomförandet av CC:s vård. Jag har inte skäl att ifrågasätta det ställningstagandet. Det fanns därmed inte rättsliga förutsättningar för nämnden, eller familjehemmet, att med stöd av 11 § LVU bestämma över vilken skola som CC skulle gå i.

Nämnden har i sitt yttrande redogjort för hur den resonerade i frågan om skolval och förklarat att den gjorde bedömningen att familjehemmet kunde ta de beslut rörande CC:s vardag som var till hans bästa.

När ett barn placeras utanför det egna hemmet har vårdnadshavare, socialnämnd och den eller de som utövar den faktiska vårdnaden om barnet, vanligtvis familjehemsföräldrar, ett delat ansvar för att barnets grundläggande behov tillgodoses. Detta delade ansvar kallas ibland för ”det tredelade föräldraskapet”. (Se JO:s beslut den 15 december 2022, dnr 5324-2021.) En naturlig del av det är att familjehemsföräldrar ansvarar för den dagliga omsorgen av det placerade barnet. Till den dagliga omsorgen hör frågor om bl.a. barnets mat, kläder, sovtider och hur barnet ska tillbringa sin fritid. Däremot omfattas inte beslut av mer ingripande betydelse för barnets framtid, t.ex. frågor som rör barnets skolgång och bosättning. (Se JO:s beslut den 17 januari 2003, dnr 3102-2002, och prop. 1975/76:170 s. 178.)

Frågan om vilken skola ett barn ska gå i hör alltså inte till den dagliga omsorgen. Det fanns därmed heller inte rättsliga förutsättningar för nämnden att låta familjehemmet bestämma över CC:s skolgång som ett led i dess ansvar för den dagliga omsorgen.

Min slutsats är alltså att frågan om skolval för CC var något som hans vårdnadshavare AA och BB hade att besluta om. Jag ser därför mycket allvarligt på att nämnden överlät till familjehemmet att bestämma i den saken.

Jag vill betona att jag kan se situationer när frågan om skolval är något som nämnden, eller ett familjehem som nämnden uppdragit vården åt, kan behöva bestämma om för att vården ska kunna genomföras. När en sådan fråga kring

vården uppkommer bör nämnden aldrig underlåta att informera vårdnadshavarna om detta och i möjligaste mån samråda med dem. (Se t.ex. JO 2002/03 s. 234, dnr 809-2000, och JO:s beslut den 30 maj 2025, dnr 472-2023.) Naturligtvis ska de kontakter som nämnden tar med vårdnadshavarna och deras inställning dokumenteras.

Av de uppgifter som DD har lämnat till JO framgår att frågan om skolval hade varit uppe för diskussion och att vårdnadshavarna inte ville att CC skulle börja i den skola som familjehemmet önskade. I sitt yttrande har nämnden uppgett att vårdnadshavarna inte var delaktiga när det faktiskt beslutades om vilken skola som CC skulle gå i och att de heller inte informerades om det. Nämnden har förklarat att detta berodde på att det bästa för CC var att familjehemmet tog beslut i frågor om hans vardag. Det framgår även att nämnden fortsatt arbetade för att vårdnaden om CC skulle flyttas över till familjehemsföräldrarna och att nämnden också av den anledningen ansåg att beslutet om skolval skulle fattas av familjehemmet. Att vårdnadshavarna inte informerades om skolvalet berodde enligt nämnden på den mänskliga faktorn.

När ett barn vårdas enligt LVU ingår det i nämndens ansvar att låta vårdnadshavarna vara delaktiga i frågor som rör vården av barnet och informera dem om uppkomna frågor. Vid den tidpunkt då beslutet om skolval aktualiserades hade tingsrätten nyligen avslagit nämndens yrkande om vårdnadsöverflytt till familjehemmet. Oavsett om nämnden ansåg att det alltjämt fanns förutsättningar för en vårdnadsöverflytt hade den ändå att förhålla sig till att CC vårdades med stöd av LVU. Det fanns därmed en skyldighet för nämnden att låta vårdnadshavarna vara delaktiga i de frågor som rörde vården om honom. Nämnden har brustit i det avseendet och det ser jag allvarligt på.

Sammantaget har nämndens handläggning medfört att AA och BB fråntogs sin rätt att besluta om skolval för sitt barn och inte fick vara delaktiga i frågan. Nämnden förtjänar kritik för detta.

Det som i övrigt har kommit fram i ärendet föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Malin Jonasson. I beredningen deltog även tf. byråchefen Maria Karlströms.

Fråga om bristande hantering av två domar i mål enligt LSS

(Dnr 5244-2023)

Beslutet i korthet: En person överklagade två olika beslut från en kommunal nämnd om personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. I båda fallen återförvisades målen till nämnden för vidare handläggning. I det ena ärendet förhöll sig nämnden passiv i nästan ett år. I det andra ärendet dröjde det nästan fem månader innan nämnden hanterade domstolens dom.

I det här beslutet uttalar JO att handläggningen av ärendena har präglats av påtagliga och allvarliga brister, och att nämnden förtjänar allvarlig kritik för den bristande hanteringen av de två domarna.

I beslutet gör JO också en sammanfattning av sin tillsyn över LSS samt vissa uttalanden om vilka observationer han gjort.

Inledning

I lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, finns bestämmelser om särskilt stöd och särskild service till vissa personer med funktionsnedsättning. Den som omfattas av lagen har rätt till vissa insatser om han eller hon behöver sådan hjälp i sin livsföring och behovet inte tillgodoses på annat sätt. Målet med LSS är att den enskilde ska få möjlighet att leva som andra. (Se 1, 5 och 7 §§ LSS och vidare i prop. 1992/93:159 s. 50.)

LSS är en rättighetslag. Avsikten med lagen är att garantera de personer som omfattas av den stöd som kan undanröja svårigheter i den dagliga livsföringen. Med andra ord är särskilt stöd och service en rättighet för dem. Att LSS är en rättighetslag innebär alltså att den enskilde kan kräva de rättigheter som anges i lagen. Ett uttalat syfte med lagen är i det avseendet att åstadkomma jämlika levnadsvillkor oavsett var den enskilde bor. Därför innehåller LSS ett antal i lagen särskilt angivna insatser. Insatserna ska vara så utformade att de stärker den enskildes möjlighet att leva ett självständigt och oberoende liv. Möjligheten att överklaga ett beslut om särskilda insatser spelar därför en stor roll för den enskilde. (Jfr prop. 1992/93:159 s. 45 ff., 64 och 103.)

Verksamhet enligt LSS ska vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Den enskilde ska i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över de insatser som ges. Den enskilde ska genom insatserna tillförsäkras goda levnadsvillkor och insatserna ska anpassas efter mottagarens individuella behov (6 och 7 §§ LSS). I praktiken betyder det att den enskilde ska ha ett direkt inflytande både i planeringen av insatsen och genomförandet av den. Om stödet ges till barn ska det utformas tillsammans med barnets vårdnadshavare. (Se prop. 1992/93:159 s. 50 och s. 171.)

Insatserna ska vidare vara varaktiga och samordnade (7 §). I lagens förarbeten framhålls särskilt principen om kontinuitet, som innebär att den enskilde eller hans eller hennes familj ska kunna känna säkerhet i att stödet inte plötsligt upphör eller förändras (se prop. 1992/93:159 s. 45).

Den enskilde som önskar en insats enligt LSS ska göra en ansökan hos kommunen. Den kommunala nämnd som ansvarar för frågor enligt LSS gör därefter en utredning, och när den är klar fattar nämnden ett beslut gällande insatsen. I min tillsyn tar jag varje år emot klagomål om hur nämnderna hanterar frågor som rör LSS.

Under åren 2017–2018 undersökte jag t.ex. några kommuners handläggning av LSS-ärenden om personlig assistans med inriktning på handläggningstider och gjorde då vissa uttalanden om vad som är ett rimligt riktvärde för att handlägga ett ärende om personlig assistans (se JO 2019/20 s. 588, dnr 7477-2017). Jag uppfattar visserligen att många nämnder i dag handlägger ärenden inom dessa riktvärden, men jag tar fortfarande emot anmälningar där handläggningstiden varit alldeles för lång (se t.ex. mina beslut den 29 januari 2024, dnr 8537-2022, och den 15 oktober 2024, dnr 5149-2023).

Jag har också vid upprepade tillfällen kritiserat nämnder för att de inte har hanterat domstolarnas avgöranden i frågor om LSS på ett korrekt sätt (se t.ex. mina beslut den 26 maj 2020, dnr 3898-2019, och den 25 september 2020, dnr 2898-2019). En annan fråga som jag har uppmärksammat är förutsättningarna för omprövning och ändring av gynnande beslut enligt LSS, och skyldigheten att motivera varför ett beslut tidsbegränsas (se JO 2018/19 s. 577, dnr 589-2016, JO 2018/19 s. 582, dnr 921-2017, och mitt beslut den 21 december 2021, dnr 1977-2020). Vidare har jag uttalat mig om innehållet i genomförandeplaner, och jag har t.ex. kritiserat en nämnd för att ha kränkt en enskilds yttrandefrihet genom vissa skrivningar i en sådan plan (se t.ex. JO 2023 s. 237, dnr 5259-2021).

Det jag har sett i min tillsyn tyder på att det finns bristande kunskaper hos nämnderna i fråga om vilka skyldigheter de har enligt LSS. Jag ser med oro på den saken eftersom risken är att LSS i praktiken inte fungerar som den rättighetslag som den är tänkt att vara. På senare tid har jag dessutom noterat att frågor om t.ex. rätten till inflytande och medbestämmande förbises. Jag vill understryka att nämnderna har ett lika stort ansvar att se till att dessa delar av lagstiftningen uppfylls som när det gäller frågor av mer formell karaktär. Jag har för avsikt att i min tillsyn framöver följa upp dessa frågor.

Det här ärendet aktualiserar en av insatserna enligt LSS, nämligen biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans (9 § 2 LSS). Handläggningen av ärendet visar hur den aktuella nämndens bristande kunskaper om LSS försvårat för den enskilde att få det stöd som hon hade rätt till. Som jag nedan kommer att redovisa, ser jag mycket allvarligt på detta.

Bakgrunden i det nu aktuella ärendet

AA ansökte hos Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd i Stockholms kommun om personlig assistans enligt LSS. Hon företräddes av BB. Den 29 mars 2021 beslutade nämnden att bevilja AA personlig assistans i en mindre omfattning än vad hon hade ansökt om. AA överklagade beslutet först till Förvaltningsrätten i Stockholm som i dom den 13 januari 2022 i mål nr 15214-21 beviljade henne viss ytterligare personlig assistans. Den domen överklagade AA till Kammarrätten i Stockholm. Den 9 september 2022 meddelade kammarrätten dom i mål nr 933-22, och biföll överklagandet delvis samt förklarade att AA hade haft rätt till personlig assistans för tillsyn avseende en viss förfluten period. Domstolen återförvisade målet till nämnden för prövning av omfattningen av behovet och i vilket utsträckning AA kunde beviljas ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för personlig assistans som hade utförts. I övrigt avslog kammarrätten överklagandet.

I ett annat beslut, som nämnden fattade den 1 juni 2022, avslog nämnden helt AA:s ansökan om personlig assistans. AA överklagade även det beslutet. Den 21 juni 2023 biföll förvaltningsrätten överklagandet i dom i mål nr 13958-22 och förklarade att AA hade rätt till personlig assistans. Domstolen återförvisade målet till nämnden för prövning av den totala omfattningen av AA:s assistansbehov och i vilken utsträckning hon kunde beviljas ekonomiskt stöd

till skäliga kostnader för personlig assistans som hade utförts. Domen gällde omedelbart. Nämnden överklagade domen till kammarrätten som den 19 oktober 2023 i mål nr 4212-23 meddelade att prövningstillstånd inte beviljades.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 26 juni 2023 klagade BB på nämnden och framförde bl.a. att den ännu inte hade prövat de frågor som kammarrätten i september 2022 hade återförvisat till nämnden.

I en ny anmälan som kom in till JO den 12 september 2023 framförde BB ytterligare klagomål mot nämnden och uppgav bl.a. att nämnden ännu inte hade prövat de frågor som förvaltningsrätten i juni 2023 hade återförvisat till nämnden.

Utredning

JO hämtade in vissa handlingar från Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun. Därefter begärde JO att nämnden skulle yttra sig över BB:s anmälningar.

I sitt yttrande redogjorde nämnden för ärendenas handläggning och de bedömningar som nämnden hade gjort.

BB kommenterade yttrandet och lämnade bl.a. in ett beslut daterat den 17 november 2023 som nämnden hade fattat med anledning av de två domarna.

JO hämtade också in bl.a. dagboksbladet från kammarrätten i domstolens mål nr 4212-23.

I ett beslut den 13 februari 2025 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Bedömning

JO:s granskning av ärendet

I det här ärendet har jag valt att granska nämndens hantering av AA:s ärenden enligt LSS efter att två domstolar återförvisade sina respektive mål till nämnden.

Nämnden har i sitt yttrande, som kom in till JO den 8 december 2023, inte redogjort för att den hade fattat ett nytt beslut med anledning av de båda domarna. Jag vill därför först ta upp frågan om en myndighets skyldighet att bidra till JO:s tillsyn. Till sina kommentarer över nämndens yttrande har BB fogat ett beslut som nämnden fattade den 17 november 2023. Det beslutet fattades alltså innan nämnden lämnade in sitt yttrande till JO.

I anledning av det vill jag även nämna att AA hade avlidit en kort tid före tidpunkten för nämndens beslut den 17 november 2023. BB har gett uttryck för att AA kanske hade varit i livet om nämnden hade handlagt hennes ärenden annorlunda. Som jag kommer att redovisa nedan har det förekommit allvarliga brister i nämndens handläggning. Jag vill dock redan här framhålla att orsaken till AA:s dödfall närmast är en medicinsk fråga som jag inte har kompentens att bedöma, och den ligger därför utanför den rättsliga granskning av nämndens hantering av AA:s ärenden som jag kan göra. Jag lämnar därför denna fråga

utan att vidta någon åtgärd eller göra något uttalande om den saken. Däremot vill jag i det här sammanhanget framföra följande.

För att kunna fullgöra sitt tillsynsuppdrag måste JO få tillgång till ett korrekt beslutsunderlag. En myndighet är därför skyldig att lämna de upplysningar och yttranden som en ombudsman begär. Det framgår av 13 kap. 6 § regeringsformen. JO har alltså en grundlagsfäst rätt att påkalla biträde i sitt utredningsarbete. När JO begär utredning eller upplysningar från en myndighet är syftet att få ett sakligt underlag för prövningen. Det är därför viktigt att myndigheterna är transparenta och tydliga gentemot JO, och att de lämnar korrekta och fullständiga uppgifter om relevanta omständigheter (se mitt beslut den 25 november 2024, dnr 10065-2023, med däri gjord hänvisning).

Det är anmärkningsvärt att nämnden inte nämnde beslutet från november 2023 i sitt yttrande, och det finns därför skäl att påminna nämnden om sina skyldigheter i det här avseendet. För att säkerställa att jag får tillgång till ett korrekt beslutsunderlag, borde nämnden naturligtvis ha upplyst mig om beslutet i sitt yttrande. Jag ser allvarligt på att det inte gjordes. Med det sagt har jag inte funnit skäl att vidta någon ytterligare åtgärd beträffande den saken utan har valt att fokusera på de redan aktuella frågorna i ärendet.

Rättsliga utgångspunkter

Som framgått finns det bestämmelser i LSS om insatser för särskilt stöd och särskild service till vissa personer med funktionsnedsättning. En av insatserna enligt LSS är personlig assistans (9 § 2 LSS).

Den som omfattas av en personkrets enligt 1 § LSS har rätt till vissa insatser som han eller hon behöver för sin livsföring och som inte tillgodoses på annat sätt. Det ligger i sakens natur att beslut i ärenden enligt LSS är av stor betydelse för den enskilde. Det är därför angeläget att nämndens handläggning av sådana ärenden sker snabbt, effektivt och rättssäkert i enlighet med bestämmelserna i förvaltningslagen (se bl.a. 9 § förvaltningslagen [2017:900], FL, och t.ex. mitt beslut den 5 april 2019, dnr 2519-2018).

När en nämnd har fattat ett beslut om personlig assistans gäller det omedelbart (27 § fjärde stycket LSS). Det betyder att nämnden är skyldig att genast verkställa beslutet. Även en domstols beslut i sådana frågor gäller omedelbart, så länge inte domstolen har förordnat att dess beslut ska gälla först sedan det fått laga kraft (27 § fjärde och femte styckena LSS). Så länge det inte finns ett sådant förordnade i domstolens avgörande, är alltså nämnden skyldig att verkställa avgörandet omedelbart.

Om nämnden är missnöjd med förvaltningsrättens dom, får nämnden överklaga den till kammarrätten. Nämnden kan därvid begära att domen tills vidare inte ska gälla i avvaktan på överinstansens prövning, s.k. inhibition (se 28 § förvaltningsprocesslagen [1971:291]). Det är kammarrätten som tar ställning till en sådan begäran. Så länge kammarrätten inte har beslutat om inhibition, är nämnden skyldig att verkställa förvaltningsrättens dom på det sätt jag ovan har beskrivit. Verkställigheten får alltså inte dröja så länge det inte finns ett inhibitionsbeslut från en överinstans (se 9 § FL och t.ex. mitt beslut den 25 september 2020, dnr 2898-2019).

Om domstolen helt eller delvis upphäver ett beslut som nämnden har fattat och återförvisar målet till nämnden för ny prövning innebär det att den enskildes ansökan kvarstår och att den inte är prövad i de delar som har upphävts. Nämnden ska utan dröjsmål meddela ett nytt beslut i enlighet med domstolens anvisningar. Nämnden bör normalt sett kunna hantera saken skyndsamt eftersom det redan finns en utredning, låt vara att den kan behöva kompletteras i vissa avseenden (se mina beslut den 6 november 2019, dnr 1698-2018, och den 26 maj 2020, dnr 3898-2019).

Nämndens hantering av kammarrättens dom från september 2022

Av utredningen framgår att kammarrättens dom kom in till nämnden den 9 september 2022, dvs. samma dag som den meddelades. Domen tillfördes AA:s akt omedelbart. Utöver detta har, såvitt jag kan förstå, nämnden inte vidtagit någon annan åtgärd med anledning av domen förrän efter det att JO i augusti 2023 begärde att nämnden skulle yttra sig över anmälan. I september 2023 kontaktade en handläggare BB för att fråga om AA gjorde anspråk på ersättning för perioden som domen avsåg. I november 2023 fattade nämnden ovan nämnda beslut i frågan.

Nämnden har i sitt yttrande uppgett att den inledningsvis inte ansåg sig skyldig att följa kammarrättens dom. Som skäl för den uppfattningen har nämnden angett att det vid utredningen inför det beslut som nämnden fattade i juni 2022 noterades nya omständigheter. Enligt nämnden medförde dessa omständigheter att AA inte hade rätt till personlig assistans överhuvudtaget och nämnden bedömde att om kammarrätten hade känt till dessa omständigheter, så hade utgången i målet blivit en annan.

Av instansordningens princip följer att en underinstans självfallet ska följa överinstansens avgörande och lojalt tillämpa det som sägs där. Endast om det finns särskilda skäl finns det utrymme för underinstansen att göra något annat. Sådana särskilda skäl föreligger närmast i situationer som kan motivera att resning beviljas (se bl.a. RÅ 1979 1:95, JO 1992/93 s. 238, dnr 3492-1990, och JO:s beslut den 20 april 2022, dnr 4391-2021). Några sådana omständigheter synes enligt min mening inte ha förelegat i det nu aktuella ärendet. Oavsett hur det förhåller sig med det ser jag allvarligt på att nämnden bestämde sig för att inte vidta någon åtgärd alls med anledning av kammarrättens dom förrän efter ca ett år. Nämndens hantering av kammarrättens dom har alltså brustit.

Nämndens hantering av förvaltningsrättens dom från juni 2023

Av utredningen framgår att förvaltningsrättens dom kom in till nämnden den 22 juni 2023. Den 30 juni 2023 kontaktade BB nämnden och efterfrågade bl.a. en tidsplan för handläggningen. BB påpekade också att domen gällde omedelbart och skulle verkställas trots att den inte hade vunnit laga kraft. Den 3 juli 2023 överklagade nämnden domen till kammarrätten. Nämnden framställde inte något yrkande om inhibition i överklagandet. Handläggaren meddelade BB samma dag per e-post bl.a. att hon avsåg att invänta svar angående prövningstillstånd innan ett möte skulle bokas in. Vidare angav handläggaren i ett senare e-postmeddelande till BB att om prövningstillstånd beviljades avsåg nämnden

att avvakta kammarrättens dom i målet. Jag kan inte uppfatta det på annat sätt än att nämnden inte avsåg att hantera förvaltningsrättens dom innan kammarrätten hade avgjort målet slutligt. Det är uppseendeväckande att nämnden inte verkar ha förstått sin skyldighet i det avseendet.

I de journalanteckningar som jag har tagit del av, som sträcker sig mellan juni och mitten på september 2023, finns inga dokumenterade utredningsåtgärder avseende förvaltningsrättens dom. Den 19 oktober 2023 beslutade kammarrätten att inte meddela prövningstillstånd. Först den 17 november 2023, dvs. efter nästan fem månader, fattade nämnden det ovan nämnda beslutet.

Jag kan konstatera att AA genom förvaltningsrättens dom förklarades ha rätt till personlig assistans. Nämnden skulle alltså inte pröva den frågan utan enbart omfattningen av AA:s assistansbehov och i vilken utsträckning hon kunde beviljas ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för personlig assistans som hade utförts.

Nämnden har i sitt yttrande framfört att den är medveten om att återförvisade ärenden ska handläggas med prioritet och beklagat den handläggningstid som uppstått. Utifrån de handlingar jag har tagit del av har jag svårt att dra någon annan slutsats än att nämnden inte förstod att förvaltningsrättens dom gällde omedelbart. Nämnden borde skyndsamt ha handlagt ärendet och sett till att fatta ett beslut inom rimlig tid. Det gjorde inte nämnden och därför har nämndens hantering av domen brustit. Jag ser särskilt allvarligt på att nämnden inte bättre hade tagit reda på vilka skyldigheter den hade i det här avseendet. Handläggningen har i den här delen kännetecknats av en sådan okunskap om grundläggande förvaltningsrättsliga regler som inte får förekomma.

Nämnden har vidare i sitt yttrande angett att AA under hela utredningstiden var beviljad personlig assistans från nämnden genom beslut som den kallar för *administrativa förlängningar*. Nämnden har uppgett att dessa beslut fattades i avvaktan på uppföljning och vidare utredning. Som jag uppfattar det utfördes också insatsen fram till slutet av augusti 2023. Därefter förstår jag det som att AA i och för sig var beviljad ett visst antal timmar personlig assistans genom sådana beslut, men att nämnden av förbiseende inte skickade de besluten till AA. Det beslut jag har tagit del av var tidsbegränsat och omfattade en månad. Som jag tidigare har uttalat kan jag inte se något rättsligt hinder mot att fatta sådana beslut (se mitt beslut den 30 november 2020, dnr 2304-2019). Nämnden underrättade dock inte AA om besluten. En sådan hantering är förstås helt oacceptabel och får helt enkelt inte förekomma.

Avslutande anmärkningar

Som jag redogjort för inledningsvis är LSS en rättighetslag. I båda de domar som det här ärendet handlar om slogs det fast att AA hade rätt till personlig assistans. Hon hade alltså en befogad rätt att kräva att nämnden skulle verkställa besluten skyndsamt. Genom att på olika sätt hantera domarna felaktigt har nämnden försvårat för AA att ta tillvara sina rättigheter enligt LSS. Jag ser mycket allvarligt på den saken.

Redan 2019 fann jag skäl att rikta allvarlig kritik mot nämnden för hur den hade handlagt ett av AA:s ärenden om personlig assistans (se mitt beslut den

29 mars 2019, dnr 6889-2018). Under 2023 fann jag på nytt skäl att uttala viss kritik mot nämnden för handläggningen av AA:s ärende om den insatsen (se mitt beslut den 5 september 2023, dnr 5196-2022). Som jag har konstaterat ovan har nämndens handläggning av AA:s ärenden om personlig assistans fortsatt att präglas av påtagliga och allvarliga brister. Jag ser mycket allvarligt på den saken. Det är av grundläggande betydelse att myndigheter följer domstolarnas avgöranden och det är allvarligt när så inte sker. Som framkommit ovan har hanteringen av AA:s ärenden i det här fallet brustit utifrån flera aspekter. Sammantaget förtjänar nämnden allvarlig kritik för den bristande hanteringen av de två domarna.

Jag vill avslutningsvis framhålla att de brister som jag har konstaterat i det här beslutet, men också de jag tidigare har påtalat, ger mig ett starkt intryck av att nämnden har saknat de kunskaper som krävts för att de aktuella ärendena skulle ha handlagts korrekt. Det inger viss oro. Jag förutsätter att nämnden säkerställer att handläggningen fortsättningsvis ska vara så korrekt och rättssäker som krävs. Jag avser att följa upp den saken.

Mot bakgrund av de brister som framkommit finner jag skäl att skicka det här beslutet till Socialnämnden i Stockholms kommun och Inspektionen för vård och omsorg för kännedom.

Det som i övrigt har kommit fram i ärendet föranleder ingen åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Anna Överby. I beredningen deltog även seniora rättssakkunniga Eric Wahlberg.

En socialnämnd verkställde inte insatsen personlig assistans i den utsträckning som den enskilde hade rätt till

(Dnr 6204-2023)

Beslutet i korthet: En enskild hade beviljats assistansersättning och begärde att kommunen skulle anordna insatsen personlig assistans. Med hänvisning till arbetsmiljö- och rekryteringsproblem valde kommunen att till viss del verkställa den insatsen vid ett korttidsboende.

Enligt JO var vistelsen vid korttidsboendet inte ett sådant personligt utformat stöd som insatsen personlig assistans är avsett att vara, och enligt JO kan den personal som utförde insatserna åt den enskilde inte ses som sådana personliga assistenter som avses i LSS. JO menar att kommunen inte verkställde insatsen personlig assistans under den tid som den enskilde vistades på korttidsboendet. Det innebär att den enskilde inte fick personlig assistans i den utsträckning som hon hade rätt till, och för detta förtjänar kommunen kritik.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Socialförvaltningen i Borgholms kommun och framförde bl.a. följande. Hennes dotter BB är av Försäkringskassan beviljad

assistansersättning sedan flera år, och hon har valt att anlita Borgholms kommun som utförare av den personliga assistansen. Vid ett möte med kommunen den 17 mars 2023 fick BB information om att assistansen mot hennes vilja inte längre kunde verkställas i hemmet utan att den i stället till viss del skulle verkställas på ett kommunalt korttidsboende.

Utredning

JO hämtade in vissa handlingar från förvaltningen. Därefter begärde JO att Socialnämnden i Borgholms kommun skulle yttra sig över det som angavs i anmälan om hur den personliga assistansen verkställdes.

Nämnden framförde bl.a. följande i sitt yttrande. Det har funnits svårigheter att verkställa insatsen i BB:s hem på grund av dels arbetsmiljöproblem, dels rekryteringsproblem. Verkställighet av den personliga assistansen var dock möjlig om den flyttades till lokaler som uppfyller kraven på god arbetsmiljö i avvaktan på bl.a. rekrytering av assistenter. De som utför assistansen på korttidsboendet är väl kända för BB eftersom de ingår i den grupp som också utför insatsen korttidsvistelse för henne. Alternativet hade varit att inte utföra den personliga assistansen alls med andra assistenter än föräldrarna själva, vilket de meddelade inte var möjligt mer än under en begränsad period. Vid kontakt med Inspektionen för vård och omsorg (IVO) framkom det att även IVO anser att insatsen personlig assistans utfördes eftersom verkställigheten hade flyttats och inte upphört.

AA kommenterade yttrandet.

I ett beslut den 13 februari 2025 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Rättsliga utgångspunkter

I lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, finns ett antal uppräknade insatser som den som omfattas av lagen under vissa förutsättningar kan beviljas, bl.a. personlig assistans (9 § 2 LSS). Med personlig assistans avses ett personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med ett eller flera s.k. grundläggande behov (9 a § LSS).

En person som omfattas av 1 § LSS kan under vissa förutsättningar för sin dagliga livsföring få assistansersättning för kostnader för sådan personlig assistans som avses i 9 a § LSS (51 kap. 2 § första stycket socialförsäkringsbalken, SFB). De bestämmelser i LSS som avser utförandet av insatsen personlig assistans ska också tillämpas på personlig assistans enligt 51 kap. SFB (51 kap. 2 § andra stycket SFB).

Av 2 § andra stycket och 9 § 2 LSS följer att en kommun som huvudregel ansvarar för bl.a. insatsen biträde av personlig assistent, och enligt förarbetena omfattar det ansvaret en skyldighet för kommunen att på den enskildes begäran anordna assistans även i de fall den enskilde fått assistansersättning av Försäkringskassan. Om den assistansberättigade önskar hjälp från kommunen med att anordna den personliga assistansen, så är kommunen alltså skyldig att göra det (se prop. 1992/93:159 s. 73 och 177 samt t.ex. JO 2003/04 s. 317, dnr 4467-2000,

och JO 2015/16 s. 478, dnr 785-2014). I praktiken synes den enskilde därmed få samma rätt till insats enligt LSS som om kommunen själv har beviljat insatsen (JO 2003/04 s. 317).

LSS är en rättighetslag. I ett beslut denna dag har jag mer utförligt redovisat vad detta innebär (se mitt beslut i ärende med dnr 5244-2023). Verksamhet enligt LSS ska främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för de personer som omfattas av lagen. Målet ska vara att den enskilde får möjlighet att leva som andra. Verksamheten ska vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet, och den enskilde ska i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges. (Se 5 och 6 §§ LSS.) Som ett exempel på den enskildes självbestämmande anges i förarbetena rätten att själv välja sin personliga assistent (prop. 1992/93:159 s. 44). Den enskilde ska genom insatserna enligt LSS tillförsäkras goda levnadsvillkor. Insatserna ska vara varaktiga och samordnade. De ska även anpassas till mottagarens individuella behov samt utformas så att de är lätt tillgängliga för de personer som behöver dem och stärker deras förmåga att leva ett självständigt liv. Insatser enligt LSS ska vidare endast ges den enskilde om han eller hon begär det. (Se 7 och 8 §§ LSS.)

Bedömning

Jag har i det här ärendet valt att utreda om kommunen kan anses ha verkställt insatsen personlig assistans genom att, med hänvisning till arbetsmiljö- och rekryteringsproblem, låta den enskilde vistas på ett korttidsboende.

Av utredningen i ärendet framgår att BB beviljades assistansersättning av Försäkringskassan enligt SFB och att hon begärde att kommunen skulle vara anordnare av assistansen. Som jag har redovisat ovan, var kommunen därför skyldig att hjälpa henne att anordna den personliga assistansen.

Nämnden har i sitt yttrande angett att det i BB:s hem fanns vissa arbetsmiljöproblem, och att det var svårt att rekrytera personliga assistenter. I yttrandet har nämnden vidare framfört att kommunen till följd av de problemen valde att verkställa en del av BB:s personliga assistans vid ett korttidsboende, och att de som utförde insatserna som personliga assistenter på boendet var väl kända för BB.

Jag vill framhålla att insatsen personlig assistans är ett personligt utformat stöd som är knutet till den enskilde, och avsikten är att det stödet ska finnas tillgängligt för honom eller henne i olika verksamheter och under olika tider på dygnet. Det behov som den enskilde har ska dessutom kunna tillgodoses av ett begränsat antal personer som är knutna till den enskilde och inte en viss verksamhet. Den enskilde ska också ha ett stort inflytande över när och hur hjälpen ska ges, dvs. kunna bestämma över sin livssituation (se prop. 1992/93:159 s. 174).

Personlig assistans är en av de tio särskilt preciserade insatser som regleras i LSS och som ska tillhandahållas en enskild som begär och är berättigad till det. Det handlar alltså om tio olika insatser som syftar till att tillgodose olika behov, och utgångspunkten i LSS är att det är den enskilde själv som tar ställning till vilken insats han eller hon är i behov av och utifrån det ansöker om.

En kommun kan därför inte ersätta insatsen personlig assistans enligt LSS med en annan insats enligt den lagen, eller för den delen ändra eller anpassa utformningen av en insats i förhållande till hur den är reglerad i LSS. Detta skiljer insatserna i LSS från t.ex. insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL, som kommunen har större frihet att utforma utifrån vad den bedömer vara lämpligast i det enskilda fallet. (Jfr JO 2003/04 s. 317.)

Nämnden har beskrivit att BB fick insatser av personliga assistenter vid korttidsboendet. Jag kan dock inte förstå det på annat sätt än att BB var hänvisad till hjälp och stöd från den personal som vid den tiden arbetade vid boendet, och att det alltså inte var fråga om assistenter som var knutna till just henne. Hon kunde inte heller såvitt jag förstår styra över vilka personer som skulle utföra stöd- och hjälpinsatserna. Det var alltså inte fråga om ett sådant personligt utformat stöd som insatsen personlig assistans är avsett att vara, och enligt min mening kan den personal som utförde insatserna åt BB inte ses som sådana personliga assistenter som avses i LSS. Enligt min mening har kommunen därför inte verkställt insatsen personlig assistans under den tid som BB vistades på korttidsboendet. Det innebär att hon inte har fått personlig assistans i den utsträckning som hon hade rätt till. Det är något jag ser allvarligt på, och för detta förtjänar nämnden kritik.

Jag har visserligen förståelse för att kommuner emellanåt kan ha svårt att verkställa insatser enligt LSS, inte minst insatsen personlig assistans, och det kan ibland handla om arbetsmiljö- och rekryteringsproblem. Det är av särskild vikt att kommunerna i de fallen gör allt de kan för att undanröja de problem som finns för att kunna verkställa insatsen i den utsträckning som den enskilde har rätt till. I de fall verkställighet inte kan ske trots att kommunen har gjort allt som rimligen kan förväntas av den, vill jag framhålla att kommunen alltid har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver (2 kap. 1 § SoL), och det gäller även när en kommun misslyckas med att verkställa en viss insats, t.ex. personlig assistans, oavsett anledningen till det.

Avslutningsvis kan jag notera att det framgår i ärendet att nämnden har varit i kontakt med IVO angående frågan om möjligheten att i det här fallet verkställa insatsen personlig assistans vid ett korttidsboende, och jag finner därför skäl att skicka en kopia av det här beslutet för kännedom till IVO.

Vad som i övrigt har kommit fram i ärendet medför ingen åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet har föredragits av seniora rättssakkunniga Eric Wahlberg. I beredningen deltog även byråchefen Christina Fredin.

Fråga om bristande hantering av tre domar som en förvaltningsrätt återförvisat till en nämnd i ett ärende om personlig assistans

(Dnr 2428-2024)

Beslutet i korthet: En person ansökte hos en kommunal nämnd om fortsatt personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Efter att nämnden hade avslagit ansökan överklagades beslutet till förvaltningsrätten som förklarade att personen hade rätt till personlig assistans och återförvisade målet till nämnden för vidare handläggning. Nämnden fattade trots anvisningen ett nytt beslut om att avslå ansökan om personlig assistans. Beslutet överklagades och målet återförvisades av förvaltningsrätten som återigen slog fast att personen hade rätt till insatsen. Nämnden fattade därefter ytterligare ett beslut om att avslå ansökan, vilket överklagades till förvaltningsrätten som en tredje gång återförvisade målet till nämnden. Nämnden fattade sedan beslut om att ännu en gång avslå ansökan om personlig assistans. Efter att beslutet hade överklagats konstaterade förvaltningsrätten att det framstod som utsiktslöst att återigen återförvisa målet till nämnden, varpå rätten i stället prövade målet i sak.

JO ser mycket allvarligt på att nämnden har agerat i strid med förvaltningsrättens avgöranden och uttryckliga anvisningar vid tre tillfällen i samma ärende. Nämnden har dessutom vid ett tillfälle tillämpat fel lagstiftning vid prövningen av ärendet, vilket JO finner anmärkningsvärt. JO konstaterar att nämndens hantering inte har varit förenlig med dess skyldigheter enligt LSS och att det funnits grundläggande kunskapsbrister inom förvaltningen. Konsekvensen av nämndens handläggning blev att personen fick vänta i drygt fyra år på att få sin sak slutligt prövad, vilket är helt oacceptabelt. JO uttalar att nämnden förtjänar allvarlig kritik för sin bristfälliga hantering av ärendet.

Anmälan

I en anmälan till JO i mars 2024 klagade advokaterna AA och BB som ombud för CC på socialtjänsten i Sigtuna kommun och framförde bl.a. följande.

CC var beviljad personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, med 171 timmar och 19 minuter per vecka. Beslutet gällde till och med april 2020. CC ansökte hos Vård- och omsorgsnämnden i Sigtuna kommun om fortsatt personlig assistans. Nämnden avslog i maj 2020 ansökan med motiveringen att en fullgod utredning av CC:s behov inte hade kunnat genomföras på grund av hennes bristande medverkan. CC överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Uppsala. Domstolen, som upphävde nämndens beslut och förklarade att CC hade rätt till fortsatt personlig assistans, återförvisade målet till nämnden för prövning av omfattningen av hennes behov.

Nämnden fattade i november 2021 ett nytt beslut varigenom CC:s ansökan återigen avslogs. Denna gång angav den som skäl för avslaget att hon inte om-

fattades av en personkrets i 1 § LSS. CC överklagade beslutet till förvaltningsrätten som upphävde nämndens beslut och förklarade att CC tillhörde en personkrets. Förvaltningsrätten återförvisade målet till nämnden för att den återigen skulle pröva omfattningen av hennes behov.

I april 2023 avslog nämnden åter ansökan med motiveringen att CC inte hade medverkat till utredningen. CC överklagade även detta beslut till förvaltningsrätten som upphävde beslutet och på nytt förklarade att hon hade rätt till personlig assistans samt återförvisade målet för tredje gången till nämnden för prövning av insatsens omfattning. Även efter denna återförvisning fattade nämnden i februari 2024 ett nytt beslut om att avslå CC:s ansökan. Denna gång motiverade den beslutet med att CC:s grundläggande behov var ringa och att hon bedömdes vara tillgodosedd goda levnadsvillkor även utan insatsen.

Nämnden har alltså vid upprepade tillfällen fattat beslut som gått utanför ramen för prövningen i ärendet. Trots att förvaltningsrätten har återförvisat målet till nämnden med tydliga instruktioner om vad som skulle prövas, har nämnden agerat i strid med detta. I ett av besluten har nämnden dessutom tillämpat fel lagstiftning. Vid tidpunkten för anmälan till JO hade det gått nästan fyra år sedan CC först ansökte om fortsatt personlig assistans och hon hade ännu inte fått insatsen beviljad av nämnden, trots att förvaltningsrätten flera gånger hade slagit fast hennes rätt till denna.

Utredning

JO begärde att nämnden skulle yttra sig över det som hade framförts i anmälan. Nämnden skulle också besvara ett antal frågor rörande betydelsen av förvaltningsrättens bedömningar och anvisningar i avgörandena samt om nämnden var bunden av dessa.

I sitt yttrande redogjorde nämnden bl.a. för sin handläggning och bedömning. Nämnden konstaterade att det under handläggningen av ärendet hade gjorts felaktiga rättsliga bedömningar och att rättstillämpningen delvis varit felaktig. Nämnden uppgav bl.a. att åtgärder hade företagits utanför prövningsramen.

AA och BB kommenterade nämndens yttrande.

I ett beslut den 20 november 2025 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Rättslig reglering

I LSS finns bestämmelser om insatser för särskilt stöd och särskild service till vissa personer med funktionsnedsättning. Den som omfattas av lagen har rätt till vissa insatser om han eller hon behöver sådan hjälp i sin livsföring och behovet inte tillgodoses på annat sätt. Målet med LSS är att den enskilde ska få möjlighet att leva som andra (se 1, 5 och 7 §§ LSS).

LSS är en rättighetslag. Jag har i ett tidigare beslut mer utförligt redovisat vad detta innebär (se JO:s beslut den 13 februari 2025, dnr 5244-2023). Verksamhet enligt LSS ska främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för de personer som omfattas av lagen. Verksamheten ska vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Den

enskilde ska i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges. (Se 5 och 6 §§ LSS.)

En av insatserna enligt LSS är personlig assistans (9 § 2 LSS). Det ligger i sakens natur att beslut i ärenden enligt LSS är av stor betydelse för den enskilde. Det är därför angeläget att nämndens handläggning av sådana ärenden sker snabbt, effektivt och rättssäkert i enlighet med bestämmelserna i förvaltningslagen (se bl.a. 9 § förvaltningslagen [2017:900], FL, och JO:s beslut den 5 april 2019, dnr 2519-2018).

Beslut om insatser gäller omedelbart (se 27 § fjärde stycket LSS). Om en domstol helt eller delvis upphäver ett beslut som nämnden har fattat och återförvisar målet till nämnden för ny prövning innebär det att den enskildes ansökan kvarstår och att den inte är prövad i de delar som har upphävts. Nämnden ska utan dröjsmål meddela ett nytt beslut i enlighet med domstolens anvisningar. Nämnden bör normalt sett kunna hantera saken skyndsamt eftersom det redan finns en utredning, låt vara att den kan behöva kompletteras i vissa avseenden (se JO:s beslut den 6 november 2019, dnr 1698-2018, och den 26 maj 2020, dnr 3898-2019). Om nämnden är missnöjd med domen, får nämnden överklaga den till kammarrätten.

Handläggningen av CC:s ärende

Inledning

Det här ärendet handlar om de svårigheter att ta tillvara sina rättigheter som enskilda kan drabbas av på grund av att en myndighet inte riktigt förmår att handlägga sina ärenden utifrån de krav som ställs på en god förvaltning. Ärendet är viktigt eftersom det ger ett exempel på en myndighet som har haft att tillämpa bestämmelser i LSS, som är en rättighetslag, men upprepat visat att den saknat såväl kompetens för det som en tillräcklig förståelse för de krav som ställs för att handläggningen ska vara rättssäker.

Jag redogör i följande tre avsnitt för handläggningen av CC:s ansökan om personlig assistans med fokus på nämndens beslutsfattande och förvaltningsrättens efterföljande prövningar som lett till att målet återförvisats till nämnden tre gånger. Varje beslut och återförvisning behandlas i ett separat avsnitt. Sist i respektive avsnitt redogörs för nämndens syn på handläggningen i aktuell del. I ett fjärde och sista avsnitt gör jag mina uttalanden med anledning av det som kommit fram om nämndens handläggning.

Handläggningen efter den första återförvisningen i juli 2021

Av utredningen framgår att CC i februari 2020 ansökte hos nämnden om fortsatt personlig assistans. Nämnden avslog ansökan genom beslut i maj 2020 med motiveringen att nämnden inte hade kunnat genomföra en fullgod utredning av CC:s behov av personlig assistans på grund av hennes bristande medverkan. CC överklagade beslutet till förvaltningsrätten som i juli 2021 upphävde nämndens beslut, förklarade att hon hade rätt till personlig assistans och återförvisade målet till nämnden för prövning av omfattningen av hennes behov. Nämnden fattade ett nytt beslut i november 2021 genom vilket CC:s ansökan om

personlig assistans återigen avslogs, nu med motiveringen att hon inte omfattades av den personkrets som har rätt till insatser enligt LSS.

Nämnden har i sitt yttrande till JO uppgett bl.a. följande. Efter att målet återförvisats uppfattade nämnden att CC gjorde en ny ansökan om personlig assistans på grund av att hennes behov hade förändrats. Nämnden inledde därför en ny utredning. I september 2021 beviljade nämnden CC personlig assistans med omfattningen 171 timmar och 19 minuter per vecka för perioden juli–november 2021, vilket nämnden uppfattade var i enlighet med förvaltningsrättens dom. Den nya ansökan avslogs sedan i november 2021. Det borde inte ha fattats ett beslut om insats med så snäv tidsbegränsning. Nämnden borde inte heller ha bedömt att det var fråga om en ny ansökan, utan skulle i stället ha uppfyllt sitt utrednings- och processledningsansvar.

Handläggningen efter den andra återförvisningen i januari 2023

Av utredningen framgår att CC överklagade nämndens beslut från november 2021 till förvaltningsrätten, som i januari 2023 upphävde beslutet, förklarade att hon alltjämt skulle anses tillhöra personkretsen och på nytt återförvisade målet till nämnden för prövning av omfattningen av hennes behov. Förvaltningsrätten konstaterade i domskälen att nämndens förfaringssätt inte varit i överensstämmelse med domen som hade meddelats i juli 2021 och att nämnden inte kunde anses ha följt anvisningarna i domen, samt att nämnden inte haft skäl att pröva om CC omfattades av personkretsen, utan i stället skulle ha prövat insatsens omfattning. Rätten ansåg att nämndens handläggning uppvisade allvarliga brister, men med hänsyn till instansordningens princip återförvisades målet återigen till nämnden. Nämnden avslog i april 2023 CC:s ansökan med motiveringen att hon inte hade medverkat till utredningen.

Nämnden har i sitt yttrande till JO uppgett bl.a. följande. Vid prövningen av omfattningen av CC:s behov begärde nämnden bl.a. in nya medicinska underlag. Det var fel av nämnden att avslå ansökan på den grunden att CC inte medverkade i utredningen. Nämnden gick utanför vad den hade att pröva och gjorde även en felaktig tillämpning av vissa bestämmelser i FL och LSS.

Handläggningen efter den tredje återförvisningen i oktober 2023

Av utredningen framgår att CC överklagade nämndens beslut från april 2023 till förvaltningsrätten, som efter förtursförklaring i maj 2023 handlade målet med förtur. I oktober 2023 upphävde förvaltningsrätten nämndens beslut och återförvisade målet ännu en gång till nämnden för prövning av omfattningen av CC:s behov. Förvaltningsrätten konstaterade bl.a. att nämnden genom de två tidigare domarna i juli 2021 och januari 2023 haft att pröva omfattningen av CC:s grundläggande och andra personliga behov, men att nämnden fortsatt inte hade förfarit i enlighet med dessa avgöranden. Rätten fann detta anmärkningsvärt och konstaterade även att det samlade underlag som fanns i målet var tillräckligt för att nämnden skulle kunna göra en bedömning. Målet återförvisades återigen med hänsyn till instansordningens princip. I februari 2024 avslog nämnden åter ansökan. Denna gång med motiveringen att CC:s grundläggande

behov var ringa och att hon bedömdes ha tillförsäkrats goda levnadsvillkor även utan den sökta insatsen.

CC överklagade även detta beslut och i mars 2024 beslutade förvaltningsrätten att handlägga målet med förtur. I april 2024 biföll förvaltningsrätten CC:s överklagande och förklarade att hon hade rätt till personlig assistans motsvarande 171 timmar och 19 minuter per vecka under tidsperioden maj 2020–april 2024. Rätten konstaterade att domstolen redan i juli 2021 hade förklarat att CC hade rätt till personlig assistans och att rätten därefter vid upprepade tillfällen hade återförvisat frågan om insatsens omfattning till nämnden, men att nämnden trots rättens tydliga anvisningar om att endast pröva den frågan alltjämt inte hade förfarit i överensstämmelse med de tidigare domarna. Rätten uttalade vidare att det framstod som utsiktslöst att återigen återförvisa målet till nämnden för prövning av den aktuella frågan.

Nämnden har i sitt yttrande till JO uppgett bl.a. följande. Nämnden bedömde att omfattningen av CC:s grundläggande behov var ringa. Detta medförde att hon inte hade rätt till personlig assistans, varför någon prövning av hennes andra personliga behov inte gjordes. Detta förfarande var felaktigt av nämnden, eftersom förvaltningsrätten redan hade slagit fast att CC hade rätt till personlig assistans. Därtill var rättstillämpningen delvis felaktig eftersom det i beslutet bl.a. hänvisas till bestämmelser i socialförsäkringsbalken, SFB.

Bedömning

Förvaltningsrätten har alltså vid tre tillfällen återförvisat målet till nämnden för en prövning av omfattningen av CC:s grundläggande behov och andra personliga behov. Rätten har formulerat domsluten på ett snarlikt sätt i alla tre domar. Det framgår också tydligt av domskälen att rätten varje gång bedömt att CC hade rätt till personlig assistans och att det endast var omfattningen av insatsen som skulle prövas av nämnden efter återförvisningen. Det har alltså vid samtliga tillfällen stått helt klart vad nämnden skulle pröva. Trots detta har nämnden efter återförvisningarna fattat nya beslut varigenom CC:s ansökan om personlig assistans på olika grunder på nytt har avslagits.

Nämnden har uppgett att den, efter den första återförvisningen i juli 2021, uppfattade det som att CC ville göra en ny ansökan. Jag kan konstatera att nämnden i en sådan situation har en relativt långtgående skyldighet att reda ut eventuella oklarheter. Om en framställning är ofullständig eller oklar ska en myndighet i första hand hjälpa den enskilde till rätta inom ramen för sin allmänna serviceskyldighet (se 6 och 20 §§ FL). En myndighet ska därutöver se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver, och om det behövs ska myndigheten genom frågor och påpekanden verka för att parten förtydligar eller kompletterar framställningen (23 § FL). Nämnden borde således inom ramen för sin service- och utredningsskyldighet ha rett ut om CC verkligen ville göra en ny ansökan. Hanteringen har brustit i denna del.

Nämndens åtgärd att i september 2021 i stället fatta ett tidsbegränsat beslut för en kortare tid, fram till dess att den nya utredningen var klar, var inte heller förenligt med anvisningen i förvaltningsrättens dom. Jag vill i det sammanhanget framhålla att insatser enligt LSS ska vara varaktiga och samordnade (se

7 § LSS). I lagens förarbeten framhålls särskilt principen om kontinuitet, som innebär att den enskilde eller hans eller hennes familj ska kunna känna säkerhet i att stödet inte plötsligt upphör eller förändras (se prop. 1992/93:159 s. 45).

Det är anmärkningsvärt att nämnden, utöver att fatta beslut i strid med förvaltningsrättens uttalade instruktioner, även har tillämpat fel lagstiftning vid prövningen av CC:s ansökan. Det framstår för mig som närmast obegripligt att nämnden i februari 2024, vid den tredje prövningen av ansökan, plötsligt tillämpade en för ärendet ny och irrelevant lagstiftning, nämligen SFB. Detta tyder på allvarliga kunskapsbrister inom förvaltningen och ger dessutom intryck av en mycket slarvig handläggning. Det är mycket bekymrande.

Nämnden har alltså agerat i strid med förvaltningsrättens avgöranden vid tre tillfällen i samma ärende. Jag ser mycket allvarligt på det inträffade. Som jag tidigare har påpekat är LSS en rättighetslag och nämndens hantering av CC:s ärende har inte varit förenlig med dess skyldighet att verka för att personer som tillhör en personkrets får sina behov tillgodosedda (se 15 § 2 LSS). Jag anser det anmärkningsvärt att nämnden, trots att förvaltningsrätten inte ifrågasatt att CC omfattades av en personkrets i 1 § LSS, ändå gjorde en förnyad prövning av den frågan i sitt beslut i november 2021. När förvaltningsrätten slutligt avgjort en fråga inom ramen för sin prövning, finns det inte något utrymme för nämnden att efter en återförvisning av målet göra en förnyad prövning av den frågan. Det som återstod för nämnden att göra om den var missnöjd med förvaltningsrättens bedömning var att överklaga domen. Det borde ha varit självklart för nämnden.

Det är för mig närmast häpnadsväckande att nämndens felaktiga hantering upprepades flera gånger trots att förvaltningsrätten domskälsvis i relativt skarpa ordalag påpekat att nämndens handläggning hade brustit efter tidigare återförvisningar. Att förvaltningsrätten till slut, i strid med instansordningens princip, ansåg sig nödgad att själv avgöra målet i sak på grund av nämndens agerande är ytterst allvarligt.

JO har i flera tidigare beslut uttalat att det är allvarligt och strider mot grundläggande krav på offentliga organs uppträdande när myndigheter inte respekterar domstolsavgöranden (se t.ex. JO:s beslut den 26 maj 2020, dnr 3894-2019, och där gjorda hänvisningar). Nämnden menar att det inte har varit fråga om medvetet domstolstrots. Även om nämndens syfte med hanteringen av ärendet inte var att medvetet obstruera eller frångå förvaltningsrättens givna prövningsram, kan jag konstatera att handläggningen i praktiken ändå fick en sådan effekt, vilket verkligen har försvårat för CC att ta tillvara sina rättigheter. Konsekvensen av nämndens handläggning blev att CC fick vänta i drygt fyra år på att få sin sak slutligt prövad. Detta är helt oacceptabelt och nämnden förtjänar allvarlig kritik för de brister i hanteringen av CC:s ärende som jag har konstaterat i det här beslutet.

Det står helt klart att det funnits grundläggande kunskapsbrister inom förvaltningen när det kommer till bl.a. hanteringen av återförvisade mål. Detta måste nämnden komma till rätta med. Nämnden har i sitt yttrande uppgett att den med anledning av händelserna i detta ärende har upprättat en handlingsplan, uppdaterat sina rutiner och planerat för vissa utbildningsinsatser, samt att det kommer att tillhandahållas juridisk handledning för den avdelning som

arbetar med myndighetsutövning. Jag förutsätter att dessa åtgärder vidtagits och att de säkerställer att något liknande inte inträffar igen. Jag kommer att följa upp det arbetet i min fortsatta tillsyn.

Mot bakgrund av nämndens allvarliga brister i detta ärende och då jag i flera tidigare beslut under 2025 riktat kritik mot olika socialnämnder för hur de handlagt ärenden enligt LSS (se bl.a. JO:s beslut den 13 februari 2025, dnr 5244-2023 och dnr 6204-2023, JO:s beslut den 10 mars 2025, dnr 232-2024, JO:s beslut den 27 mars 2025, dnr 3830-2024, JO:s beslut den 27 juni 2025, dnr 7743-2024, JO:s beslut den 3 juli 2025, dnr 6087-2024 m.fl., JO:s beslut den 10 oktober 2025, dnr 7102-2024, JO:s beslut den 28 oktober 2025, dnr 3842-2024 och JO:s beslut den 30 oktober 2025, dnr 10998-2024), finner jag anledning att skicka en kopia av detta beslut till Inspektionen för vård och omsorg för kännedom.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Maria Rydström. I beredningen deltog även tf. byråchefen Sandra Lundgren.

Fråga om bl.a. långsam handläggning i fyra ärenden om personlig assistans enligt LSS

(Dnr 6087-2024, 7555-2024, 9381-2024, 9542-2024)

Beslutet i korthet: I fyra ärenden enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, klagade enskilda till JO på att Bromma stadsdelsnämnd i Stockholms kommuns handläggning hade varit för långsam. I ett av ärendena hade handläggningen pågått i tio månader när beslut fattades och i ett annat var den tiden fjorton månader. I två av ärenden uppgick handläggningstiden till ungefär arton månader.

I beslutet understryker JO att LSS är en rättighetslag och att det innebär bl.a. att den enskilde har en befogad rätt att få sin sak prövad skyndsamt. JO konstaterar att handläggningstiderna i de fyra ärendena varit för långa och väsentligt överstigit de riktlinjer för ett ärende om personlig assistans som JO tidigare har uttalat. Nämnden har inte drivit ärendena framåt och sett till att beslut kunde fattas inom rimlig tid. I några av ärendena hade det under perioder t.ex. inte vidtagits några, eller enbart ett fåtal, handläggningsåtgärder. Handläggningen har fördröjts och de enskilda fick vänta på sina beslut om personlig assistans orimligt länge. Nämnden har inte handlagt ärendena med den skyndsamhet som förvaltningslagen (2017:900), FL, kräver, vilket JO är kritisk mot.

JO är även kritisk mot att nämnden i vissa fall inte har dokumenterat handläggningsåtgärder på det sätt som lagstiftningen kräver. Dokumentationsbristerna har bl.a. medfört att det i efterhand inte har gått att följa handläggningen och att se vilka åtgärder som nämnden har vidtagit. Vidare konstaterar JO att nämnden inte i något av ärendena övervägt om den enskilde skulle underrättas om väsentlig försening enligt 11 § FL. JO är kritisk mot nämndens hantering av ärendena även i det avseendet.

Sammantaget anser JO att nämnden förtjänar allvarlig kritik för sin bristfälliga handläggning av de fyra ärendena.

Anmälan

Under perioden juni–oktober 2024 mottog JO fyra anmälningar mot Bromma stadsdelsnämnd i Stockholms kommun. Klagomålen avsåg bl.a. långsam handläggning i ärenden om personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS.

I ärendet med dnr 6087-2024 uppgav AA att en ansökan om utökning av personlig assistans hade gjorts i januari 2023 men att nämnden den 5 juli 2024 ännu inte hade fattat något beslut i ärendet.

I ärendet med dnr 7555-2024 uppgav BB att en ansökan om personlig assistans hade gjorts i november 2023 men att nämnden den 30 augusti 2024 ännu inte hade fattat något beslut i ärendet.

I ärendet med dnr 9381-2024 uppgav CC bl.a. att ansökan om personlig assistans hade gjorts i januari 2024 men att nämnden den 22 oktober 2024 ännu inte hade fattat något beslut i ärendet.

I ärendet med dnr 9542-2024 uppgav CC bl.a. att det i september 2023 hade påbörjats en utredning av en ansökan om personlig assistans men att nämnden den 22 oktober 2024 ännu inte hade fattat beslut i ärendet.

Utredning

JO hämtade inledningsvis in vissa handlingar avseende de fyra ärendena från stadsdelsförvaltningen. Därefter begärde JO att nämnden skulle yttra sig över anmälningarna. Nämnden skulle även besvara ett antal frågor.

Nämnden redogjorde i sina yttranden för handläggningen av ärendena och uppgav bl.a. att handläggningstiderna i samtliga ärenden hade varit för långa.

AA, BB och CC fick möjlighet att kommentera nämndens yttranden i sina ärenden.

I ett beslut den 3 juli 2025 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Handläggningstid i ärenden enligt LSS

I LSS finns bestämmelser om vissa insatser som personer som omfattas av lagen har rätt till om de behöver sådan hjälp i sin livsföring och behovet inte tillgodoses på annat sätt. Målet med LSS är att den enskilde ska få möjlighet att leva som andra. (Se 1, 5 och 7 §§ LSS och prop. 1992/93:159 s. 50.)

Verksamhet enligt LSS ska främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för de personer som omfattas av lagen. Målet ska vara att den enskilde får möjlighet att leva som andra. Verksamheten ska vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet, och den enskilde ska i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges. Den enskilde ska genom insatserna tillförsäkras goda levnadsvillkor, och insatserna ska vara varaktiga och samordnade. De ska även anpassas till mottagarens individuella behov samt utformas så att de är lätt tillgängliga för de personer som behöver dem och stärker deras förmåga att leva ett självständigt liv. (Se 5, 6 och 7 §§ LSS.)

LSS är en rättighetslag. Jag har tidigare i år i ett annat beslut mer utförligt redovisat vad detta innebär (se JO:s beslut den 13 februari 2025, dnr 5244-2023).

Det finns inte någon särskild bestämmelse som reglerar inom vilken tid en nämnd ska fatta beslut med anledning av en ansökan om insats enligt LSS. De generella bestämmelserna om ärendehandläggning i förvaltningslagen är dock tillämpliga. Det innebär bl.a. att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts (se 9 § förvaltningslagen [2017:900], FL). Nämnden måste alltså se till att ärendet drivs framåt och utföra de handläggningsåtgärder som krävs för att ärendet ska kunna avgöras inom en rimlig tid.

Det ligger i sakens natur att beslut i ärenden enligt LSS är av stor betydelse för den enskilde. JO har tidigare uttalat bl.a. följande om handläggningstider i ärenden om personlig assistans. En handläggningstid om tre till fyra månader är ett rimligt riktmärke för ett ärende som rör personlig assistans. Alla ärenden kommer dock inte kunna avgöras inom en sådan tidsperiod. För att en längre handläggningstid ska anses godtagbar krävs att det föreligger omständigheter som kan motivera det. Avgörande för bedömningen är förhållandena i det enskilda fallet. Är det t.ex. fråga om ett komplext ärende där en rad utredningsåtgärder varit nödvändiga kan en utredningstid om sju till åtta månader vara nödvändig. Är det i stället fråga om ett ärende av relativt enkel beskaffenhet som dragit ut på tiden till följd av att nämnden inte drivit utredningen framåt kan någon annan bedömning inte göras än att handläggningen varit bristfällig. Handläggningstider som uppgår till ett år eller mer ska inte behöva förekomma annat än i mycket speciella undantagsfall. (Se JO 2019/20 s. 588, dnr 7477-2017.)

Dokumentation

Handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om olika slags insatser enligt LSS ska dokumenteras. Dokumentationen ska utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. (Se 21 a § LSS.)

Journalanteckningar och andra handlingar som upprättas och som hör till den enskildes personakt ska vara väl strukturerade och tydligt utformade. Åtgärder som vidtas vid handläggningen av ett ärende ska fortlöpande och utan oskäligt dröjsmål dokumenteras i journalen. Av journalen ska det framgå bl.a. när en handling av betydelse för handläggningen har kommit in eller upprättats i ärendet. (Se 4 kap. 8 och 9 §§ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd [SOSFS 2014:5] om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS.)

Det är av flera anledningar viktigt att ett ärende journalförts på ett korrekt och rättvisande sätt. Dokumentationen skapar förutsättningar för den enskilde att följa handläggningen av sitt ärende och är även viktig för att andra, t.ex. JO och domstolar, i efterhand ska kunna förstå vad som hänt i ärendet.

Underrättelse om väsentlig försening

Om en myndighet bedömer att avgörandet i ett ärende som har inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat, ska myndigheten underrätta

parten om detta. I en sådan underrättelse ska myndigheten redovisa anledningen till förseningen. (Se 11 § FL.)

JO har tidigare uttalat att det kan variera vad som är en normal handläggningstid och att den bedömningen får göras av myndigheten mot bakgrund av bl.a. ärendets komplexitet. En underrättelse om väsentlig försening ska lämnas på myndighetens initiativ och så snart den bedömer att den faktiska handläggningstiden kommer att markant överstiga den förväntade handläggningstiden och detta främst beror på att myndighetens handläggning varit passiv en längre period. De överväganden som en myndighet gör i fråga om huruvida den ska underrätta den enskilde bör dokumenteras. (Se t.ex. JO 2023 s. 351, dnr 6473-2021 med vidare hänvisningar.)

Syftet med bestämmelsen i 11 § FL är främst att minska risken för att bristande information om handläggningen leder till onödig irritation hos den enskilde. Det är god förvaltning att inte hålla den enskilde ovetande om vad som händer i ärendet. En myndighet bör därför lämna information om handläggningen så tidigt som möjligt, och om det redan vid tidpunkten för ansökan står klart att avgörandet kommer att bli väsentligt försenat måste myndigheten lämna en sådan underrättelse då. (Se JO 2023 s. 368, dnr 7262-2022 och 7266-2022.)

Bedömning

Handläggningen i JO:s ärende dnr 6087-2024

Av journalanteckningarna framgår bl.a. följande. DD var beviljad personlig assistans enligt ett tidigare beslut och ansökte den 23 januari 2023 om att tiden för insatsen skulle utökas. Utredningen kommunicerades den 17 maj 2023. Den 26 oktober 2023 genomfördes ett besök på DD:s dagliga verksamhet och den 17 november samma år kommunicerades utredningen på nytt. I juni 2024 påpekade AA, som är god man för DD, att utredningen hade pågått i mer än ett och ett halvt år. Den 18 juli 2024 avslog nämnden ansökan med motiveringen att DD inte uppfyllde kriterierna för insatsen.

Utöver vad jag redovisat går det inte att se om några ytterligare utredningsåtgärder vidtogs med anledning av ansökan om personlig assistans. I sitt yttrande har nämnden emellertid uppgett att det i april 2023 kom in underlag i ärendet och att den enskilde lämnade synpunkter på beslutsunderlaget vid de två tillfällen när det kommunicerades. Enligt nämnden genomfördes det även ett telefonmöte med AA i november 2023. Inte något av detta framgår av journalanteckningarna i ärendet.

Som nämnden också har konstaterat visar genomgången av journalanteckningarna att det finns brister i dokumentationen av ärendet. Dokumentationsbristerna har medfört att det i efterhand inte har varit möjligt att följa handläggningen och att se vilka åtgärder som har vidtagits. Det har inte heller varit möjligt att skapa sig en bild av ärendets omfattning och om nämnden har drivit utredningen framåt. Den undermåliga dokumentationen har inte levt upp till lagstiftningens krav och har försvårat min granskning av ärendet. Det är inte godtagbart.

Enligt journalanteckningarna fattades beslut i ärendet den 18 juli 2024. Det innebär en sammantagen handläggningstid om arton månader. Det är en oacceptabelt lång handläggningstid i ett ärende om personlig assistans. Nämnden har inte gjort gällande att ärendet varit av komplex natur eller krävt sådana omfattande utredningsåtgärder att en längre handläggningstid varit nödvändig. Jag har noterat att det under perioder, t.ex. från det att beslutsunderlaget kommunicerades i slutet av november 2023 till dess att beslut fattades i juli 2024, överhuvudtaget inte vidtogs några utredningsåtgärder i ärendet. Nämnden har inte lämnat någon förklaring till detta. Det är enligt min mening uppenbart att fördröjningen av ärendet till stor del berott på passivitet från nämndens sida, vilket naturligtvis är oacceptabelt.

I sitt yttrande har nämnden uppgett att det inte finns någon förklaring till varför utredningen tog så lång tid. Nämnden har dock anfört att ärendets handläggare slutade och att det förekom brister i informationsöverföringen till den nya handläggaren om vilka åtgärder som behövde vidtas i ärendet. Jag vill med anledning av detta understryka att kravet i 9 § FL självklart gäller även om ärendet omfördelas till en ny handläggare. Nämndens uppgift är att säkerställa att förvaltningen har de förutsättningar som behövs för att ärenden om personlig assistans ska kunna handläggas korrekt och utan dröjsmål. Det innebär att det är nämnden som måste se till att ärenden hanteras och drivs framåt även vid byte av handläggare. Det finns även anledning att i detta sammanhang framhålla att en tydlig dokumentation är viktig för att nya handläggare snabbt ska kunna sätta sig in i ärendet.

Enligt nämndens uppfattning var den långsamma handläggningen till den enskildes fördel eftersom ansökan avsåg en fortsättning på en redan beviljad insats som fortlöpte under hela utredningstiden. Det framgår också av journalen att nämnden vid några tillfällen beslutade att förlänga den tidigare beslutade insatsen. Ett beslut om att förlänga en tidigare beviljad insats kan givetvis vara till fördel för den enskilde som annars skulle stå utan insats under den tid som utredningen pågår. Den enskilde kan trots det ha ett intresse av att få sin ansökan prövad utan onödigt dröjsmål. Det gäller särskilt i de fall, liksom i detta, då den enskilde ansöker om att den personliga assistansen ska utökas. Jag finner anledning att understryka att det naturligtvis inte får förekomma att en nämnd använder sig av tillfälliga beslut för att genomföra utredningen av en ansökan om personlig assistans mindre skyndsamt. (Se JO 2019/20 s. 588, dnr 7477-2017 och JO:s beslut den 27 juni 2025, dnr 7743-2024.)

Jag kan sammanfattningsvis konstatera att nämndens handläggning av ärendet inte har bedrivits med den skyndsamhet som förvaltningslagen föreskriver. Handläggningen har präglats av passivitet och handläggningstiden överstiger väsentligt de riktlinjer för ett ärende om personlig assistans som jag tidigare har redovisat. Det har medfört att DD har fått vänta på beslutet under en alldeles för lång tid. Jag är mycket kritisk mot detta.

I sitt yttrande har nämnden uppgett att den under handläggningen inte övervägde om den enskilde skulle underrättas om väsentlig försening enligt 11 § FL. Utifrån vad som framkommit om den långsamma handläggningen kan jag konstatera att gränsen för när en myndighet måste bedöma om ett avgörande blir väsentligt försenat passerades i det aktuella ärendet. Nämnden borde alltså

ha gjort en sådan bedömning och underrättat DD om förseningen och vad den berodde på. Någon sådan bedömning gjordes emellertid inte och således lämnades det inte heller någon information om den saken. Nämnden har därför brustit i sin underrättelseskyldighet enligt 11 § FL, vilket jag är kritisk till.

Jag ser mycket allvarligt på de brister i nämndens handläggning av ärendet som framkommit.

Handläggningen i JO:s ärende dnr 7555-2024

Av journalanteckningarna framgår bl.a. följande. BB:s dotter var beviljad personlig assistans till och med den 31 december 2023. Den 9 november 2023 gjordes en förnyad ansökan om insatsen. Den 4 december 2023 genomfördes ett möte i dotterns skola och ungefär två veckor senare kom ett läkarutlåtande in. Den 25 januari 2024 hölls ett telefonmöte med dotterns lärare och samma dag kommunicerades beslutsunderlaget. I slutet av februari samma år meddelade BB att det inte fanns några synpunkter på utredningen.

Utöver vad som framkommer av journalanteckningarna har nämnden i sitt yttrande redogjort för att det genomfördes ett möte angående ansökan den 30 november 2023 och att det kom in ytterligare information den 3 april 2024. Beslut i ärendet fattades den 30 augusti 2024.

Som jag redan har påpekat är det viktigt att de åtgärder som vidtas i ett ärende dokumenteras så att det av journalen går att följa ärendet och få en bild av dess gång. Även om journalanteckningarna i detta fall ger en överskådlig bild av nämndens handläggning är det en brist att mötet i november 2023 och den information som kom in till nämnden i april 2024 inte registrerades i journalen.

Handläggningstiden av ärendet uppgick till nästan tio månader. För att en sådan handläggningstid ska vara godtagbar krävs att en omfattande utredning har varit nödvändig och att nämnden hela tiden har bedrivit ett aktivt utredningsarbete. I det aktuella ärendet vidtogs enbart några få utredningsåtgärder från det att ansökan hade kommit in till den 25 januari 2024 när beslutsunderlaget kommunicerades. Efter att BB i slutet av februari 2024 hade meddelat att hon inte hade några synpunkter på beslutsunderlaget till dess att beslutet fattades ett halvår senare, dvs. under huvuddelen av handläggningstiden, vidtog nämnden inte någon åtgärd i ärendet. En sådan passivitet är naturligtvis oacceptabel. Nämnden har inte funnit någon förklaring till detta. Det är uppenbart att nämndens passivitet under den perioden har orsakat den allt för långa handläggningstiden. Handläggningen har inte varit förenlig med skyndsamhetskravet i förvaltningslagen. Jag är kritisk till detta.

I sitt yttrande har nämnden uppgett att den under handläggningen inte har övervägt om den enskilde skulle underrättas om väsentlig försening enligt 11 § FL. Utifrån vad som framkommit om ärendets långsamma handläggning kan jag konstatera att den gräns för när myndigheten måste bedöma om ärendet kommer att bli väsentligt försenat har passerats. BB och hennes dotter har trots det inte fått någon information om att avgörandet i ärendet bedömts bli väsentligt försenat eller vad förseningen berott på. Nämnden har därför brustit i sin underrättelseskyldighet enligt 11 § FL, vilket jag är kritisk till.

Handläggningen i JO:s ärende med dnr 9381-2024

Av journalanteckningarna framgår bl.a. följande. Den 16 januari 2024 kom det in en ansökan om personlig assistans avseende EE. Den 28 februari samma år genomfördes ett hembesök hos EE. Den 6 mars 2024 kom ett egenvårdsintyg in och den 20 mars samt 25 april kontaktade socialtjänsten EE:s skola. Den 6 maj 2024 genomfördes ett möte i skolan. Den 17 juni 2024 kommunicerades beslutsunderlaget och drygt en vecka senare meddelade CC att vårdnadshavarna inte hade några synpunkter på utredningen och att nämnden kunde fatta beslut i ärendet. I slutet av augusti samma år genomförde stadsdelsförvaltningen ett möte med en av vårdnadshavarna och en representant för assistansbolaget. Den 20 september 2024 kom nya uppgifter in om behovet av personlig assistans. Nya möten hölls med EE:s skola och ett telefonsamtal med EE:s föräldrar genomfördes i oktober samma år.

I sitt yttrande har nämnden uppgett att utredningen kommunicerades på nytt i slutet av november 2024, efter att utredningen hade kompletterats med information som saknades, och att den enskilde kom in med sina synpunkter på det nya beslutsunderlaget den 10 december samma år. Beslut i ärendet fattades den 11 mars 2025.

CC har i sin anmälan till JO uppgett att hon i egenskap av ombud för EE och företrädare för assistansbolaget haft flera kontakter med stadsdelsförvaltningens handläggare och hon har även bifogat ett flertal e-postkonversationer som hon haft med dem. Av dessa framgår bl.a. att en handläggare den 29 maj 2024 skickade e-post med frågor om ärendet till CC. Det går dock inte att av journalen utläsa att e-posten skickats och inte heller om det kom in något svar på de frågor som handläggaren ställde. Även om journalanteckningarna i detta ärende ger en överskådlig bild av handläggningen finns det således vissa brister i dokumentationen som medför att journalen inte helt avspeglar ärendets gång.

Handläggningstiden i ärendet uppgick till fjorton månader. Liksom i ovan redovisade fall är det fråga om en tidsåtgång som är oacceptabel. Det har inte framkommit att ärendet varit av komplex natur eller krävt sådana omfattande utredningsåtgärder att en längre handläggningstid varit nödvändig. Nämnden har uppgett att utredningen kommunicerades innan beslutsunderlaget var fullständigt vilket medförde att ärendet behövde kompletteras med ytterligare information och därefter kommuniceras på nytt. Enligt nämndens bedömning borde den information som saknades ha hämtats in innan beslutsunderlaget kommunicerades. Som nämnden också har konstaterat är det en självklarhet att beslutsunderlag ska kommuniceras först när nämnden har genomfört den utredning som ärendet kräver och när beslutsunderlaget enligt nämndens bedömning är klart. Att nämnden inte förvissade sig om att beslutsunderlaget var fullständigt bidrog till att ärendet försenades, vilket jag ser allvarligt på.

Av nämndens yttrande framgår att ärendet var klart för avgörande i december 2024. Trots att ärendet vid den tidpunkten redan hade försenats dröjde det ytterligare tre månader innan beslutet fattades. Nämnden har inte lämnat någon förklaring till detta. Det kan konstateras att handläggningen inte heller i detta fall har varit förenlig med skyndsamhetskravet i förvaltningslagen. Jag är mycket kritisk till detta.

I sitt yttrande har nämnden uppgett att den under handläggningen inte övervägde om den enskilde skulle underrättas om väsentlig försening enligt 11 § FL. Med tanke på den långa handläggningstiden i ärendet kan jag konstatera att nämnden borde ha gjort en bedömning av om avgörandet skulle komma att bli väsentligt försenat. I det sammanhanget har jag noterat att det av e-postmeddelanden som CC har bifogat framgår att hon vid flera tillfällen frågade stadsdelsförvaltningen om när ärendet förväntades bli klart och att hon redan den 15 juli 2024 fick besked om att beslut skulle skickas under den då innevarande veckan, vilket inte skedde. EE och hennes vårdnadshavare fick trots det inte någon underrättelse om att avgörandet i ärendet bedömts bli väsentligt försenat eller vad förseningen berodde på. Nämnden har därför även i detta fall brustit i sin underrättelseskyldighet enligt 11 § FL, vilket jag är kritisk till.

Handläggningen i JO:s ärende med dnr 9542-2024

Av journalanteckningarna framgår bl.a. följande. Den 23 augusti 2023 ansökte FF:s mamma muntligt om personlig assistans för FF. I mitten av september samma år uppgav företrädare för assistansbolaget att de skulle hjälpa mamman att förtydliga ansökan i vissa avseenden. Den 8 november 2023 genomfördes ett digitalt möte med mamman som informerades om att utredningen om personlig assistans pågick. En skriftlig ansökan om personlig assistans med beskrivning av FF:s behov och ett läkarutlåtande kom in till nämnden den 5 december 2023. Den 6 maj 2024 besökte stadsdelsförvaltningen FF i skolan och den 18 juni samma år skickades beslutsunderlaget för kommunicering. I slutet av augusti 2024 genomfördes ett möte med mamman och assistansbolaget för att gå igenom utredningen och den 4 oktober 2024 hölls ytterligare ett möte med FF:s skola.

I sitt yttrande har nämnden uppgett att utredningen kommunicerades den 2 december 2024 och att det även genomfördes ett samtal med mamman dagen efter kommuniceringen. Den 24 januari 2025 mottog nämnden en bekräftelse på att även den andra vårdnadshavaren stod bakom ansökan om personlig assistans samt två nya intyg. Beslut i ärendet fattades den 5 mars 2025.

Även i detta fall har CC i sin anmälan uppgett att hon i egenskap av ombud för FF och assistansbolaget haft flera kontakter med stadsdelsförvaltningens handläggare och hon har även bifogat ett flertal e-postkonversationer med dem. Av dessa framgår bl.a. att CC den 26 juni 2024 kom in med synpunkter på utredningen. Detta har inte redovisats i journalanteckningarna. Nämnden har alltså även i det här ärendet brustit i sin dokumentation. Bristen är dock inte sådan att den enligt min bedömning försvårat granskningen av ärendet.

CC är även gjort gällande att hon i samband med att beslutsunderlaget kommunicerades i juni 2024 påpekade att nämnden upprepade gånger i utredningen hade angett ett felaktigt namn på den enskilde. Nämnden har medgett detta och uppgett att det berodde på den mänskliga faktorn. Jag vill med anledning av vad som framkommit understryka att det givetvis är en självklarhet att en myndighet säkerställer att den enskildes namn anges korrekt i en utredning och att eventuella slarvfel rättas innan materialet expedieras.

Handläggningstiden av ärendet uppgick till drygt 18 månader. Det är alltså även i detta fall fråga om en mycket lång handläggningstid. Det har inte framkommit att ärendet varit av komplex natur eller krävt sådana omfattande utredningsåtgärder att en längre handläggningstid varit nödvändig. Jag noterar att handläggningsåtgärderna i ärendet är relativt få och att det dröjt lång tid emellan att de olika åtgärderna vidtogs. Från det att den skriftliga ansökan kom in i december 2023 till besöket i skolan i maj 2024 hände överhuvudtaget inte någonting i ärendet. Nämnden har inte lämnat någon förklaring till det. Det är enligt min uppfattning uppenbart att den långa perioden av passivitet är en av orsakerna till fördröjningen av ärendet. Det är oacceptabelt. Jag ser allvarligt på detta. Även i det här fallet har nämnden redovisat att utredningen kommunicerades innan beslutsunderlaget var fullständigt vilket medförde att ärendet behövde kompletteras med ytterligare information och kommuniceras ytterligare en gång. Det är tydligt att även det har medfört att handläggningen dragit ut i tiden.

Nämnden har inte lämnat någon förklaring till varför ett beslut inte kunde fattas i december 2024 när den enskildes synpunkter på beslutsunderlaget hade kommit in. I yttrandet framkommer emellertid att nämnden bedömde ansökan som komplett först i januari 2025 när den andre vårdnadshavaren ansökte om samma insats. Varför nämnden inte kontrollerade om båda vårdnadshavarna samtyckte till insatsen redan i september 2023 när FF:s mamma lämnade in sin ansökan är oklart. Jag kan dock konstatera att nämnden inte vid den tidpunkten, och inte heller vid något annat tillfälle under handläggningens gång, verkar ha ansett att det förelåg något formellt hinder mot att utreda ärendet. Det finns anledning att understryka att det naturligtvis är en utgångspunkt för den fortsatta utredningen att vårdnadshavares samtycke kontrolleras inledningsvis i handläggningen av ett ärende.

Det är sammanfattningsvis uppenbart att nämnden inte har levt upp till förvaltningslagens krav på skyndsamhet. Jag är mycket kritisk mot detta och nämndens passiva handläggning av ärendet.

I sitt yttrande har nämnden uppgett att den under handläggningen inte övervägde om den enskilde skulle underrättas om väsentlig försening enligt 11 § FL. Utifrån vad som framkommit om ärendets långsamma handläggning kan jag konstatera att den gräns för när myndigheten måste bedöma om ärendet kommer att bli väsentligt försenat har passerats. Även i detta fall har CC vid flera tillfällen frågat stadsdelsförvaltningen om när ärendet förväntades bli klart och hon fick redan den 15 juli 2024 besked om att beslut skulle skickas under den då innevarande veckan vilket alltså inte skedde. FF och hennes vårdnadshavare har trots det inte fått någon information om att avgörandet i ärendet bedömts bli väsentligt försenat eller vad förseningen berott på. Nämnden har därför även i detta fall brustit i sin underrättelseskyldighet enligt 11 § FL. Jag är kritisk mot detta.

Nämnden får allvarlig kritik för sin långsamma och bristfälliga handläggning av de fyra ärendena

Jag har i det här beslutet redovisat flera brister i fyra ärenden om personlig assistans. I samtliga ärenden har handläggningstiden varit för lång och väsent-

ligt överstigit de riktlinjer för ett ärende om personlig assistans som jag tidigare har redovisat. I två av ärendena har handläggningen pågått i ett och ett halvt år vilket är mycket bekymmersamt.

Som jag redogjort för inledningsvis är LSS en rättighetslag. Det innebär bl.a. att den enskilde har en befogad rätt att få sin sak prövad skyndsamt. Nämnden har inte drivit ärendena framåt och sett till att beslut kunde fattas inom rimlig tid. I några av ärendena hade det under perioder t.ex. inte vidtagits några, eller enbart ett fåtal, handläggningsåtgärder. Handläggningen har fördröjts och de enskilda fick vänta på sina beslut om personlig assistans orimligt länge. Ärendena har inte handlagts med den skyndsamhet som förvaltningslagen kräver. Nämnden förtjänar sammantaget allvarlig kritik för detta.

Min granskning visar på liknande brister i alla fyra ärenden som har handlagts av nämnden under i huvudsak samma tidsperiod. Det ger ett starkt intryck av att nämnden saknar sådana grundläggande kunskaper om förvaltningslagen och LSS som krävs för att ärenden om personlig assistans ska kunna hanteras rättssäkert och korrekt. Det är oroväckande. Jag förutsätter att nämnden vidtar nödvändiga åtgärder för att säkerställa att ärenden handläggs med den skyndsamhet och på det sätt som lagstiftningen kräver. Jag avser att följa upp den saken.

Mot bakgrund av de brister som framkommit finner jag skäl att skicka det här beslutet till Inspektionen för vård och omsorg för kännedom.

Det som i övrigt har framkommit i ärendena föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet föredrogs av seniora rättssakkunniga Maria Karlströms. I beredningen deltog även byråchefen Christina Fredin.

Utbildning och forskning

En kommun har inte levt upp till kravet att erbjuda förskoleverksamhet där hela eller en väsentlig del av utbildningen har bedrivits på samiska

(Dnr 4080-2024)

Beslutet i korthet: Vindels kommun är sedan 2019 del av förvaltningsområdet för samiska. Kommunen ska därför enligt skollagen erbjuda barn en plats i förskola där hela eller en väsentlig del av utbildningen bedrivs på samiska om barnets vårdnadshavare begär det.

ChefsJO anser att utbildningen som kommunen har erbjudit anmälarnas dotter inte är av en sådan omfattning att lagens krav uppfylls i detta avseende. ChefsJO har förståelse för att det kan vara svårt att rekrytera personal med rätt språkkunskaper men anser att det borde ha varit möjligt för kommunen att skapa bättre förutsättningar för att uppfylla sina skyldigheter. Kommunen kan inte undgå kritik för utbildningens brister.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA och BB på Vindelns kommun. De förde bl.a. fram följande. De skolade in sin dotter i en förskola i Åmsele i Vindelns kommun i december 2022. Kommunen är en del av det samiska förvaltningsområdet, vilket hade stor betydelse när de valde att flytta dit tidigare samma år. Vid inskrivningen förde de fram att deras dotter har nordsamiska som modersmål. De har krävt att det nordsamiska språket ska vara en del av kommunens verksamhet sedan dess men deras dotter har ännu inte fått adekvat språkstöd.

Utredning

Kommunstyrelsen i Vindelns kommun yttrade sig över anmälan i aktuella delar. Av yttrandet framgick följande.

> Vindelns kommun har sedan februari 2019 varit en förvaltningskommun för samiska och efterlevt kraven gällande lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk. I det aktuella fallet har kommunen den 14 december 2022, utifrån vårdnadshavarnas önskemål erbjudit barnet plats i förskola där hela eller en väsentlig del av utbildningen bedrivs på samiska. Kraven gällande språkliga och kulturella inslag i utbildningen har uppfyllts till väsentlig del genom att tre pedagoger som arbetar med barnen har utbildats i nordsamisk språkkurs. I barnets förskola används både svenska och samiska dagligen, vid exempelvis samlingar och undervisningstillfällen där fokus ligger på språket, både nord-, syd- och umesamiska ord används. Förskolan använder dagligen både bild- och bokstavsstöd på samiska för att ord ska användas i rätt sammanhang. De arbetssätt som omnämns har syfte att bevara utveckla och föra språket vidare. Personalen har involverat barnets vårdnadshavare gällande språk och kultur och fått ta del av den samiska vardagen, genom dem har barnen fått följa en renhjord över året.

Utifrån ovannämnda insatser blir den sammanlagda tiden i enlighet med proposition 2017/18:199 En stärkt minoritetspolitik, sidan 57-58.

När barnet började på skolan erbjöd sig vårdnadshavarnas föräldrar att komma till förskolan regelbundet för att höja språknivån, kommunen beviljade det men, av okänd anledning har inte den möjligheten nyttjats. Kommunen har inte uppnått vårdnadshavarnas önskan kring språkstöd i det specifika språket nordsamiska med någon med djupgående kunskaper. Kommunen arbetar dock kontinuerligt med att hitta lösningar, bl.a. genom samiska samordnare samt genom samverkan med andra förvaltningskommuner med intentionen att hitta rätt språkkompetenser. Kommunen ser gärna att fler pedagoger ska kunna erbjudas språkkurser i samiska och arbetar för tillfället för att det ska förverkligas.

I ett beslut den 24 april 2025 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Rättslig reglering

Samiska är ett nationellt minoritetsspråk i Sverige. Det allmänna har ett särskilt ansvar för att skydda och främja de nationella minoritetsspråken och barns användning av det egna minoritetsspråket ska främjas särskilt. (7 och 8 §§ språklagen [2009:600] och 4 § andra stycket lagen [2009:724] om nationella minoriteter och minoritetsspråk [minoritetslagen].)

Samiskan har även ett förstärkt skydd inom ett särskilt geografiskt förvaltningsområde. Med förvaltningsområdet för samiska avses kommunerna Arjeplog, Arvidsjaur, Berg, Gällivare, Härjedalen, Jokkmokk, Kiruna, Lycksele, Malå, Sorsele, Storuman, Strömsund, Umeå, Vilhelmina, Åre, Älvdalen och Östersund. Andra kommuner kan efter ansökan få ingå i förvaltningsområdet. Beslut att en kommun ska få ingå i ett förvaltningsområde fattas av regeringen (6 och 7 §§ minoritetslagen). Vilka kommuner som ingår i förvaltningsområdet efter ett sådant beslut framgår av bilagan till förordningen (2009:1299) om nationella minoriteter och minoritetsspråk (minoritetsförordningen).

Statsbidrag lämnas årligen, i mån av tillgång på medel, till de kommuner som ingår i förvaltningsområdet. Statsbidraget är avsett att användas till de merkostnader som uppkommer i kommunen med anledning av de rättigheter som enskilda har enligt minoritetslagen och till åtgärder för att stödja användningen av bl.a. samiska. (5, 7 och 8 §§ minoritetsförordningen.)

Vindelns kommun är en av de kommuner som efter egen ansökan ingår i förvaltningsområdet för samiska. Kommunen ska därför, om den är hemkommun för ett barn, erbjuda barnet plats i förskola där hela eller en väsentlig del av utbildningen bedrivs på samiska om barnets vårdnadshavare begär det (8 kap. 12 b § skollagen [2010:800]).

I förarbetena till minoritetslagen och tidigare lagstiftning på området har förskoleverksamhetens stora betydelse för språkens bevarande betonats. Förskoleverksamheten är särskilt viktig eftersom grunden för additiv tvåspråkighet läggs under ett barns tidiga barndom och att förutsättningarna försämras med stigande ålder. Till detta hör att samlade internationella erfarenheter pekar på att den tidiga språkinlärningen, i Sverige till stor del organiserad genom utbildningen i förskolan, är avgörande för överföringen av språk och utgör ett institutionellt ramverk för revitalisering av minoritetsspråk. (Se prop. 1998/99:143 s. 53, prop. 2008/09:158 s. 97 och prop. 2017/18:199 s. 56.)

Bedömning

Vindelns kommun blev efter egen ansökan del av förvaltningsområdet för samiska 2019 och ska därmed erbjuda de vårdnadshavare som begär det en plats i förskola där hela eller en väsentlig del av utbildningen bedrivs på samiska.

Tidigare krävdes att en kommun skulle erbjuda förskoleverksamhet som helt eller delvis bedrevs på samiska. Omfattningen av verksamheten kunde variera beroende på bl.a. tillgången på språkkunnig personal. Så som bestämmelsen då var utformad kunde den uppfattas som att det inte krävdes mer än att kommunen erbjöd någon form av återkommande inslag på minoritetsspråket. Genom en lagändring som trädde ikraft den 1 januari 2019 stärktes rätten till förskola på minoritetsspråk genom att kommunerna skulle tillhandahålla lägst en väsentlig del av utbildningen på de aktuella minoritetsspråken. Skärpningen gjordes för att motsvara Sveriges åtaganden enligt artikel 8 punkt 1.a.iii i den europeiska stadgan om landsdels- och minoritetsspråk och skulle återspegla en högre ambitionsnivå. (Se prop. 1998/99:143 s. 81 f. och prop. 2017/18:199 s. 56 och 98.)

Det saknas en närmare definition av vad som utgör en väsentlig del av utbildningen i 8 kap. 12 b § skollagen. Av förarbetena (prop. 2017/18:199 s. 57 f.) framgår bl.a. följande.

Utgångpunkten måste vara att omfattningen bör vara sådan att den bidrar till att minoritetsspråket bevaras, utvecklas och förs vidare till nya generationer. Av bestämmelsens ordalydelse följer att den huvudsakliga delen av utbildningen i förskolan ska bedrivas på samiska. Begreppet måste dock tolkas utifrån en helhetsbedömning av verksamheten. Det antal timmar som en verksamhet bedrivs på minoritetsspråket har givetvis stor betydelse för hur väl förskolan ska lyckas bidra till en revitalisering av språket. Men även nivån på personalens språkkunskaper har betydelse, liksom hur förskolans arbete med språkrevitalisering är strukturerat, vilka arbetsmetoder som används samt i vilken utsträckning vårdnadshavare och andra i barnets omgivning involveras i revitaliseringsarbetet. Det sistnämnda är väsentligt med tanke på att det rör sig om överföring av språk och kultur. Det är endast i samverkan av olika sådana faktorer som ”väsentlig del” kan förstås.

AA och BB har fört fram att deras dotter inte har fått adekvat språkstöd trots att de redan vid inskolningen i december 2022 informerade kommunen om att hon har nordsamiska som modersmål.

Enligt kommunen har tre pedagoger som arbetar med AA:s och BB:s dotter utbildats i nordsamisk språkkurs. Både nord-, syd- och umesamiska ord används dagligen bl.a. vid samlingar. Förskolan använder även bild- och bokstavsstöd på samiska och barnen har fått följa en renhjord över året.

Den utbildning som kommunen har erbjudit AA:s och BB:s dotter är enligt min mening inte av en sådan omfattning och karaktär att lagens krav uppfylls. I ärendet framgår att kommunen har haft svårt att rekrytera personal med tillräckliga språkkunskaper. Jag har förståelse för att det kan vara en utmaning och det är givetvis positivt att kommunen på olika sätt arbetar för att kunna hitta personal med rätt kompetens. Det kan dock konstateras att kravet att kommunen ska erbjuda förskoleverksamhet där utbildningen i sin helhet eller till

väsentlig del bedrivs på samiska gällde redan när kommunen efter egen ansökan i februari 2019 blev en del av förvaltningsområdet. Kommunen borde således redan vid anslutningen ha varit införstådd med att den är skyldig att tillhandahålla denna typ av förskoleundervisning. Kommunen har även mottagit statsbidrag bl.a. för att täcka de merkostnader som uppkommer med anledning av de rättigheter enskilda har enligt minoritetslagen. Det borde ha varit möjligt för kommunen att skapa bättre förutsättningar för att uppfylla sina skyldigheter i detta avseende. Kommunen kan inte undgå kritik för utbildningens brister.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Maria Jacobsson. I beredningen deltog även byråchefen Dan Johansson.

Fråga om hur helg- och planeringsdagar påverkar skyldigheten att erbjuda tid på förskola för barn till arbetslösa eller föräldralediga

(Dnr 4252-2024)

Beslutet i korthet: Av 8 kap. 6 § skollagen framgår att barn till arbetslösa eller föräldralediga ska erbjudas förskola under minst tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan. Hur den tid som ska erbjudas ska förläggas under veckan är inte reglerat utan avgörs av den kommun som organiserar verksamheten.

Enligt 8 kap. 3 § skollagen finns det inte någon skyldighet att erbjuda förskola i samband med större helger. Verksamheten kan också i viss mån behöva hållas stängd enstaka dagar under året för planeringsdagar. I de fall en kommun erbjuder förskola tre timmar per dag utgår således skyldigheten att erbjuda vistelse på förskolan vid helg- eller planeringsdagar. Detsamma bör enligt chefsJO gälla för en kommun som i stället valt att erbjuda fler timmar under ett färre antal veckodagar när dessa veckodagar sammanfaller med helg- eller planeringsdagar.

ChefsJO konstaterar att det sagda utgör minimikrav. En kommun kan besluta om längre vistelsetider och en annan och mer generös ordning.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Limabacka förskola i Varbergs kommun. Han anförde sammanfattningsvis följande.

Syskonet till det barn som han är föräldraledig med har rätt till förskola 15 timmar per vecka eller tre timmar per dag. Limabacka förskola vill att dessa timmar förläggs till tre dagar per vecka tisdag till torsdag. När en planeringsdag eller en helgdag infaller på någon av dessa dagar erbjuds barnet inte förskola någon av de andra dagarna samma vecka. Han har vid sådana tillfällen själv ändrat dag i förskolans digitala schemaläggningsverktyg, men barnet har då nekats att vara på förskolan den dagen. Han anser att förskolan alltid ska erbjuda 15 timmar per vecka och erbjuda alternativa dagar när vistelsedagar faller bort.

Utredning

Anmälan remitterades till Förskole- och grundskolenämnden i Varbergs kommun. I sitt yttrande anförde nämnden bl.a. följande.

Anmälarens barn har en placering på förskolan enligt 8 kap. 6 § skollagen (2010:800) och har ett grundschema registrerat som avser tisdag till torsdag kl. 09:00–14:00. Vid planeringsdagar har barn med dessa placeringar fortsatt rätt till förskola, men förskolan har utifrån framför allt barnperspektivet önskemål om att de vårdnadshavare som inte har behov av omsorg den aktuella dagen väljer en annan dag den aktuella veckan. På en planeringsdag är det begränsat med personal och utifrån det och barnperspektivet har förskolan uppmanat vårdnadshavare med ”15-timmarsbarn” att ha en dialog med förskolan om vilken dag som kan vara lämplig att välja i stället. I det aktuella ärendet har förskolan upplevt det svårt att ha en dialog med vårdnadshavaren. Anmälaren har i stället för att föra en dialog med förskolans personal frångått registrerat grundschema och på eget initiativ lagt in tillfälliga justeringar i förskolans digitala schemaläggningsverktyg. Det har gällt både vid planeringsdagar och vid röda dagar. Anmälaren har inte nekats tid i förskolan på grund av en planeringsdag, utan förskolan har önskat ha en dialog i förväg. I nämndens riktlinjer för bl.a. förskola anges att i det fall vårdnadshavare har behov av förskola på en planeringsdag ska det meddelas verksamheten senast tre veckor före planeringsdagen.

Veckor där det infaller röda dagar är personalens arbetsschema inte lika omfattande som vanliga veckor. Barnens vistelsetimmar styr pedagogernas schema och det är mer pedagogtätt de dagar då flest barn är på plats. Om en röd dag infaller mitt under en arbetsvecka så flyttas inte pedagogernas arbetstimmar, utan de är lediga då. Det blir alltså inte mer pedagogtätt de andra dagarna den veckan.

Utgångspunkten vid en placering enligt 8 kap. 6 § skollagen är en vistelsetid om minst tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan året om. Denna rättighet är dock inte uttömmande på sådant sätt att ytterligare dagar alltid ska erbjudas om dagar faller bort. Omfattningen av vistelsetid en specifik vecka kan påverkas av exempelvis röda dagar, om arbetande vårdnadshavare tar semester på schemalagd dag eller om det aktuella barnet blir sjukt. Förskole- och grundskolenämnden anser att aktuell vårdnadshavare har erbjudits vistelsetid i enlighet med 8 kap. 6 § skollagen.

AA kommenterade yttrandet.

JO har även tagit del av förskole- och grundskolenämndens riktlinjer för bl.a. förskola. I dessa anges att om ett barn har behov av tillsyn under en dag då förskolan håller stängt för planering och kompetensutveckling ska det meddelas verksamheten senast tre veckor i förväg.

I ett beslut den 29 april 2025 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Enligt 8 kap. 5 § skollagen ska barn från och med ett års ålder erbjudas förskola i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller om barnet har ett eget behov på grund av familjens situation i

övrigt. I förarbetsuttalanden till motsvarande äldre reglering anges att förskoleverksamhet i första hand bör tillhandahållas i sådan omfattning att föräldrarna kan sköta sina arbeten eller studier. Vidare anges att det i viss mån får accepteras att verksamheten kan behöva hållas stängd enstaka dagar under året för personalplanering och liknande, men att sådana problem i allmänhet bör kunna lösas utan att verksamheten behöver stängas (se prop. 1993/94:11 s. 33). JO har i ett beslut från 2001 uttalat att det givetvis är angeläget att kommunen strävar efter att förlägga sådana dagar på ett sådant sätt att inte hela verksamheten behöver stängas, men att kommunen i vart fall måste kunna erbjuda godtagbara alternativ för barntillsynen under de aktuella dagarna (se JO:s beslut den 19 november 2001, dnr 490-2000).

År 2001 infördes en skyldighet att erbjuda barn vars föräldrar är arbetslösa förskola och 2002 infördes samma skyldighet för barn vars föräldrar är föräldralediga enligt föräldraledighetslagen (1995:584) för vård av annat barn. Dessa barn ska enligt 8 kap. 6 § skollagen från och med ett års ålder erbjudas förskola under minst tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan. Det främsta skälet för bestämmelsen är barnets eget behov av det som förskoleverksamheten kan erbjuda som ett komplement till hemmet – pedagogisk stimulans för utveckling och lärande, tillgång till en barngrupp där positiva relationer mellan barnen och mellan barn och vuxna kan utvecklas, en miljö utformad och utrustad för barns utveckling, lek och lärande. När det gäller arbetslösa syftar bestämmelsen också till att möjliggöra för föräldrar att söka arbete på ett effektivt sätt. (Se prop. 1999/00:129 s. 22 f.)

Förskola behöver dock enligt 8 kap. 3 § skollagen inte erbjudas under kvällar, nätter, veckoslut eller i samband med större helger. Med uttrycket ”i samband med större helger” avses såväl allmänna helgdagar utöver söndagar som nyårsafton, midsommarafton och julafton (se prop. 2009/10:165 s. 711).

Bedömning

Förevarande förskola är kommunal varför jag i det följande hänför mig till förskolor med sådan huvudman.

Barn, vars föräldrar är arbetslösa eller föräldralediga för vård av annat barn, ska som nämnts erbjudas förskola under minst tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan. De angivna tiderna utgör ett minimikrav och en kommun kan besluta om längre vistelsetider.

Hur den tid som ska erbjudas ska förläggas under veckan är inte reglerat och det är därför upp till den kommun som organiserar verksamheten att avgöra detta. Det är således kommunen som i slutänden bestämmer hur erbjudandet ska se ut. Om kommunen begränsar sitt åtagande till minimikravet kan den välja mellan att antingen erbjuda tre timmar per dag under en vecka eller 15 timmar i veckan förlagda på annat sätt.

Skälen för införandet av alternativet om 15 timmar i veckan har inte berörts i förarbetena till lagstiftningen. Under en normalvecka är det alternativet i tid räknat likvärdigt med alternativet om tre timmar om dagen. Enligt min mening kan alternativet om 15 timmar i veckan inte förstås på något annat sätt än att det endast syftar till att möjliggöra erbjudande om fler timmar under ett färre

antal veckodagar. Eftersom planering för och anpassning av personalgruppen måste göras i förhållande till dagar – och tider under dagar – då det finns fler barn än annars på förskolan, måste vistelsetiden förläggas till vissa i förväg bestämda vistelsedagar.

Mot bakgrund av syftet med alternativet om 15 timmar i veckan och den planering som krävs, finns det inte anledning att bedöma det alternativet på ett annat sätt än alternativet om tre timmar per dag när det kommer till frågan om vilken betydelse helg- och planeringsdagar kan få för kommunens skyldighet. Det är även angeläget att omfattningen av en kommuns skyldighet enligt minimikravet inte märkbart påverkas av det alternativ som den väljer att erbjuda.

Enligt 8 kap. 3 § skollagen finns det inte någon skyldighet för en kommun att erbjuda förskola i samband med större helger. Om en vecka innehåller en eller flera sådana dagar utgår alltså skyldigheten för kommunen att erbjuda tre timmar förskola de dagarna. Av skäl jag anfört ovan bör detsamma gälla för kommuner som i stället valt att erbjuda fler timmar under ett färre antal veckodagar när dessa veckodagar sammanfaller med helgdagar.

I äldre förarbeten anges som nämnts att det i viss mån får accepteras att verksamheten kan behöva hållas stängd enstaka dagar under året för personalplanering och liknande. Om en vecka innehåller en eller flera sådana dagar utgår alltså skyldigheten för kommunen att erbjuda tre timmar på förskolan de dagarna. Detta bör, av skäl som jag angett ovan, även gälla för kommuner som i stället valt att erbjuda fler timmar under ett färre antal veckodagar när dessa veckodagar sammanfaller med sådana planeringsdagar.

Det kan följaktligen inte krävas att andra vistelsedagar ska erbjudas en vecka när planerade vistelsedagar sammanfaller med helg- eller planeringsdagar för att skyldigheten enligt 8 kap. 6 § skollagen ska anses vara uppfylld.

Det tidigare nämnda JO-beslutet från 2001 om barntillsyn under planeringsdagar avser barn som ska erbjudas förskola i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller om barnet har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt. När det gäller barn till arbetslösa eller föräldralediga är i stället behovet av förskola främst motiverat av pedagogisk stimulans och tillgång till en barngrupp där positiva relationer mellan barnen och mellan barn och vuxna kan utvecklas. Det rimmar mindre väl med detta syfte att erbjuda dessa barn att under enstaka dagar vistas på för dem främmande förskolor. Enligt min mening kan skyldigheten att erbjuda godtagbara alternativ vid planeringsdagar inte sträckas ut till att även gälla barn till arbetslösa eller föräldralediga.

Det jag nu har sagt utgör minimikrav för kommuner. Det står naturligtvis en kommun fritt att besluta om en annan och mer generös ordning, likt den vid förevarande förskola. Jag har inga invändningar mot de krav på framförhållning som beskrivs i nämndens yttrande.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Maria Östling. I beredningen deltog även byråchefen Dan Johansson.

Fråga om en kommuns skyldighet att erbjuda förskola när föräldrar kombinerar föräldraledighet med studier

(Dnr 7876-2024)

Beslutet i korthet: Enligt 8 kap. 5 § skollagen ska barn till föräldrar som studerar erbjudas förskola i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas studier. Barn till föräldrar som är föräldralediga enligt föräldraledighetslagen för vård av annat barn ska enligt 6 § erbjudas förskola under minst tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan.

Regleringen innebär inte att barn som uppfyller förutsättningarna för att beviljas förskola enligt 6 § undantas från tillämpningsområdet för 5 §. Det finns inte heller stöd för att införandet av 6 § har medfört att den tid en kommun ska erbjuda barn till studerande plats i förskola kan reduceras. Ett barn ska alltså som utgångspunkt beviljas förskola i den omfattning som behövs med hänsyn till föräldrarnas studier.

ChefsJO anser att det vid tillämpningen av 5 § saknas skäl att särskilja studier som sker på distans från de studier som sker på plats vid en skola eller ett lärosäte.

Anmälan

I anmälningar till JO klagade AA på anställda inom Mullsjö kommun och anförde bl.a. följande. Hon var föräldraledig och studerade på halvtid under höstterminen 2024 men hon beviljades inte förskola i den utsträckning som behövdes för att hon skulle kunna fullfölja den upprättade studieplanen. Hon anser att kommunen inte följde skollagen.

Utredning

JO begärde att Barn- och utbildningsnämnden i Mullsjö kommun (nämnden) skulle yttra sig över anmälningarna och särskilt beröra frågan om hur kommunens beslut om förskola har förhållit sig till 8 kap. 5 och 6 §§ skollagen (2010:800) och hur bestämmelserna förhåller sig till varandra i ett fall som det aktuella.

I yttrandet redogjorde nämnden för handläggningen av ärendet och uppgav bl.a. följande. Kommunen gör en sammanvägning av olika paragrafer när mer än en grund för erbjudande av förskola blir aktuell. Rektorn för förskolan har vid AA:s begäran inledningsvis gjort bedömningen att 8 kap. 6 § är överordnad 8 kap. 5 § skollagen. I nämndens yttrande förde rektorn fram att hon har tolkat skollagen utifrån en sammanvägning av 5 och 6 §§ och att grunden för placering var föräldraledighet då båda vårdnadshavarna var föräldralediga. Rätten till förskola skulle därför utgå från 15 timmar/vecka och ytterligare tid erbjöds för att nå den lägsta studietakten. Den utökade tiden beviljades enligt rektorn utifrån god vilja att möta vårdnadshavares behov av att kunna studera under föräldraledighet. Av yttrandet framgick även att kommunen nyligen fattat beslut kring riktlinjer för placerings- och vistelsetider i förskolan.

I ett beslut den 25 juni 2025 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Enligt 8 kap. 5 § skollagen ska barn från och med ett års ålder erbjudas förskola i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller om barnet har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt.

I 8 kap. 6 § föreskrivs att barn, vars föräldrar är föräldralediga enligt föräldraledighetslagen (1995:584) för vård av annat barn, från och med ett års ålder ska erbjudas förskola under minst tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan. Det främsta skälet för att bestämmelsen infördes 2002 är barnets eget behov av det som förskoleverksamheten kan erbjuda som ett komplement till hemmet, t.ex. pedagogisk stimulans för utveckling och lärande och tillgång till en barngrupp där positiva relationer mellan barnen och mellan barn och vuxna kan utvecklas. När det gällde den tidsmässiga omfattningen av förskoleverksamhet för föräldraledigas barn ansåg regeringen att en kortare vistelsetid än vad som normalt gäller för barn vars föräldrar är förvärvsarbetande eller studerande kunde accepteras. (Se prop. 1999/00:129 s. 22 och 24)

Barn ska enligt 8 kap. 7 § skollagen även i andra fall än som avses i 5 och 6 §§ erbjudas förskola, om de av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola.

Bedömning

Min granskning i ärendet avser vad som gäller beträffande en kommuns skyldighet att erbjuda förskola när föräldrar kombinerar föräldraledighet enligt föräldraledighetslagen med studier.

Nämnden har i sitt yttrande fört fram att kommunen gör en sammanvägning av olika bestämmelser i 8 kap. skollagen när fler än en grund för erbjudande av förskola är aktuell. Av utredningen framgår att kommunen i vart fall i två av placeringsbesluten för AA:s dotter under höstterminen 2024 har bedömt barnets behov av förskola med hänsyn till 8 kap. 5 och 6 §§ skollagen, familjens situation och förskoleverksamhetens resurser och möjligheter. AA:s dotter har beviljats förskola i varierande omfattning under perioden och vissa av besluten har enligt AA inneburit att förskola inte har beviljats i den utsträckning som hennes och den andre förälderns studier har krävt.

Barn till föräldrar som kombinerar föräldraledighet enligt föräldraledighetslagen med studier kan enligt bestämmelsernas lydelse erbjudas förskola enligt både 8 kap. 5 och 6 §§ skollagen. Bestämmelsen i 5 § syftar till att möjliggöra för föräldrar att förena sitt föräldraskap med studier och i förarbetena har framhållits att förskoleverksamhet i första hand bör tillhandahållas i sådan omfattning att föräldrarna kan sköta sina studier (se prop. 1993/94:11 s. 24 och 33). Bestämmelsen i 6 § infördes som nämnts i syfte att barn, vars föräldrar är föräldralediga för vård av ett annat barn, skulle få sitt behov av det som förskoleverksamheten har att erbjuda som ett komplement till hemmet tillgodosett.

Regleringen innebär inte att barn som uppfyller förutsättningarna för att beviljas förskola enligt 6 § undantas från tillämpningsområdet för 5 §. Det finns inte heller stöd för att införandet av 6 § har medfört att den tid en kommun ska erbjuda barn till studerande plats i förskola kan reduceras.

Ett barn till föräldrar som kombinerar föräldraledighet enligt föräldraledighetslagen med studier ska alltså som utgångspunkt beviljas förskola i den omfattning som behövs med hänsyn till föräldrarnas studier. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan sedan grund för ytterligare tid i förskola föreligga. Barnets eget behov på grund av familjens situation i övrigt kan kräva att mer tid beviljas enligt 5 §. Det kan också undantagsvis vara så att barnet har rätt till mer tid på grund av att behovet av förskola med anledning av föräldrarnas studier är mindre än den tid som kommunen erbjuder barn enligt 6 §. Barn ska enligt 8 kap. 7 § även i andra fall än som avses i 5 och 6 §§ erbjudas förskola om de av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling.

Av de nya riktlinjer som Mullsjö kommun har tagit fram gällande placering i förskola framgår att kommunen vid sin bedömning gör skillnad mellan studier som sker på plats på ett lärosäte och studier som sker på distans. Det framgår bl.a. att barn till föräldrar som studerar på plats på ett lärosäte har rätt att gå i förskolan i enlighet med vårdnadshavarens studietid. Om en vårdnadshavare däremot studerar på distans erbjuder kommunen förskola 15 timmar per vecka om studierna bedrivs halvtid och 30 timmar per vecka om studierna bedrivs på heltid.

Vid tillämpningen av 5 § saknas det enligt min mening skäl att särskilja studier som sker på distans från de studier som sker på plats vid en skola eller ett lärosäte. Även ifråga om distansstudier gäller alltså lagens krav på att förskola ska erbjudas i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas studier. Det är inte heller möjligt att i förväg bestämma ett fast antal timmar som erbjuds utan en individuell bedömning behöver göras i varje enskilt fall. Jag utgår från att kommunen ser över sina riktlinjer.

Det som i övrigt har kommit fram i ärendet ger inte anledning till någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Maria Jacobsson. I beredningen deltog även byråchefen Dan Johansson.

En rektor kränkte en lärares yttrandefrihet sedan denna uttryckt missnöje med skolans ledning

(Dnr 10801-2024)

Beslutet i korthet: En rektor för en skola har hållit ett samtal med en anställd efter att den anställde uttryckt missnöje med skolans ledning i ett meddelande till vårdnadshavare på lärplattformen InfoMentor.

ChefsJO har inga invändningar mot att en arbetsgivare ger direktiv som rör användningen av ett sådant kommunikationsverktyg, t.ex. om vilken typ av information som ska förmedlas där. Enligt chefsJO har det dock i detta fall funnits fog för den anställde att uppfatta rektorns agerande som ett försök att motarbeta att hon använder sin grundlagsfästa yttrandefrihet. För detta får rektorn kritik.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Barn- och ungdomsnämnden i Tibro kommun (nämnden) och anförde i huvudsak följande. I ett s.k. hembrev den 8 november 2024 till elevernas föräldrar skrev hon bl.a. att hon och ett par andra personer skulle sluta arbeta på skolan och att det hade att göra med ”hur skolan organiseras och leds”. Några dagar senare blev hon kallad till ett möte med den dåvarande rektorn. Vid mötet sa rektorn att hon spred rykten om skolan och att det inte passade sig. Rektorn uttryckte även att hon inte fick skriva som hon hade gjort och att hon inte skulle fortsätta med det. Vid mötet informerades hon också om att hon inte längre fick vara med i kommunens utvecklingsgrupp. Rektorn sa att representanterna i gruppen ska arbeta för kommunens bästa och utveckling.

Utredning

Nämnden yttrade sig över anmälan och förde fram i huvudsak följande.

Lärplattformen InfoMentor är ett verktyg som tillhandahålls av kommunen i syfte att bl.a. underlätta kommunikation, dokumentation och genomförande av undervisning. AA lade ut det aktuella meddelandet i InfoMentor i en kanal för vårdnadshavare i en klass.

Rektorn hade ett möte med AA vid vilket rektorn talade om lämpligheten i att lägga ut meddelandet i InfoMentor. Enligt rektorn var syftet med samtalet att ”få medarbetaren att reflektera över hur man kan skapa lugn och trygghet för de elever och vårdnadshavare som kommer att beröras av personalförändringarna”. Syftet har inte varit att förhindra AA att lämna uppgifter om verksamheten, organisationen eller annat till allmänheten, media, via egna kanaler eller liknande.

Under samma möte tog rektorn upp frågan om bemanningen i kommunens utvecklingsgrupp. Eftersom AA:s anställning skulle upphöra fanns det behov av en ny representant för skolenheten. En ny representant behövde snabbt komma in i gruppen och sätta sig in i uppdraget. Rektorn gjorde även bedömningen att AA behövde fokusera på eleverna eftersom det hade varit hög omsättning bland personalen som arbetade med klassen. I efterhand har rektorn insett att det hade varit bättre att diskutera frågan vid ett eget möte.

Nämnden, som inte ser någon anledning att betvivla rektorns uppgifter, konstaterar att samtalet avsåg lämpligheten i att skicka det aktuella meddelandet i InfoMentor ”mot bakgrund av den oro som förelegat i den aktuella klassen, bland annat på grund av personalförändringarna”. Nämnden anser att det fanns skäl att diskutera frågan om utvecklingsgruppen eftersom AA skulle avsluta sin anställning, men delar rektorns bedömning att det lämpligen borde ha skett vid något annat tillfälle. Enligt nämndens bedömning har rektorn inte inskränkt AA:s meddelarfrihet och inte heller agerat i strid med förbudet mot repressalier.

AA kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 16 oktober 2025 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Enligt 2 kap. 1 § första stycket 1 regeringsformen, RF, är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet. Med yttrandefrihet avses frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter eller känslor.

Av 3 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen och 2 kap. 6 § yttrandefrihetsgrundlagen framgår det s.k. repressalieförbudet som innebär att det allmänna inte får ingripa mot den som i ett grundlagsskyddat medium har brukat sin yttrandefrihet eller medverkat till ett sådant bruk. Ett otillåtet ingripande kan bestå i allt från en tillrättavisning till ett avsked (se prop. 2009/10:81 s. 40).

Bestämmelsen i 2 kap. 1 § första stycket 1 RF innebär att det finns ett motsvarande skydd mot repressalier när någon har använt sin yttrandefrihet i andra former än de som regleras i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen (se bl.a. JO 2010/11 s. 605, dnr 149-2009, och Justitiekanslerns, JK, beslut den 20 september 2011, dnr 5394-10-31).

Den som är anställd vid en myndighet har alltså rätt att offentligt ge uttryck för sina synpunkter på verksamheten utan att drabbas av några repressalier från sin arbetsgivare. Det är en annan sak att en anställd måste vara lojal mot sin arbetsgivare och rätta sig efter dennes beslut och direktiv om hur verksamheten ska bedrivas. Det civilrättsligt reglerade anställningsförhållandet kan därför medföra faktiska begränsningar i den anställdes möjligheter att utnyttja sin yttrandefrihet. Ett exempel är att en anställd inte kan kräva att i tjänsten få hålla föredrag om sin syn på myndighetens verksamhet. Det innebär dock inte att den anställde är förhindrad att fritt uttrycka sina privata åsikter om t.ex. sådana frågor. (Se bl.a. JO 2007/08 s. 550, dnr 2584-2005, och JO 2020/21 s. 296, dnr 3407-2018.)

En myndighet får inte försöka motarbeta att anställda utnyttjar sin yttrandefrihet. En offentlig arbetsgivare får därför inte genom generella uttalanden eller kritik i enskilda fall försöka påverka de anställda att avstå från att använda sin frihet att yttra sig om den egna myndigheten eller dess verksamhet. (Se bl.a. JO 2014/15 s. 663, dnr 5051-2012, och JK:s beslut den 27 juni 2013, dnr 8564-12-22.)

Vid bedömningen av om en myndighets åtgärd har varit otillåten har det i praxis beaktats hur den enskilde med fog uppfattat det inträffade (se bl.a. JO 2009/10 s. 456, dnr 3852-2007, JO 2022/23 s. 220, dnr 3567-2020, och JK:s beslut den 13 november 2009, dnr 5240-09-30).

Bedömning

AA har i ett meddelande i InfoMentor till vårdnadshavare för elever i en klass uttryckt visst missnöje med skolans ledning. Rektorn har därefter kallat AA till ett möte med anledning av meddelandet. Min granskning är begränsad till frågan om de yttranden som fälldes och de åtgärder som vidtogs vid mötet utgjorde en kränkning av AA:s yttrandefrihet.

Av utredningen framgår att InfoMentor är en digital plattform som tillhandahålls av kommunen för bl.a. kommunikation mellan skola och hemmet. Jag har inga synpunkter på att en arbetsgivare ger direktiv som rör användningen

av ett sådant kommunikationsverktyg, t.ex. om vilken typ av information som ska förmedlas där. En anställd kan enligt min bedömning inte kräva att få använda ett sådan plattform för att förmedla privata åsikter om t.ex. myndighetens verksamhet och ledning. Det innebär självklart inte att den anställde är förhindrad att uttala sig i sådana frågor i andra sammanhang.

Jag kan konstatera att meningarna går isär om vad som närmare sades vid mötet mellan rektorn och AA. Nämnden har dock vidgått att samtalet har rört bl.a. lämpligheten att skicka meddelandet i InfoMentor. Som har framgått står det en arbetsgivare fritt att lämna direktiv om vilken typ av information som får förmedlas i ett sådant kommunikationsverktyg. I en sådan situation är det dock av stor vikt att företrädare för myndigheten undviker att uttala sig på ett sätt som av en anställd kan uppfattas som en uppmaning till honom eller henne att inte använda sin yttrandefrihet.

Enligt nämndens mycket allmänt hållna uppgifter har frågan om lämplighet diskuterats mot bakgrund av den oro som förelåg i klassen med anledning av bl.a. personalförändringarna och i syfte att få AA att reflektera över hur man kunde skapa lugn och trygghet för elever och vårdnadshavare. Redan nämndens uppgifter talar enligt min mening för att AA har haft fog för att uppfatta samtalet som kritik för att hon uttryckt åsikterna som sådana, snarare än att hon använt InfoMentor som kommunikationskanal.

Genom utredningen är det klarlagt att rektorn vid samma möte även har informerat AA om att hon inte längre fick delta i kommunens utvecklingsgrupp. Nämnden har tillbakavisat att åtgärden vidtagits med anledning av meddelandet i InfoMentor. Av remissvaret framgår inte om AA fick någon närmare förklaring till fråntagandet av arbetsuppgiften vid mötet. Med hänsyn till att åtgärden har vidtagits i direkt anslutning till samtalet om meddelandet gör jag bedömningen att det har funnits fog för AA att uppfatta agerandet som ett ingripande för att hon gett uttryck för sina åsikter.

Sammanfattningsvis är min bedömning att rektorns agerande vid mötet med fog har kunnat uppfattas av AA som ett försök att begränsa hennes frihet att yttra sig om skolans ledning. Handlandet har därmed inneburit en kränkning av AA:s yttrandefrihet som följer av 2 kap. 1 § första stycket 1 RF. För detta förtjänar rektorn kritik.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Lovisa Danielsson. I beredningen deltog även byråchefen Dan Johansson.

Granskning av Skolinspektionens användning av möjligheten att ansöka om utdömande av vite när en huvudman inte följer ett vitesföreläggande som myndigheten har beslutat

(Dnr 765-2025)

Beslutet i korthet: I december 2024 framkom det i flera radioinslag att Skolinspektionen sällan ansöker om utdömande av vite i de fall myndigheten har beslutat att förelägga en skolhuvudman vid vite att åtgärda brister. Mot bakgrund av dessa uppgifter samt statistik från Skolinspektionens webb-

plats beslutade chefsJO att utreda frågan. Handlingar i ett antal ärenden hämtades in och granskades.

ChefsJO finner inte skäl att rikta någon kritik mot Skolinspektionen vad gäller användningen av möjligheten att ansöka om utdömande av vite i de granskade ärendena. Samtidigt framhåller han att det är angeläget att Skolinspektionen använder sig av hela den palett av sanktioner som står till buds genom skollagens reglering. Häri ingår som en viktig del möjligheten att utfärda vitesföreläggande och att konsekvent ansöka om utdömande av vite i situationer då huvudmannen inte har följt ett vitesföreläggande, förutsatt att myndigheten bedömer att det i övrigt finns förutsättningar för att ansöka. ChefsJO ser vissa risker om Skolinspektionen inte ansöker om utdömande av vite i de fall ett vitesföreläggande inte följs. En sådan risk är att skolhuvudmäns incitament att följa ett vitesföreläggande kan minska om de har intrycket av att Skolinspektionen endast i mycket liten utsträckning fullföljer ett viteshot genom att ansöka om vitets utdömande. I förlängningen kan detta leda till att förtroendet för Skolinspektionens tillsynsarbete minskar.

I ett beslut den 28 augusti 2025 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Bakgrund

Statens skolinspektion (Skolinspektionen) utövar tillsyn över skolor och vissa andra utbildningsverksamheter. Myndighetens uppdrag är bl.a. att se till att skolhuvudmän bedriver sina verksamheter enligt gällande regler. Om en verksamhet inte uppfyller de krav som gäller kan Skolinspektionen förelägga huvudmannen att fullgöra sina skyldigheter. Ett sådant föreläggande får förenas med vite och i vissa fall är det obligatoriskt att förena föreläggandet med vite. För det fall att ett vitesföreläggande inte följs kan Skolinspektionen ansöka hos allmän förvaltningsdomstol om att vitet ska dömas ut.

I december 2024 framkom det i flera nyhetsinslag i Sveriges Radio att Skolinspektionen sällan ansöker om utdömande av vite i de fall myndigheten har beslutat att förelägga en huvudman vid vite att åtgärda brister i sin verksamhet. Vid en kontroll av uppgifter på Skolinspektionens webbplats framkom att myndigheten inte hade ansökt om utdömande av vite i något fall under åren 2021–2023. När det gällde 2024 hade Skolinspektionen ansökt om utdömande av vite i två fall. Vidare framgick det att myndigheten under 2021–2023 hade beslutat om vitesföreläggande i 37 fall.[10]

Beslut om initiativ

Mot bakgrund av uppgifterna i nyhetsinslagen och informationen på Skolinspektionens webbplats beslutade jag den 24 januari 2025 att inleda detta initiativärende. Syftet var att utreda Skolinspektionens användning av möjligheten att ansöka om utdömande av vite när en huvudman inte följer ett

[10] Vid kontroll av uppgifter på Skolinspektionens webbplats den 26 augusti 2025 framgick att myndigheten under 2021 beslutat om vitesföreläggande i 5 fall, under 2022 i 10 fall och under 2023 i 22 fall. Under 2024 har myndigheten beslutat om vitesföreläggande i 25 fall.

vitesföreläggande som myndigheten har beslutat med stöd av bestämmelserna i 26 kap. 10 och 27 §§ skollagen.

Utredning

JO:s begäran om yttrande

JO begärde att Skolinspektionen – för vart och ett av de ärenden där myndigheten hade beslutat om vitesföreläggande under perioden den 1 juli 2020 till den 31 december 2023 – skulle redogöra för om myndigheten hade ansökt hos domstol om utdömande av vite eller inte. För det fall att Skolinspektionen inte hade ansökt om utdömande av vite skulle myndigheten i varje enskilt fall redogöra för anledningen till varför det inte hade skett.

Skolinspektionen ombads att bifoga samtliga vitesförelägganden som hade beslutats under den ovan angivna tidsperioden. I förekommande fall skulle myndigheten även bifoga det svar som huvudmannen gett in till myndigheten.

Skolinspektionens svar till JO

Skolinspektionen yttrade sig den 19 mars 2025 och bifogade de handlingar som JO hade begärt. Myndigheten bifogade även de uppföljningsbeslut som hade meddelats avseende vitesföreläggandena. Av handlingarna framgick att Skolinspektionen under den aktuella perioden hade beslutat om vitesförelägganden i 37 fall.

Skolinspektionen lämnade en redogörelse för vart och ett av de aktuella ärendena. Därutöver anförde myndigheten i huvudsak följande.

Allmänt om Skolinspektionens tillsynsverksamhet och Högsta förvaltningsdomstolens (HFD) praxis

Tillsynen är en del av Skolinspektionens kärnverksamhet och den genomförs på flera olika sätt. En tillsyn kan resultera i flera olika ingripanden. Ofta kräver arbetet en utredning på plats i skolan med lektionsobservationer och intervjuer. Detta är också fallet med uppföljningar av vitesförelägganden, där huvudmannens redovisning behöver kompletteras med ett besök för att kunna avgöra om föreläggandet har följts eller inte.

Om det vid uppföljningen av ett vitesföreläggande framgår att huvudmannen inte har följt föreläggandet kan Skolinspektionen ansöka om att vitet ska dömas ut. De senaste åren har myndigheten gjort en hel del förändringar i tillsynen med anledning av en dom som HFD meddelade i maj 2020 (HFD 2020 ref. 28). Förändringarna har bl.a. bestått i att tillsynsutredningarna har fördjupats och att myndighetens beslut om vitesförelägganden skrivs på ett annat sätt än tidigare.

I HFD 2020 ref. 28 tog domstolen ställning till om ett av Skolinspektionen beslutat vitesföreläggande var tillräckligt preciserat. HFD:s bedömning var att föreläggandet inte uppfyllde kraven på att ange tydliga och konkreta åtgärder. Domstolen uttalade bl.a. att ett vitesföreläggande i princip inte får utformas på så sätt att det endast upprepar regleringens lydelse. För att ett föreläggande som är utformat på ett sådant sätt ska tillgodose kravet på precision krävs att

bestämmelserna är så precisa att det inte kan råda något tvivel om vilka åtgärder som ska vidtas eller underlåtas i det enskilda fallet. Normalt får ett föreläggande inte heller utformas så att det endast anger vilket resultat som ska uppnås. I stället måste det tydligt anges vilka konkreta åtgärder som adressaten ska vidta. I vilken utsträckning det är möjligt för en myndighet att formulera sådana konkreta åtgärder beror på hur regleringen är utformad. HFD konstaterade att om regleringen är allmänt hållen, begränsas myndighetens möjligheter att använda vitesförelägganden för att komma till rätta med brister.

Efter att HFD hade meddelat sin dom tillsatte Skolinspektionen en projektgrupp som analyserade inom vilka delar av skollagstiftningen som det går att utforma förelägganden som uppfyller kraven i HFD:s praxis. Projektgruppen bedömde att det var möjligt att formulera förelägganden avseende de flesta delar av regleringen, men att det fanns svårigheter inom vissa områden. Projektgruppen bedömde också att Skolinspektionen behövde göra ett flertal förändringar, t.ex. vad gäller sättet att skriva beslut. Vidare bedömde gruppen att myndigheten borde använda vitesförelägganden mer sparsamt och i rätt ärenden samt att myndigheten i större utsträckning borde använda ingripandet anmärkning och avstående från att ingripa. Inom ramen för projektet skickade Skolinspektionen en hemställan till regeringen om att överväga att förtydliga vissa bestämmelser och/eller införa ett bemyndigande i skollagen för att möjliggöra meddelandet av föreskrifter.

Under den period som JO:s granskning omfattar har Skolinspektionen bedrivit ett ständigt pågående arbete med att utveckla sina beslut så att de uppfyller kraven i HFD:s praxis. Arbetet har resulterat i att besluten successivt har blivit mer precisa. Vissa författningsändringar har skett vilket har underlättat arbetet, även om Skolinspektionen fortsatt ser ett behov av kompletterande föreskrifter inom t.ex. systematiskt kvalitetsarbete samt trygghet och studiero.

Före HFD:s dom var Skolinspektionens uppfattning att myndighetens vitesförelägganden uppfyllde kraven på tydlighet och myndighetens ansökningar om utdömande av vite bifölls i regel också av förvaltningsdomstol. Under 2019 ansökte myndigheten t.ex. om utdömande av vite i 22 ärenden. Av dessa bifölls 19, varav i ett fall delvis. Efter HFD:s dom har Skolinspektionens ansökningar i några fall avslagits. Myndighetens beslut om vitesförelägganden har i stort sett inte överklagats efter att myndigheten genomfört sitt utvecklingsarbete och förvaltningsrätten har ännu inte prövat de ansökningar om utdömande av vite som har getts in efter utvecklingsarbetet. Skolinspektionen har därför ännu inte fått någon domstolsprövning av de tydligare och mer precisa åtgärder som numera anges i vitesföreläggandena.

Allmänt om att ansöka om utdömande av vite

I lagen (1985:206) om viten (viteslagen) finns inte något krav på att en myndighet ska ansöka om utdömande av vite, utan myndigheten måste själv göra en bedömning av om en ansökan ska göras eller inte. Av lagkommentaren till bestämmelserna framgår att en faktor som kan ha betydelse är sannolikheten för att förvaltningsrätten skulle bifalla ansökan. Även i andra fall kan det bedömas som olämpligt eller oskäligt att ansöka om utdömande av vitet, t.ex. om

adressaten har gjort vissa ansträngningar för att följa föreläggandet. Då blir benägenheten att ansöka om utdömande i allmänhet mindre. Vidare saknas det ofta anledning att begära att ett vite ska dömas ut om adressaten har uppnått resultatet på annat sätt än genom de åtgärder som anges i föreläggandet. (Lavin, Viteslagstiftningen [8 januari 2025, Version 3D, JUNO], kommentaren till 6 §)

Om ändamålet med vitet har förlorat sin betydelse ska vitet inte dömas ut (9 § viteslagen). Vilken praktisk betydelse man tillerkänner regeln beror på om man ser vitet främst som ett straff eller tvångsmedel. Av förarbetena till skollagen framgår att möjligheten att vitesförelägga i första hand syftar till att vara förebyggande. Redan förekomsten av en sådan möjlighet torde i de flesta fall vara ett tillräckligt påtryckningsmedel för att förmå huvudmannen att rätta till bristerna (prop. 2009/10:165 s. 550).

Skolinspektionens slutsatser kring handläggningen av de ärenden som omfattas av JO:s granskning

Under den tidsperiod som JO:s granskning avser har Skolinspektionen fattat beslut om vitesföreläggande i 37 fall. Av dessa har myndigheten ansökt om utdömande av vitet i 3 fall. I de resterande ärendena har det funnits olika skäl till att Skolinspektionen inte har ansökt om utdömande av vite. Nedan följer en redogörelse för dessa skäl.

I tretton ärenden har huvudmannen följt föreläggandet i dess helhet och det har därmed inte funnits skäl för en ansökan. Bland dessa finns det enstaka fall där föreläggandet inte fullt ut har följts vid den i föreläggandet angivna redovisningstidpunkten, men i vart fall innan uppföljningsbeslutet fattats. I sex ärenden har huvudmannen till allra största del följt föreläggandet. Det har därmed haft avsedd effekt som påtryckningsmedel, varför någon ansökan inte har gjorts. Detta är exempel på när myndigheten har gjort en sådan lämplighets- och skälighetsbedömning som myndigheten ska göra när den överväger om en ansökan ska göras eller inte. Skolinspektionens uppfattning är att dessa bedömningar har varit korrekta utifrån omständigheterna i de enskilda fallen och mot bakgrund av det omfattande utvecklingsarbete som Skolinspektionen då genomförde, bl.a. genom att göra föreläggandena tydligare.

I sex fall har Skolinspektionen på grund av allvarliga brister återkallat huvudmännens godkännande helt eller delvis, dvs. myndigheten har använt ett ännu skarpare ingripande. Därutöver har huvudmannen i ett ärende begärt att dess godkännande ska återkallas. I två fall har huvudmännen slutat bedriva verksamheten vid de aktuella skolenheterna. I dessa situationer har vitet inte behövts eftersom det inte har funnits, alternativt inte i närtid skulle finnas, någon verksamhet för huvudmannen att åtgärda brister i.

När det gäller resterande sex ärenden finns det olika förklaringar till varför Skolinspektionen inte har ansökt om utdömande av vitet. I ett ärende hade huvudmannen inlett vissa åtgärder för att avhjälpa bristerna. Skolinspektionen bedömde därutöver att vitesföreläggandet inte innehöll tillräckligt tydliga och konkreta åtgärder för att en ansökan om utdömande av vitet skulle kunna bifallas. Frågan om föreläggandet innehöll tillräckligt tydliga åtgärder uppkom även i ett annat ärende och innan Skolinspektionen hade tagit ställning till frågan gjordes en ny uppföljning, varvid huvudmannen bedömdes ha vidtagit

förelagda åtgärder. I två ärenden gjordes det inte någon uppföljning av vitesföreläggandet och tillsynsärendena avslutades. I det ena fallet berodde det på att huvudmannen inte längre bedrev verksamheten och i det andra fallet begärde huvudmannen att godkännandet skulle återkallas. I ett annat ärende bedömde Skolinspektionen att det saknades tillräckligt underlag för att ansöka om utdömande av vitet eftersom det inte med tillräcklig tydlighet framgick av uppföljningsbeslutet i vilka delar vitesföreläggandet hade följts respektive inte följts. Slutligen bedömde Skolinspektionen i ett ärende att det inte fanns skäl att ansöka om vitets utdömande eftersom en ny uppföljning genomfördes innan ansökan gjordes. Uppföljningen visade att huvudmannen hade följt föreläggandet och avhjälpt bristen.

Skolinspektionens uppfattning är att myndigheten har agerat korrekt i de fall där myndigheten inte har ansökt om utdömande av vite. Som framgår av redogörelsen ovan finns det ett flertal skäl till varför myndigheten inte har ansökt. Med hänsyn till HFD-domen och de bedömningar som förvaltningsrätt och kammarrätt har gjort i flera domar därefter – att Skolinspektionens vitesförelägganden inte har uppfyllt kraven på tydlighet och precision – har myndigheten varit angelägen om att inte ansöka om utdömande i de fall det funnits liknande omständigheter som inneburit tveksamheter gällande frågan om ansökan skulle bifallas eller inte. Det ska dock tydliggöras att Skolinspektionen inte har avslutat tillsynen förrän huvudmännen har avhjälpt de brister som myndigheten har uppmärksammat. Myndighetens ingripande har således ändå haft önskad effekt. I vissa fall, där bristerna inte ens efter en tid har åtgärdats, har myndigheten behövt återkalla huvudmännens godkännande.

Rättslig reglering

Skollagen

I 26 kap. skollagen finns bestämmelser om bl.a. tillsyn. Enligt 2 § avses med tillsyn en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ingår att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att den huvudman som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäckts vid granskningen.

Enligt 26 kap. 10 § får en tillsynsmyndighet förelägga en huvudman som står under dess tillsyn att fullgöra sina skyldigheter, om verksamheten inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten eller, i fråga om enskild huvudman, de villkor som gäller för godkännandet eller beslutet om rätt till bidrag. Av 27 § samma kapitel framgår att ett föreläggande får förenas med vite. Om föreläggandet avser en eller flera brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen ska föreläggandet förenas med vite, om det inte av särskilda skäl är obehövligt.

Av 26 kap. 11 § framgår att en tillsynsmyndighet, i stället för att meddela ett föreläggande, får tilldela en huvudman en anmärkning vid mindre allvarliga överträdelser av vad som gäller för verksamheten.

Enligt 26 kap. 12 § får en tillsynsmyndighet avstå från att ingripa om överträdelsen är ringa (1), den vars verksamhet granskas vidtar nödvändig rättelse

(2), eller det i övrigt med hänsyn till omständigheterna finns särskilda skäl mot ett ingripande (3).

I 26 kap. 13–16 §§ regleras tillsynsmyndighetens möjligheter att återkalla ett godkännande. I 16 a–18 §§ finns bestämmelser om verksamhetsförbud, statliga åtgärder för rättelse och tillfälligt förbud att bedriva verksamhet.

Viteslagen

I 2 § viteslagen anges att ett vitesföreläggande ska vara riktat till en eller flera namngivna fysiska eller juridiska personer (adressater). Om föreläggandet innebär en skyldighet för adressaten att vidta en viss åtgärd, ska det av föreläggandet framgå vid vilken tidpunkt eller inom vilken tidsfrist åtgärden ska vidtas. Vite får inte föreläggas om adressaten kan antas sakna faktisk eller rättslig möjlighet att följa föreläggandet.

Av 6 § framgår att frågor om utdömande av viten som huvudregel prövas av förvaltningsrätt på ansökan av den myndighet som utfärdat vitesföreläggandet.

I 9 § anges bl.a. att om ändamålet med vitet har förlorat sin betydelse ska vitet inte dömas ut.

Bedömning

Inledning

Vitesinstrumentet utgör ett påtryckningsmedel som syftar till att förmå den som vitesföreläggandet riktar sig mot att åtgärda de brister som tillsynsmyndigheten har konstaterat. När det gäller Skolinspektionens tillsyn finns det – utöver möjligheten att besluta om förelägganden med eller utan vite – även andra typer av ingripanden som kan användas när en huvudman inte bedriver sin verksamhet enligt gällande regler. Av förarbetena framgår att skollagens reglering kring sanktioner har en trappliknande konstruktion, där utgångspunkten ska vara att mildare åtgärder prövas i första hand, men där mer ingripande sanktioner kan tillgripas vid grövre överträdelser (prop. 2009/10:165 s. 546).

Skollagen reglerar således ett relativt brett spann av ingripanden, där tillsynsmyndigheten i varje enskilt fall får bedöma vilken sanktion som är lämplig med hänsyn till bristernas allvarlighetsgrad. Därvid ska proportionalitetsprincipen beaktas, dvs. myndigheten får inte vidta mer ingripande åtgärder än vad som är nödvändigt med hänsyn till omständigheterna (5 § förvaltningslagen).

Skolinspektionens användning av möjligheten att ansöka om utdömande av vite i de granskade fallen

Skolinspektionen har på ett utförligt sätt redogjort för handläggningen i de 37 fall där myndigheten har beslutat om vitesföreläggande under perioden den 1 juli 2020 till den 31 december 2023. I varje enskilt fall där Skolinspektionen inte har ansökt om utdömande av vitet har myndigheten beskrivit anledningen till detta och vilka överväganden som gjorts. Skolinspektionen har framhållit att den med hjälp av andra tillsynsåtgärder har förmått huvudmännen att vidta nödvändiga åtgärder och att tillsynen inte har avslutats förrän de konstaterade

bristerna har avhjälpts, alternativt att den har avslutats genom att Skolinspektionen har fattat beslut om återkallelse av huvudmannens godkännande.

Mot bakgrund av den redogörelse som Skolinspektionen har lämnat och de handlingar som granskats, finner jag inte skäl att rikta någon kritik mot myndigheten vad gäller användningen av möjligheten att ansöka om utdömande av vite i de granskade ärendena. Med detta sagt vill jag ändå göra några allmänna uttalanden i frågan.

Allmänna uttalanden om Skolinspektionens användning av möjligheten att ansöka om utdömande av vite

Som framkommit ovan var anledningen till att jag i januari 2025 inledde detta ärende att Skolinspektionen – som tidigare brukade ansöka om utdömande av vite i relativt stor utsträckning – sedan 2020 knappt hade använt den möjligheten över huvud taget. Skolinspektionen har anfört att den bakomliggande orsaken till detta är att myndigheten har gjort ett antal omfattande förändringar i sin tillsyn som en följd av den dom som HFD meddelade det året (HFD 2020 ref. 28).

Det är naturligtvis positivt att Skolinspektionen har genomfört ett förändringsarbete med anledning av HFD:s praxis kring utformningen av förelägganden. Samtidigt har det nu gått flera år sedan HFD:s dom meddelades.

Det är angeläget att Skolinspektionen använder sig av hela den palett av sanktioner som står till buds genom skollagens reglering. Häri ingår som en viktig del möjligheten att utfärda vitesförelägganden och att konsekvent ansöka om utdömande av vite i situationer då huvudmannen inte har följt ett vitesföreläggande, förutsatt att myndigheten bedömer att det i övrigt finns förutsättningar för att ansöka.

Statistiken visar att antalet beslut om vitesförelägganden successivt har ökat mellan 2021 och 2024. Jag utgår från att Skolinspektionen även i dag nyttjar sig av möjligheten att utfärda vitesförelägganden och att den formulerar sina förelägganden på ett så tydligt sätt att det inte längre finns skäl att avstå från att ansöka om utdömande av vite på den grunden att ett vitesföreläggande är bristfälligt utformat.

Jag har som sagt inte funnit anledning att kritisera Skolinspektionen för de överväganden som gjorts i de nu granskade ärendena. Dock ser jag vissa allmänna risker om myndigheten inte ansöker om utdömande av vite i de fall ett vitesföreläggande inte har följts.

En sådan risk är att brister i en utbildningsverksamhet, som huvudmannen visserligen avhjälper efter en tid, möjligen hade åtgärdats i ett tidigare skede om Skolinspektionen hade ansökt om vitets utdömande. I fall då Skolinspektionen inte ansöker om utdömande av vitet kan resultatet bli att myndigheten i slutänden tvingas använda ett skarpare ingripande (t.ex. återkallelse av godkännande) än vad som hade behövts om en ansökan om utdömande hade getts in tidigare i processen. Slutligen finns en risk för att skolhuvudmäns incitament att följa ett vitesföreläggande kan minska om de har intrycket av att Skolinspektionen endast i mycket liten utsträckning fullföljer ett viteshot genom att ansöka om vitets utdömande. I förlängningen kan detta leda till att förtroendet för Skolinspektionens tillsynsarbete minskar.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Emilia Franke. I beredningen deltog även byråchefen Dan Johansson.

En rektor har yttrat sig på ett sätt som har kränkt en lärares yttrandefrihet sedan denne talat med tillsynsmyndigheten

(Dnr 7140-2025)

Beslutet i korthet: En rektor tog under ett samtal med en lärare upp att denne hade tagit initiativ till ett enskilt möte med Skolinspektionen och framfört synpunkter på skolans verksamhet i samband med inspektionens tillsyn av skolan.

Enligt chefsJO har det funnits fog för läraren att uppfatta rektorns uttalanden under samtalet som en tillrättavisning för att hon använt sin grundlagsfästa yttrandefrihet. Rektorn har därigenom agerat i strid med det förbud mot repressalier som följer av regeringsformen. Rektorn kritiseras för det inträffade.

ChefsJO uttalar att en förutsättning för en väl fungerande tillsynsverksamhet är att anställda känner sig fria att kontakta och tala med en tillsynsmyndighet samt att en arbetsgivare i själva verket bör uppmuntra till detta.

ChefsJO ser därför särskilt allvarligt på kränkningar av yttrandefriheten som har sitt ursprung i att en anställd har talat med en tillsynsmyndighet. Sådana kränkningar riskerar även att i förlängningen leda till att anställda avstår från att vända sig till en tillsynsmyndighet av rädsla för missnöje från ledningens sida.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde AA klagomål mot rektorn för Flatåsskolan och Grundskoleförvaltningen i Göteborgs kommun. Av anmälan med bilagor framgick bl.a. följande.

I november 2024 gjorde Skolinspektionen en granskning av skolan. AA var inte utvald som en av lärarna som skulle intervjuas, men tog själv kontakt med Skolinspektionen för att boka ett möte. Hon arbetade med det som granskningen gällde och ansåg att hon hade information om missförhållanden att delge. Under samtalet med Skolinspektionen delgav AA sina tankar och synpunkter om verksamheten samt svarade på frågor.

Ett möte mellan rektorn och AA ägde rum den 20 januari 2025 efter att AA per mejl ställt frågor om varför hon inte på flera år har fått delta i interna möten eller möten med vårdnadshavare. Rektorn förklarade under mötet att anledningen till att AA inte blev inbjuden till möten med vårdnadshavare var att rektorn ansåg att AA inte var lojal mot arbetsgivaren. Under mötet tog rektorn även upp att AA hade tagit initiativ till ett enskilt möte med Skolinspektionen och rektorn uttryckte att AA därför hade visat att hon inte var lojal mot och inte ville samarbeta med ledningen. Rektorn uttryckte vidare i samtalet att det inte gynnar rektorn och hennes verksamhet när AA går till Skolinspektionen och

delger synpunkterna samt att det då blir ”merjobb för oss”. AA tolkade rektorns samtal som en kränkning av hennes yttrandefrihet.

Till sin anmälan bifogade AA en ljudfil med delar av samtalet med rektorn och en transkribering av ljudfilen.

Utredning

Grundskolenämnden (nämnden) i Göteborgs kommun yttrade sig över anmälan efter att ha inhämtat synpunkter från den ansvariga rektorn. Av yttrandet framgick bl.a. följande.

Ett huvudsakligt skäl till att mötet den 20 januari 2025 ägde rum var att rektorn ville betona lojaliteten, att en anställd är lojal med de beslut som arbetsgivaren fattar och de arbetsuppgifter som anvisas. Det innebär givetvis inte att anställda inte får uttrycka missnöje eller åsikter om beslut, verksamheten eller i övrigt utnyttja sin åsikts- och yttrandefrihet.

Av dokumentationen framgår att rektorn flera gånger under mötet uppgav att AA har rätt att prata enskilt med Skolinspektionen. Mötet mellan rektorn och AA handlade bl.a. om samarbetsproblem och AA:s kritik mot skolledningen avseende skolans stödarbete, vilket också togs upp av AA i samtal med Skolinspektionen. Med beaktande av detta framstår det inte som anmärkningsvärt att samtalet med Skolinspektionen även togs upp på mötet med rektorn. Under mötet använde rektorn ord som t.ex. ”merarbete för oss”, ”får inte känslan av att du vill jobba med oss och vara lojal mot oss” och ”gynnar inte mig och min verksamhet” i anslutning till samtalet om AA:s kontakter med Skolinspektionen.

Nämnden instämmer med rektorns slutsats att rektorn borde ha uttryckt sig på ett mer ändamålsenligt sätt under mötet. Detta trots att det troligen var fråga om en relativt pressad och obekväm situation samt att rektorns intention med mötet bl.a. avsåg arbetsmiljön och möjliggörandet av ett förbättrat samarbete. Sammantaget bedömer nämnden att rektorn – i anslutning till samtalet om lärarens kontakter med Skolinspektionen – får anses ha vidtagit en sådan repressalieåtgärd som inte är tillåten enligt 2 kap. 1 § första stycket regeringsformen, eftersom läraren har haft anledning att uppfatta det som en tillrättavisning för att läraren använt sin yttrandefrihet genom att samtala med Skolinspektionen.

AA kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 30 oktober 2025 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Enligt 2 kap. 1 § första stycket 1 regeringsformen, RF, är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet. Med yttrandefrihet avses frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor.

Av 3 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen och 2 kap. 6 § yttrandefrihetsgrundlagen framgår det s.k. repressalieförbudet som innebär att det allmänna inte får ingripa mot den som i ett grundlagsskyddat medium har brukat sin yttrandefrihet eller medverkat till ett sådant bruk. Ett otillåtet ingripande kan bestå i allt

från en tillrättavisning till ett avsked (se prop. 2009/10:81 s. 40). Bestämmelsen i 2 kap. 1 § första stycket 1 RF innebär att det finns ett motsvarande skydd mot repressalier när någon har använt sin yttrandefrihet i andra former än de som regleras i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen (se bl.a. JO 2010/11 s. 605, dnr 149-2009, och Justitiekanslerns, JK, beslut den 20 september 2011, dnr 5394-10-31).

Den som är anställd vid en myndighet har alltså rätt att offentligt ge uttryck för sina synpunkter på verksamheten utan att drabbas av några repressalier från sin arbetsgivare. Det är en annan sak att en anställd måste vara lojal mot sin arbetsgivare och rätta sig efter de beslut och de direktiv som arbetsgivaren meddelar om hur verksamheten ska bedrivas. Det civilrättsligt reglerade anställningsförhållandet kan därför medföra faktiska begränsningar i den anställdes möjligheter att utnyttja sin yttrandefrihet. Ett exempel är att en anställd inte kan kräva att i tjänsten få hålla föredrag om sin syn på myndighetens verksamhet. Det innebär dock inte att den anställde är förhindrad att fritt uttrycka sina privata åsikter om t.ex. sådana beslut och direktiv. (Se bl.a. JO 2007/08 s. 550, dnr 2584-2005, och JO 2020/21 s. 296, dnr 3407-2018.)

JO och JK har upprepade gånger uttalat att en myndighet inte får försöka motarbeta att anställda utnyttjar sin yttrandefrihet. En offentlig arbetsgivare får inte genom generella uttalanden eller kritik i enskilda fall försöka påverka de anställda att avstå från att använda sin frihet att yttra sig om den egna myndigheten eller dess verksamhet (se bl.a. JO 2014/15 s. 663, dnr 5051-2012, och JK:s beslut den 27 juni 2013, dnr 8564-12-22).

Med det sagt står det en arbetsgivare fritt att söka dialog med anställda om deras kritik mot verksamheten och försöka reda ut eventuella missförstånd. En arbetsgivare får också bemöta kritik och ge sin syn på saken. Som JO tidigare har framhållit får det dock inte göras på ett sådant sätt som i realiteten är en tillrättavisning eller kritik för att den anställde har använt sin yttrandefrihet. Vid bedömningen av om repressalieförbudet har respekterats måste de närmare omständigheterna kring hur och i vilket sammanhang som arbetsgivaren för fram sin uppfattning beaktas. Vid prövningen av om en åtgärd har varit otillåten har det beaktats hur den enskilde med fog har uppfattat det inträffade. (Se t.ex. JO 2024 s. 86, dnr 1286-2024, och där gjorda hänvisningar.)

Bedömning

Skolinspektionen genomförde i november 2024 en tillsyn på den skola där AA arbetade som lärare. Hon tog kontakt med Skolinspektionen för att boka in ett möte och hon framförde sedan synpunkter om skolans verksamhet i samtal med myndigheten.

Under ett samtal i januari 2025 tog rektorn upp att AA hade tagit initiativ till mötet med Skolinspektionen och framfört synpunkter. Rektorn har uppgett att syftet med samtalet var att uppnå en gemensam förståelse av AA:s arbetsuppdrag och att tydliggöra lojalitetsplikten i anställningsförhållandet.

Av utredningen framgår att rektorn under samtalet uttryckte att AA inte visade lojalitet mot ledningen när hon kontaktade Skolinspektionen och framförde synpunkter om verksamheten. Rektorn uppgav att AA har rätt att tala med

Skolinspektionen, men uttryckte att det gör att rektorn inte får känslan att AA vill jobba med och vara lojal mot arbetsgivaren samt att det inte skapar de bästa förutsättningarna för ett gott samarbete. Av utredningen framgår vidare att rektorn under mötet uttryckte att ”det gynnar inte mig och min verksamhet t.ex. när du går till Skolinspektionen på det viset och säger de här sakerna” samt att ”det blir ju merjobb för oss”.

Samtalet framstår inte som en konstruktiv dialog om de av AA upplevda missförhållandena på skolan eller som ett sakligt bemötande från rektorn av den kritik som AA påtalade till Skolinspektionen. De ovan redovisade uttalandena från rektorn förmedlar i stället en kritisk syn på att AA kontaktade Skolinspektionen och framförde synpunkter om skolans verksamhet. Genom uttalandena har rektorn således enligt min mening uttryckt ett missnöje med att AA använde sin yttrandefrihet. Sammantaget har det funnits fog för AA att uppfatta rektorns uttalanden som en tillrättavisning för att hon använt sin yttrandefrihet. Rektorns uttalanden under samtalet med AA har därmed inte varit förenliga med det förbud mot repressalier som följer av 2 kap. 1 § första stycket 1 RF och har inneburit en kränkning av AA:s yttrandefrihet. Rektorn kritiseras för det inträffade.

Skolinspektionens tillsyn syftar till att kontrollera om en verksamhet uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter (se 26 kap. 2 § första stycket och 3 § skollagen [2010:800]). Denna tillsyn är i likhet med annan tillsyn samhällsviktig av flera skäl, bl.a. för att regler ska få genomslag och att allmänhetens förtroende för den granskade verksamheten ska upprätthållas.

En förutsättning för en väl fungerande tillsynsverksamhet är att anställda känner sig fria att kontakta och tala med en tillsynsmyndighet. En arbetsgivare bör enligt min mening i själva verket uppmuntra till detta. Det finns därför skäl att se särskilt allvarligt på kränkningar av yttrandefriheten som har sitt ursprung i att en anställd har talat med en tillsynsmyndighet. Sådana kränkningar riskerar även att i förlängningen leda till att anställda avstår från att vända sig till en tillsynsmyndighet av rädsla för missnöje från ledningens sida.

Vad som i övrigt kommit fram i ärendet ger inte anledning till några uttalanden från min sida.

Ärendet föredrogs av notarien Ellen Johansson. I beredningen deltog även byråchefen Dan Johansson.

Utlänningsärenden

En polis agerade osakligt när en utvisning skulle verkställas

(Dnr 50-2024)

Beslutet i korthet: En polis lämnade oriktiga uppgifter till en enskild i syfte att underlätta verkställigheten av en utvisning. Genom falska förespeglingar om vad saken gällde, förmåddes den enskilde att ta sig till en viss plats där hon omhändertogs av polisen. I dokumentationen av ärendet utelämnades de oriktiga uppgifterna. Enligt JO stred polismannens agerande mot bl.a. regeringsformens krav på saklighet och mot hur en polis ska uppträda enligt polisförordningen. Han kritiseras för detta.

Anmälan

I en anmälan till JO den 2 januari 2024 förde AA fram klagomål mot polisassistenten BB vid gränspolisen, polisregion Väst. Hon uppgav bland annat följande.

BB ringde till henne och berättade att han ringde från polisen med anledning av hennes barn. Hon fick då panik och ställde in ett viktigt möte med socialtjänsten. AA mötte upp BB och dennes kollega och efter att de tagit hennes pass tog de med henne till polisstationen. Väl där berättade BB att han ljugit om att ärendet gällde hennes barn. Istället berättade BB att han kom från gränspolisen.

AA anser att det är väldigt oprofessionellt att en medarbetare vid Polismyndigheten ljuger. Poliser ska vara pålitliga så att människor känner sig trygga med sin tillvaro. Poliser är en del av rättsväsendet och de ska inte ska ljuga. AA har känt ett stort svek efter agerandet.

Utredning

Polismyndigheten (juristen CC) yttrade sig den 10 april 2024 och redovisade bland annat följande.

> Av dokumentationen i ärendet i relevanta delar framgår sammanfattningsvis följande. Den 20 juli 2020 tog Polismyndigheten emot Migrationsverkets beslut om att lämna över AA:s ärende om utvisning till Polismyndigheten för verkställighet i enlighet med 12 kap. 14 § fjärde stycket utlänningslagen (2005:716). Ärendet har hanterades vid Gränspolissektionen i Region Väst.
>
> Den 18 december 2023 beslutade Migrationsverket att inte bevilja AA uppehållstillstånd. Beslutet kunde inte överklagas. I beslutet framgår att AA tidigare hade meddelats ett lagakraftvunnet utvisningsbeslut och att Migrationsverkets beslut att nu inte meddela AA uppehållstillstånd innebar att AA måste lämna Sverige.
>
> Den 19 december 2023 fattades beslut om att AA skulle tas i förvar med stöd av 10 kap. 1 § utlänningslagen. Av beslutet framgår att det var fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett utvisningsbeslut och att det fanns risk för att AA skulle komma att avvika/hålla sig undan. I beslutet angavs att en polispatrull den 19 december 2023 hade sökt efter AA på hennes folkbokföringsadress men att ingen var hemma. Efter telefonkontakt anträffades AA på en annan adress klockan 8.15 och då medtogs

hon till polisstationen för samtal. Förvarsbeslutet är fattat av polisintendenten DD och är föredraget av polisassistenten BB. Samma dag beslutade polisassistenten BB även om omhändertagande av AA:s pass.

Polisassistenten BB upprättade en promemoria daterad den 19 december 2023 med beskrivningen ”anträffande och samtal”. I promemorian har polisassistenten BB bl.a. nedtecknat att AA var efterlyst för verkställande av utvisningsbeslut och att hon anträffades i trapphuset på en viss adress den 19 december 2023 klockan 8.15 efter att samma morgon ha sökts på sin folkbokföringsadress (en annan adress än vid anträffandet) utan att någon öppnade.

Den 14 januari 2024 verkställdes utvisningen av AA.

Synpunkter från befattningshavare med flera

Polisassistenten BB, som är den medarbetare vars agerande har anmälts av AA, har sammanfattningsvis anfört följande. Den 19 december 2023 sökte Polismyndigheten efter AA i syfte att verkställa ett utvisningsbeslut. Migrationsverket hade överlämnat hennes ärende till Polismyndigheten för verkställighet av utvisningsbeslutet eftersom hon bedömdes vara avviken. Många gånger saknas det initialt helt spår efter de personer som Migrationsverket bedömer som avvikna och de adressuppgifter som finns är ofta inaktuella, vilket även visade sig vara aktuellt i AA:s fall. När det gäller det specifika fallet med AA aktuell morgon den 19 december 2023 hade BB information om att AA:s två barn var omhändertagna av socialtjänsten och hade skyddade personuppgifter. Som BB förstod det var omhändertagandet av barnen och de skyddade personuppgifterna en konsekvens av att AA dömts för brott mot sin äldsta dotter (vållande till kroppsskada, grovt brott). Vidare hade polisen uppgifter den aktuella morgonen om att AA skulle bo tillsammans med barnens pappa. Pappan är också dömd för vållande till kroppsskada, grovt brott, mot den äldsta dottern och förekommer även med avsnitt i belastningsregistret gällande misshandel. Pappan förekommer också i utredningsuppgifter gällande hot mot anställda inom socialtjänsten. Dessa hot bedömde BB hörde ihop med omhändertagandet av barnen. BB bedömde också att pappan var motiverad att ställa till det för polisen och möjligen också försvåra för polisen i sökandet efter AA. Utifrån den information BB hade om AA gjorde han en bedömning, grundad i behovs- och proportionalitetsprincipen, av vad som krävdes för att Polismyndigheten skulle kunna lösa uppdraget att verkställa utvisningen av AA. BB har förståelse för att valet av metod utifrån dessa principer inte förändrar AA:s känsla av svek och lögn. Av hänsyn till Gränspolisens fortsatta arbete med verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut vill BB inte kommentera eller vidare beskriva Polismyndighetens val av arbetsmetoder i denna typ av ärenden. BB kan bara konstatera att valet av metod är dynamiskt från fall till fall.

Polisintendenten EE, som är chef för Gränspolissektionen i Region Väst, har också yttrat sig i ärendet, se bilagor [utelämnande här, JO:s anmärkning].

Nationella Operativa Avdelningen har tagit del av utkastet till yttrande och har inga synpunkter. Deras bedömning är att kärnan i ärendet handlar om medarbetarskap och professionalitet. NOA har hänvisat till 1 kap. 6 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning (RPSFS 2014:8 – FAP 638-1, se nedan).

Polisregion Väst samt Gruppen Skiljande Disciplin Region Väst har beretts tillfälle att yttra sig men har inte inkommit med yttrande.

Rättsliga utgångspunkter

Av 1 kap. 9 § regeringsformen (1974:152) framgår att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter

i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

Av 5 § förvaltningslagen (2017:900) framgår att en myndighet i sin verksamhet ska vara saklig och opartisk samt att myndigheten får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot.

Av 8 § 1 stycket polislagen (1984:387) framgår att en polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift ska under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Måste tvång tillgripas, skall detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet skall uppnås.

Av 10 § polisförordningen (2014:1104) framgår att anställda vid Polismyndigheten ska i kontakter med allmänheten med beaktande av omständigheterna och situationen agera så hänsynsfullt som möjligt, visa behärskning och uppträda på ett sätt som inger förtroende.

Av 1 kap. 6 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning (RPSFS 2014:8 – FAP 638-1) framgår att verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning ska genomföras på ett humant och värdigt sätt. Utlänningens grundläggande rättigheter ska tillgodoses och särskild hänsyn ska tas till utlänningens ålder, kön och såväl fysiska som psykiska hälsotillstånd samt till andra omständigheter som kan påverka utlänningen.

Polismyndighetens bedömning

Uppgifterna i anmälan till JO om vad som föregick omhändertagandet och hur verkställigheten genomfördes är i stort förenliga med det som kommit fram i utredningen. Det får således anses vara utrett att polisassistenten BB vid det aktuella telefonsamtalet lämnade felaktiga uppgifter till AA om orsaken till att polisen önskade få kontakt med henne. Det kan vidare antas att AA inte hade medverkat till verkställigheten om hon hade fått information som var sakligt korrekt.

BB har fört fram att han gjorde en bedömning utifrån behovs- och proportionalitetsprincipen, och att han har förståelse för att val av metod utifrån dessa principer inte förändrar AA:s känsla av svek och lögn.

Polismyndigheten ifrågasätter inte svårigheten och komplexiteten i de ärenden där avvikna personer ska eftersökas för verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut. Även om syftet var att underlätta verkställigheten anser Polismyndigheten att BB:s agerande i det här fallet inte var förenligt med regeringsformens krav på saklighet och skyldigheten för en polis att uppträda på ett sätt som inger förtroende. Agerandet kan inte heller anses ha varit förenligt med kraven i föreskrifter och allmänna råd om att verkställighet ska genomföras på ett humant och värdigt sätt.

Av dokumentationen som upprättats går det att utläsa att AA anträffades och omhändertogs av polisen efter en telefonkontakt. Det framgår dock inte vilka uppgifter som lämnades till AA vid telefonsamtalet. Dokumentationen ger således inte en fullständig bild av vad som föregick omhändertagandet, vilket är en brist. Polismyndigheten beklagar det inträffade.

I ett beslut den 23 januari 2025 anförde *JO Per Lennerbrant* följande.

Bedömning

Jag hänvisar till den rättsliga reglering som Polismyndigheten redovisat. Vidare delar jag myndighetens bedömning att det som kommit fram i utredningen i

stort ger stöd till uppgifterna i anmälan. Polisassistenten BB lämnade således oriktiga uppgifter i telefonsamtalet med AA om varför han sökte kontakt med henne. Genom falska förespeglingar om vad saken gällde, förmåddes AA att ta sig till en viss plats där hon omhändertogs av polisen för verkställighet av utvisningen.

Migrationsverket hade bedömt AA som avviken i juli 2020 eftersom en kallelse om återvändandeprocessen kommit i retur. Vid tidpunkten för verkställigheten fanns dock en uppgift hos Polismyndigheten om var AA bodde. AA kunde visserligen inte påträffas på sin folkbokföringsadress men det har inte förts fram att hon i december 2023 höll sig undan eller av något annat skäl var svår att få tag på. Dessutom hade sökandet efter AA påbörjats först samma morgon som telefonsamtalet ägde rum.

BB har i den upprättade dokumentationen inte nedtecknat vad som sas i telefonsamtalet. Istället anges att AA ”anträffas” på en viss adress efter en telefonkontakt. Dokumentation har således inte på ett korrekt sätt avspeglat vad som föregick omhändertagandet av AA.

Vad BB fört fram kan inte anses vara godtagbara skäl för hans handlande. Hans agerande har varit i strid med regeringsformens krav på saklighet, polisförordningens bestämmelse om hur en polisman ska uppträda samt med Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om att verkställigheten ska genomföras på ett humant och värdigt sätt. BB förtjänar kritik för detta.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Karin Hallåker. I beredningen deltog även byråchefen Sara Johannesson.

Uttalanden om Migrationsverkets handläggning av ärenden om dröjsmålstalan enligt 12 § förvaltningslagen efter att en domstol förelagt verket att snarast avgöra ett ärende

(Dnr 7753-2024, 8834-2024, 9197-2024)

Beslutet i korthet: I beslutet uttalar sig JO om Migrationsverkets handläggning av ärenden om dröjsmålstalan enligt förvaltningslagen efter att en domstol förelagt verket att snarast avgörande ett ärende. Utredningen visar att Migrationsverket har ett stort antal sådana ärenden som myndigheten inte handlägger inom en godtagbar tid.

JO konstaterar att detta i praktiken innebär att många domstolsavgöranden inte följs, vilket riskerar att på ett mer generellt plan påverka respekten för domstolars avgöranden och ytterst tilliten till den offentliga förvaltningen. JO understryker att det är mycket angeläget att Migrationsverket kommer tillrätta med den oacceptabla situationen. JO överlämnar en kopia av beslutet till regeringen för kännedom.

JO har även granskat tre enskilda ärenden där en domstol förelagt Migrationsverket att snarast avgöra ärendet. Migrationsverket får allvarlig kritik för att några egentliga handläggningsåtgärder inte vidtogs i ärendena under många månader.

Anmälningarna

AA anmälde i september 2024 Migrationsverket för att hans ärende om förnyelse av uppehållstillstånd inte hade avgjorts, trots att en migrationsdomstol i mars 2024 förelade verket att snarast avgöra ärendet.

BB och CC anmälde i oktober 2024 Migrationsverket för att inte ha avslutat deras ärenden om medborgarskap. En migrationsdomstol förelade i november 2022 myndigheten att avgöra BB:s ärende snarast och i november 2023 meddelande en domstol motsvarande föreläggande i CC:s ärende.

Utredning

JO hämtade in handlingar och begärde därefter att Migrationsverket skulle yttra sig över anmälningarna samt besvara ett antal frågor om hanteringen när en domstol har förelagt myndigheten att snarast avgöra ett ärende.

I ett yttrande den 22 januari 2025 redovisade Migrationsverket (rättschefen DD) bl.a. följande [*rubrikerna är tillagda av JO*].

Generella upplysningar

Inom samtliga ärendeslag är begäran om avgörande prioriterade. När domstolen har avgjort målet överlämnas domen till någon av myndighetens förvaltningsprocessenheter, vilka därefter informerar berörd enhet om domen. Vad gäller hanteringen av dessa ärenden hanteras de olika beroende på vilket ärendeslag som berörs och var i processen ärendet befinner sig. Generellt kan myndigheten förmedla att om ärendet har en handläggare informeras handläggaren om att domstolen förelagt myndigheten att snarast avgöra ärendet, varefter handläggaren ansvarar för att driva ärendet framåt.

Om ärendet däremot inte har en handläggare fördelas ärendet ut till en handläggare med en notering om aktuell prioritering i syfte att säkerställa att ärendet drivs framåt. Handläggaren ansvarar för att genomföra aktuella handläggnings- och kompletteringsåtgärder och därefter fatta beslut när myndigheten har ett fullständigt beslutsunderlag ... Teamledare tar fram statistik på aktuella och andra ärenden och följer upp ärendehanteringen med respektive handläggare.

[– – –]

Om det i ett ärende rörande begäran att avgöra ett ärende finns ett bifall från migrationsdomstol är detta en av flera faktorer som Migrationsverket har att beakta vid prioriteringen av ett ärende.

Ärenden om medborgarskap

[…] merparten av de cirka 82 000 medborgarskapsärenden som avgjordes år 2024 har varit föremål för prövning rörande begäran om avgörande enligt 12 § FL [*förvaltningslagen, JO:s anm.*]. […] Aktuella medborgarskapsärenden kan därför … inte prioriteras på samma sätt som i övriga processer.

[…] Ärenden med föreläggande från domstol har högst prioritet och fördelas skyndsamt ut för handläggning. Migrationsverket bedömer att en stor andel av de aktuella 6 277 ärendena har avgjorts under tertial 1 2025. Det är myndighetens plan att kunna avgöra majoriteten av samtliga ärenden senast den 30 juni 2025. … Migrationsverket planerar att öka resurserna inom medborgarskapsprocessen under 2025…

Begäran om statistik

På grund av utformningen av Migrationsverkets statistiksystem kan myndigheten inte ta fram statistik över ärenden där domstolen har bifallit en överklagan av begäran om att avgöra ett ärende enligt 12 § FL. … myndigheten har ingen statistik över när domstolen avgjorde ärendet vilket medför att det föreligger försvårande omständigheter vad gäller prioriteringar inom denna ärendekategori. […] Med anledning av förfrågan har Migrationsverkets statistikenhet delvis manuellt tagit fram den statistik som framgår i detta remissvar […]. Det är således inte möjligt för enheterna att löpande ta fram statistik över vilket ärende som ska prioriteras framför ett annat ärende där domstolen bifallit överklagan.

Migrationsverket redovisade antalet öppna ärenden per den 31 oktober 2024 där en domstol förelagt verket att avgöra ärendet snarast. Inom parentes anges hur många dagar som hade gått i genomsnitt sedan föreläggandet.

- Medborgarskap: 6 277 ärenden (163 dagar)
- Uppehållstillstånd p.g.a. anknytning: 390 förstagångsansökningar (184 dagar), 37 förlängningsansökningar (243 dagar)
- Uppehållstillstånd p.g.a. arbete: 101 förstagångsansökningar (218 dagar), 252 förlängningsansökningar (234 dagar)
- Uppehållstillstånd p.g.a. skydd: 5 förstagångsansökningar (306 dagar), 61 förlängningsansökningar (330 dagar)

AA:s, BB:s och CC:s ärenden

Det övervägande skälet till att AA:s asylärende saknar handläggningsåtgärder under åtta månader är att enhetens äldsta ärenden har prioriterats med följden att aktuellt ärende inte prioriterats. Det är angeläget att avgöra också denna ärendegrupp trots att det inte finns ett bifall på en begäran om avgörande.

Anledningen till den långa handläggningstiden i BB:s och CC:s medborgarskapsärenden är resursbrist inom medborgarskapsprocessen samt det stora antalet begäranden om avgörande som kommit in. I BB:s ärende har därtill den mänskliga faktorn påverkat fördelningen vilket medfört att handläggaren inte haft kännedom om ärendet. Migrationsverket beklagar de långa handläggningstider och olägenheter som drabbat AA, BB och CC.

I ett beslut den 23 september 2025 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättslig reglering

Om ett ärende som har inletts av en enskild part inte har avgjorts i första instans senast inom sex månader får parten skriftligen begära att myndigheten ska avgöra ärendet, s.k. dröjsmålstalan. Om begäran avslås får beslutet överklagas. (12 § förvaltningslagen)

Anser domstolen efter ett överklagande att beslutsmyndigheten har dröjt med sitt avgörande i onödan ska domstolen förelägga myndigheten att avgöra det ärende som överklagandet avser snarast eller inom den tid som överinstansen bestämmer. Ett beslut om föreläggande innebär att det ställs särskilda krav på myndigheten att prioritera handläggningen för att undvika ytterligare fördröjningar i ett ärende där avgörandet redan fördröjts oskäligt länge. (49 § förvaltningslagen och prop. 2016/17:180 s. 338.)

Bedömning

De granskade ärendena

Min granskning av AA:s, BB:s och CC:s ärenden avser endast Migrationsverkets handläggning efter det att en migrationsdomstol förelagt myndigheten att snarast avgöra respektive ärende.

Jag har i en tidigare granskning kritiserat Migrationsverket för att ingen åtgärd vidtagits under tre månader efter ett föreläggande från en domstol att snarast avgöra ärendet. Verket hade därmed inte säkerställt att ärendet prioriterades på det sätt som krävs med hänsyn till syftet med 12 § förvaltningslagen. (Beslut den 20 oktober 2020, dnr 3075-2019.) I ett annat beslut har jag uttalat att ett ärende borde ha prioriterats och avgjorts inom någon eller några månader efter föreläggandet från domstolen (beslut den 28 oktober 2024, dnr 430-2024).

Av utredningen framgår att de nu aktuella ärendena låg hos Migrationsverket utan några egentliga handläggningsåtgärder under många månader, trots föreläggande från domstol. I AA:s ärende tog det nästan nio månader innan en muntlig utredning genomfördes. BB:s ärende föredrogs först efter 23 månader vilket därefter medförde att kompletteringar från andra myndigheter begärdes in. Enligt dagboksbladet i CC:s ärende vidtogs ingen åtgärd under nästan ett år. Vid tidpunkten för Migrationsverkets yttrande till JO hade endast CC:s ärende avgjorts.

Som skäl för att ärendena legat utan åtgärder har Migrationsverket hänvisat till den stora mängden ärenden där en begäran gjorts och att samtliga dessa måste prioriteras, samt till resursbrist. Myndigheten har också uppgett att det är angeläget att prioritera även de allra äldsta ärendena trots att ett föreläggande från domstol inte finns.

Av instansordningen följer att en underinstans ska följa överinstansens avgörande och lojalt tillämpa det som sägs där. Detta var också något som betonades i förarbetena till 12 § förvaltningslagen (prop. 2016/17:180 s. 128). Det som Migrationsverket fört fram är inte godtagbara skäl för att inte följa ett föreläggande från en domstol. Även om Migrationsverket beaktar föreläggandet i sin prioritering av ärenden och avgör ärendet så snart det enligt verkets uppfattning är möjligt kan hanteringen inte anses motsvara vad domstolen avsett med föreläggandet. Myndigheten förtjänar allvarlig kritik för den passiva handläggningen.

Tilliten till den offentliga förvaltningen riskeras om ett avgörande från en domstol inte följs

Syftet med regleringen om dröjsmålstalan är att stärka enskildas möjligheter att få en effektiv prövning av frågan om ett slutligt avgörande i ett förvaltningsärende som uppehållits oskäligt länge. Om längre förseningar blir vanligt förekommande kan handläggningen i förlängningen även undergräva allmänhetens förtroende för den offentliga förvaltningen i stort. (Prop. 2016/17:180 s. 105 och 107.)

Av Migrationsverkets yttrande och anmälningar som JO tar emot från enskilda framgår att de granskade ärendena endast är ett urval av ett stort antal liknande fall där Migrationsverket inte handlägger ärendet inom en godtagbar

tid efter ett föreläggande från en domstol. Kategorin medborgarskap har flest öppna ärenden med ett sådant föreläggande.

Det är givetvis av stor betydelse att den som ansökt om medborgarskap eller uppehållstillstånd får ett beslut från Migrationsverket inom rimlig tid. Samtidigt är jag medveten om att Migrationsverket under många år har haft problem med långa handläggningstider i dessa ärendetyper (t.ex. JO 2024 s. 420, dnr 8819-2023 m.fl.). Myndighetens handläggning har vidare påverkats av att dröjsmålstalan förts i ett betydande antal fall och att talan ofta resulterat i ett föreläggande från en domstol om att snarast avgöra det enskilda ärendet (t.ex. JO 2022/23 s. 481, dnr 6744-2020).

Även med beaktande av omständigheterna hos Migrationsverket kan det inte accepteras att verket i så många enskilda ärenden inte följer ett föreläggande från en domstol. Jag ser det dock inte som att Migrationsverket medvetet trotsar domstolens förelägganden på grund av att myndigheten inte delar domstolens uppfattning. Det framstår i stället som att verket ser sig tvunget att hantera avgörandena på detta sätt till följd av svårbemästrade konsekvenser med anledning av den stora ärendemängden. Agerandet får dock i praktiken ändå konsekvensen att ett domstolsavgörande inte följs, något som självfallet inte kan godtas. Effekten är inte heller begränsad till hanteringen av enskilda ärenden utan riskerar att på ett mer generellt plan påverka respekten för domstolars avgöranden och ytterst tilliten till den offentliga förvaltningen. Det är således mycket angeläget att Migrationsverket kommer tillrätta med den oacceptabla situationen.

Med anledning av vad som kommit fram i granskningen överlämnar jag en kopia av beslutet till regeringen för kännedom.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Johanna Cervin-Ellqvist. I beredningen deltog även byråchefen Sara Johannesson.

Ny granskning av Migrationsverkets hantering av dröjsmålstalan enligt 12 § förvaltningslagen i medborgarskapsärenden

(Dnr 9043-2024)

Beslutet i korthet: JO har tidigare kritiserat Migrationsverket för att myndigheten använde en automatiserad hantering av dröjsmålstalan enligt 12 § förvaltningslagen i medborgarskapsärenden, där utgången var bestämd på förhand och alltid blev att talan avslogs. Besluten uppfyllde inte heller förvaltningslagens krav på motivering.

JO har gjort en ny granskning av Migrationsverkets hantering av dröjsmålstalan. Av utredningen framgår att det numera görs en första sortering varvid alla ärenden som kan avgöras inom fyra veckor fångas upp. Även ärenden som myndigheten bedömer är väsentligt försenade enligt 11 § FL tas undan för manuell hantering. Motiveringen av avslagsbesluten är visserligen knapphändig, men innehåller den information Migrationsverket har om anledningen till dröjsmålet i det enskilda fallet. JO bedömer att hanter-

ingen sammantaget får anses utgöra en tillräcklig prövning av om det individuella ärendet uppehålls i onödan. Den får därför, även om det rör sig om ett gränsfall, godtas.

JO kritiserar Migrationsverket för att i ett anmält fall endast ha skickat beslutet om avslag till sökandes folkbokföringsadress och inte till ombudet. JO uttalar att det är oacceptabelt att automatiskt fattade beslut inte skickas till ombud och förutsätter att Migrationsverket säkerställer att handlingar kommuniceras med ombud i de fall det ska ske.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 11 oktober 2024 förde AA fram klagomål mot Migrationsverket. Anmälan avsåg att Migrationsverket använde en automatiserad behandling i medborgarskapsärenden som medförde att det rutinmässigt skickades icke-individualiserade avslagsbeslut till de som begärt ett avgörande enligt 12 § förvaltningslagen. Detta strider enligt AA mot uttalanden från JO. Anmälan avsåg också att ett sådant beslut inte hade skickats till AA i egenskap av ombud för BB, utan endast till BB personligen.

Utredning

JO begärde in dagboksblad i ärendet från Migrationsverket. JO begärde därefter att myndigheten skulle yttra sig över anmälan. JO begärde även att Migrationsverket skulle redogöra för i vilken utsträckning och under vilka förutsättningar myndigheten använder sig av en automatiserad hantering av framställningar enligt 12 § förvaltningslagen samt hur detta förhåller sig till uttalandena i JO 2022/23 s 481, dnr 6744-2020.

Migrationsverket (rättschefen CC) yttrade den 21 januari 2025 bl.a. följande.

> Beslutet om att avslå begäran om avgörande fattades genom en automatiserad handläggning. Beslutet motiverades på följande sätt. Ett beslut om svenskt medborgarskap är oåterkalleligt varför Migrationsverket lägger stor vikt vid att beslut inte fattas utan att samtliga krav kontrolleras noggrant. För att kunna kontrollera samtliga krav behöver Migrationsverket i utredningen av din ansökan om svenskt medborgarskap göra en kontroll av dina tidigare handlingar och uppgifter hos Migrationsverket samt inhämta information från andra myndigheter. Migrationsverket har inte hunnit sammanställa all nödvändig information inom fyra veckor och avslår därför din begäran.
>
> Ombudet erhöll inte beslutet eftersom de automatiserade besluten alltid går till folkbokföringsadressen. Endast manuellt fattade beslut kan skickas till andra adresser.
>
> [– – –]
>
> ### *Migrationsverkets handläggningsprocess av begäran om avgörande i medborgarskapsärenden*
>
> Dag ett när ett ärende om begäran om avgörande enligt 12 § förvaltningslagen (dröjsmålstalan) inkommer till medborgarskapsenheterna sker registrering. Därefter genomförs kontrollslagningar och en begäran om att inkomma med hemlandspass, främlingspass, resedokument och uppehålls-

kort skickas till den sökande. När handlingen inkommer och svar på kontrollslagningar mottagits fördelas ärendet skyndsamt till en handläggare som påbörjar handläggningen och skickar ut eventuell kompletteringsbegäran.

Att få svar på kontrollslagningar tar i regel 48 timmar och en identitetshandling inkommer i regel inom 7-14 kalenderdagar. Eventuell handläggningsåtgärd vidtas inom 1-2 kalenderdagar och sedan är fatalietiden åtminstone 14 kalenderdagar, men för att sökande ska hinna inkomma med det underlag Migrationsverket begär är den i regel 21 kalenderdagar. Saknas det kompletteringsbehov och ärendet är beslutsklart, lägger handläggaren upp ett utkast själv eller efter föredragning för en beslutsfattare. Återkopplingstiden är upp till 14 kalenderdagar.

Automatiska beslut fattas när 28 kalenderdagar passerat. Besluten skickas till folkbokföringsadressen. Endast om det finns skyddade personuppgifter eller om ärendet avgörs inom 28 kalenderdagar upprättas beslutet manuellt. Motiveringen av de automatiska besluten skiljer sig mellan de ärenden som är fördelade enligt ovan till handläggare från de, som ej hunnit fördelas ut för handläggning. Av beslutsmotiveringen framgår om handläggning påbörjats eller ej. Oavsett om det automatiska beslutet med beslutsmotivering går ut till sökanden, har denne i de flesta fall redan fått en återkoppling om att handläggning påbörjats i dennes ärende i samband med att kompletteringsbegäran eller begäran om att inkomma med passhandling skickats till sökande.

Migrationsverkets bedömning av automatiseringen

Migrationsverkets höga balanser i vissa ärendeslag medför att få ärenden avgörs inom 6 månader från ansökan. Förvaltningslagen öppnar då för att begäran om avgörande kan lämnas in, vilket också sker i merparten av de öppna ärendena. Denna ökning av arbetsuppgifter har krävt att Migrationsverket vidtagit olika åtgärder för att inte handläggningstiderna ska öka ytterligare. Automatisering av beslut i begäran om avgörande är en åtgärd. Efter JO:s beslut (JO 6744-2020) har Migrationsverket ändrat handläggningen vid begäran om avgörande och justerat beslutsmotiveringarna i automatiseringsbesluten.

[– – –]

Vid årsskiftet fanns 88 800 öppna medborgarskapsärenden …och det hade inkommit begäran om avgörande i merparten av de ärenden som hade en handläggningstid som översteg 6 månader.

Det finns ingen lagstadgad handläggningstid i medborgarskapsärenden. Någon underrättelseskyldighet enligt 11 § förvaltningslagen har därför inte inträtt 6 månader efter ansökan.

[– – –]

Även om det automatiserade förfarande, som används idag, har standardiserade texter så föregås det av en sortering av ärendena. Ärenden som kan beslutas inom fyra veckor tas undan för beslut. Övriga ärenden, där det inte finns något särskilt att påtala på grund av att de inte är väsentligen försenade, avslås automatiskt med en standardiserad text där det framgår om handläggningen påbörjats eller ej. Ofta påbörjas handläggningen redan innan avslagsbeslutet meddelats för att inte förlänga tiden i onödan.

Migrationsverket anser att nuvarande rutiner för användning av automatiserade beslut är acceptabla och nödvändiga eftersom handläggningsbalansen i medborgarskapsärenden är så omfattande.

Det aktuella medborgarskapsärendet avgjordes 8 månader och 13 dagar efter ansökan, vilket är i enlighet med 9 § förvaltningslagen. Ärendet är inte heller väsentligen försenat såsom anges i 11 § förvaltningslagen. Eftersom ärendet inte varit väsentligen försenat och det krävdes ytterligare handlägg-

ningsåtgärder innan beslut kunde fattas fanns det inte grund för att bevilja enligt 12 § förvaltningslagen när fyra veckor gått från ansökan.

Förvaltningslagen öppnar i 28 § upp för möjligheten att använda sig av automatiserade beslut. Det kan inte vara lagstiftarens avsikt att myndigheten i samtliga ärenden som inte är väsentligen försenade ska lägga ned arbetstid på att skriva noggrant motiverade individuella beslutsmotiveringar när det inte är möjligt att fatta beslut inom fyra veckor.

AA kommenterade yttrandet.

I ett beslut den 24 september 2025 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättslig reglering

Av 9 § förvaltningslagen (FL) framgår att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Enligt 11 § FL ska en myndighet om den bedömer att avgörandet i ett ärende som har inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat, underrätta parten om detta. I en sådan underrättelse ska myndigheten också redovisa anledningen till förseningen.

I 12 § FL regleras möjligheten för en enskild att föra en s.k. dröjsmålstalan. Om ett ärende som har inletts av en enskild part inte har avgjorts i första instans senast inom sex månader, får parten skriftligen begära att myndigheten ska avgöra ärendet. Myndigheten ska inom fyra veckor från den dag då en sådan begäran kom in antingen avgöra ärendet eller i ett särskilt beslut avslå begäran. Ett avslagsbeslut kan överklagas.

Enligt 14 § första stycket FL får den som är part i ett ärende som ombud eller biträde anlita någon som är lämplig för uppdraget. I de fall den enskilde har anlitat ombud för att företräda honom eller henne ska myndigheten i första hand skicka handlingar i ärendet, t.ex. kommuniceringsbrev och beslut, till ombudet och inte till den enskilde. JO har även uttalat att myndigheter som huvudregel bör välja ombudet som delgivningsmottagare. (Se bl.a. JO 2020/21 s. 561, dnr 5014-2018.)

Enligt 23 § första stycket FL ska en myndighet se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.

Ett beslut kan enligt 28 § första stycket FL fattas av en befattningshavare ensam eller av flera gemensamt eller automatiserat.

I 32 § FL finns ett krav på klargörande motivering och där anges bl.a. att ett beslut ska innehålla vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

Bedömning

Min tidigare granskning

I anmälan görs gällande att Migrationsverket, trots tidigare kritik från min sida, åter har börjat använda sig av en automatiserad behandling i medborgskapsärenden och rutinmässigt skickar icke-individualiserade avslagsbeslut vid en begäran avgörande enligt 12 § FL.

Min kritik avsåg en hantering hos Migrationsverket som innebar att ingen individuell bedömning gjordes av en dröjsmålstalan. Utgången var bestämd på

förhand och blev alltid att begäran avslogs. De automatiskt fattade besluten uppfyllde inte kravet på motivering i 32 § FL eftersom de inte innehöll någon redogörelse för de omständigheter som hade varit avgörande för Migrationsverkets ställningstagande. Endast ett fåtal ärenden fördelades till en handläggare för en individuell prövning. Jag uttalade att Migrationsverkets hantering inte kunde ses som något annat än ett kringgående av regleringen i 12 §, eftersom den enskilde inte fick den effektiva prövning av om ärendet uppehålls i onödan som lagstiftaren avsett.

Det framgick dock av utredningen att Migrationsverket sedan september 2021 börjat hantera framställningar enligt 12 § FL på ett delvis annat sätt. De förändringar som genomförts innebar bl.a. att det gjordes en inledande granskning och att de ärenden som bedömdes kunna avgöras inom fyra veckor sorterades ut. För de ärenden som vid den inledande granskningen ansågs kräva ytterligare utredning och därför initialt skulle ligga kvar i balans hade det tagits fram en klargörande beslutsmotivering. Jag såg positivt på förändringen och uttalade att jag skulle fortsätta att följa hur Migrationsverket hanterar framställningar enligt 12 § FL. (JO 2022/23 s. 481, dnr 6744-2020.)

Bedömning av den nuvarande hanteringen av dröjsmålstalan och automatiskt beslutsfattande

Av utredningen framgår att handläggningen av dröjsmålstalan numera huvudsakligen sker enligt den ordning som Migrationsverket införde hösten 2021. Det görs således en första granskning och alla ärenden som kan avgöras inom fyra veckor sorteras ut. Även ärenden som myndigheten bedömer vara väsentligt försenade enligt 11 § FL tas undan för manuell hantering.

Den automatiserade hanteringen synes alltså vara begränsad till avslagsbeslut som fattas i ärenden som inte fångas upp vid den inledande sorteringen. Det rör sig här alltså om ärenden som verket bedömer inte är väsentligt försenade enligt 11 § FL. Det ligger utanför min utredning huruvida Migrationsverkets bedömning i det avseendet ligger i linje med lagstiftarens avsikt med 11 § FL.

Enligt vad som kommit fram så är motiveringen i dessa ärenden i princip begränsad till upplysningar om att Migrationsverket behöver göra noggranna kontroller i ärenden om medborgarskap och att begäran avslås eftersom myndigheten inte hunnit sammanställa all nödvändig information inom fyra veckor.

Det kan diskuteras om Migrationsverkets hantering och beslutens utformning lever upp till lagstiftarens intentioner med dröjsmålstalan. I förarbetena understryks särskilt vikten av att beslut om avslag på en begäran om avgörande enligt 12 § FL förses med en klargörande motivering. En del i detta är att när myndigheten anger skälen för att ärendet inte kan avgöras måste den också överväga när ett avgörande kan beräknas ske. Det förutsätter att myndigheten gör klart för sig hur den bör gå vidare för att nå målet att kunna avsluta ärendet så snabbt och enkelt som möjligt. (Prop. 2016/17:180 s. 114 f.) Med den ordning som Migrationsverket tillämpar får ett stort antal beslut endast en relativt knapphändig motivering och det framstår som att det i många ärenden inte finns utrymme för att göra mer än en översiktlig bedömning.

Samtidigt är det sannolikt ofta så att den motivering som lämnas innehåller de huvudsakliga skälen till varför ärendet ännu inte avgjorts. Myndigheten har alltså typiskt sett inte någon ytterligare information att lämna, som på ett bättre sätt kan förklara för den enskilde varför ärendet inte avgjorts. Informationen är i den betydelsen således korrekt och det kan hävdas att den är så klargörande som det är möjligt. Vidare får det i den inledande sorteringen anses ligga ett visst mått av individuell bedömning i varje ärende, vilket är ett viktigt moment för att myndigheten ska skapa sig en bild av hur ärendet fortsättningsvis ska hanteras (a. prop. s. 115). Med beaktande av detta anser jag att det inte har någon självständig betydelse att själva beslutsfattandet görs på ett automatiserat sätt.

Den beskrivna hanteringen hos Migrationsverket får sammantaget anses utgöra en tillräcklig prövning av om det individuella ärendet uppehålls i onödan (a. prop. s. 105 och s. 109). Hanteringen får därför, även om det rör sig om ett gränsfall, godtas.

Beslut ska kommuniceras med ombud

I de fall en enskild har anlitat ett ombud ska myndigheten som utgångspunkt skicka handlingar i ärendet, t.ex. beslut, till ombudet och inte till den enskilde.

Migrationsverket har angett att automatiskt fattade beslut alltid skickas till folkbokföringsadressen och att endast manuellt fattade beslut kan skickas till andra adresser. Begränsningar i Migrationsverkets ärendehanteringssystem är inte ett giltigt skäl för att inte skicka ett beslut till den enskildes ombud. Det är givetvis oacceptabelt att myndigheten inte skickar beslut till ombud.

Utredningen visar att beslutet att avslå BB:s dröjsmålstalan enligt 12 § FL inte skickades till AA som var ombud i ärendet. Migrationsverket kritiseras för detta. Migrationsverket behöver vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att handlingar kommuniceras med ombud i de fall det ska ske.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Hanna Hansson. I beredningen deltog även byråchefen Sara Johannesson.

Uttalanden om vilka krav på utformningen av partsbesked om återbetalning av utbetald ersättning som följer av serviceskyldigheten

(Dnr 9383-2024)

Beslutet i korthet: JO har granskat utformningen av meddelanden om återbetalning som Migrationsverket har skickat till enskilda som fått dagersättning utbetald. JO har kommit fram till att meddelandena är s.k. partsbesked och gör i beslutet uttalanden om vilka krav som därmed följer av serviceskyldigheten i förvaltningslagen.

JO framhåller bl.a. att en myndighet som uppmanar en enskild att göra en återbetalning behöver förklara sitt ställningstagande och att den enskilde enkelt ska kunna förstå varför myndigheten anser att det finns en betalningsskyldighet. Det behöver även framgå att det handlar om myndighetens

uppfattning och att saken inte är slutligt avgjord. Begäran får inte kunna förväxlas med ett beslut varigenom myndigheten ålägger den enskilde att betala tillbaka ett visst belopp.

JO kritiserar Migrationsverket för att meddelandena inte levt upp till kraven som serviceskyldigheten ställer vid myndighetens kontakter med enskilda.

Anmälan

I en anmälan till JO förde AA och BB fram klagomål mot Migrationsverket för hur myndigheten utformat meddelanden om återbetalning av utbetald dagersättning som hade skickats till enskilda. De bifogade ett exempel på ett meddelande som hade skickats ut och förde fram bl.a. följande.

Meddelandena innehåller information om ”möjlighet att göra återbetalning” och instruktioner om hur den enskilde då ska gå till väga. Det handlar inte om återkravsbeslut som den enskilde har skyldighet att rätta sig efter men informationen i meddelandena måste för den enskilde framstå som en uppmaning till betalning. En upplysning om att den enskilde kan dömas för bidragsbrott är formulerad på ett sätt som förstärker bilden av att den enskilde måste rätta sig efter meddelandet.

Eftersom meddelandet kan uppfattas som ett bindande beslut för den enskilde, eller i alla fall påverkar dennes situation på ett inte obetydligt sätt, borde det innehålla en klargörande motivering. Det konstateras att den enskilde har fått en felaktig utbetalning men hänvisas inte till den lagstiftning som behandlar rätten till dagersättning. Det gör det svårt att avgöra varför utbetalningen varit felaktig. Vidare verkar det inte finnas någon utredning avseende omständigheter som kan innebära att den enskilde inte behöver betala tillbaka ersättningen.

Utredning

JO begärde att Migrationsverket skulle yttra sig över anmälan. JO begärde också att Migrationsverket skulle besvara vissa frågor, bl.a. i vilken utsträckning meddelanden om återbetalning av aktuellt slag hade skickats ut under åren 2023 och 2024.

Migrationsverket (rättschefen) yttrade sig den 18 mars 2025. Migrationsverket redogjorde för handläggningen i ärendet gällande den person som det till anmälan bifogade meddelandet hade skickats till (i JO:s beslut benämnd CC) och för rättslig reglering om rätt till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Verket förde vidare fram bl.a. följande.

Under 2023 och 2024 har sammanlagt 4 525 brev av aktuellt slag skickats till enskilda. Innehållet i det meddelande som bifogats anmälan är representativt för de meddelanden som har skickats ut. Det följer den mall som är upprättad på myndigheten och finns i ärendehanteringssystemet. Meddelandet är inte ett beslut om återkrav utan ett sätt att informera den enskilde om vad som skett samt ge möjlighet att återbetala beloppet som gått ut felaktigt. Det är ett sätt att uppfylla kravet i 6 § förvaltningslagen. Det är också ett steg i att hantera frågan

om eventuellt bidragsbrott, vilket följs av vidare utredning och eventuell kommunicering med den enskilde. Handläggningen kan variera beroende på ärendetyp och grund för avslag samt hur den felaktiga utbetalningen skett.

Migrationsverket bifogade bl.a. en rutinbeskrivning gällande hantering av återbetalning av felaktig utbetalning. Verket bifogade också en dokumentmall för den aktuella meddelandetypen, med i huvudsak följande innehåll.

> [– – –]
> Dokumentrubrik: **Meddelande om återbetalning av felaktig utbetalning**
> […]
> Du har under perioden DAG MÅNAD ÅR till och med DAG MÅNAD ÅR fått en felaktig utbetalning från Migrationsverket. Du har erhållit dagersättning med X kronor per dag trots att du //har haft egna medel i form av FRITEXT/har flyttat till en egen adress och därmed har rätt till en lägre ersättning/inte längre har rätt till bistånd enligt LMA/ditt/dina barn fått felaktigt utbetald dagersättning då du har haft egna medel att förfoga över/*annan anledning*//.
> FRITEXT (Beskriv vad som har hänt)
> Du har totalt erhållit X kronor för mycket.
> Du har möjlighet att göra en återbetalning av den ersättning som du har fått felaktigt. Då behöver du göra följande:
> Betala in det felaktiga beloppet på Migrationsverkets bankgironummer … Under meddelande skriver du ÅTERBET och ditt beteckningsnummer …
> Skicka sedan in kontoutdrag eller kvitto på inbetalningen till XX (aktuell enhet) snarast efter att inbetalning är genomförd.
> *(Nedanstående text ska tas bort om sökande **inte** orsakat den felaktiga utbetalningen)*
> Du är skyldig att meddela Migrationsverket sådana ändringar gällande din inkomst och andra förhållanden som kan påverka rätten till, eller storleken, på dagersättningen. En person som medvetet eller genom grov oaktsamhet lämnar en oriktig uppgift, eller låter bli att anmäla ändrade förhållanden, och på så sätt får mer pengar från Migrationsverket än personen har rätt till, kan dömas för bidragsbrott. Migrationsverket har som myndighet en skyldighet enligt lag att göra en polisanmälan vid misstanke om brott. Detta gäller oavsett om pengarna betalas tillbaka eller inte.
> Om du har några frågor kan du kontakta Migrationsverket … på telefonnummer
> […]

Migrationsverket redovisade bl.a. följande bedömning.

Handläggningen av ärendet gällande CC har skett i enlighet med Migrationsverkets rutiner. I samband med att Migrationsverket återkallat beslutet att bevilja CC dagersättning har han erbjudits att betala tillbaka den dagersättning som felaktigt utgått till honom. Av meddelandet framgår anledningen till den felaktiga utbetalningen och hur beloppet har räknats fram. Beloppet avser inte en misstagsbetalning, utan dagersättning som grundat sig på en ansökan från CC. Förutsättningarna för att få ersättningen har varit kända för honom och han har intygat att uppgifterna som han lämnat är riktiga. Vidare har han varit skyldig att meddela om hans ekonomiska situation förändras.

I ett beslut den 27 november 2025 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättslig reglering m.m.

Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) innehåller bestämmelser om bistånd i form av bl.a. dagersättning till utlänningar som omfattas av lagen.

I 6 § förvaltningslagen regleras myndigheters serviceskyldighet. Där anges att en myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet samt utan onödigt dröjsmål.

En utgångspunkt för förvaltningslagen är att den moderna förvaltningen bör präglas av ett tydligt medborgarperspektiv med högt ställda krav på god service. Ett effektivt och rättssäkert förfarande tillsammans med myndigheternas förmåga att även i övrigt ge god service till enskilda är av avgörande betydelse för allmänhetens tilltro till förvaltningen. (Prop. 2016/17:180 s. 20 f.)

Bedömning

Utgångspunkter

Av utredningen framgår att Migrationsverket under åren 2023 och 2024 har skickat ut ett stort antal meddelanden till enskilda som verket ansett har fått felaktigt utbetalt bistånd enligt LMA.

LMA innehåller inga bestämmelser om återkrav av dagersättning eller annat bistånd som har betalats ut enligt lagen. Migrationsverket har också förklarat att meddelandena inte är formella beslut om återkrav utan endast information.

Min granskning tar sikte på utformningen av dessa meddelanden. Vid bedömningen har jag utgått från både Migrationsverkets dokumentmall för meddelandetypen och det exempel som bifogats anmälan, som enligt verket är representativt för hur kommunikationen med enskilda sett ut.

Meddelandena utgör partsbesked om återbetalning

Även när det saknas särskilda föreskrifter om återkrav kan det finnas möjlighet för en myndighet att på civilrättslig grund begära återbetalning av medel som myndigheten anser har betalats ut felaktigt. Det finns inga generellt tillämpliga regler i författning om hur en sådan begäran ska utformas. I normalfallet torde det handla om ett s.k. partsbesked. Ett partsbesked är inte ett rättsligt bindande beslut utan förmedlar endast myndighetens syn på hur frågan bör bedömas vid en eventuell prövning (t.ex. prop. 2016/17:180 s. 260).

Jag kan konstatera att de aktuella meddelandena inleds med rubriken ”Meddelande om återbetalning av felaktig utbetalning”. Både rubriken och texten i övrigt förmedlar att den enskilde har fått en utbetalning som han eller hon inte haft rätt till. Det finns visserligen inte något entydigt krav på återbetalning men det ligger nära till hands att förstå saken som att myndigheten anser att pengarna ska betalas tillbaka. Det lämnas också en instruktion om hur den enskilde ska gå till väga för att göra detta. Även om det anges att den enskilde har en ”möjlighet” att göra en återbetalning är helhetsintrycket att det är fråga om en betalningsuppmaning. Jag delar därför inte Migrationsverkets uppfattning att

det rört sig om endast information. Jag uppfattar i stället meddelandena som partsbesked om återbetalning.

Serviceskyldigheten ställer krav vid partsbesked om återbetalning

Vid partsbesked är förvaltningslagens bestämmelser om t.ex. kommunikations- och motiveringsskyldighet inte tillämpliga (prop. 2016/17:180 s. 55). Däremot gäller den allmänna serviceskyldigheten, vilket ställer krav på myndigheten när det gäller både kommunicering och att förklara sitt ställningstagande.

Innan en myndighet framställer ett betalningsanspråk gentemot en enskild måste den naturligtvis ha gjort en utredning av omständigheterna och bedömt sig ha rättslig grund för anspråket. Myndigheten bör därvid beakta omständigheter som kan medföra jämkning eller på annat sätt påverka frågan om betalningsskyldighet.

Jag har tidigare uttalat att en myndighet som uppmanar en enskild att återbetala utbetald ersättning bör informera om relevanta uppgifter och ge den enskilde möjlighet att yttra sig över dem innan myndigheten slutligt tar ställning till frågan om återbetalning. Jag uttalade också att myndigheten behöver motivera tydligt varför den anser att betalningsskyldighet föreligger. Det sagda är viktigt för att den enskilde ska förstå vad som hänt och kunna göra en egen bedömning av bärkraften i myndighetens argument och i förlängningen förutsättningarna för en rättslig process. Det har också betydelse för tilltron till myndigheten. (JO 2022/23 s. 366, dnr 7494-2020)

Uttalandena i det nämnda beslutet är i alla väsentliga delar tillämpligt i ett sådant fall som det är fråga om nu. I kravet på att myndigheten ska förklara sitt ställningstagande ligger att det ska redovisas vilka omständigheter som ligger till grund för anspråket och de rättsregler som myndigheten anser är tillämpliga. Den enskilde ska enkelt kunna förstå varför myndigheten anser att det finns en betalningsskyldighet. Det behöver även framgå att det handlar om myndighetens uppfattning i frågan och att saken inte är slutligt avgjord. Självfallet får en begäran inte kunna förväxlas med ett beslut varigenom myndigheten ålägger den enskilde att betala tillbaka ett visst belopp. Det är också viktigt att det framgår tydligt vad som är myndighetens avsikt med meddelandet.

Meddelandena lever inte upp till serviceskyldighetens krav

Jag går inte in på Migrationsverkets handläggning inför att meddelandena skickades ut eller de rättsliga förutsättningarna för att över huvud taget begära återbetalning av dagersättning enligt LMA.

När det gäller själva utformningen av meddelandena kan jag konstatera att de saknar uppgifter om den rättsliga reglering som enligt myndigheten medför att det finns en återbetalningsskyldighet. Det är inte heller tydligt att det som redovisas är myndighetens uppfattning i en fråga som inte är slutligt avgjord. Vidare framstår det inte som uteslutet att upplysningen om Migrationsverkets skyldighet att göra en polisanmälan vid misstanke om bidragsbrott kan förstås som att en anmälan inte kommer göras om den enskilde betalar. Formuleringen kan därför tolkas som en otillbörlig påtryckning, särskilt som det i övrigt inte lämnats någon information om verkets fortsatta handläggning. Det sagda

tillsammans med den tvetydighet som jag pekat på om möjligheten att göra en återbetalning medför att det är svårt att förstå syftet med meddelandena.

Vid en samlad bedömning anser jag att meddelandena är alltför otydliga för att leva upp till de krav som serviceskyldigheten ställer vid en myndighets kontakter med enskilda. Migrationsverket kritiseras för detta. Jag förutsätter att verket överväger meddelandena i ljuset av det som jag nu uttalat.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Madeleine Sjödin. I beredningen deltog även byråchefen Sara Johannesson.

En förvarstagen glömdes kvar i ett besöksrum över natten vid förvaret i Mölndal

(Dnr 700-2025)

Beslutet i korthet: En förvarstagen glömdes kvar i ett besöksrum på Migrationsverkets förvar i Mölndal efter ett besök av närstående. Den förvarstagna fick tillbringa natten där och blev upptäckt av personal först på morgonen. Personen hade då varit kvar i besöksrummet i cirka 14 timmar.

Händelsen visar att förvaret inte hade tillräckliga rutiner på plats för att säkerställa att förvarstagna hämtades från besöksrummen efter avslutade besök. Redan i samband med inspektioner av förvaret i januari 2023 och februari 2024 noterade JO brister i förvarets rutiner.

JO konstaterar att händelsen visar att det fortsatt funnits allvarliga brister i förvarets rutiner, vilket i det här fallet har fått oacceptabla konsekvenser för behandlingen av en förvarstagen. Migrationsverket får allvarlig kritik för det inträffade.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 21 januari 2025 förde AA, BB och CC fram klagomål mot Migrationsverket för att en person glömts i ett besöksrum på ett förvar över natten. Av anmälan framgick bl.a. följande.

BB var förvarstagen på förvaret i Mölndal och tog på kvällen den 17 december 2024 emot ett besök av en anhörig och en vän i ett låst besöksrum. Rummet är endast några få kvadratmeter stort och inrett med ett bord och tre stolar som det inte går att flytta på. Det går inte heller att släcka lampan inifrån rummet och det finns inte tillgång till vare sig filtar eller mat. När besökstiden var slut kl. 19.15 kom personal och hämtade besökarna, men inte BB. Hon tryckte på en larmknapp flera gånger för att meddela personalen att hon var kvar i besöksrummet, men blev inte upptäckt förrän kl. 09.00 nästföljande morgon. BB mådde mycket dåligt av att vara ensam i besöksrummet under så lång tid och kunde inte sova något under hela natten. Migrationsverket har brustit i sitt ansvar över BB och det är inte acceptabelt att händelsen har kunnat inträffa.

Utredning

JO begärde att Migrationsverket skulle yttra sig över det som fördes fram i anmälan. Migrationsverket (rättschefen DD) yttrade sig den 23 juni 2025. Det framgick av yttrandet att berörd enhetschef, sektionschef och regiondirektör fått tillfälle att lämna synpunkter. Av yttrandet framgick bl.a. följande.

Bakgrund

Händelsen inträffade på förvaret i Mölndal. Det aktuella besöket genomfördes i ett s.k. kvinnorum, som är ett besöksrum där det finns en soffa och tillgång till toalett och vatten. När besöket avslutades någon gång mellan kl. 19.15 och 19.30 fördes besökarna ut från rummet av receptionspersonal. Personal i receptionen uppger att de ringde till avdelningspersonalen och informerade om att BB skulle hämtas. Ingen i personalen på avdelningen uppger sig ha tagit emot ett sådant samtal. När nattpersonalen trädde i tjänst kl. 19.50 pågick en incident på den avdelning som BB skulle återföras till. I samband med det missade kvällspersonalen att informera nattpersonalen om att BB fortfarande inte hade hämtats tillbaka från besöksavdelningen. Vid kl. 20.00 slutade även receptionspersonalen för dagen. Inte heller den personalen uppmärksammade nattpersonalen på att BB fortfarande väntade på att bli hämtad.

I besöksrummet finns en samtalsanläggning som tillåter samtal till receptionen. BB har efter händelsen uppgett att hon, när hon inte blev hämtad, ringde till receptionen och fick besked om att avdelningen var informerad men att hon inte kunde hämtas vid tillfället. Efter att receptionspersonalen avslutade sina arbetspass vid kl. 20.00 fanns det inte längre någon som kunde besvara samtalen från besöksrummet. Kl. 08.45 dagen därpå uppmärksammade receptionspersonalen att BB fortfarande var kvar i besöksrummet. Receptionen kontaktade omedelbart avdelningspersonal som transporterade BB tillbaka till avdelningen. Avdelningspersonalen kontaktade också larmchef och teamledare.

Migrationsverkets arbetsrättsliga utredning

Migrationsverket har genomfört en arbetsrättslig utredning med anledning av händelsen. Vid denna framkom att tre personer i personalen gjort avsteg från rutiner om genomförande och intygande av tillsyn. Inledningsvis fanns också uppgifter som indikerade att receptionspersonalen enligt rutin skulle ha säkerställt att besöksrummen var tomma när receptionen stängde. I rutinerna var det dock oklart om det var receptionspersonalen eller avdelningspersonalen som hade ansvaret för kontrollen. Det framkom också att rutinerna inte tydligt fastställde vad syftet med kontrollerna egentligen var. Receptionspersonalen bedömdes därför inte ha åsidosatt vad som ålåg dem vid myndighetsutövning.

Migrationsverkets bedömning

Migrationsverket ser oerhört allvarligt på den uppkomna situationen. Det är oacceptabelt att BB har tvingats tillbringa natten i ett besöksrum. Det har inte funnits tillräckligt bra rutiner på förvaret som säkerställt att den uppkomna situationen inte skulle inträffa. Det ska självklart finnas rutiner som leder till att tiden i ett låst besöksrum blir så kort som möjligt och begränsas till den tid som

krävs för att praktiskt genomföra en transport tillbaka till avdelningen. Myndigheten förtjänar kritik för det inträffade.

Den ansvariga regionen har vidtagit åtgärder för att minimera risken för att liknande situationer uppkommer igen. Dessa åtgärder består bl.a. i att transportansvaret för boendeavdelningarna nu ligger på en utpekad position, att visitation av besöksavdelningen ska ske innan avdelningen stängs för dagen och att samtalsanläggningen vidarekopplas till en central operatörsplats när besöksavdelningen är stängd, så att det alltid finns någon som kan svara vid påringning.

AA, BB och CC yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 12 december 2025 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Bedömning

Den som hålls i förvar ska behandlas humant och med respekt för sin värdighet. Dennes frihet får inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall. Verksamhet som rör förvar ska utformas på ett sätt som innebär minsta möjliga intrång i utlänningens integritet och rättigheter. Det är Migrationsverket som ansvarar för behandlingen av en utlänning som hålls i förvar. (Se 1 kap. 8 § och 11 kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen).

Av utredningen framgår att enskilda tjänstemäns individuella ansvar för händelsen har utretts i arbetsrättslig ordning. Jag går därför inte in på den frågan. Min granskning avser i stället Migrationsverkets övergripande och organisatoriska ansvar.

BB var bortglömd i cirka 14 timmar i besöksrummet. Hennes rörelsefrihet begränsades och hon fick ingen kontakt med personalen. Detta måste ha inneburit en betydande påfrestning för BB som, enligt vad jag noterat, medförde särskilda risker för hennes hälsa. Även om det inte rörde sig om ett avsiktligt handlande från förvarets sida ser jag mycket allvarligt på det inträffade.

Av Migrationsverkets yttrande framgår att förvaret i Mölndal vid tiden för händelsen saknade rutiner som tydligt fördelade ansvaret för dels hämtning av förvarstagna efter besök, dels kontroll av besöksrummen i samband med att receptionen stängde. Det fanns inte heller något utarbetat system för att personal skulle kunna uppmärksamma eventuella samtal från besöksrummen efter det att receptionspersonalen gått hem för dagen. Jag kan inte dra någon annan slutsats än att förvaret saknade tillräckliga rutiner för att säkerställa att förvarstagna hämtades från besöksrummen efter avslutade besök.

Jag inspekterade förvaret i januari 2023 och noterade allvarliga brister i bl.a. personalens kompetens och bemötande av de förvarstagna. Det fanns också brister i förvarets rutiner i flera avseenden. Jag uttalade då att Migrationsverket behövde säkerställa att verksamheten bedrevs på ett rättssäkert och likvärdigt sätt i förhållande till de förvarstagna. Jag påtalade också att myndigheten behövde vidta åtgärder för att ge personalen det stöd som de behövde i sitt arbete (dnr O 3-2023). Vid en uppföljande inspektion av förvaret i februari 2024 beskrev Migrationsverket bl.a. att det hade förtydligats vilka regler och rutiner som gällde på förvaret i olika sammanhang (dnr O 2-2024).

Det som kommit fram i detta ärende visar dessvärre att det även efter den uppföljande inspektionen har funnits allvarliga brister i förvarets rutiner, vilket

i det här fallet har fått oacceptabla konsekvenser för behandlingen av en förvarstagen. Migrationsverket förtjänar allvarlig kritik för det inträffade.

Det är positivt att det nu har vidtagits åtgärder för att minimera risken för att en förvarstagen glöms kvar i ett besöksrum. Det är dock uppenbart att utvecklingsarbetet på förvaret måste fortsätta. Jag utgår från att myndigheten gör det som krävs för att något liknande inte ska hända igen.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Melinda Maxe. I beredningen deltog även byråchefen Sara Johannesson.

Migrationsverket gjorde inte tillräckligt för att möjliggöra en planerad vigsel i ett förvar

(Dnr 873-2025)

Beslutet i korthet: En förvarstagen man och hans flickvän planerade att gifta sig i förvaret. Mannen begärde att få ta emot besök av flickvännen, en präst och två vittnen för att genomföra vigseln. Mot bakgrund av att mannens besök skulle vara övervakade medgav Migrationsverket inte något avsteg från rutinen om att högst två vuxna besökare fick vistas i ett besöksrum tillsammans med en förvarstagen. Den planerade vigseln kunde därför inte genomföras. Den förvarstagne utvisades drygt en månad senare.

JO konstaterar att vuxna mäns och kvinnors rätt att gifta sig har ett starkt skydd i svensk rätt, även om utövandet av rättigheten i ett förvar måste anpassas till Migrationsverkets regler och rutiner för att exempelvis upprätthålla ordningen och säkerheten. JO uttalar att ansvaret för att hitta en rimlig och rättvis balans mellan de olika hänsyn som behöver tas ligger hos Migrationsverket.

JO anser att tillräckliga ansträngningar inte gjordes för att möjliggöra vigseln och kritiserar Migrationsverket för det.

Anmälan

I en anmälan till JO den 25 januari 2025 klagade AA på att hon och hennes pojkvän BB inte fått gifta sig i Migrationsverkets förvar i Mölndal.

AA förde i huvudsak fram följande. Hon och hennes pojkvän, som då befann sig i förvaret i Mölndal, hade planerat för en vigsel fredagen den 24 januari 2025 och ordnat med hindersprövning, vittnen och präst. Besöket i förvaret hade bokats fredagen innan och godkänts. På onsdagen den 22 januari meddelades hennes pojkvän att det inte godkändes med fler än två besökare trots att två vittnen och en präst behövs för att genomföra en vigsel enligt svensk lag. Hennes pojkvän begärde vid flera tillfällen att få ett skriftligt beslut på att man inte får gifta sig i förvaret och på att deras planerade vigsel inte godkändes. Eftersom de inte fick något skriftligt beslut åkte hon, prästen och vittnena till förvaret men personalen stod fast vid beslutet och hon och hennes pojkvän kunde därför inte slutföra vigseln.

AA förde även fram att förvarets personal tipsade henne och hennes pojkvän om att välja en annan präst eller imam som kunde viga dem utan vittnen, trots att så krävs enligt svensk lag.

Utredning

På begäran av JO yttrade sig Migrationsverket (rättschefen CC) och redogjorde för myndighetens handläggning enligt sammanfattningsvis följande.

BB togs i förvar den 3 september 2024.

Den 5 januari 2025 beslutades att BB:s inbokade besök skulle vara övervakat.

Den 13 januari 2025 frågade BB om hans nästa besök skulle vara övervakat. Han frågade också om hans planerade vigsel skulle vara ett övervakat besök. Personalen återkopplade att vigseln troligtvis kommer vara övervakad.

Den 18 januari 2025 bokade BB in ett besök till den 24 januari 2025 i syfte att ingå äktenskap på förvaret. Enligt BB skulle två vittnen samt en präst komma.

Den 22 januari 2025 informerades BB av personal om att han inte kommer att få ta emot fyra besökare samtidigt med innebörden att vigseln därför inte kan ske som planerat. BB blev upprörd och ringde prästen för att se om bevittnandet kunde ske digitalt, vilket det inte kunde.

Den 23 januari 2025 hade BB återigen samtal med personal där han upplystes om att förvaret inte tillåter fler än två vuxna besökare åt gången och att ledningen inte funnit skäl för undantag från gällande rutiner.

Den 24 januari 2025 fattades beslut om att BB:s besök samma datum skulle övervakas av säkerhetsskäl. BB delgavs beslutet. Klockan 18:30 kom fyra personer för att besöka BB men BB fick, som tidigare förklarats för honom, bara ta emot två av dem, och då under övervakning. De följande dagarna efterfrågade BB ett skriftligt beslut avseende vägrat besök då två av besökarna som kom den 24 januari inte fick träffa honom.

Den 27 januari 2025 frågade BB återigen personal om han kunde få undantag avseende antalet personer på besök men fick samma svar som tidigare om att de lokala rutinerna inte tillät detta.

Den 31 januari 2025, efter att både BB och hans flickvän flera gånger påtalat att de ville ha ett skriftligt beslut om att inte få gifta sig, fattade en av förvarets teamledare ett skriftligt beslut avseende att vägra besök. BB överklagade beslutet och den 28 februari 2025 beslutade Migrationsdomstolen att skriva av ärendet då beslutet om förvar hade upphört att gälla genom att BB:s beslut om utvisning verkställdes den 26 februari 2025.

Migrationsverket gav följande svar på JO:s frågor. *(JO har korrigerat uppenbara felskrivningar utan att det särskilt angetts.)*

Hur ser verkets rutiner ut beträffande vilket antal besökare som tillåts per tillfälle och besöksrum i ett förvar? Görs en individuell prövning inför varje besök?

Av brandsäkerhetsskäl har Migrationsverket i Mölndal i sin lokala rutin begränsat antalet besökare som vistas i ett besöksrum tillsammans med en

förvarstagen till två vuxna personer. Vid händelse av brand kan Migrationsverket, utifrån de lokaler i Mölndal där förvaret bedrivs, enbart garantera säkerheten vid utrymning för en begränsad mängd besökare samtidigt. Besöksavdelningen i Mölndal har flera besök- och utredningsrum och flera besök och utredningar kan pågå samtidigt.

Det finns generella förutsättningar att genomföra vigslar på förvaret i Mölndal. Eftersom en individuell prövning görs i anslutning till varje besök, har undantag från regeln med endast två vuxna tidigare gjorts, bl.a. vid vigsel. I dessa fall har det dock varit frågan om icke övervakade besök. Om BB hade tillåtits ta emot fyra vuxna besökare hade det, inräknat den besökande personalen, inneburit totalt sju personer i besöksrummet.

Hur kommer det sig att det i BB:s fall dröjde nio dagar från det muntliga beskedet till att det fanns ett skriftligt beslut att han inte tilläts ta emot önskat antal besökare?

Migrationsverket har inte fattat något skriftligt beslut om att vägra BB att ta emot besök. Frågan om antalet besökare bestäms utifrån hur förvarets besöksrum är utformade och förvarets rutiner för verksamheten. Förvaret har av säkerhetsskäl begränsat antalet besökare som får vistas i ett besöksrum tillsammans med en förvarstagen till två vuxna personer. Avseende aktuellt besök var BB fri att välja vilka två av de fyra besökarna som han ville träffa. De övriga två hade möjlighet att besöka BB vid ett senare tillfälle.

Då både BB och hans flickvän AA framfört klagomål på att de inte fick gifta sig fattade en teamledare ändå ett skriftligt beslut i frågan den 31 januari. Migrationsverket finner detta olyckligt då ställningstagande av denna sort inte ska dokumenteras i form av skriftliga beslut enligt aktuella författningar.

Gav Migrationsverkets personal förslag på alternativa lösningar som inte innefattade närvaro av två vittnen vid vigseln?

Om det uppgivna stämmer, att personal tipsat om olagliga vigslar, är det uppenbart olämpligt då en svensk vigsel alltid kräver två myndiga vittnen. Det finns dock inget dokumenterat i journal eller tjänsteanteckningar om att förvarets personal gett förslag på sådana alternativa lösningar.

Migrationsverket redogjorde för följande bedömning.

Förvaret har inte förbjudit något giftermål eller gjort någon bedömning av äktenskapets lämplighet. Det förvaret har gjort är att besluta om villkoren samt de närmare formerna för besök med hänsyn till ordningen och säkerheten. […]

Mot bakgrund av de ovan redovisade individuella förutsättningarna i ärendet anser Migrationsverket att ställningstagandet att inte tillåta fler besökare var rimligt och i linje med gällande regelverk och praxis.

AA fick möjlighet att kommentera Migrationsverkets yttrande.

JO har tagit del av en journalanteckning från den 22 januari 2025 av en av de tjänstemän som tjänstgjorde på förvaret. I den anges bland annat följande.

Personalen uppgav lite information hur det kan gå till väga istället och att det behöver inte närvara så många på en gång… Om han kan avvakta tills imorgon och googla lite så kommer det lösa sig för just denna vigselförrättaren inte ville godkänna vigsel så kan en annan göra det utan vittne.

JO har även tagit del av en journalanteckning från den 23 januari 2025. I anteckningen har dokumenterats att BB bett personalen meddela teamledaren att ett förslag från honom är att personal kan vittna vid hans vigsel. Enligt anteckningen meddelades teamledaren detta.

Av utredningen framgår att AA, som ombud för BB, den 23 januari 2025 i ett e-postmeddelande till förvaret efterfrågade ett skriftligt beslut avseende besöket den 24 januari 2025.

I ett beslut den 3 december 2025 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättsliga utgångspunkter

I artikel 12 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), som gäller som svensk lag, anges att giftasvuxna män och kvinnor har rätt att ingå äktenskap och bilda familj i enlighet med de nationella lagar som reglerar utövandet av denna rättighet.

Europadomstolen har vid flera tillfällen slagit fast att denna rättighet även tillkommer frihetsberövade och att det inte är myndighetens sak att bedöma lämpligheten av ett äktenskap. Rätten att gifta sig får enligt domstolens praxis endast begränsas om det finns viktiga överväganden som följer av omständigheter såsom fara för säkerheten eller förebyggande av brottslighet och oordning. (Se t.ex. avgörandena i målen Frasik och Jaremowicz mot Polen [22933/02 och 24023/03] och Hamer mot Storbritannien [7114/75]).

Enligt 11 kap. 1 § första stycket utlänningslagen ska en utlänning som hålls i förvar behandlas humant och hans eller hennes värdighet ska respekteras. I bestämmelsens andra stycke anges att verksamhet som rör förvar ska utformas på ett sätt som innebär minsta möjliga intrång i utlänningens integritet och rättigheter.

Enligt 11 kap. 4 § samma lag ska en utlänning som hålls i förvar ges möjlighet att ta emot besök och på annat sätt ha kontakt med personer utanför lokalen utom om besöket eller kontakten i ett särskilt fall skulle försvåra den verksamhet som rör förvaret.

Bedömning

I anmälan till JO har AA klagat på Migrationsverket för att hon och hennes pojkvän BB, som befann sig i förvaret i Mölndal, inte fick gifta sig med varandra.

Av utredningen kan jag inte dra slutsatsen att Migrationsverket fattat ett beslut som gick ut på att AA och BB inte fick gifta sig med varandra. Inte heller finns någon utredning om att verket gjorde någon bedömning av lämpligheten av äktenskapet.

Vad som synes ligga till grund för anmälan var att Migrationsverket beslutat att BB:s besök skulle vara övervakade och sedan, när frågan om vigseln blev aktuell, inte medgav något avsteg från rutinen om att högst två vuxna besökare fick vistas i ett besöksrum tillsammans med en förvarstagen. BB föreslog då att personal vid förvaret skulle vara vittnen vid vigseln. Av vad som har kommit

fram fick han ingen återkoppling på förslaget. Vigseln mellan BB och AA kunde därför inte genomföras den 24 januari 2025, som de hade planerat. Vidare framgår av utredningen att BB flera gånger och även efter den 24 januari framfört önskemålet att få gifta sig i förvaret. Den 26 februari 2025 verkställdes beslutet att utvisa BB ur landet.

Vuxna mäns och kvinnors rätt att gifta sig har ett starkt skydd i svensk rätt. För en förvarstagen kan rätten att gifta sig dock inte anses innefatta en ovillkorlig rätt att få genomföra en vigsel vid den tidpunkt och på det sätt som han eller hon önskar. Utövandet av rättigheten i ett förvar måste anpassas till lokala förhållanden och Migrationsverkets regler och rutiner för att exempelvis upprätthålla ordningen och säkerheten. Ansvaret för att hitta en rimlig och rättvis balans mellan de olika hänsyn som behöver tas ligger dock hos Migrationsverket (jfr ovan nämnda Frasik, punkt 100, och Jaremowicz, punkt 64).

Migrationsverket har fört fram att det finns förutsättningar att genomföra vigslar i förvarets lokaler men att undantag från regeln med två vuxna besökare endast gjorts när det varit fråga om besök som inte är övervakade.

Jag uttalar mig inte om bedömningen av hur många besökare som BB fick ta emot. Ställningstagandet borde dock ha föranlett Migrationsverket att göra ansträngningar för att vigseln ändå skulle kunna genomföras i förvaret. Enligt äktenskapsbalken krävs att två vittnen är närvarande vid vigseln men dessa måste inte vara släkt eller ha någon annan särskild koppling till de blivande makarna (se 4 kap. 1 §). Det framstår därför som att BB kunde ha erbjudits andra alternativ att genomföra vigseln än i närvaro av just de personer som han önskade som vittnen. Exempelvis hade möjligheten att låta personal vid förvaret vara vittnen kunnat utforskas vidare.

Jag anser därför att det inte gjordes tillräckliga ansträngningar för att möjliggöra att en vigsel mellan BB och AA kunde komma till stånd. Migrationsverket kritiseras för detta.

AA har även fört fram att personal vid förvaret tipsade om att välja en annan präst eller imam som kunde viga dem utan vittnen. Migrationsverket har uppgett att det inte finns dokumenterat att personal vid förvaret har föreslagit olagliga vigslar.

Av en journalanteckning den 22 januari 2025 framgår dock att personal föreslagit för BB att eftersöka en vigselförrättare som kunde viga honom och AA utan vittnen. Ur journalanteckningen kan utläsas att förslaget lämnades mot bakgrund av att BB varit upprörd över beskedet angående den planerade vigseln. Oavsett varför förslaget lämnades vill jag säga att det naturligtvis inte är lämpligt att en tjänsteman föreslår ett tillvägagångssätt som inte är förenligt med svensk lag.

Vidare framgår det av utredningen att BB, sedan i vart fall den 23 januari 2025, ett flertal gånger efterfrågade ett skriftligt beslut angående antalet tillåtna besökare. Ett skriftligt beslut upprättades först den 31 januari 2025. Migrationsverket har fört fram att ställningstaganden av denna sort inte ska dokumenteras i form av skriftliga beslut enligt gällande författningar. Jag vill med anledning av det säga följande.

En förvarstagens rätt att ta emot besök regleras i 11 kap. 4 § utlänningslagen. Ett beslut i ett särskilt fall enligt den bestämmelsen får överklagas till migrationsdomstol (se 14 kap. 10 § utlänningslagen).

JO har tidigare uttalat att starka skäl talar för att ett beslut som kan överklagas fattas skriftligen (se JO 2024 s. 115, dnr 10090-2023). Ett skriftligt beslut är tydligare för den enskilde och att beslutet dokumenteras skriftligt är en förutsättning för en prövning i domstol, som också har att avgöra frågan om överklagbarhet. Även när det är oklart om ett beslut kan överklagas finns det därför skäl för att beslutet fattas skriftligen. Det förhållandet att det tagits fram lokala rutiner för besök utesluter inte i sig att ett ställningstagande om antal besökare kan utgöra ett överklagbart beslut.

Migrationsverket har inte närmare förklarat varför BB inte hade rätt till ett skriftligt beslut. Det är en brist i utredningen som begränsar mina möjligheter att uttala mig om detta förhållande. Jag är kritisk till detta.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Rebecka Rynning. I beredningen deltog även byråchefen Sara Johannesson.

Överförmyndare

Om överförmyndares skyldighet att hämta in läkarintyg och annan utredning i ärenden om upphörande av förvaltarskap m.m.

(Dnr 6899-2023)

Beslutet i korthet: I JO:s tillsyn har det visat sig att det förekommer att tingsrätter och överförmyndare har olika syn på frågan om överförmyndarna är skyldiga att bistå rätten med underlag i ärenden om upphörande av förvaltarskap. JO har i detta ärende utrett om överförmyndarna kan anses ha en sådan skyldighet.

JO:s uppfattning är att det inte är självklart att överförmyndarna enligt gällande rätt är skyldiga att på tingsrättens föreläggande ge in utredning i de s.k. upphörandefallen. De relevanta bestämmelserna i föräldrabalken är inte helt klara, och det saknas enligt henne uttryckligt stöd i förarbeten eller Högsta domstolens praxis för en sådan tolkning. Däremot anser JO att övervägande skäl talar för att det borde åligga överförmyndarna att följa sådana förelägganden från rätten.

Vidare framhåller hon att de meningsskiljaktigheter som finns mellan överförmyndare och tingsrätter i den aktuella frågan kan ge upphov till utdragen handläggning och andra problem, som i slutändan riskerar att drabba enskilda. Det kan även inverka negativt på allmänhetens förtroende för både domstolar och andra myndigheter, när en förvaltningsmyndighet inte anser sig kunna följa domstolsförelägganden. JO finner anledning att hos regeringen väcka frågan om en författningsändring.

JO gör i beslutet även vissa allmänna uttalanden om vilken skyldighet förvaltningsmyndigheterna har att följa avgöranden och förelägganden från en domstol.

I ett beslut den 24 februari 2025 anförde *JO Katarina Påhlsson* följande:

Bakgrund och initiativ

Genom ett klagomål kom det till min kännedom att Göteborgs tingsrätt (nedan tingsrätten) i två ärenden som rörde upphörande av förvaltarskap hade förelagt Överförmyndarnämnden i Göteborgs Stad (nedan överförmyndarnämnden) att hämta in läkarintyg avseende de personer som hade förvaltare. Överförmyndarnämnden ansåg att det inte fanns rättsligt stöd för detta och hade därför inte följt tingsrättens förelägganden.

Jag har i min tillsyn uppmärksammat att det även på andra håll förekommer att tingsrätter och överförmyndare har olika syn på vilken skyldighet de senare har att bistå rätten med underlag i de s.k. upphörandefallen. (Se t.ex. protokollen från mina inspektioner i april 2023 av Umeå tingsrätt och Överförmyndarnämnden i Umeåregionen, dnr 2867-2023 och 2868-2023. Liknande uppgifter lämnades även vid en inspektion av Södertörns överförmyndarnämnd i oktober

2024, dnr 8311-2024.) Omständigheterna som framkom av anmälan väckte också frågor av bl.a. principiell art. Jag valde därför att inom ramen för ett särskilt ärende utreda saken närmare. Initiativet har handlagts i detta ärende.

Utredning

Vissa handlingar från tingsrättens två ärenden om upphörande av förvaltarskap fördes över från det avskrivna klagomålsärendet. Därefter anmodades tingsrätten och överförmyndarnämnden att yttra sig över vissa övergripande frågor samt över handläggningen av de två ärendena.

Av tingsrättens yttrande skulle framgå vilket rättsligt stöd som fanns för att förelägga överförmyndarnämnden att inhämta läkarintyg vid upphörande av förvaltarskap. Tingsrätten ombads också att redovisa sin syn på vad som generellt gäller för det fall en domstol och en myndighet har olika uppfattning om ansvaret för att vidta en viss åtgärd.

Av överförmyndarnämndens yttrande skulle framgå vilka överväganden som gjordes inför beslutet att inte efterkomma tingsrättens förelägganden i fråga om inhämtande av läkarintyg. Nämnden skulle även yttra sig över det rättsliga stödet för åtgärderna och ge sin syn på frågan om vilket utrymme som finns för en myndighet att inte efterkomma ett föreläggande från en domstol.

Tingsrättens yttrande

Till tingsrättens remissvar fogades ett gemensamt yttrande av rådmännen AA och BB, vilka hade varit ansvariga för handläggningen av varsitt av tingsrättens ärenden. De gav sin syn på de rättsliga förutsättningarna att förelägga överförmyndaren att hämta in läkarintyg i ärenden om upphörande av förvaltarskap i huvudsak enligt följande:

Rättslig bakgrund

Förvaltarskap är en åtgärd av mycket ingripande natur för den som drabbas av åtgärden. Som en utgångspunkt i ärenden om upphörande av förvaltarskap gäller därför att den som ansökt om upphörande har en rätt att få saken prövad utan dröjsmål. Det ställer krav på tingsrätten i handläggningen av sådana ärenden. Bland annat innebär dessa krav att det i varje skede av ärendets handläggning bör beaktas vilken handläggningsåtgärd som kan förväntas leda till att den totala handläggningstiden blir så kort som möjligt.

I 11 kap. 17 § föräldrabalken finns en bestämmelse om att rätten ska inhämta läkarintyg eller annan likvärdig utredning om den enskildes hälsotillstånd innan rätten anordnar förvaltarskap. Enligt 17 a § samma kapitel får rätten uppdra åt överförmyndaren att inhämta utredning enligt 17 §. I författningskommentaren till 17 a § anges det att kravet på utredning gäller även vid upphörande och i vissa fall jämkning av godmanskap eller förvaltarskap (prop. 2013/14:225 s. 46).

Även Högsta domstolen har påpekat att rätten har en utredningsskyldighet i ärenden om upphörande av förvaltarskap. Högsta domstolen har anfört att 11 kap. 17 § föräldrabalken inte är direkt tillämplig utan behovet av vilken utredning som krävs får bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet (se NJA 2014 s. 731 p. 7-9). I sammanhanget nämner Högsta domstolen att en domstol kommer att ha möjlighet att uppdra åt överförmyndaren att inhämta utredning om den enskildes hälsotillstånd (17 a § hade då inte hunnit träda i kraft). Högsta domstolen konstaterar också att

det inte finns något hinder för domstolen att förelägga en part att komma in med utredning i ett visst avseende och syftade då på att den enskilde förelagts att inkomma med ett läkarintyg (se p. 12 i samma rättsfall).

Högsta domstolen har i NJA 2015 s. 851 p. 12, som hänvisar till utredningsskyldigheten enligt 12 § lagen (1996:242) om domstolsärenden (”ärendelagen”), framhållit att det ligger på domstolen att se till att ett ärende blir så utrett som dess beskaffenhet kräver och att domstolen, genom sin materiella processledning, ska verka för att parterna för in den utredning som behövs. Högsta domstolen anger vidare: ”I första hand får det läggas på överförmyndaren att föra in den utredning som domstolen anser att den behöver för sitt ställningstagande. Överförmyndarens ansvar har *särskilt* (vår kursivering) lyfts fram genom de bestämmelser i 11 kap. 17 a § FB som infördes den 1 januari 2015. Domstolen får enligt bestämmelserna uppdra åt överförmyndaren att hämta in yttranden, liksom utredning om den enskildes hälsotillstånd.” Rättsfallet rör anordnande om god man, men utredningsskyldigheten enligt ärendelagen bör vara densamma i ärenden om upphörande av förvaltarskap.

– – –

Stöd enligt föräldrabalken att uppdra överförmyndaren att inhämta läkarintyg

Det står klart att tingsrätten, om omständigheterna kräver det, kan behöva inhämta läkarintyg eller annan utredning om den enskildes hälsotillstånd i ärenden om upphörande av förvaltare. Sådan utredning kan domstolen enligt 11 kap. 17 a § föräldrabalken inhämta från överförmyndaren. Enligt vår bedömning innebär ”utredning enligt 17 §” en hänvisning till ”läkarintyg eller annan likvärdig utredning”. Den hänvisningen begränsas inte av att det i 17 § anges att man i anordnande av förvaltarskap *ska* inhämta sådan utredning. Vår tolkning får stöd av att det i författningskommentaren till 17 a § uttryckligen nämns att utredningsskyldigheten även gäller vid upphörandefall (se prop. 2013/14:225 s. 46). Det stämmer också väl överens med de uttalanden lagstiftaren gjorde kring bl.a. renodling av arbetsuppgifter och andra fördelar med att överförmyndaren hämtar in utredning, i samband med införandet av 17 a § ...

Även om man skulle vara av uppfattningen att 17 a § inte är direkt tillämplig i ärenden om upphörande av förvaltarskap kan i vart fall grunderna för bestämmelsen tillämpas för att uppdra åt överförmyndaren att inhämta utredning, enligt vår bedömning. Utifrån lagstiftarens intentioner i samband med införandet av 17 a § framstår det som motsägelsefullt att förutsättningarna för domstolen att utöva sitt utredningsansvar skulle skilja sig åt mellan anordnandefallen och upphörandefallen. Vi vill också framhålla att den enda bestämmelse i 11 kap. föräldrabalken som uttryckligen tar sikte på domstolsprocessen i upphörandefallen är 21 §, som anger vilka som har rätt att ansöka om upphörande. Det finns således inte några särskilda processuella bestämmelser för dessa ärenden. Även av denna anledning finns det skäl att tillämpa de processuella bestämmelser som finns för anordnande av förvaltare i tillämpliga och lämpliga delar.

Vi har noterat att det i doktrin har angetts att det finns olika uppfattningar i frågan om tingsrätten kan förelägga överförmyndaren att inhämta läkarintyg i upphörandefallet. Holmgård och Wallgren har påpekat att bestämmelserna om utredning är analogt tillämpliga i upphörandefallen, men ansett att ett klargörande rättsfall vore välkommet. (Se Holmgård och Wallgren, God man, förvaltare och förmyndare, andra uppl. s. 52.) Någon närmre motivering till varför domstolen inte skulle ha möjlighet att uppdra åt överförmyndaren att inhämta utredning har vi emellertid inte kunnat hitta, utöver det som överförmyndaren har anfört om bestämmelsernas ordalydelse.

Stöd enligt ärendelagen att uppdra överförmyndaren att inhämta läkarintyg

Överförmyndaren betraktas normalt som motpart i ärenden om upphörande av förvaltarskap, i vart fall om förvaltarskapet anordnats efter ansökan av överförmyndaren (se NJA 2014 s. 731 samt Holmgård och Wallgren, God man, förvaltare och förmyndare, andra uppl. s. 52).

Högsta domstolen har uttryckligen konstaterat att domstolen kan förelägga en part att inkomma med läkarintyg i ett ärende om upphörande av förvaltarskap (se NJA 2014 s. 731 p. 12). Förutom det stöd som finns i 11 kap. föräldrabalken finns det enligt vår bedömning således stöd i ärendelagen att uppdra åt överförmyndaren att inhämta läkarintyg.

Valet mellan handlingsalternativ

Utöver möjligheten för tingsrätten att förelägga den sökande själv att inkomma med läkarintyg eller ge överförmyndaren samma uppdrag, kan tingsrätten uppdra åt läkare inom den offentligt bedrivna hälso- och sjukvården att inkomma med läkarintyg i ett ärende om upphörande av förvaltarskap, se 11 kap. 17 § föräldrabalken jämförd med 6 kap. 9 § första stycket patientsäkerhetslagen (2010:659). Det kan i sammanhanget framhållas att det i 11 kap. föräldrabalken inte finns någon uttrycklig bestämmelse om att tingsrätten kan förelägga en läkare att inkomma med läkarintyg i upphörandefallen. Vår bedömning är emellertid att avsaknaden av ett sådant uttryckligt lagstöd inte utgör hinder för domstolen att förordna om ett sådant uppdrag.

Valet av vem som ska inhämta läkarintyg måste grunda sig på flera hänsyn, varav de främsta är att underlaget blir så bra som möjligt och att intyget kommer till tingsrätten utan onödig tidsutdräkt. Därtill har lagstiftaren sett vissa andra fördelar med att låta överförmyndaren vara den som inhämtar yttrandet, såsom t.ex. renodling av domstolarnas verksamhet till dömande uppgifter, överförmyndarens specialisering på ställföreträdarfrågor, arbetsbesparing och kompetenshöjning hos överförmyndaren … Med hänsyn bl.a. till det skyndsamhetskrav som får anses föreligga i ärenden om upphörande av förvaltarskap och förvaltarskapets ingripande natur är detta emellertid hänsyn som enligt vår bedömning är sekundära i förhållande till tids- och rättssäkerhetsaspekter.

Som lagstiftaren antytt är överförmyndaren normalt den som har bäst förutsättningar att inhämta läkarintyg och annan jämförbar utredning. Överförmyndaren inhämtar redan sådan utredning på löpande basis och får förutsättas ha goda uppbyggda kontaktnät för det ändamålet. Därtill har överförmyndaren, förvaltaren och den enskilde ofta en upparbetad kontakt, bl.a. eftersom överförmyndaren utövar tillsyn över förvaltarskapet (se 16 kap. och 19 kap. 18 § föräldrabalken). Även en sådan kontakt kan vara till fördel när läkarintyg ska inhämtas. Det finns också ett värde i att rutinerna för inhämtande av läkarintyg m.m. är desamma i upphörande- som anordnandefallen.

Sammanfattningsvis finns det ofta effektivitetsskäl för att låta överförmyndaren inhämta läkarintyg och annan utredning om den enskildes hälsotillstånd.

AA och BB redogjorde vidare för respektive handläggning av de aktuella ärendena samt gjorde avslutningsvis vissa gemensamma reflektioner.

Lagmannen CC uttalade sammanfattningsvis följande för tingsrättens räkning:

Det rättsliga stödet för att förelägga överförmyndarnämnden

Rådmännen AA och BB har utförligt redogjort för sin uppfattning om det rättsliga stödet för att förelägga Överförmyndarnämnden att inkomma med ett yttrande, dels baserat på reglerna i föräldrabalken, dels baserat på partsställningen enligt ärendelagen. Jag instämmer i deras bedömning. Enligt min uppfattning framgår det tydligt av såväl praxis som förarbeten att bestämmelserna i föräldrabalken inte har en så inskränkt omfattning som överförmyndarnämnden hävdat i ärendena. Som också utvecklats i bilagan finns det även betydande ändamålsskäl som talar för att lägga inhämtandet av läkarintyg på överförmyndarnämnden.

Uppenbarligen uppfattas rättsläget ändå inte som klart, vilket även detta ärende visar. Mot bakgrund av det berättigade krav på skyndsam handläggning som gäller i förvaltarskapsärenden kan det vara motiverat att rättsläget tydliggörs ytterligare. I vad mån det krävs en ändring av nuvarande regelverk kan diskuteras.

Handläggningen av ärendena

[…]

Det är lätt att konstatera att handläggningen av de båda ärendena har dragit ut på tiden på ett sätt som inte är önskvärt. Tingsrätten har emellertid i båda ärendena bedömt att det behövs kompletterande läkarintyg för att utredningsskyldigheten i ärendet ska uppfyllas. Enligt min uppfattning finns det ingen anledning att ifrågasätta de bedömningarna. När det kommer till frågan hur denna utredning ska inhämtas går det givetvis att ha olika uppfattning om vad som är det mest effektiva sättet. Jag konstaterar att AA och BB har valt att förelägga överförmyndarnämnden. Som nämnts ovan finns det enligt min mening tydliga ändamålsskäl som talar för det ställningstagandet. Den inledande tiden för föreläggande av överförmyndarnämnden att inkomma med läkarintyg - ca tolv veckor - framstår som lång, men följer av vad som finns dokumenterat i tingsrättens beslutsstöd och bygger på en överenskommelse efter samråd med och på grund av ett gammalt önskemål från överförmyndarnämnderna.

Enligt min uppfattning har rådmännen inte haft någon anledning att förvänta sig att föreläggandena till överförmyndarnämnden inte skulle efterkommas, särskilt inte efter att de tydliggjort den rättsliga grunden för åtgärderna. Så snart det stått klart att Överförmyndarnämnden inte skulle inkomma med utredningen har de i respektive ärende vidtagit åtgärder för att få in läkarintygen på annat sätt. Jag kan dock instämma i vad de anfört när det gäller lämpligheten av vissa av formuleringarna i skriftväxlingen.

Hanteringen när det finns olika uppfattning

Utgångspunkten för en domstols verksamhet är att såväl parter som myndigheter som inte är parter följer domstolens förelägganden när det finns rättsligt stöd för åtgärden. Att en myndighet ifrågasätter domstolens bedömning i den delen får anses vara ovanligt och än ovanligare är att myndigheter inte följer domstolarnas förelägganden.

Frågan om kvaliteten i överförmyndarverksamheten har under lång tid varit föremål för diskussion och kritik och lett till olika översyner och utredningsinitiativ (se till exempel Riksrevisionens rapport RiR 2017:33 och SOU 2021:36 Gode män och förvaltare — en översyn). Det har tidigare också förekommit diskussioner om uppgiftsfördelningen mellan tingsrätt och överförmyndare (se t.ex. JO dnr 3903-2006). Tingsrätten har bland annat av dessa skäl sedan lång tid tillbaka löpande samråd med de överförmyndarfunktioner som verkar i domsagan för att få en samsyn kring hantering och regelverk. Mot den bakgrunden anser jag inte att det är anmärkningsvärt utan tvärtom fullt naturligt att domstolen, när den möts av

en uppfattning om rättsläget som man uppfattar som felaktig, försöker förklara och tydliggöra rättsläget på ett sådant sätt som skett i dessa ärenden, som handlagts parallellt.

Sådana åtgärder får samtidigt ställas mot vikten av en skyndsam handläggning och de alternativa möjligheter som finns för att inhämta utredningen på annat sätt. Även om den rättsliga grunden för en uppfattning är felaktig ter det sig inte som en ändamålsenlig handläggning att fortsätta att begära in utredning från en myndighet om det redan från början står klart att föreläggandet inte kommer att följas. I avvaktan på att rättsläget förhoppningsvis kan tydliggöras är det därför tingsrättens utgångspunkt att Överförmyndarnämnden i Göteborgs stad inte ska föreläggas att inhämta läkarintyg i upphörandeärenden. Samtidigt är det olyckligt att överförmyndarnämnden på så sätt lägger hinder i vägen för en mer ändamålsenlig handläggning, varför det är angeläget att rättsläget klargörs.

Överförmyndarnämndens yttrande

Överförmyndarnämnden anförde i sak följande:

Beskrivning av ärendet

Laglig reglering

Enligt 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen (RF) utövas den offentliga makten under lagarna.

Enligt 11 kap. 3 § regeringsformen får ingen myndighet, inte heller riksdagen, bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall.

Enligt 11 kap. 17 § föräldrabalken (FB) och 11 kap. 17 a § föräldrabalken har tingsrätten rätt att uppdra åt överförmyndaren att inhämta utredning (bland annat läkarintyg) i ärenden om *anordnande* av godmanskap och förvaltarskap. Någon motsvarande reglering i ärenden om *upphörande* av godmanskap och förvaltarskap finns inte.

Vilka överväganden har överförmyndarnämnden gjort inför ställningstagandet att inte följa föreläggandena?

Överförmyndarnämnden har bedömt att tingsrätten saknat lagstöd för de i de båda ärendena aktuella föreläggandena. Överförmyndarnämnden har skriftligen redovisat sitt ställningstagande och skälen för detta till tingsrätten.

Trots avsaknad av lagstöd för föreläggandena, hade det stått överförmyndarnämnden fritt att ändå försöka följa dem. Att så inte skedde berodde dels på att det var den enskilde som själv tagit initiativ till ärendena vid tingsrätten och att den enskilde själv valt att inte lämna in läkarintyg, dels på att det i ärendena inte framkommit något som tydde på att förvaltarskapen borde upphöra.

Har överförmyndarnämnden agerat i strid med 11 kap. 3 § regeringsformen?

Överförmyndarnämnden har inte bestämt hur tingsrätten ska tillämpa en rättsregel. Överförmyndarnämnden har i stället framhållit att det saknas rättsregel som givit tingsrätten rätt att förelägga överförmyndarnämnden att inkomma med läkarintyg.

Har överförmyndarnämnden haft rätt att inte följa föreläggandena?

Överförmyndarnämnden har bedömt att de aktuella föreläggandena inte haft stöd i lag och att överförmyndarnämnden därför haft rätt att inte följa dem.

[…]

Förvaltningens bedömning [*torde rätteligen avse överförmyndarnämndens bedömning, JO:s anm.*] är att det inte finns rättsligt stöd för domstol att förelägga överförmyndarnämnden att inhämta läkarintyg i ärenden där den enskilde ansökt om upphörande av förvaltarskap. Förvaltningen bedömer mot den bakgrunden att överförmyndarnämnden haft rätt att inte följa aktuella förelägganden.

Rättsliga utgångspunkter

Tingsrätten och överförmyndarnämnden har i sina yttranden tagit upp relevanta bestämmelser i föräldrabalken, FB, samt närliggande reglering, förarbetsuttalanden och rättspraxis för utredningen i ärenden om ställföreträdarskap. De har också berört vissa bestämmelser av mer principiell betydelse. Jag vill återkomma till några bestämmelser och tillägga följande.

Den offentliga makten i Sverige utövas under lagarna (1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen, RF). Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. legalitetsprincipen och innebär att all maktutövning ska vara grundad på lag eller annan föreskrift. Hur uttryckligt detta författningsstöd måste vara beror på hur nära maktutövningen ligger enskilda. Exempelvis krävs det enligt 2 kap. 20 § RF ett uttryckligt stöd i lag för att begränsa vissa fri- och rättigheter enligt samma kapitel. När det inte är fråga om maktutövning mot enskilda ställer legalitetsprincipen inte upp lika stränga krav, det kan t.ex. räcka att en åtgärd ryms inom en myndighets instruktion eller liknande. (Se bl.a. Bull & Sterzel, Regeringsformen – En kommentar [2023, Version 5, JUNO], s. 51 f.)

För förvaltningsmyndigheternas del kommer samma princip till uttryck i 5 § första stycket förvaltningslagen (2017:900), FL. Enligt denna bestämmelse får en myndighet endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. Att den ska ha stöd i rättsordningen betyder dock inte att det nödvändigtvis måste finnas ett uttryckligt författningsstöd för varje åtgärd som en myndighet vidtar. Om en åtgärd av en myndighet inte innebär ett beslutsfattande i egentlig mening kan det följaktligen vara tillräckligt att agerandet har någon form av normmässig förankring. Legalitetsprincipen kan i detta avseende sägas syfta till att hindra att myndigheterna ägnar sig åt sådant som ligger helt vid sidan av deras författningsreglerade befogenheter. (Se t.ex. prop. 2016/17:180 s. 57 f., SOU 2010:29 s. 142 f. och Strömberg & Lundell, Allmän förvaltningsrätt [2022, version 28, JUNO], Liber, s. 69 f. Se också NJA 2021 s. 776.)

I 1 kap. 8 § RF föreskrivs att det för rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Domstolarna har en speciell och central funktion i en demokratisk rättsstat, bl.a. som garanter för enskildas grundläggande rättigheter. För att markera domstolarnas särställning i det konstitutionella systemet samt vikten av ett oberoende och opartiskt domstolsväsende har regeringsformens bestämmelser om domstolarna samlats i ett särskilt kapitel, 11 kap. (Se prop. 2009/10:80 s. 119 f.)

Det är en sedan länge etablerad princip att myndigheter ska rätta sig efter domstolars avgöranden och lojalt tillämpa dem, när en domstol i egenskap av överinstans prövar myndighetens beslut. Detta gäller även om myndigheten skulle anse att överinstansens rättstillämpning är felaktig. (Se bl.a. JO 2010/11

s. 547, dnr 3026-2009, och 2020/21 s. 364, dnr 4816-2018, samt JO:s beslut den 20 april 2022, dnr 4391-2021.) Endast i klara undantagsfall kan principen frångås, t.ex. om det efter en återförvisning av ett ärende har tillkommit nya omständigheter i sak som rimligen hade inneburit en annan bedömning från överinstansens sida om de hade varit kända för den (se JO 1992/93 s. 238, dnr 3492-1990).

Min bedömning

Handlingarna i de specifika ärenden hos tingsrätten som föregick mitt initiativ visar att skriftväxlingen mellan domstolen och överförmyndarnämnden har bidragit till att domstolens avgöranden drog ut på tiden. Det är förstås beklagligt. Förvaltarskap är en mycket ingripande åtgärd och den enskilde har rätt att få frågan om upphörande prövad utan onödigt dröjsmål. För att åstadkomma en effektiv handläggning av dessa frågor är det av största vikt att domstolar och överförmyndare bl.a. har ett fungerande samarbete. Det förekommer att tingsrätter och överförmyndare har återkommande möten för att på ett övergripande plan diskutera gemensamma frågor, och det framgår av tingsrättens yttrande att man har regelbundna samråd även i Göteborg.

I den mån tingsrätter och överförmyndare har olika uppfattning i den sakfråga som behandlas i mitt ärende, eller om någon annan hantering, är det enligt min mening rimligt att man utifrån sina respektive uppdrag försöker komma fram till ett sätt att förhålla sig till detta utan att saken ställs på sin spets. Jag noterar att Göteborgs tingsrätt har uppgett att domstolens utgångspunkt numera är att överförmyndarnämnden tills vidare inte ska föreläggas att ge in läkarintyg i ärenden om upphörande av förvaltarskap. Med dessa kommentarer övergår jag till att behandla inhämtandet av utredning i de aktuella ärendena.

Bestämmelsen i 11 kap. 17 § FB reglerar enligt sin ordalydelse vilken utredning som ska inhämtas inför anordnande av förvaltarskap. Således innehåller den ett uttryckligt krav på att läkarintyg eller annan likvärdig utredning om den enskildes hälsotillstånd ska ingå i underlaget. Som tingsrätten har beskrivit finns det däremot inte några uttryckliga bestämmelser i föräldrabalken om vilken utredning som ska inhämtas i ärenden om upphörande av förvaltarskap. Vid domstolens handläggning av dessa ärenden är emellertid den allmänna bestämmelsen i 12 § lagen (1996:242) om domstolsärenden tillämplig. Domstolen ska alltså i och för sig se till att ärendet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Frågan är vilket mandat tingsrätten då har.

Enligt 11 kap. 17 a § FB får rätten uppdra åt överförmyndaren att bl.a. inhämta ”utredning enligt 17 §”. Rättens befogenheter i det här avseendet regleras alltså genom en hänvisning till den bestämmelse som föreskriver vilken utredning som ska inhämtas i anordnandefallen. Det finns några uttalanden i de förarbeten som föregick införandet av 17 a § som kan uppfattas som att utredningskravet i upphörandefallen också kan härledas ur 17 § (se prop. 2013/14:225 s. 46 och SOU 2013:27 s. 168 f.). Sist i författningskommentaren till 17 a § i propositionen anges således t.ex. att ”Kravet på utredning gäller även vid upphörande och i vissa fall jämkning av godmanskap enligt 4 § eller förvaltarskap”. Om man utifrån detta anser att rättens utredningsskyldighet i upphörandefallen

kan kopplas till 17 §, så framstår det i och för sig inte som orimligt att överförmyndarens skyldighet att på rättens föreläggande ge in utredningen även skulle kunna anses omfatta de fallen. Varken lagtexten eller förarbetena ger dock enligt min mening ett tydligt stöd för en sådan tolkning.

Högsta domstolen har i ett rättsfall klarlagt att 11 kap. 17 § FB inte är direkt tillämplig i ärenden om upphörande av förvaltarskap (se NJA 2014 s. 731). Visserligen meddelades avgörandet innan 11 kap. 17 a § FB infördes men propositionen var då beslutad. Domstolen konstaterade att utredningsbehovet kan variera stort i olika ärenden och tog upp att det finns upphörandefall där samma typ av utredning behövs som vid anordnande, t.ex. läkarintyg. Men det finns också situationer – såsom när den enskilde upprepade gånger med kort mellanrum begär att förvaltarskapet ska upphöra – där utredningsbehovet blir betydligt mer begränsat. Det kan här påpekas att det i äldre förarbeten framhålls att rätten har frihet att bestämma vilken utredning som krävs vid prövningen av upphörande av förvaltarskap (se prop. 1987/88:124 s. 179).

Det finns alltså väsentliga skillnader mellan de utredningskrav som gäller i anordnande- respektive upphörandefallen. Som jag redogjort för är inte ordalydelsen i 11 kap. 17 och 17 a §§ FB helt klar. Till detta kommer att det inte finns något uttryckligt stöd i förarbeten eller Högsta domstolens praxis för den ståndpunkt som tingsrätten fört fram. Jag anser mot denna bakgrund att det skulle föra för långt att ge gällande rätt den innebörden att överförmyndarna har en skyldighet att på rättens föreläggande hämta in utredning även i upphörandefallen.

En annan sak är att det finns många goda ändamålsskäl som talar för att överförmyndarna bör bistå domstolarna i det här avseendet. När bestämmelsen i 11 kap. 17 a § FB infördes redovisades utförligt skälen för varför överförmyndaren bör inhämta underlag i ärenden om anordnande av godmanskap och förvaltarskap. Omständigheterna gör sig enligt min uppfattning gällande i lika stor utsträckning när det är fråga om upphörande av sådana ställföreträdarskap.

I förarbetena framhåller således lagstiftaren att det länge har pågått en renodling av domstolarnas verksamhet till dömande uppgifter och att en ordning som innebär att tingsrätten själv ska inhämta underlag i dessa ärenden inte är förenlig med en sådan strävan. Vidare anges att överförmyndaren är specialiserad på frågor om ställföreträdarskap och dessutom hämtar in motsvarande underlag i de ställföreträdarskapsärenden som myndigheten själv handlägger. Därtill lyfts det fram att överförmyndaren har god kunskap om organisationen inom kommunen, att det kan innebära arbetsbesparingar i utredningen om ställföreträdarskap ifall överförmyndaren bistår tingsrätten med underlag och att handläggningen sammantaget blir mer effektiv om överförmyndaren bistår tingsrätten med detta. (Se prop. 2013/14:225 s. 18 f.)

Jag vill tillägga att överförmyndarna har en skyldighet att ansöka hos rätten om att ett ställföreträdarskap ska upphöra om myndigheten får reda på att det inte länge behövs. Vidare ska överförmyndarna årligen särskilt granska samtliga förvaltarskap för att pröva om det finns skäl att ansöka om upphörande. Det framgår av 5 § förmynderskapsförordningen (1995:379). I min tillsyn har det visat sig att det förekommer att överförmyndarna hämtar in läkarintyg med viss regelbundenhet för att få underlag för denna granskning (se mina

inledningsvis nämnda inspektioner av Överförmyndarnämnden i Umåregionen och av Södertörns överförmyndarnämnd).

Det är alltså inte främmande i överförmyndarnas verksamhet att hämta in läkarintyg och annat underlag i dess återkommande bedömning av om det finns grund för att ett förvaltarskap ska upphöra. Tvärtom anser jag att det ryms inom ramarna för uppdraget och det oavsett om det görs inom myndighetens egen tillsyn eller på anmodan av rätten. Jag instämmer alltså i den uppfattning som framkommer i överförmyndarnämndens yttrande, nämligen att det i och för sig hade varit möjligt för myndigheten att följa tingsrättens förelägganden trots att nämnden inte har ansett sig skyldig att göra det. Enligt min mening kan det inte hävdas att ett sådant handlande skulle vara problematiskt utifrån legalitetsprincipen. Det kan därvid även konstateras att utredningsåtgärder som en överförmyndare i sådant fall vidtar ytterst grundar sig på domstolens i lag föreskrivna skyldighet att se till att ett ärende blir så utrett som dess beskaffenhet kräver.

I anslutning till detta finns det anledning att kort beröra vilken skyldighet en förvaltningsmyndighet har att följa förelägganden från en domstol. Som redovisats under de rättsliga utgångspunkterna är det en sedan länge etablerad princip att myndigheter ska rätta sig efter domstolarnas avgöranden när de i egenskap av överinstans prövar myndighetens beslut. Det gäller som sagt även om myndigheten anser att överinstansens rättstillämpning är felaktig. Saken är inte lika given när det gäller förelägganden och i vilken utsträckning en myndighet är skyldig att följa andra direktiv från rätten än avgöranden i sak, om den anser att domstolen har gått utöver sina rättsliga befogenheter.

Det är självklart att en myndighet ska följa ett föreläggande från en domstol när skyldigheten att göra det otvetydigt slås fast i eller framgår av lag eller annan författning. Detta är knappast heller kontroversiellt.

Utöver sådana uppenbara fall kan det enligt min mening finnas goda skäl för myndigheterna att inta ett likartat förhållningssätt till domstolarna även i andra situationer. Som understrukits har domstolarna en konstitutionell särställning och en speciell funktion när det gäller uttolkandet av gällande rätt. Rätten har i det enskilda fallet långtgående befogenheter att inom ramen för det processrättsliga regelverket vidta de åtgärder för beredningen av ett mål eller ärende som bedömts nödvändiga. Dessa befogenheter kringskärs ytterst av legalitetsprincipen. Visserligen kan man tänka sig situationer där en förvaltningsmyndighet finner att det är uppenbart att den saknar stöd i rättsordningen för att vidta en åtgärd som domstolen begär, men det bör vara mycket ovanligt.

Bakgrunden till mitt ärende är snarare ett exempel på en situation där rättsläget framstår som mer oklart. Mot bakgrund av domstolarnas ställning i en rättsstat anser jag att det i ett sådant fall finns anledning för förvaltningsmyndigheten att noga överväga om den verkligen har skäl att sätta sig över domstolens tolkning av sitt mandat.

Behovet av förtydligande lagstiftning

Jag bedömer alltså att det inte är självklart att överförmyndarna enligt gällande rätt har en skyldighet att på tingsrättens föreläggande ge in utredning i ärenden om upphörande av förvaltarskap. I linje med detta kan jag inte heller se att det

finns tillräcklig grund för att kritisera en överförmyndare som avstår från att ge in sådan utredning (jfr JO 2008/09 s. 476, dnr 3903-2006). Jag menar emellertid att övervägande skäl av såväl principiell som praktisk natur talar för att det borde åligga överförmyndarna att följa rättens föreläggande att inhämta utredning även i upphörandefallen.

Som tidigare konstaterats har det i min tillsyn visat sig att det finns olika uppfattningar mellan tingsrätter och överförmyndare i den aktuella frågan. Det är tydligt att dessa meningsskiljaktigheter kan ge upphov till utdragen handläggning och en hel del problem, som i slutändan riskerar att drabba enskilda. Det kan avslutningsvis framhållas att det förhållandet att en förvaltningsmyndighet inte anser sig kunna följa domstolsföreläggande, eller för den delen överprövar det behov av utredning som en domstol anser föreligga, kan inverka negativt på allmänhetens förtroende för både domstolar och andra myndigheter.

Mot denna bakgrund finner jag anledning att med stöd av 13 § lagen (2023:499) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO) hos regeringen väcka frågan om en författningsändring.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Anton Lindgren. I beredningen deltog även byråchefen Johan Thorblad.

En överförmyndarnämnd har inte ansökt om anordnande av förvaltarskap för en enskild som bedömts ha behov av det. Även vissa uttalanden om s.k. professionella ställföreträdare

(Dnr 581-2024)

Beslutet i korthet: En sjukvårdsinrättning anmälde till en överförmyndarnämnd att en person som vårdades där var i behov av förvaltarskap. Nämnden ansåg att det fanns förutsättningar för att ansöka om förvaltarskap men avskrev trots detta ärendet utan att göra någon sådan ansökan till rätten. Överförmyndarnämnden motiverade sitt beslut med att ställföreträdarna som myndigheten anlitar är lekmän och inte kunde förväntas ha de kvalifikationer som krävdes för att hantera de risker som uppdraget innebar. Det gjordes inte några försök att rekrytera en lämplig ställföreträdare. JO kritiserar nämnden.

I beslutet konstaterar JO att en överförmyndare ska ansöka om anordnande av förvaltarskap om det framkommer att den enskilde har behov av det. Skyldigheten är kopplad till just behovet av ett sådant ställföreträdarskap och den relevanta regleringen lämnar inte något utrymme för det ställningstagande som nämnden hade gjort. Hon framhåller vidare att överförmyndare har ett långtgående ansvar för att se till att ett behov av förvaltarskap kan tillgodoses och måste göra alla rimliga ansträngningar för att rekrytera förvaltare även till svårare uppdrag. En ansökan bör enligt JO göras så snart det står klart att ett förvaltarskap behövs, också när ställföreträdarfrågan inte är löst.

JO gör i beslutet vissa uttalanden om s.k. professionella ställföreträdare. Hon konstaterar bl.a. att överförmyndare kan ha svårt att hitta lämpliga ställföreträdare och att det aktuella ärendet illustrerar risken för att enskilda inte

får adekvat hjälp och stöd. En kopia av beslutet skickas till regeringen för kännedom.

Anmälan

I en anmälan till JO förde regionjuristen AA, Region Kronoberg, fram klagomål mot Överförmyndarnämnden i Uppsala län. Hon uppgav i huvudsak följande.

Rättspsykiatriska regionkliniken i Växjö gjorde en anmälan till överförmyndarnämnden om behov av förvaltarskap för BB, som vårdas inom rättspsykiatrin. Trots att nämnden kom fram till att BB uppfyllde förutsättningarna för ansökan om förvaltarskap beslutade nämnden att inte göra en sådan ansökan till rätten, eftersom de lekmän som kommunen anlitar inte kunde förväntas klara av uppdraget som förvaltare för BB. I stället fick överförmyndarnämndens beslut förstås som att nämnden ålade regionen att tillgodose BB:s behov i detta avseende. Regionens vårdpersonal har dock varken kunskaper om förvaltarskap eller ansvaret för att hantera BB:s rättsliga och ekonomiska angelägenheter. Det är anmärkningsvärt att nämnden inte övervägde att anlita någon av de professionella ställföreträdare som finns på marknaden för liknande situationer. Dessutom fanns en person som anmält intresse för uppdraget som förvaltare för BB. Genom sitt agerande lämpade överförmyndarnämnden på ett otillbörligt sätt över sina skyldigheter på hälso- och sjukvården.

Bifogat till anmälan fanns bl.a. överförmyndarnämndens beslut att inte ansöka om förvaltarskap för BB. Beslutsmotiveringen hade följande lydelse:

> Enligt 5 § förmynderskapsförordningen ska överförmyndarnämnden, om överförmyndarnämnden får reda på att förvaltarskap behövs, ansöka hos rätten om anordnande av ställföreträdarskap. Enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får rätten besluta att anordna förvaltarskap för en person som är ur stånd att vårda sig eller sin egendom på grund av sjukdom, psykisk störning, försvagat hälsotillstånd eller liknande förhållande. Förvaltarskap får inte anordnas om det är tillräckligt att godmanskap anordnas eller att den enskilde på något annat, mindre ingripande sätt får hjälp. Den utredning som har skickats in till överförmyndarnämnden tyder på att det finns förutsättningar för att ett förvaltarskap ska kunna anordnas. Därmed finns även förutsättningar för överförmyndarnämnden att ansöka om anordnande av ett förvaltarskap till tingsrätten.
>
> Trots att det finns förutsättningar att ansöka om anordnande av förvaltarskap vill överförmyndarnämnden framhålla att samtliga gode män och förvaltare är lekmän. Som lekmän kan de inte förväntas ha de kvalifikationer som krävs för att hantera de eventuella hot och våldssituationer som kan uppstå i det aktuella uppdraget. Överförmyndarnämnden anser därför att BB:s behov inte bör tillgodoses genom anordnande av förvaltarskap utan genom professionella vård- och behandlingsinsatser. Överförmyndarnämnden beslutar därför att inte ansöka om anordnande av förvaltarskap för BB till tingsrätten. Överförmyndarnämnden avskriver ärendet från vidare handläggning.

AA gav senare in ett beslut från Uppsala tingsrätt. Av det framgick att tingsrätten hade avvisat överklagandet av överförmyndarnämndens beslut med hänvisning till att regionkliniken bedömdes sakna klagorätt.

Utredning

JO begärde att överförmyndarnämnden skulle yttra sig över det som fördes fram i anmälan samt redogöra för sin handläggning och relevant reglering.

Efter en redogörelse för bakgrunden i ärendet anförde nämnden följande:

Yttrande

Av 11 kap. 5 § föräldrabalken [rätteligen 11 kap. 15 §, JO:s anm.] framgår vilka som är behöriga att ansöka om god man eller förvaltare. Men där framgår också att rätten självmant ska ta upp frågor om anordnande av godmanskap eller förvaltarskap. I detta fall hade Uppsala tingsrätt kunnat pröva frågan i samband med att Region Kronobergs överklagan avskrevs, om rätten hade ansett det som lämpligt.

Nämnden noterar att BB hört av sig till förvaltningen ett antal gånger för att kontrollera status på utredningen och sedermera överklagan. Anhöriga har också enligt utredningen varit oroliga för BB och anmält behov av insatser till olika vårdinrättningar. Om det är så att BB själv eller hans närmaste anhöriga anser att det finns behov av en ställföreträdare och vill ansöka är de behöriga att göra det. Tingsrätten kommer då ta ställning till om BB har rätt till en god man eller förvaltare.

En grund för att inte föreslå en person som presumtiv ställföreträdare i ett enskilt ärende är att huvudmannen är farlig. Man bör inte glömma bort att godmanskap och förvaltarskap bygger på ett stort ideellt inslag (se SOU 2004:112 s. 830) varför en ställföreträdare inte ska behöva utsättas för till exempel hot och våld från huvudmannen, se prop. 2013/14:225 s. 23. Även JO har i några fall konstaterat att det kan vara omöjligt att hitta en ställföreträdare i ett enskilt ärende (se bland annat JO:s beslut, dnr 1255-2008 18/6 2009). I sådana situationer är det i slutändan socialnämnden som har det yttersta ansvaret i kommunen för att den enskilde får den hjälp som hen behöver.

För nämndens del spelar det heller ingen roll vem som har åtagit sig att sköta uppdraget. Oavsett vem det är så kan inte nämnden stå bakom att en person förordnas som förvaltare i ett uppdrag där det bedöms finnas risk för hot och våld kopplat till uppdraget. I detta fall, mycket stark risk för återfall i våldsbrott.

– – –

Nämnden har som utgångspunkt att inte stå som sökande i en anmälan om ställföreträdarskap om det är så att en potentiell ställföreträdare riskerar att utsättas för hot eller våld vid utövandet av uppdraget. Om nämnden åläggs att ansöka om ställföreträdare även för farliga huvudmän skulle det i praktiken betyda att nämnden ansöker och samtidigt avstyrker sin egen ansökan. När nämnden i andra fall fått en ansökan om ställföreträdare från en behörig sökande, som också bedömts som farlig, har den efter utredning avstyrkt denna till tingsrätten som gått på nämndens linje i samtliga fall.

Att Region Kronoberg anser att nämnden ”lämpar” över patienten och utökar deras ansvar ändrar inte nämndens bedömning. Ett beslut måste kunna få konsekvenser för myndigheter och vårdinrättningar utan att det för den skull betraktas som ett felaktigt beslut.

Överförmyndarnämnden i Uppsala län har sedan årsskiftet 2020/2021 beslutat att inte anlita ”professionella” ställföreträdare via bolag eller förvaltarenhet. Detta på grund av att vi tidigare anlitat bolag men fått kritik från vår tillsynsmyndighet, Länsstyrelsen, för det upplägget. Dagens system och lagstiftning för ställföreträdarskap är inte anpassat för att personer ska ta uppdrag på professionell grund och det bör då inte heller kunna avkrävas nämnden.

AA kommenterade tillsammans med några andra anställda inom Region Kronoberg nämndens yttrande.

I ett beslut den 30 april 2024 anförde *JO Katarina Påhlsson* följande:

Rättslig reglering

Om någon på grund av sjukdom, psykisk störning, försvagat hälsotillstånd eller liknande förhållande behöver hjälp med att bevaka sin rätt, förvalta sin egendom eller sörja för sin person, ska rätten, om det behövs, besluta att anordna godmanskap för honom eller henne. Är personen ur stånd att vårda sig eller sin egendom, får rätten anordna förvaltarskap för honom eller henne. Förvaltarskap får dock inte anordnas om det är tillräckligt att godmanskap anordnas eller att den enskilde på något annat mindre ingripande sätt får hjälp. Allt detta framgår av 11 kap. 4 och 7 §§ föräldrabalken, FB.

Enligt 11 kap. 15 § FB får en ansökan om anordnande av förvaltarskap bl.a. göras av överförmyndaren, den ansökan avser om han eller hon har fyllt 16 år, samt av hans eller hennes make eller sambo och närmaste släktingar. När det finns anledning till det ska rätten självmant ta upp frågor om anordnande av godmanskap eller förvaltarskap.

Får överförmyndaren reda på att förvaltarskap antingen behövs eller inte längre behövs ska överförmyndaren i enlighet med 5 § första stycket förmynderskapsförordningen (1995:379) hos rätten ansöka om anordnande eller upphörande av förvaltarskapet.

Om överförmyndaren ansöker om anordnande av förvaltarskap efter att frågan uppkommit där, ska myndigheten tillsammans med ansökan ge in eventuell utredning som inhämtats i ärendet och samtidigt lämna förslag på förvaltare. Detta framgår av 11 kap. 17 a § tredje stycket FB.

Enligt 4 kap. 3 § 2 hälso- och sjukvårdsförordningen (2017:80) ansvarar verksamhetschefen vid en vårdinrättning för att överförmyndaren underrättas när en intagen person kan antas behöva god man eller förvaltare.

Bedömning

Överförmyndares skyldighet att ansöka om anordnande av förvaltarskap

När en fråga om anordnande av förvaltarskap aktualiseras hos en överförmyndarnämnd eller överförmyndare (fortsättningsvis överförmyndare) måste myndigheten utreda om det finns förutsättningar för en sådan ansökan. Om överförmyndaren kommer fram till att det finns ett behov av förvaltarskap, ska myndigheten till rätten ge in en ansökan om detta tillsammans med den utredning som finns. Som utgångspunkt ska överförmyndaren samtidigt lämna förslag på förvaltare. Att hitta en lämplig ställföreträdare är alltså en av överförmyndarens skyldigheter när det visar sig att en enskild har behov av förvaltarskap. Myndigheten måste vidta alla rimliga åtgärder för att hitta någon som är villig och lämplig att åta sig uppdraget. Det krävs i regel att överförmyndaren tillfrågar samtliga personer som har anmält intresse för att åta sig ett ställföreträdaruppdrag och, i förekommande fall, kommunens förvaltarenhet. Om det

rör sig om ett krävande uppdrag behöver överförmyndaren emellertid inte fråga personer som saknar eller har begränsad erfarenhet av sådana uppdrag eller av någon annan anledning inte bedöms klara av eller vara lämpliga för det. (Se prop. 2013/14:225 s. 46 f., rättsfallen NJA 2012 s. 715 och 2018 s. 246 samt mitt beslut den 10 juni 2021, dnr 3896-2019.)

Att överförmyndaren kan avstå från att tillfråga vissa personer vid särskilt krävande uppdrag betyder dock inte att myndigheten kan låta bli att ansöka om anordnande av förvaltarskap, endast på den grund att överförmyndaren inte anser sig kunna föreslå någon person alls som förvaltare. Jag konstaterar att ett sådant ställningstagande står i strid med ordalydelsen i 5 § första stycket förmynderskapsförordningen. Enligt den bestämmelsen ska överförmyndaren ansöka om anordnande av förvaltarskap om myndigheten får reda på att ett sådant behövs. Skyldigheten att ansöka är alltså direkt kopplad till behovet, och bestämmelsen lämnar i princip inget utrymme att avstå från att ansöka av andra skäl än att behov saknas.

När överförmyndaren har kommit fram till att det finns ett behov av förvaltarskap kan myndigheten följaktligen inte avstå från att ansöka med hänvisning till att någon ställföreträdare inte finns att föreslå. I sådant fall får myndigheten istället till rätten redogöra för de ansträngningar som har gjorts för att hitta en lämplig person till uppdraget (se a. prop. s. 46). Liksom tidigare ombudsmän anser jag att överförmyndaren bör ansöka hos tingsrätten om förvaltarskap så snart det står klart att en sådan ansökan behövs, trots att frågan om vem som kan åta sig ställföreträdarskapet inte är löst (se bl.a. JO 2009/10 s. 431, dnr 1255-2008). På så sätt kan tingsrätten och överförmyndaren vidta handläggningsåtgärder parallellt vilket kan medföra att den sammantagna hanteringen blir mer effektiv (se mitt nämnda beslut den 10 juni 2021).

Jag finner anledning understryka att överförmyndaren alltid har ett långtgående ansvar att se till att ett behov av förvaltarskap kan tillgodoses. I de fall ett uppdrag är förenat med särskilda utmaningar har det förstås betydelse vad detta beror på liksom vad det är för omständigheter som den aktuella personen lever under. I förarbetena framhålls i detta avseende att överförmyndarna t.ex. kan behöva tillhandahålla lokaler för säkra möten mellan huvudman och ställföreträdare samt genom utbildningsinsatser underlätta förvaltares hantering av svåra och krävande uppdrag (se a. prop. s. 26).

Det förekommer att domstolarna – trots ett konstaterat behov – avslår en ansökan om förvaltarskap på grund av att det inte går att finna någon som är beredd att åta sig uppdraget (jfr NJA 2012 s. 715). En domstol kan också förordna att ett förvaltarskap ska upphöra om en förvaltare har skälig orsak att bli entledigad, t.ex. för att denne utsatts för hot eller våld, och det inte går att hitta en ersättare trots att alla rimliga åtgärder har vidtagits (se 11 kap. 19 och 19 a §§ FB). Detta är dock bedömningar som i slutändan måste göras av domstolen, och situationerna kan inte tas till intäkt för en överförmyndare att avstå från att uppfylla sin skyldighet enligt förmynderskapsförordningen att lämna in en ansökan om förvaltarskap.

Omständigheterna i det aktuella fallet

Överförmyndarnämndens beslut måste förstås som att nämnden gjorde bedömningen att BB i och för sig var i behov av förvaltarskap och att förutsättningarna enligt 11 kap. 4 och 7 §§ FB för anordnande av sådant ställföreträdarskap alltså var uppfyllda. Underlaget i mitt ärende tyder på att det har funnits fog för en sådan uppfattning. Jag drar således slutsatsen att beslutet att avstå från att ansöka om anordnande av förvaltarskap för BB inte grundade sig på ett bristande behov av den hjälp som ett förvaltarskap innebär, utan på de risker och svårigheter som nämnden bedömde att ett sådant uppdrag kunde innebära för en förvaltare. Utifrån vad jag tidigare har redogjort för kan det konstateras att beslutet inte har varit förenligt med regleringen i förmynderskapsförordningen.

Det förhållandet att BB eller hans anhöriga hade kunnat ansöka om anordnande av förvaltarskap, liksom tingsrättens utrymme att ta upp frågan på eget initiativ, innebär inte heller att överförmyndarnämnden har kunnat avstå från att uppfylla denna skyldighet i fråga om BB. Detsamma gäller den omständigheten att en enskild i behov av förvaltarskap kan få andra hjälp- och stödinsatser från det allmänna, exempelvis från socialtjänsten eller inom sjukvården. Mot bakgrund av vad nämnden anfört i sitt yttrande till JO finns det också skäl att framhålla att det inte har funnits något hinder för nämnden att ansöka om anordnande av förvaltarskap för BB och samtidigt redogöra för de skäl som myndigheten ansett tala emot förordnande av en förvaltare. Som framgått är det rätten som avgör om förvaltarskap ska anordnas eller inte.

Genom att besluta att inte ansöka om förvaltarskap för BB trots bedömningen att behov av detta har funnits och utan att ens göra några försök att rekrytera en lämplig ställföreträdare har Överförmyndarnämnden i Uppsala län åsidosatt sina rättsliga förpliktelser. Nämnden förtjänar kritik för detta.

Det är oklart om nämnden vid tidpunkten för beslutet att skriva av sitt ärende kände till att en person hade anmält intresse för uppdraget som förvaltare för BB. Jag har därför inte underlag för att rikta någon kritik mot nämnden för att myndigheten inte tagit ställning till om denna person kunde ha varit lämplig som ställföreträdare.

Något om anlitande av professionella ställföreträdare

Överförmyndarnämnden i Uppsala län har förklarat att myndigheten på grund av kritik från länsstyrelsen inte längre anlitar s.k. professionella ställföreträdare. Jag uppfattar att denna ordning har bidragit till ställningstagandet i det förvaltarskapsärende som klagomålet till JO rör. Vad som närmare har sagts från den ordinarie tillsynsmyndigheten i detta avseende har inte redovisats. Mot bakgrund av vad som har framkommit i utredningen och i min tillsyn på området vill jag dock ta tillfället i akt att göra vissa allmänna uttalanden i denna del.

Det finns inte någon skyldighet för överförmyndare att anlita professionella ställföreträdare. Att generellt avstå från att göra det minskar emellertid inte ansvaret för att rekrytera gode män och förvaltare även till svårare uppdrag. Det ligger också i sakens natur att rekrytering i just sådana fall kan bli en särskild utmaning för de överförmyndare som väljer att inte använda den typen av ställföreträdare.

Professionella ställföreträdare kan vara anställda vid en kommunal förvaltarenhet eller hos ett privat bolag, i det senare fallet ingår det således i dess verksamhet att medarbetarna åtar sig särskilt svåra ställföreträdarskap. JO har i olika sammanhang uppmärksammat att kommunala förvaltarenheter kan fylla en funktion när det hos en överförmyndare råder brist på ställföreträdare som är beredda att åta sig nya eller särskilt krävande uppdrag. (Se t.ex. JO 2009/10 s. 431, protokoll efter min inspektion av Överförmyndarnämnden i Umeåregionen i april 2023, dnr 2868-2023, och mitt beslut den 20 december 2023, dnr 7680-2022.)

Den s.k. Ställföreträdarutredningen var inne på frågorna i sitt betänkande Gode män och förvaltare – en översyn, SOU 2021:36. Utredningen bedömde att antalet svåra och komplexa ärenden hade blivit fler, och skulle fortsätta att öka, samt att många som normalt vill bli gode män eller förvaltare inte vill eller har kvalifikationer att ta sig an uppdrag av detta slag. Enligt utredningen hade det därför i praktiken skett en viss professionalisering, vilket ansågs nödvändigt för att även de med svår problematik ska få den hjälp de behöver. Samtidigt konstaterades bl.a. att omständigheterna och den rättsliga regleringen runt anställda ställföreträdare skiljer sig från ställföreträdarskap som bygger på ett ideellt engagemang och att det råder en stor osäkerhet bland kommunerna huruvida dessa ställföreträdare överhuvudtaget får förordnas inom ramen för föräldrabalkens regler. (Se betänkandet s. 307 f.) Ställföreträdarutredningen tog inget helhetsgrepp men föreslog att förutsättningarna för när en person inom ramen för sin anställning kunde förordnas som god man eller förvaltare skulle regleras i föräldrabalken. I mitt remissvar hade jag inte några invändningar mot det förslaget, men jag ansåg att många svårigheter skulle återstå även om det genomfördes (se mitt yttrande den 4 oktober 2021, dnr R 77-2021.)

Det är inte ovanligt att överförmyndare har svårt att hitta lämpliga ställföreträdare, särskilt till de uppdrag som ställer speciella krav. Mitt ärende illustrerar risken för att enskilda i behov av ställföreträdarskap inte får adekvat hjälp och stöd. Jag finner anledning att skicka en kopia av detta beslut till regeringen för kännedom.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Anton Lindgren. I beredningen deltog även byråchefen Johan Thorblad.

Något om överförmyndares granskning av årsräkningar från ställföreträdare. Även kritik mot en överförmyndarnämnd för att ha dröjt med sådan kontroll

(Dnr 5473-2024)

Beslutet i korthet: I det här ärendet har JO undersökt en s.k. översiktlig granskningsmetod som Överförmyndarnämnden i Stockholms stad har tillämpat i sitt arbete med att kontrollera ställföreträdares årsräkningar. JO understryker att granskning av årsräkningar är en helt central del i överförmyndarnas arbete för att se till att huvudmännens tillgångar används korrekt och på ett lämpligt sätt. Hon lyfter bl.a. fram att en fullgod granskning måste

innehålla en bedömning av om redovisade poster är rimliga, om upptagna utgifter verkligen avser den enskilde och om de är till dennes nytta. JO konstaterar vidare att det kan finnas skäl för vaksamhet så att inte oegentligheter förekommer och understryker att det måste ställas höga krav på överförmyndarnas tillsynsverksamhet. Även om JO har förståelse för att kontrollen i vissa fall kan tillåtas vara mer översiktlig framhåller hon att ett arbetssätt med en inledande översiktlig avstämning och granskning inte får innebära att det endast görs en kontroll av årsräkningens formaliteter.

I det fall som hade anmälts till JO tog det knappt ett år för nämnden att slutföra granskningen av årsräkningen och besluta om arvode för ställföreträdaren. Nämnden får kritik för den långa handläggningstiden.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO i juni 2024 framförde AA klagomål mot Överförmyndarnämnden i Stockholms stad och uppgav följande. Han hade inte fått besked eller beslut om den årsräkning som han lämnat in avseende sin huvudman för år 2022. Han hade vid flera tillfällen kontaktat nämnden angående detta, men trots ca ett års försening hade inget hänt.

Utredning

Inledande utredning

JO hämtade inledningsvis in dagboksblad för det ärende där AA varit ställföreträdare och lämnat in årsräkningen. Därefter tog JO in muntliga upplysningar. Av uppgifterna framgick i huvudsak följande.

AA kontaktade nämnden vid ett par tillfällen och fick veta att ärendet var under handläggning och att handläggningstiderna är långa. När den ansvariga handläggaren bytte arbetsuppgifter flyttades ärendet inte över till annan handläggare utan blev liggande efter att kompletteringar till årsräkningen hade kommit in. Under 2024 pågick en riktad arbetsinsats med målet att samtliga årsräkningar för år 2022 och 2023 skulle vara granskade vid årsskiftet 2024/2025. Nämnden tillämpar återkommande en s.k. översiktlig granskningsmetod. Det görs om samtliga årsräkningar annars inte skulle hinna kontrolleras och då i ärenden där risken för fusk är mindre.

Överförmyndarnämndens yttrande

JO uppmanade därefter Överförmyndarnämnden i Stockholms stad att yttra sig över det som förts fram i anmälan och de inhämtade uppgifterna. Nämnden anmodades att särskilt besvara följande frågor.

- JO har fått del av uppgift om att Överförmyndarförvaltningen i Stockholms stad ibland tillämpar en s.k. översiktlig granskningsmetod eller s.k. snabbgranskning. Hur går arbetet och en sådan granskning till? På hur stor andel av årsräkningarna tillämpas metoden och vilka överväganden gör förvaltningen inför beslut att tillämpa den?

- JO har tagit del av Länsstyrelsernas dokument ”Nationella riktlinjer för överförmyndare – förordnade ställföreträdares redovisning” (Länsstyrelsernas diarienummer 18647-2018). Hur bedömer förvaltningen att den översiktliga granskningsmetoden/snabbgranskningen förhåller sig till dels 16 kap. 1 och 3 §§ föräldrabalken, dels Länsstyrelsernas beskrivning av kraven på överförmyndarens granskning av redovisningen (s. 17 och 18 i nämnda riktlinjer)?

JO begärde även att få del av nämndens riktlinjer och/eller anvisningar om den översiktliga granskningsmetoden/snabbgranskningen.

I remissvaret anförde nämnden i dessa delar följande:

> Förordnade förmyndare, gode män och förvaltare skall före den 1 mars varje år lämna in en årsräkning till nämnden. I aktuellt ärende konstateras att nämnden mottog årsräkningen den 28 juni 2023. Nämnden granskar årsräkningar efter ankomstdatum.
>
> Handläggning av aktuell årsräkning påbörjades den 23 augusti 2023 genom att begäran om komplettering skickades till ställföreträdaren till följd av ofullständig årsräkning. Begärd komplettering inkom den 5 september 2023.
>
> Nämnden införde i maj 2023 ett nytt ärendehanteringssystem som ett led i ökad digitalisering. Införandet av nytt system fick initialt en negativ påverkan på nämndens handläggningstider.
>
> Vid årsskiftet 2023/2024 genomförde nämnden en flytt till nya lokaler med påverkan på tillgång till arkiv och fysiska handlingar såsom årsräkningar och akter. I samma period genomfördes en omorganisation av verksamheten. Till följd av ovan nämnda omständigheter granskades årsräkningar avseende år 2022 samt 2023 betydligt senare än normalt.
>
> [– – –]
>
> Nämnden har den 29 augusti 2024 granskat årsräkningen samt fattat beslut om arvode vilket delgetts ställföreträdaren.
>
> Nämnden konstaterar följande. När ansvarig handläggare tilldelades andra arbetsuppgifter borde aktuellt ärende fördelats till annan handläggare för fortsatt hantering. […]
>
> Nämnden genomför en riktad arbetsinsats för att komma ikapp med granskningen av årsräkningar. Vidare har nämnden sett över arbetsfördelning och hantering avseende kontaktförfrågan via telefon och mail.
>
> Nämnden tillämpar en så kallad översiktlig granskningsmetod där så är lämpligt. Metoden tillämpas på årsräkningar som är kompletta, det vill säga inte saknar underlag. Därtill ska det inte heller tidigare ha förekommit några anmärkningar på ställföreträdarens redovisningar. Mot ovanstående kan inte lämnas närmare uppgifter kring hur stor andel av årsräkningarna som granskas på ett översiktligt vis.
>
> Trots förfarandet med översiktlig granskning framhålls att granskningen görs i enlighet med Länsstyrelsens riktlinjer. Riktlinjerna är inte bindande men fungerar som utgångspunkt för nämndens granskning. Nämnden kontrollerar bland annat behörighetsreglerna enligt 11 kapitlet 25 § och 16 kapitlet 2 § föräldrabalken, att redovisningen är egenhändigt undertecknad på heder och samvete, eventuella tillståndsärenden, att in- och utgående saldo överensstämmer, översyn av kontoutdrag med mera.
>
> Nämnden bifogar det arbetsmaterial i form av granskningsprotokoll som tillämpas vid översiktlig granskning. Nämnden bedömer att protokollet överensstämmer med Länsstyrelsens riktlinjer ”Nationella riktlinjer för överförmyndare” samt att huvudmannens intressen tillvaratas enligt 16 kapitlet 1 och 3 §§ föräldrabalken genom granskningen.

Vidare framhålls att för det fall handläggare, vid översiktlig granskning, uppmärksammar felaktigheter såsom brister i tillståndsärenden, sammanblandning av medel med mera görs en djupare granskning. Överförmyndaren bedömer i varje enskilt fall hur omfattande en sådan utredning ska vara och vilka åtgärder som behöver vidtas.

Vidare iakttas skälighet och rimlighet utifrån den enskilde huvudmannens situation, hälsotillstånd och förutsättningar. Vid varje granskning ska utgifter eller uppgifter som avviker från det väsentliga uppmärksammas. Sådana avvikelser leder normalt till en fördjupad granskning. Om allvarligare brister i tidigare redovisning uppmärksammats eller om tidigare redovisning granskats med anmärkning görs alltid en fördjupad granskning av redovisningshandlingen. Sådan fördjupad granskning kan även vidtas med anledning av att det har förekommit klagomål eller uppgifter som visar på eventuella oegentligheter under det senaste året.

Granskning av ställföreträdarens redovisning tillhör ett av överförmyndarens främsta tillsynsverktyg. Nämnden har under 2024 behövt se över förfarandet vid granskning som ett led i att hinna med granskningen av årsräkningar för 2023 under år 2024.

Till följd av omständigheter i verksamheten som nämnden inledningsvis redogjort för samt de resurser som nämnden har att tillgå har nämnden legat efter med granskning av årsräkningar för år 2022 samt 2023. I och med detta har nämnden gjort en avvägning mellan att hinna granska ett större antal årsräkningar, genom att i större omfattning tillämpa en översiktlig granskningsmetod, eller att inte hinna granska klart i rimlig tid.

Nämnden gör alltjämt bedömningen att en mer översiktlig granskning, som för den skull inte utesluter att en djupare granskning görs där så är påkallat, där fler årsräkningar blir granskade är att föredra ur ett huvudmanna- och rättssäkerhetsperspektiv. Nämnden anser vidare att det tillsynsansvar som åligger myndigheten utförs samt att granskningen lever upp till lagstadgade krav i 16 kapitlet 1 och 3 §§ föräldrabalken.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 1 december 2025 anförde *JO Katarina Påhlsson* följande:

Bedömning

Överförmyndaren ska enligt bestämmelserna i 16 kap. föräldrabalken, FB, utöva tillsyn över förmyndares, gode mäns och förvaltares verksamhet. Vid den tillsynen ska överförmyndaren särskilt se till bl.a. att den enskildes tillgångar i skälig omfattning används för hans eller hennes nytta. Detta framgår av 16 kap. 1 § FB.

En ställföreträdare ska enligt 12 kap. 5 § FB fortlöpande föra räkenskaper över sin förvaltning och göra anteckningar om sina åtgärder i övrigt. Av 16 kap. 3 § FB framgår att överförmyndaren ska granska förmyndares, gode mäns och förvaltares verksamhet med ledning av de förteckningar, årsräkningar, sluträkningar samt andra handlingar och uppgifter angående förvaltningen som har lämnats.

Om överförmyndares granskning av årsräkningar

Som Överförmyndarnämnden i Stockholms stad har lyft fram i sitt yttrande är granskningen av den redovisning som ställföreträdarna ger in ett av överförmyndarens viktigaste tillsynsverktyg. Med dessa handlingar, där årsräkningen ingår, kan överförmyndaren granska och kontrollera att huvudmännens till-

gångar används på ett sätt som är till hans eller hennes fördel. En noggrann granskning av handlingarna minskar risken för att den enskildes tillgångar används på ett sätt som inte är godtagbart och ger överförmyndaren en möjlighet att kontrollera ställföreträdarens verksamhet. Granskningen av årsräkningar är alltså en helt central del i överförmyndarens arbete för att se till att huvudmännens tillgångar används korrekt och på ett lämpligt sätt. Av bl.a. det skälet är det också viktigt att årsräkningarna granskas inom rimlig tid. JO har inte minst mot denna bakgrund återkommande uttalat att en granskningstid om drygt sju månader är för lång (se t.ex. JO:s beslut den 3 juli 2009, dnr 5172-2008 och den 24 augusti 2016, dnr 1185-2015).

Lagstiftningen ställer visserligen inget specifikt krav på att överförmyndaren ska granska ställföreträdarens räkenskaper, t.ex. verifikat för olika kostnadsposter, men det finns en rätt att granska dessa. Enligt min mening förutsätts emellertid att kontrollen utförs med omsorg för att tillsynen ska anses fullgod. Överförmyndaren måste bl.a. göra en bedömning av om redovisade poster är rimliga och om upptagna utgifter verkligen avser den enskilde och, i nästa led, är till dennes nytta. För att möjliggöra en sådan bedömning måste det givetvis utredas vad ospecificerade poster innehåller. Redovisade utgifter ska granskas mot de verifikat som bifogats och mot de eventuella större uttagstillstånd som lämnats. Om det saknas underlag beträffande en post av större omfattning eller den av annan anledning är tveksam, bör underlag eller förklaring begäras från ställföreträdaren. Dessutom måste överförmyndaren förvissa sig om att de bankmedel som ska vara spärrade också är det.

En ställföreträdare är skyldig att löpande dokumentera sin förvaltning av huvudmannens ekonomi. Det är en förutsättning för att ställföreträdaren bl.a. ska kunna ge in korrekta årsräkningar till överförmyndaren. Av förarbetena framgår att dokumentationen också kan vara av betydelse för att få fram underlag vid en senare granskning av hur ställföreträdaren har skött sin uppgift. Vidare framgår att det ställs krav på ställföreträdaren att spara verifikat från mer betydande inkomst- och utgiftsposter. (Se prop. 1993/94:251 s. 213.) De sex länsstyrelser som har ordinarie tillsynsansvar över överförmyndare och överförmyndarnämnder har i gemensamma riktlinjer dock lyft fram att dessa förarbetsuttalanden måste vägas mot omvärldens utveckling och tendensen att ekonomisk brottslighet mot huvudmännen ökar. Länsstyrelserna poängterar att innebörden av ”betydande inkomst- och utgiftsposter” inte är helt klar och måste ställas i relation till huvudmannens ofta låga inkomst och förmögenhetsnivå samt att summan av flera mindre belopp kan bli hög. (Se länsstyrelsernas Nationella riktlinjer för överförmyndare – förordnade ställföreträdares redovisning, s. 12.)

Jag har för egen del inte kännedom om den ekonomiska brottslighetens utveckling på området. Mot bakgrund av att det är de ordinarie tillsynsmyndigheterna som står bakom uttalandena finns det däremot all anledning att ta uppgiften på stort allvar. Att sådana tendenser rapporteras innebär naturligtvis att överförmyndarna behöver höja vaksamheten avseende oegentligheter och att höga krav måste ställas på nämndernas tillsynsverksamhet. Ytterst handlar det om enskilda människor som är i behov av samhällets stöd i framförallt rättsliga och ekonomiska angelägenheter samt inte sällan befinner sig i en utsatt situa-

tion. Mot bakgrund av att granskningen av den redovisning som ställföreträdarna ger in är ett av nämndens viktigaste tillsynsverktyg, är det enligt min uppfattning centralt att arbetet sker såväl inom rimlig tid som med noggrannhet och beaktande av den enskildes förhållanden.

Den översiktliga granskningsmetoden vid Överförmyndarnämnden i Stockholms stad

Som framgått ska överförmyndarna i sin tillsyn kontrollera bl.a. att huvudmännens tillgångar används på ett sätt som är till den enskildes fördel. Det får anses självklart att granskningen innefattar både en bedömning av inkomster och utgifter samt att kostnadsposterna är rimliga utifrån den enskilde huvudmannens behov. Jag har tagit del av det granskningsprotokoll med tillhörande checklista som Överförmyndarnämnden i Stockholms stad tillämpar i arbetet med det man benämner den översiktliga granskningsmetoden. Materialet är påtagligt summariskt och innehåller inte några moment över huvud taget av rimlighetsövervägningar. Tvärtom framstår det som att kontrollen är begränsad till endast formella förutsättningar för att årsräkningen ska anses vara komplett.

Nämndens beskrivning i remissvaret av hur arbetet med den s.k. översiktliga granskningsmetoden går till är både kortfattad och bristfällig samt delvis motsägelsefull. Det framstår som oklart vad skillnaden egentligen är mellan den översiktliga granskningsmetoden och en ordinarie eller fördjupad granskning. Som exempel kan nämnas att nämnden har förklarat att upptäckten av sammanblandning av medel kan föranleda en djupare granskning, medan sådan kontroll endast förekommer i checklistan för djupgranskning. Jag noterar även att nämnden har framfört att metoden används när så är lämpligt, samtidigt som det sägs att den har behövt användas i större utsträckning för att hinna granska klart årsräkningar i rimlig tid. Det är alltså inte tydligt vad nämnden menar och inte heller i vilken utsträckning som metoden faktiskt används. Mot bakgrund av utredningen har jag svårt att dra någon annan slutsats än att nämnden har prioriterat snabbhet vid granskningen av årsräkningarna år 2022 och 2023, vilket i sin tur kan ha skett på bekostnad av en omsorgsfull granskning.

Jag vill framhålla att jag har förståelse för att granskningen i vissa fall kan tillåtas vara mer översiktlig. I min tillsyn har jag noterat att olika former av ”snabbgranskning” förekommer, men det har då främst varit fråga om inledande kontroller för att säkerställa att årsräkningen har varit komplett. När den kontrollen gjorts, eller begärda kompletteringar kommit in, har ärendet därefter så att säga lagts i kö för att senare genomgå en djupare och sedvanlig granskning med bl.a. rimlighetskontroll av inkomster och utgifter. Enligt min uppfattning kan en sådan handläggning framstå som lämplig i syfte att effektivisera arbetet och möjliggöra en snabbare inhämtning av nödvändiga kompletteringar, för att senare kunna granska årsräkningarna på ett fullgott sätt. Det finns anledning att understryka att ett arbetssätt med en inledande översiktlig avstämning och granskning inte får innebära att det endast görs en kontroll av årsräkningens formaliteter.

Nämnden har i sitt yttrande angett att skälighet och rimlighet utifrån den enskildes situation iakttas vid den översiktliga granskningen. Som framgått kan det emellertid ifrågasättas om några sådana bedömningar görs, när momenten

helt saknas i det underlag som används. Det finns enligt min mening skäl för nämnden att se över framtagna riktlinjer och stödmaterial om avsikten är att en översiktlig granskningsmetod fortsatt ska tillämpas.

Granskningen av anmälarens årsräkning har varit för långsam

Överförmyndarnämnden i Stockholms stad slutförde granskningen av AA:s årsräkning för år 2022 knappt ett år efter att hans ärende var komplett och beslutade samtidigt om hans arvode. Nämnden har uppgett att arbetssituationen varit ansträngd till följd av framför allt att verksamheten flyttade till nya lokaler och att ärendehanteringssystemet byttes ut. Jag inser naturligtvis att sådana förhållanden kan påverka effektiviteten men noterar samtidigt att det inte har framkommit annat än att det varit fråga om planerade insatser. Nämnden har självfallet ett ansvar att förbereda och organisera verksamheten så att den fungerar även under en sådan period. Det är vidare anmärkningsvärt att en bidragande orsak till förseningen i AA:s fall är att en ny handläggare inte tilldelades ärendet när den tidigare bytte arbetsuppgifter. Omständigheten väcker frågor om bevakningen av ärenden och olika uppgifter. Som jag ser på saken utgör de förklaringar som nämnden har lämnat inte godtagbara skäl för den långa handläggningstiden. Nämnden förtjänar därför kritik.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Sofia Selin. I beredningen deltog även byråchefen Jessica Sjöstrand.

Om överförmyndares kontroll av hur många uppdrag en ställföreträdare har m.m.

(Dnr 8841-2024)

Beslutet i korthet: Det är inte ovanligt att överförmyndare har svårt att rekrytera ett tillräckligt antal personer som är villiga att ta på sig uppdrag som ställföreträdare. Med rekryteringssvårigheter ökar behovet av både s.k. professionella ställföreträdare och av mångförmyndare, dvs. de som har ett stort antal ställföreträdaruppdrag och som kanske t.o.m. försörjer sig på dessa. JO konstaterar att det finns en risk för att ställföreträdare som tar på sig alltför många uppdrag inte klarar av att tillgodose samtliga huvudmäns intressen. Antalet uppdrag ska därför beaktas vid lämplighetsbedömningen av gode män och förvaltare.

JO uttalar att förmågan att ha många ställföreträdaruppdrag måste bedömas individuellt utifrån vilket slags ställföreträdarskap det är frågan om, hur många andra uppdrag den enskilde redan har anförtrotts samt personens kompetens och erfarenhet. Hon betonar att det måste kunna förväntas att överförmyndare faktiskt har överblick över hur många och vilken typ av uppdrag som en tilltänkt eller redan förordnad ställföreträdare har. Den kunskapen bör även omfatta uppdrag i andra kommuner.

I ärendet har JO särskilt granskat rutinerna hos Överförmyndarnämnden i Stockholms stad för kontroll av hur många uppdrag som en ställföreträdare har. Nämnden vidtar både i anordnandeskedet och vid den löpande gransk-

ningen en viss utökad kontroll när ställföreträdare har ett flertal uppdrag i den egna kommunen. JO är kritisk till att nämnden inte beaktar uppdrag i andra kommuner.

Under våren har JO gjort flera uttalanden i frågor som rör överförmyndarverksamheten och har vid ett par tillfällen fäst regeringens uppmärksamhet på beslut som hon har fattat. Även i det här ärendet finner JO anledning att skicka beslutet till regeringen för kännedom.

I ett beslut den 12 juni 2025 anförde *JO Katarina Påhlsson* följande:

Bakgrund

I min tillsyn över överförmyndarväsendet har jag uppmärksammat att det förekommer att enskilda ställföreträdare förordnas för ett stort antal uppdrag. Det har kommit till min kännedom att det tycks vara förhållandet hos bl.a. Överförmyndarnämnden i Stockholms stad. Jag beslutade därför att granska de lämplighetsbedömningar som den nämnden gör av tilltänkta och redan förordnade ställföreträdare, med särskilt fokus på antalet uppdrag som de har isåväl den egna kommunen som i andra kommuner. Initiativet har handlagts i detta ärende.

Utredning

Överförmyndarnämnden i Stockholms stad anmodades att redogöra för sina rutiner och kontroller i de aktuella delarna samt besvara ett antal frågor, som framgår av myndighetens remissvar.

Överförmyndarnämnden yttrade sig i huvudsak enligt följande:

> JO har frågat om nämnden har några riktlinjer för hur många uppdrag en ställföreträdare kan åta sig och om sådana finns, gör nämnden någon skillnad mellan vad för slags ställföreträdarskap uppdragen avser.
>
> Svar: Nämnden har inte någon fast gräns för hur många uppdrag en ställföreträdare får ha. Det finns en riktlinje om att en ställföreträdare som har fler än 20 uppdrag endast ska föreslås eller förordnas om enhetschef tillstyrker detta. En bedömning görs gällande möjligheten att rekrytera en annan person till uppdraget och ställföreträdares förmåga att klara av flera uppdrag.
>
> JO undrar vidare om det har betydelse om det finns åtaganden i andra kommuner.
>
> Svar: Det är svårt att veta hur många uppdrag en ställföreträdare har i andra kommuner på grund av att det ännu inte finns något nationellt ställföreträdarregister. Alla som gör en intresseanmälan för att bli god man eller förvaltare får frågan om de har uppdrag i andra kommuner.
>
> JO vill veta på vilket sätt nämnden bedömer att antalet uppdrag kan ha betydelse för lämpligheten samt vilka överväganden och ställningstaganden som görs om nämnden upptäcker att en redan förordnad ställföreträdare har ett stort antal uppdrag i andra kommuner.
>
> Svar: Nämndens bedömning utgår ifrån att en ställföreträdare behöver ha en särskild kompetens och erfarenhet för att hen ska klara av flera uppdrag. Det krävs ett strukturerat arbetssätt och skicklighet för att hantera ett större antal uppdrag på ett sätt som inte är till nackdel för huvudmannen. Ärendets komplexitet är en annan viktig faktor vid bedömningen om en ställföreträdare med många uppdrag ska anses vara lämplig för ytterligare ett uppdrag.

Det finns en risk för att en ställföreträdare som tar på sig alltför många uppdrag inte klarar av att tillgodose samtliga huvudmäns intressen. Nämnden kontrollerar om ställföreträdaren klarar av att inkomma med begärda upplysningar och redovisning och hålla de givna respittiderna.

Nämnden utövar tillsyn över ställföreträdare genom att granska redovisningar i form av förteckning, årsräkning och sluträkning samt en redogörelse för hur uppdraget har utförts under året. Enligt nämndens rutiner granskas alla ställföreträdare med fler än nio uppdrag av samma handläggare för att på så sätt lättare kunna upptäcka samband och eventuella oegentligheter. I de fall en tidigare årsräkning har granskats med anmärkning eller om det under året har inkommit indikationer på att något kan vara felaktigt eller ohederligt djupgranskas dessa årsräkningar.

Nämnden gör årligen en lämplighetsprövning genom att begära utdrag ur polisens belastningsregister samt genom en kreditupplysning på samtliga gode män och förvaltare.

Lämplighetsutredning görs också i samband med att klagomål kommer in från huvudmän eller från andra i huvudmannens närhet.

Kännedom om ställföreträdare har uppdrag i andra kommuner får nämnden endast i samband med en ny intresseanmälan.

I samband med en lämplighetsutredning efter inkomna klagomål gentemot en person med flera uppdrag i Stockholms överförmyndarnämnd kan ställföreträdaren få frågan om hur många uppdrag hen har totalt i landet.

JO undrar om det förekommer att en ställföreträdare som av något skäl har bedömts som olämplig får nya uppdrag.

Svar: Ja, det har förekommit att en person har avstängts för nya uppdrag under den tid förvaltningen gör en lämplighetsutredning. En sådan utredning kan ha startats på grund av inkomna klagomål men kan även vara på initiativ av förvaltningen själv efter upptäckta oklarheter i en redovisning. Om utredningen inte finner några oegentligheter kan den granskade ställföreträdaren åter få uppdrag.

Förvaltningen ska i sitt yttrande till tingsrätten uttala sig om en föreslagen persons lämplighet. Har förvaltningen funnit skäl som kan ha betydelse för dennes lämplighet redovisas det i yttrandet.

Bedömningar och lämplighetskontroller redovisas i ärendehanteringssystemet LEX där varje ställföreträdare har ett eget så kallat objektskort samt i rekryteringsverktyget Recruto.

Till yttrandet fogade nämnden bl.a. kommunens rutin för rekrytering av ställföreträdare. I de relevanta delarna uppgavs följande:

Uppdrag hos andra Överförmyndare

I intresseanmälan som den sökande skickar in via Recruto ska personen uppge ifall hen har uppdrag som ställföreträdare i andra kommuner. Om Rekryterings- funktionen får information om detta inhämtas referenser från Överförmyndaren i kommunen det gäller. Handläggarna gör därefter en enskild bedömning kring huruvida personen behöver delta på introduktionsutbildning eller om ett enskilt samtal bokas in. Under enskilda samtal informeras personen om förvaltningens rutiner för utskick av listan samt annat praktiskt inför framtida uppdrag.

– – –

Kontroll av befintliga ställföreträdare

När en ställföreträdare visar intresse för uppdrag kontrollerar rekryteringsfunktionen hur många uppdrag denne har samt att uppdragen sköts som de ska. De kontrollerar också i Lex att ställföreträdaren inte bedömts som olämplig.

Som huvudregel får nya ställföreträdare inte fler än två uppdrag innan att deras första årsräkningar granskats. Hur många uppdrag ställföreträdaren har i andra kommuner kontrolleras inte. Nämnden har under år 2021 beslutat att det inte finns någon övre gräns för hur många uppdrag en enskild ställföreträdare får ha. Rekryteringsfunktionen gör dock en individuell bedömning innan en ställföre- trädare får ta fler uppdrag. Om det råder tvivel kring huruvida en ställföreträdare bör få fler uppdrag tas frågan vidare till ansvarig chef.

Rättsliga utgångspunkter

Både omyndiga och myndiga personer kan under vissa omständigheter få hjälp av en god man eller en förvaltare. Frågan om godmanskap eller förvaltarskap ska anordnas i ett enskilt fall beror på hur stort hjälpbehovet är, men uppdraget kan omfatta att bevaka huvudmannens rätt, förvalta alla eller vissa tillgångar och att sörja för hans eller hennes person. En ställföreträdare ska oavsett uppdragets omfattning omsorgsfullt fullgöra sina skyldigheter och alltid handla på det sätt som bäst gagnar den enskilde. (Se 12 kap. 2 och 3 §§ föräldrabalken, FB.)

Till god man eller förvaltare ska utses en rättrådig, erfaren och i övrigt lämplig person. Innan förordnande sker ska personens lämplighet kontrolleras i den utsträckning som behövs, i syfte att bl.a. säkerställa att den som utses är kompetent att klara av uppdraget och att minimera risken för att den enskilde utnyttjas av sin ställföreträdare. (Se 11 kap. 12 § FB och prop. 2013/14:225 s. 33 f.)

Vissa typer av ställföreträdarskap, t.ex. godmanskap enligt 11 kap. 1–3 §§ FB, beslutas av överförmyndaren. I sådana fall är det nämnden som står för lämplighetsbedömningen. Godmanskap eller förvaltarskap enligt 11 kap. 4 och 7 §§ FB anordnas dock av rätten, som samtidigt förordnar en god man eller förvaltare att utföra uppdraget. I dessa fall ska överförmyndaren enligt 11 kap. 17 a § FB lämna förslag på god man eller förvaltare. Överförmyndaren och domstolen har därvid ett delat ansvar för att den föreslagna ställföreträdaren är lämplig för uppdraget. Enligt förarbetena inskränks dock fullgörandet av domstolens ansvar i frågan normalt till att granska de uppgifter som överförmyndaren har hämtat in i ärendet. Även i sådana fall har överförmyndaren alltså som uppgift att vidta aktiva kontrollåtgärder för att se till att en tilltänkt ställföreträdare är lämplig. (Se a. prop. s. 33 f. och 43 f.)

I samband med ändringar i framför allt föräldrabalken den 1 januari 2015 – en reform som bl.a. syftade till en skärpt kontroll av dem som föreslås som ställföreträdare – klargjorde lagstiftaren att en omständighet som ska beaktas vid lämplighetsprövningen är om den tilltänkta gode mannen eller förvaltaren redan har många uppdrag. När det gäller hur många uppdrag en ställföreträdare bör kunna ha konstaterades i förarbetena att det är viktigt, för att kunna rekrytera gode män i den utsträckning som behövs, att det finns tillgång till erfarna ställföreträdare som vill åta sig flera uppdrag. Lagstiftaren uttalade vidare:

> En ställföreträdares förmåga att klara av flera uppdrag är avhängig hans eller hennes skicklighet och erfarenhet samt uppdragens komplexitet. Samtidigt är det, som utredningen framhåller, viktigt att en och samma person inte är god man eller förvaltare för alltför många personer. Det finns en risk

> för att en ställföreträdare som tar på sig alltför många uppdrag inte klarar av att tillgodose samtliga huvudmäns intressen.
>
> Vid den lämplighetsprövning som överförmyndaren ska göra ingår att bedöma om den som förordnas har förutsättningar att klara av uppdraget. Den som utses ska inte ha så många uppdrag att han eller hon riskerar att få svårt att sköta det nya uppdraget. Om det finns en sådan risk, är det inte lämpligt att personen får ytterligare uppdrag. Utgångspunkten är att ett uppdrag som god man eller förvaltare är ett frivilliguppdrag som syftar till att ge den enskilde stöd. Det är därför viktigt att den som utses har tillräckligt med tid för att tillgodose den enskildes behov. (A. prop. s. 35 f.)

I författningskommentaren till det skärpta krav på kontroll av lämpligheten som sålunda infördes i 11 kap. 12 § FB framgår att överförmyndaren bör undersöka antalet uppdrag genom att exempelvis göra en kontroll mot det register som den är skyldig att föra över ställföreträdarskap och genom att begära upplysningar från den tilltänkta ställföreträdaren (se a. prop. 43 f.).

Enligt 19 kap. 17 § FB utövar länsstyrelsen tillsyn över överförmyndares och överförmyndarnämnders verksamhet. I uppgiften ingår att med råd stödja dessa organ, att främja en enhetlig rättstillämpning och att se till att utbildningen av överförmyndarna, ledamöterna i överförmyndarnämnderna och ersättare är tillfredsställande. Sedan den 1 januari 2025 är det länsstyrelserna i Norrbottens län, Örebro län, Stockholms län, Östergötlands län, Västra Götalands län och Skåne län som utövar denna ordinarie tillsyn över överförmyndarväsendet (20 § förmynderskapsförordningen [1995:379]). Dessa sex länsstyrelser genomför bl.a. årliga inspektioner av överförmyndare och utfärdar gemensamma råd och riktlinjer på olika områden, exempelvis om lämplighetsprövningar.

Såvitt här är av intresse rekommenderas i länsstyrelsernas nationella riktlinjer för kontroll av en persons lämplighet att överförmyndare bör kontrollera antalet uppdrag exempelvis genom sitt register samt genom att begära upplysning från den tilltänkta ställföreträdaren. Därutöver anges att överförmyndaren i åtagandeblanketten kan ha en kolumn där en tilltänkt ställföreträdare kan uppge om denne har uppdrag i någon annan kommun och i så fall hur många samt i vilken kommun. Detta för att kunna bedöma lämpligheten utifrån det totala antalet uppdrag. (Se Nationella riktlinjer för kontroll av en persons lämplighet som ställföreträdare, dnr 18647-2018, s. 12.) Motsvarande skrivning finns i den s.k. Överförmyndarpraktikan (se von Schéele & Wallgren, Överförmyndarpraktika [dec. 2024, JUNO], avsnitt 6.d).

Det finns inte något uttryckligt krav i lag på att överförmyndaren ska ompröva ställföreträdarens lämplighet under tiden som uppdraget fullgörs. Bestämmelsen i 11 kap. 12 § FB innebär emellertid att ställföreträdaren fortlöpande ska vara lämplig för uppdraget. Enligt 12 kap. 9 § FB har överförmyndarna därtill tillsyn över ställföreträdarna. Det ligger därför i sakens natur att de kontinuerligt ska kontrollera lämpligheten (se protokollet från min inspektion av Södertörns överförmyndarnämnd den 22–24 oktober 2024, dnr 8311-2024). Givetvis får överförmyndarna väsentlig kunskap om ställföreträdarnas förmåga att utföra sina uppdrag genom den återkommande granskningen av deras årsräkningar och årliga redogörelser för de aktuella uppgifterna. Länsstyrelserna har föreslagit att den årliga kontrollen därutöver bör inkludera utdrag ur belastningsregistret (se de nationella riktlinjerna s. 8). Förutom det har jag förstått att vissa

överförmyndare regelbundet hämtar in information om förordnade ställföreträdare även från Kronofogdemyndigheten och socialnämnderna.

Bedömning

Allmänt om s.k. mångförmyndare och lämplighetsbedömningen

Det är inte ovanligt att överförmyndare har svårt att rekrytera ett tillräckligt antal personer som är villiga att ta på sig uppdrag som ställföreträdare (se t.ex. protokollet från min inspektion av Överförmyndarnämnden i Umeåregionen, dnr 2868-2023, och Riksrevisionens granskningsrapport Tillsyn av ställföreträdare och överförmyndare – Statens bristande ansvar för samhällets mest utsatta, RIR 2017:33, s. 30 f.). Med rekryteringssvårigheter ökar behovet både av s.k. professionella ställföreträdare och det som har kallats mångförmyndare. Begreppet mångförmyndare avser en person som har ett stort antal ställföreträduppdrag och som kanske t.o.m. försörjer sig på dessa.

Sådana ställföreträdare tycks inte sällan tilldelas uppdrag som överförmyndare bedömer vara särskilt svåra. (Se om detta bl.a. SOU 2021:36, Gode män och förvaltare – en översyn s. 297 f.)

Jag har inte anledning att generellt ifrågasätta att vissa ställföreträdare har många uppdrag. Förmågan att åta sig och korrekt utföra uppgifter för flera personer med särskilda behov måste emellertid bedömas individuellt. Enligt min mening är flera aspekter av betydelse vid den bedömningen. Exempelvis måste beaktas vilket slags ställföreträdarskap det är fråga om, hur många andra uppdrag den enskilde redan har anförtrotts samt dennes kompetens och erfarenhet. Det framstår vidare som rimligt att anta, vilket Överförmyndar- nämnden i Stockholms stad har lyft fram i sitt remissvar, att det krävs ett visat strukturerat arbetssätt och skicklighet för att hantera ett större antal uppdrag på ett sätt som inte är till nackdel för huvudmannen.

I sammanhanget måste därtill särskilt uppmärksammas att det finns en risk för att en ställföreträdare som ges alltför många uppdrag inte klarar av att tillgodose samtliga huvudmäns behov av stöd och hjälp, inte minst i personliga kontakter mellan ställföreträdaren och huvudmannen samt med dennes anhöriga (se a. prop. s. 35 f.). Det är således angeläget att rekryteringssituationen hos en överförmyndare inte medför att kraven på lämplighet i något avseende sätts lägre (jfr protokollet från nämnda inspektion av Södertörns överförmyndarnämnd s. 6 f. och Riksrevisionens granskningsrapport s. 32 f.).

Följaktligen anser jag att det måste kunna förväntas att överförmyndare faktiskt har överblick över hur många och vilken typ av uppdrag som en tilltänkt eller redan förordnad ställföreträdare har. Enligt min mening bör den kunskapen även omfatta uppdrag i andra kommuner, vilket alltså behöver beaktas vid lämplighetsprövningen inför nya uppdrag.

Som inledningsvis redovisats är det i vissa situationer tingsrätten som anordnar ställföreträdarskap och förordnar god man eller förvaltare. Om den av nämnden föreslagna personen redan har ett flertal uppdrag men likväl bedöms lämplig anser jag att det finns skäl för nämnden att redovisa de relevanta omständigheterna tillsammans med sin bedömning till tingsrätten. På det sättet får

domstolen ett fullgott utredningsunderlag och kan utöva det ansvar för lämplighetsprövningen som lagstiftaren funnit ska ligga på rätten.

Närmare om rutinerna hos Överförmyndarnämnden i Stockholms stad

Överförmyndarnämnden i Stockholms stad har redogjort för vissa av sina överväganden och åtgärder med anknytning till antalet uppdrag som tilltänkta och redan förordnade ställföreträdare har i andra kommuner.

Huvudsakligen framgår att nämnden tillfrågar alla som anmäler intresse för att bli god man eller förvaltare om de har uppdrag som ställföreträdare i andra kommuner. Detsamma anges i nämndens rutindokument, med tillägget att referenser i så fall ska hämtas in från berörda överförmyndare. Eftersom referensfrågan inte berörts i remissvaret är det visserligen något oklart om rutinen följs i denna del. Det är givetvis angeläget att beslutade rutiner efterlevs (jfr mina uttalanden efter inspektionen av Södertörns överförmyndarnämnd).

Hur det än är med den saken uppfattar jag att den aktuella rutinen närmast syftar till att ge nämnden underlag för att bedöma om den som anmält intresse för ställföreträdaruppdrag behöver delta i introduktionsutbildning eller om det räcker att hålla ett enskilt samtal med denne. Ändamålet med rutinen tycks alltså inte vara att hämta in information om det totala antalet uppdrag.

Efter att en presumtiv ställföreträdare har kommit så långt i rekryteringsprocessen att han eller hon kan anmäla intresse för specifika uppdrag, eller därefter flera, tycks nämnden inte ha någon egentlig rutin för att samla in information om antalet uppdrag i andra kommuner. Nämnden har nämligen uppgett att den endast får kännedom om ställföreträdare har uppdrag i andra kommuner i samband med en ny intresseanmälan. Överförmyndarnämnden kan dock i samband med en lämplighetsutredning efter inkomna klagomål fråga en ställföreträdare med flera uppdrag i nämndens upptagningsområde om hur många uppdrag han eller hon har totalt i landet.

Som framgått har det totala antalet uppdrag givetvis betydelse för bl.a. en ställföreträdares förmåga att ha tillräckliga kontakter med huvudmän och deras anhöriga – och i förlängningen även för förmågan att handla på det sätt som bäst gagnar den enskilde huvudmannen. Nämnden har vidgått att det finns en risk för att en ställföreträdare som tar på sig alltför många uppdrag inte klarar av att tillgodose samtliga huvudmäns intressen. I sammanhanget noterar jag även att nämnden beskrivit att den vidtar viss utökad kontroll när ställföreträdare har ett flertal uppdrag i den egna kommunen. Det gäller både i anordnandeskedet, dvs. vid bedömningen av den presumtiva ställföreträdarens lämplighet för ett visst uppdrag, och vid den löpande granskningen av hur enskilda ställföreträdare utför sina uppdrag. Det är i synnerhet mot den bakgrunden svårt att se några hållbara skäl till varför nämnden då inte beaktar uppdrag i andra kommuner. Jag är sammantaget kritisk till att nämnden inte tar in och behandlar uppgifter om det totala antalet uppdrag inför övervägande av varje nytt förordnande och i den löpande granskningen.

Avslutande kommentarer

Under arbetet med det här ärendet och i min tillsyn i övrigt har jag förstått att överförmyndare kan uppleva att det är oklart vilka förutsättningar som finns att hämta in uppgifter om ställföreträdares uppdrag från andra kommuner.

Överförmyndarnämnden i Stockholms stad har exempelvis framfört att avsaknaden av nationellt ställföreträdarregister gör det svårt att veta hur många uppdrag en ställföreträdare har hos andra överförmyndare. Liknande uppgifter lämnades vid den nämnda inspektionen av Södertörns överförmyndarnämnd, där företrädare beskrev att det med hänvisning till sekretess inte finns något sätt att kontrollera uppgifterna.

Sekretess hindrar visserligen inte att överförmyndarna får de uppgifter som behövs i tillsynen (se t.ex. 32 kap. 4 § och 10 kap. 17 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400] jämte 12 kap. 9 och 16 kap. 1 och 3 §§ FB). Med det sagt är det givetvis angeläget att det står klart för överförmyndarna vilka förutsättningar man har att vidta de åtgärder som behövs för att kunna fullgöra sina uppgifter.

För att bl.a. möta överförmyndarnas behov av att kunna kontrollera hur många huvudmän en ställföreträdare har föreslog den s.k. Ställföreträdarutredningen att ett nationellt register skulle införas över förordnade förmyndare, gode män och förvaltare samt de som har en sådan ställföreträdare (se nämnda SOU 2021:36 s. 437 f.). I mitt remissyttrande över betänkandet tog jag inte ställning till behovet av ett sådant register och jag har inte heller nu för avsikt att uttala mig i den frågan (se yttrande den 4 oktober 2021, JO:s dnr R 77-2021). Jag noterar att betänkandet fortfarande tycks beredas inom Regeringskansliet. Under året har jag av olika skäl överlämnat ett par beslut som rör överförmyndarverksamheten till regeringen (se beslut den 24 februari 2025, dnr 6899-2023, och den 30 april 2025, dnr 581-2024). Det finns anledning att skicka även det här beslutet till regeringen för kännedom.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Reb Kerstinsdotter. I beredningen deltog även byråchefen Johan Thorblad.

Övrigt

En kommunstyrelseordförande har i ett yttrande till en domstol inte levt upp till regeringsformens krav på saklighet

(Dnr 2159-2024)

Beslutet i korthet: En kommunmedlem överklagade kommunfullmäktiges beslut om att ett kommunalt bostadsbolag skulle förvärva vissa fastigheter. I ett yttrande till domstolen uttalade kommunstyrelsens ordförande bl.a. att det var helt emot den demokratiska grundtanken att ett beslut som tagits i laga ordning och enligt demokratiska principer skulle fördröjas eller omintetgöras genom ett grundlöst och illa underbyggt överklagande samt att överklagandet snarast var ett politiskt utspel.

Enligt JO har ordföranden genom formuleringarna uttryckt en bristande respekt för att klaganden använde sin rätt att få lagligheten av beslutet prövat och kritiserar ordföranden för att därigenom inte ha levt upp till kravet på saklighet i regeringsformen.

Anmälan

I en anmälan den 8 mars 2024 klagade AA på Kommunstyrelsen i Uppsala kommun och dess ordförande BB. Klagomålet gällde att BB på delegation från styrelsen yttrat sig i ett mål om laglighetsprövning vid Förvaltningsrätten i Uppsala och uttalat sig i strid med bl.a. objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen. AA uppgav att det i yttrandet fördes fram bl.a. följande.

> Klaganden har inte anfört några som helst giltiga grunder för sin talan. Överklagandet får betraktas som ett försök att fördröja och förhindra förvärven. Det är olyckligt, och helt emot den demokratiska grundtanken, att ett beslut som tagits i laga ordning och enligt demokratiska principer, ska fördröjas eller omintetgöras genom ett grundlöst och illa underbyggt överklagande. Klagandens ogrundade överklagande är snarast ett politiskt utspel.

Utredning

JO tog del av det aktuella yttrandet och begärde därefter att kommunstyrelsen skulle yttra sig över det AA förde fram i sin anmälan.

Kommunstyrelsen uppgav följande.

Bakgrund till ärendet

AA är förtroendevald i Uppsala kommun och är ordinarie ledamot i kommunfullmäktige i Uppsala. AA företräder Sverigedemokraterna. Partiet har under beredningen av det ärende som AA:s laglighetsprövning rör, motsatt sig bifall till ärendet. Under kommunfullmäktiges sammanträde har AA inte framställt något yrkande. Han har inte heller reserverat sig mot beslutet. Däremot har AA utnyttjat möjligheten att begära laglighetsprövning av kommunfullmäktiges beslut och därvid hävdat att kommunfullmäktiges beslut är olagligt.

Kommunfullmäktiges i Uppsala beslut handlar om att kommunens helägda allmännyttiga bostadsbolag, Uppsalahem AB, beslutat förvärva fastigheter i två områden i Uppsala kommun, genom bolag. Ärendet har bedömts vara av principiell beskaffenhet eller annars större vikt, varför ärendet slutligt har beslutats av kommunfullmäktige. Enligt det aktieöverlåtelseavtal som har tecknats av parterna går affären om intet om inte kommunfullmäktiges beslut fått laga kraft senast den 31 oktober 2024.

Medveten om de handläggningstider som föreligger vid laglighetsprövningar är Uppsala kommun angelägen om att få AA:s laglighetsprövning prövad så snart som möjligt. Uppsala kommun har begärt skyndsam handläggning av målet hos förvaltningsrätten. De yttranden som Uppsala kommun givit in i mål nr 1308-24 har, för att skynda på handläggningen av ärendet, beslutats genom ordförandebeslut av kommunstyrelsens ordförande.

Synpunkter från kommunstyrelsens ordförande

Det ärende som kommunfullmäktige fattat beslut i, vars beslut AA påstår är olagligt, är berett i ett antal olika kommunala organ. Beredning har skett av styrelsen i Uppsalahem AB, av styrelsen i Uppsala Stadshus AB (moderbolaget), i kommunstyrelsen samt slutligen i Uppsalas kommunfullmäktige. Ärendet är därmed synnerligen välberett och beslutandeprocessen har genomförts på det sätt som ska ske när det rör sig om ett ärende som avgöras i kommunfullmäktige.

I ärendets beredning har Uppsalahem AB tagit hjälp av väletablerade konsultföretag. Till detta kommer den beredning som skett inom kommunen, varvid bl.a. SKR:s vägledning om internräntenivån vid lån till kommunala bolag beaktats.

Att i ett sådant läge påstå att fullmäktiges beslut strider mot lag, vilket är budskapet i AA:s överklagande, är magstarkt, enligt min mening.

En kommun är en politiskt styrd organisation med allt vad det innebär, såsom att besluten som fattas, tas av förtroendevalda. Ibland får man inte gehör för sin uppfattning utan blir nedröstad. Man kan då reservera sig mot beslutet och man har dessutom möjlighet att skriva ett särskilt yttrande till protokollet. Dessa möjligheter har AA inte utnyttjat. Min uppfattning är att det, i ett ärende som är så väl berett, ska mycket till innan man påstår att beslutet är olagligt, vilket AA gör. Om bedömningen är att överklagandet saknar grund, eftersom det i överklagandet endast framförs påståenden och inga underlag presenteras som motbevisar kommunens bedömningar, måste det få uttryckas. Särskilt som den affärsuppgörelse som ärendet rör har en yttersta tidsgräns och går om intet om fullmäktiges beslut inte vunnit laga kraft senast den 31 oktober 2024.

Att överklagandet saknar grund kan förstås uttryckas på olika sätt men jag har inte uppfattningen att jag gått över gränsen för vad som får sägas om ett överklagande som saknar grund. Särskilt inte eftersom AA kan få ”framgång” med sitt överklagande även om han inte fått rätt i sak, genom att tiden för ett lagakraftvunnet fullmäktigebeslut kan komma att passera, under den domstolsprocess han initierat.

AA har förstås rätt att som kommunmedlem begära laglighetsprövning av ett kommunalt beslut, men som förstås av ovan, menar jag att han ska göra det med en återhållsamhet eftersom han, såsom förtroendevald, är en del i den politiska processen och under denna getts möjlighet att göra sin röst hörd, direkt eller indirekt genom sitt parti. Jag menar att han inte beaktat denna återhållsamhet.

Kommunstyrelsens bedömning

Mot bakgrund av vad som anförts ovan anser kommunstyrelsen inte att formuleringarna i det yttrande som anmälan gäller, strider mot kraven på saklighet och opartiskhet i RF 1 kap. 9 §.

AA kommenterade kommunstyrelsens yttrande.

I ett beslut den 27 februari 2025 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättslig reglering

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen och iaktta saklighet och opartiskhet.

Bestämmelsen omfattar inte bara hur en sak rent faktiskt har handlagts och vilka verkliga skäl som ligger bakom ett beslut eller annat handlande från en myndighet. Även hur en myndighets eller en tjänstemans agerande har uppfattats är av betydelse. (Se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar, [2023, JUNO], s. 57.)

Varje medlem av en kommun har rätt att få lagligheten av ett kommunbeslut prövat genom att överklaga det till förvaltningsrätten (se 13 kap. 1 § kommunallagen).

Laglighetsprövningsinstitutet värnar om den lokala demokratin och den kommunala självstyrelsen. Grundtanken är att alla medlemmar i en kommun är delaktiga i hur de kommunala angelägenheterna sköts och att de därmed har ett berättigat intresse av att få till stånd en laglighetskontroll av besluten. (Se prop. 2016/17:171 s. 252.)

Bedömning

Som part i ett mål om laglighetsprövning får kommunen självklart argumentera för sin ståndpunkt och bemöta det klaganden fört fram. Kommunen måste dock alltid förhålla sig sakligt.

Det aktuella yttrandet till domstolen upprättades av ordföranden BB på kommunstyrelsens vägnar. Han uttalade där att det var olyckligt och helt emot den demokratiska grundtanken att ett beslut som tagits i laga ordning och enligt demokratiska principer skulle fördröjas eller omintetgöras genom ett grundlöst och illa underbyggt överklagande. Han förde också fram att AA:s överklagande snarast var ett politiskt utspel.

Jag noterar att BB även i sina synpunkter i kommunstyrelsens yttrande till JO gett uttryck för en liknande hållning.

Formuleringarna i yttrandet till domstolen kan inte förstås på något annat sätt än att BB, i egenskap av ordförande i kommunstyrelsen, uttryckte en bristande respekt för att AA ville få lagligheten av beslutet prövat. Det förhållandet att AA är ledamot av kommunfullmäktige och, enligt vad som anges i yttrandet till JO, var med vid beslutet har inte inneburit någon begränsning i hans lagstadgade rätt som kommunmedlem att överklaga.

BB har således inte levt upp till kravet på saklighet och han kritiseras för det.

Vad som i övrigt har kommit fram ger inte anledning till något uttalande eller åtgärd från min sida.

Ärendet föredrogs av seniora rättssakkunniga Cecilia Melander. I beredningen deltog även byråchefen Charlotte Håkansson.

En kommunstyrelseordförande har i strid med kravet på saklighet i regeringsformen kontaktat en butiksansvarig angående en protestlista som var uppsatt i butiken

(Dnr 2257-2025)

Beslutet i korthet: En kommunstyrelseordförande kontaktade via mejl en butiksansvarig angående en protestlista som var uppsatt i butiken. Kontakten resulterade i att listan skulle tas ned. Ordföranden har uppgett att han skickade mejlet som privatperson.

JO uttalar att ordföranden har en betydelsefull position och han kan förväntas vara väl känd i kommunen. När han agerar som privatperson är det därför särskilt viktigt att han försäkrar sig om att hans handlande inte kan uppfattas på något annat sätt.

JO konstaterar att ordföranden skickade meddelandet från sin tjänstemejl under kontorstid och att det rörde en fråga som var aktuell i kommunen. Mejlet innehöll inga upplysningar eller förbehåll om att ordföranden skrev som privatperson. Meddelandet måste därför anses ha skickats i tjänsten. Syftet med meddelandet kan inte förstås på något annat sätt än som en uppmaning att ta ned listan.

JO anser att ordföranden agerat olämpligt och i strid med kravet på saklighet i regeringsformen och kritiserar honom för det.

I ett beslut den 29 oktober 2025 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Bakgrund och initiativ

I början av 2025 förekom det i media och i flera klagomålsärenden till JO uppgifter om att AA, som är ordförande i Kommunstyrelsen i Haninge kommun, via sin tjänstemejl hade kontaktat en butiksansvarig och uppmärksammat denne på en protestlista på butikens föreningstavla. Kontakten ska ha resulterat i att listan togs ned.

Enligt de framkomna uppgifterna gällde protestlistan frågan om nedläggning av en skola i kommunen och listan hade satts upp på tavlan inför att grundskolenämnden skulle fatta ett inriktningsbeslut gällande skolans framtid.

JO fick del av följande mejlkonversation mellan AA och den butiksansvarige (i JO:s beslut benämnd NN). Meddelandena skickades måndagen den 20 januari 2025 mellan kl. 14:00 och 15:00.

AA skrev följande till NN.

> Hej, … [*NN:s förnamn*]. Jag såg att de hade satt upp ett upprop mot nedläggning av en skola på er föreningsanslagstavla. /… [*AA:s förnamn*]

NN svarade följande.

> Ok, tack. Det tar vi ned. Inte syftet med en föreningstavla. MVH … [*NN:s för- och efternamn*]

AA svarade.

> Tack!

Med anledning av det som kom fram beslutade jag att i ett initiativärende utreda de närmare omständigheterna kring kontakten.

Utredning

JO begärde att kommunstyrelsen skulle göra en utredning och besvara vissa frågor. Kommunstyrelsen uppmanades även att redovisa sin bedömning av det som kom fram.

Av kommunstyrelsens yttrande framgick bl.a. följande.

Upplysningar från [AA]

Kommunstyrelsen har, genom dess förvaltning, inhämtat upplysningar från [AA] om det aktuella ärendet.

[AA] bekräftar att den mejlkonversation som finns med som underlag till JO:s remiss har ägt rum. [AA] har inte haft några andra kontakter med den externa aktören i ärendet. [AA] har i övrigt lämnat följande upplysningar.

[AA] har skickat mejlet i egenskap av privatperson och det är därför enbart signerat med förnamn. Det utgår därmed inte från uppdraget som kommunstyrelsens ordförande. [AA] har noterat ett upprop mot nedläggning av en skola på butikens föreningstavla. Det är den externa aktören, efter att ha uppmärksammats av [AA], som själv anger att listan ska tas ned från tavlan.

Kommunstyrelsens bedömning

– – –

Kommunstyrelsen kan konstatera att mejlet till den externa aktören har skickats från ett av Haninge kommun utfärdat mejlkonto. Genom att använda den kommunala mejladressen för privat kommunikation har [AA] agerat oförsiktigt, då det inte går att utesluta att mottagaren uppfattat att mejlet har skickats inom det kommunala uppdraget. Detta gäller trots att mejlet enbart har signerats med förnamn, då det kan antas att den externa aktören är medveten om [AA:s] uppdrag som kommunstyrelsens ordförande. Kommunstyrelsen konstaterar att det är av vikt att mejl skickade från av kommunen utfärdade mejlkonton av mottagare kan förväntas ske på Haninge kommuns vägnar och inom avsändarens kommunala uppdrag. Den egna yttrandefriheten får uttryckas i privata kommunikationskanaler.

I det aktuella fallet noterar kommunstyrelsen att mejlet som [AA] har skickat enbart är en upplysning om att det sitter en lista uppsatt på en föreningstavla. Det är den externa aktören själv som anger att listan ska tas ned, då den är i strid med föreningstavlans syfte. Kommunstyrelsen kan därför inte bedöma om den externa aktören har uppfattat mejlet som ett försök till påverkan.

[AA] har tagit del av detta remissvar.

Bedömning

Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 § regeringsformen).

Bestämmelsen omfattar inte bara hur en sak rent faktiskt har handlagts och vilka verkliga skäl som ligger bakom ett beslut eller annat handlande från en myndighet. Även hur en myndighets eller en tjänstemans agerande har uppfattats är av betydelse. Redan risken för att andra kan uppfatta att saklighet och

opartiskhet inte iakttas är tillräckligt för att handlandet ska kunna anses strida mot bestämmelsen. (Se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar, [2023, JUNO], s. 57.)

Som ordförande i kommunstyrelsen har AA en betydelsefull position och han kan förväntas vara väl känd i kommunen. När han agerar som privatperson är det därför särskilt viktigt att han försäkrar sig om att hans handlande inte kan uppfattas på något annat sätt (se JO 2014/15 s. 672, dnr 4087-2013).

AA skickade meddelandet om protestlistan från sin tjänstemejl under kontorstid. Det rörde en fråga som var aktuell i kommunen och där ett beslut var nära förestående. Mejlet innehöll inga upplysningar eller förbehåll om att AA inte skrev i tjänsten. Även om AA i yttrandet till JO uppgett att han agerat som privatperson medför de nu redovisade omständigheterna att AA måste anses ha skickat meddelandet i sin egenskap av ordförande i kommunstyrelsen. Det förhållandet att AA endast använde sitt förnamn som signatur förändrar inte den bedömningen.

Meddelandet innehåller visserligen ingen uttrycklig uppmaning att ta ned protestlistan från föreningstavlan. Sammanhanget var dock sådant att det är svårt att förstå syftet på något annat sätt. Att detta också skulle ha varit AA:s avsikt förstärks av att han uttryckte sitt tack för beskedet att listan skulle tas ned.

Det var olämpligt att AA skickade meddelandet och han har därigenom agerat i strid med kravet på saklighet i regeringsformen. För detta förtjänar AA kritik.

Ärendet föredrogs av seniora rättssakkunniga Cecilia Melander. I beredningen deltog även byråchefen Charlotte Håkansson.

BILAGA 1

Organisation m.m.

1 Val

Riksdagen omvalde den 10 juni 2025 Erik Nymansson till chefsjustitieombudsman för tiden från valet till dess att ett nytt val genomförts under tredje året därefter.

Efter en begäran från den ställföreträdande justitieombudsmannen Lars Lindström entledigade riksdagen honom fr.o.m. den 24 januari 2025.

Den 18 juni 2025 valde riksdagen den f.d. justitieombudsmannen Stefan Holgersson till ställföreträdande justitieombudsman för två år fr.o.m. den 1 september 2025.

Den 27 november 2025 omvalde riksdagen Karin Almgren till ställföreträdande justitieombudsman för två år fr.o.m. den 8 december 2025.

2 De ställföreträdande justitieombudsmännens tjänstgöring

Den ställföreträdande justitieombudsmannen Lars Lindström tjänstgjorde den 14–16 januari 2025.

Den ställföreträdande justitieombudsmannen Karin Almgren tjänstgjorde den 17–19 februari, den 7–11 april, den 19–21 och 26–28 maj, den 2–4, 9–11, 16–18 och 23–27 juni, den 4–8, 18–22 och 25–29 augusti, den 15–17 september, den 2 och 15–16 oktober samt den 17 och 24 november 2025.

Den ställföreträdande justitieombudsmannen Stefan Holgersson tjänstgjorde den 15, 17, 23 och 26 september, den 7, 20 och 22 oktober, den 5 och 10 november samt den 9 och 18 december 2025.

3 Ändringar i instruktionen och i arbetsordningen

Instruktionen ändrades inte under verksamhetsåret. Arbetsordningen ändrades den 27 februari 2025. Med ändringen regleras bl.a. notariers tjänstgöring hos JO, och ändringen trädde i kraft den 1 mars 2025.

4 Övrigt

JO har börjat etablera ett verksamhetsställe också i Göteborg. Där kommer ett antal rättssakkunniga att tjänstgöra fr.o.m. den 1 april 2026. Den fastighet i Stockholm som JO hyr av Riksdagsförvaltningen ska renoveras. Arbetet ska påbörjas hösten 2026, och JO kommer att hyra andra lokaler i Stockholms innerstad under den tid som renoveringen pågår.

BILAGA 2

Ärendestatistik

Statistik återfinns i den här bilagan, i bilaga 3 (besvarande av lagstiftningsremisser m.m.), bilaga 4 (framställningar, överlämnanden, åtal och disciplinanmälningar m.m.) och bilaga 5 (JO:s inspektionsverksamhet).

Innehållsförteckning över tabeller och diagram

Diagram 2.1 Utvecklingen av tillsynsärenden de senaste tio åren 462

Tabell 2.1 Fördelning av nyregistrerade tillsynsärenden per JO 462

Tabell 2.2 Nyregistrerade tillsynsärenden de senaste fem åren fördelade på sakområde 462

Tabell 2.3 Nyregistrerade tillsynsärenden som rör offentlighet och sekretess de senaste fem åren 463

Diagram 2.2 Utvecklingen av inkomna och avslutade tillsynsärenden under de senaste fem åren 464

Diagram 2.3 Avslutade remitterade tillsynsärenden de senaste fem åren 464

Diagram 2.4 Andel beslut i tillsynsärenden fattade efter delegation 465

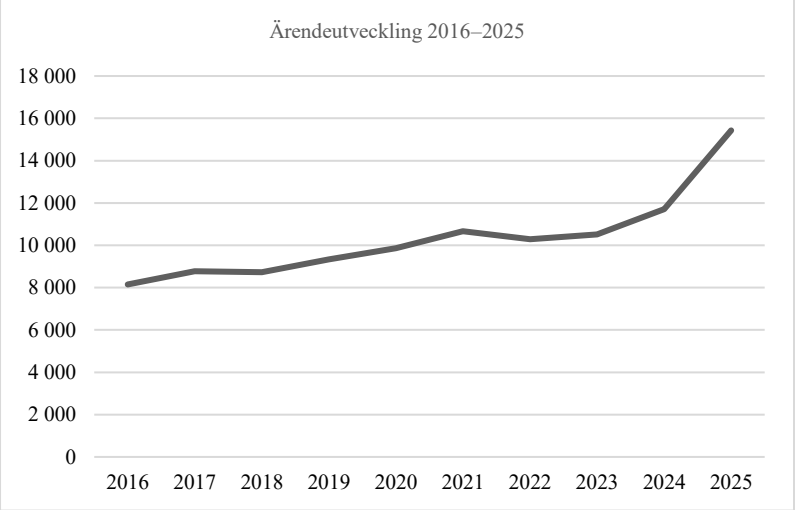
Några begrepp

I JO:s statistikredovisning och i övriga delar av ämbetsberättelsen används ett antal begrepp.

- *Klagomål*: JO-anmälningar från allmänheten.
- *Initiativ*: utredningar som respektive ombudsman har inlett på eget initiativ.
- *Inspektioner*: inspektioner genomförda i den ordinarie tillsynsverksamheten.
- *Opcat-inspektioner*: inspektioner genomförda inom ramen för uppdraget som nationellt besöksorgan.
- *Tillsynsärenden*: klagomål, initiativ och inspektioner sammantaget.
- *Lagstiftningsremisser*: remisser, vanligen från Regeringskansliet, där JO ges tillfälle att yttra sig över förslag till ändrad lagstiftning.
- *Remittering (fullständig utredning)*: JO begär att den berörda myndigheten ska lämna ett skriftligt yttrande och en bedömning av det som har hänt i ärendet.
- *Avslutat ärende*: ett klagomåls- eller initiativärende är avslutat när ett beslut har fattats. En inspektion är avslutad när inspektionsprotokollet har justerats.
- *Avslutat ärende utan utredning*: ärendet har bedömts och avslutats utan annat underlag än det som redovisas i anmälan.
- *Avslutat ärende efter viss utredning*: ärendet har bedömts och avslutats efter det att visst underlag har inhämtats om ärendet, t.ex. genom att en akt begärts in och granskats eller genom muntliga uppgifter från den berörda myndigheten.
- *Avslutat ärende efter fullständig utredning*: ärendet har bedömts och avslutats efter det att JO begär att den berörda myndigheten ska lämna ett skriftligt yttrande och en bedömning av det som har hänt i ärendet.

Diagram 2.1 Utvecklingen av tillsynsärenden de senaste tio åren

I diagrammet visas utvecklingen av tillsynsärenden mellan 2016 och 2025. Antalet ärenden har ökat med cirka 95 procent över perioden.



Tabell 2.1 Fördelning av nyregistrerade tillsynsärenden per JO

	2024	2025
Ansvarsområde 1 (chefsJO Erik Nymansson)	2 310	3 149
Ansvarsområde 2 (JO Katarina Påhlsson)	2 886	3 255
Ansvarsområde 3 (JO Thomas Norling)	2 856	3 819
Ansvarsområde 4 (JO Per Lennerbrant)	3 651	5 206
Summa ärenden	**11 703**	**15 429**

Tabell 2.2 Nyregistrerade tillsynsärenden de senaste fem åren fördelade på sakområden

Sakområde	2021	2022	2023	2024	2025
Allmänna domstolar	430	397	455	506	713
Arbetsmarknad	341	356	450	402	524
Bostäder	5	5	8	6	5
Försvarsmakten	67	34	34	44	49
Förvaltningsdomstolar	154	142	152	188	198
Hälso- och sjukvård	792	539	500	532	655
Kommunikationsområdet	231	256	193	233	355
Kriminalvården	1 460	1 904	2 118	2 544	2 738
Kronofogden	245	211	223	218	364
Kultur	64	19	28	39	43
Miljö- och hälsoskydd	279	249	255	327	351

Sakområde	2021	2022	2023	2024	2025
Plan- och byggområdet	235	255	193	219	288
Polis	1 294	1 481	1 281	1 334	1 998
Riksdags- och utrikes-förvaltningen; allm. val; Regeringskansliet	30	48	44	53	92
Skatt och folkbokföring	224	192	201	207	290
Socialförsäkring	541	446	445	404	515
Socialtjänst inkl. LSS	1 791	1 618	1 870	2 049	2 780
Tull	28	18	24	21	40
Utanför kompetensområdet	371	287	229	181	233
Utbildning och forskning	453	378	468	500	777
Utlänningsärenden	801	777	675	887	1 299
Åklagare	214	198	215	252	406
Överförmyndarväsendet	93	76	79	85	110
Övrig förvaltning	242	161	128	157	236
Övriga kommunala ärenden	253	205	231	245	340
Övriga länsstyrelseärenden, serveringstillstånd, spel	26	30	17	70	30
Summa ärenden	**10 664**	**10 282**	**10 516**	**11 703**	**15 429**

Tabell 2.3 Nyregistrerade tillsynsärenden som rör offentlighet och sekretess de senaste fem åren

Nedan redovisas hur många av de nyregistrerade ärendena som helt eller delvis rört en fråga om offentlighet och sekretess eller yttrande- och tryckfrihet de senaste fem åren.

	2021	2022	2023	2024	2025
Offentlighet och sekretess; yttrande- och tryckfrihet	616	521	558	634	610

Diagram 2.2 Utvecklingen av inkomna och avslutade tillsynsärenden under de senaste fem åren

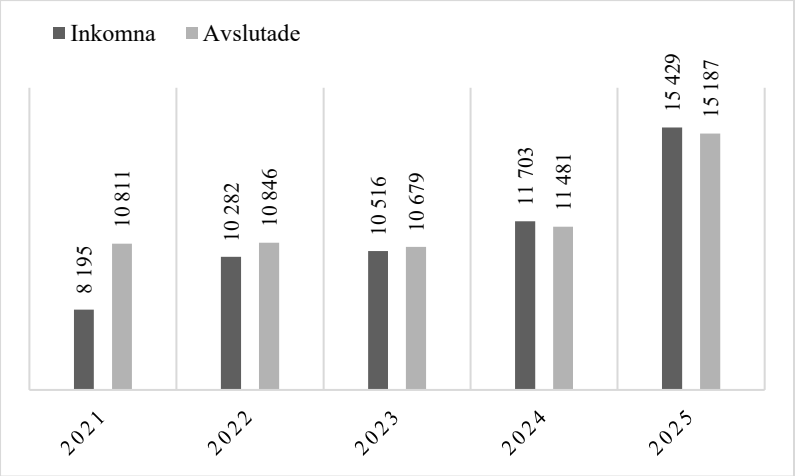


Diagram 2.3 Avslutade remitterade tillsynsärenden de senaste fem åren

Diagrammet visar hur många av de tillsynsärenden som har remitterats som har avslutats varje år.

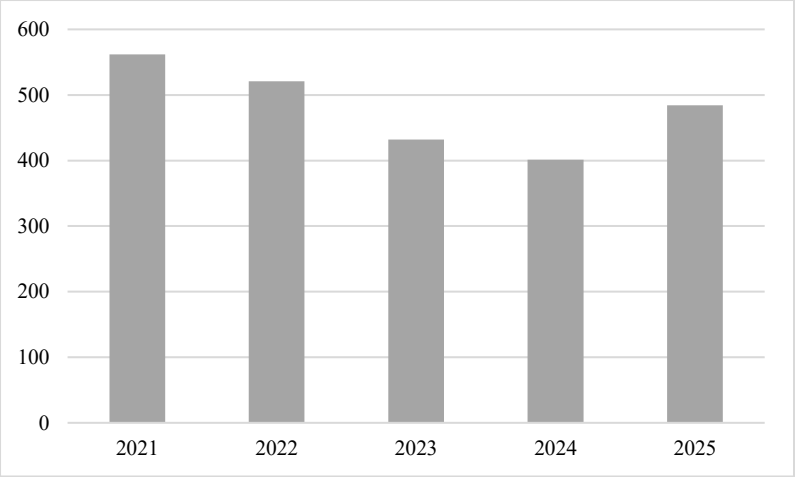
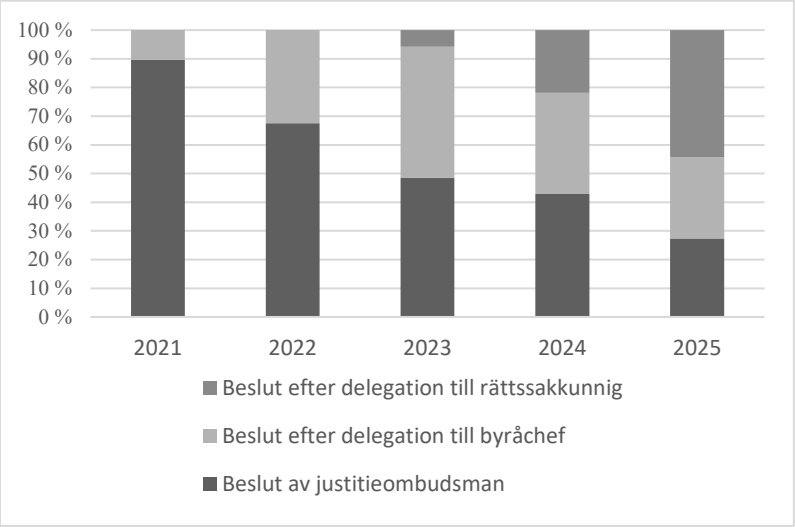


Diagram 2.4 Andel beslut i tillsynsärenden fattade efter delegation



BILAGA 3

Besvarande av remisser i lagstiftningsärenden m.m.

Riksdagens ombudsmän avslutade 180 ärenden om lagstiftningsremisser under perioden den 1 januari–31 december 2025, flertalet från olika departement inom Regeringskansliet. I 31 av dessa har JO uttryckt någon form av ställningstagande till eller bedömning av remissen. C*hefsJO Erik Nymansson* har besvarat 96 remisser, *JO Thomas Norling* 20 remisser, *JO Katarina Påhlsson* fyra remisser och *JO Per Lennerbrant* 60 remisser.

Remissyttranden som har publicerats på JO:s webbplats

ChefsJO Erik Nymansson har handlagt remisser från bl.a.

- Justitiedepartementet om betänkandet SOU 2024:75 Personuppgifter och mediegrundlagarna (dnr R 133-2024)
- Utbildningsdepartementet om delar av utkastet till lagrådsremiss Skolor och brott (dnr R 33-2025)
- Justitiedepartementet om betänkandet SOU 2025:56 Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende (dnr R 85-2025).

JO Thomas Norling har handlagt remisser från bl.a.

- Socialdepartementet om promemorian Ds 2024:26 Ökad trygghet och säkerhet på särskilda ungdomshem och LVM-hem – slutredovisning angående frågor om Statens institutionsstyrelses särskilda befogenheter (dnr R 120-2024)
- Justitiedepartementet om promemorian Ds 2024:24 Utökade registerkontroller vid anställning i kommun (dnr R 125-2024)
- Socialdepartementet om promemorian Ds 2024:30 En lag om insatser inom socialtjänsten till vårdnadshavare, barn och unga när samtycke saknas (dnr R 129-2024).

JO Katarina Påhlsson har handlagt remisser från bl.a.

- Justitiedepartementet om departementspromemorian Ds 2025:1 Hyra anstaltsplatser utomlands (dnr R 15-2025)
- Justitiedepartementet om promemorian Tillfällig verkställighet av svenska fängelsestraff utomlands (dnr R 130-2025).

JO Per Lennerbrant har handlagt remisser från bl.a.

- Justitiedepartementet om slutbetänkandet SOU 2024:68 Mottagandelagen – en ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande (dnr R 115-2024)
- Justitiedepartementet om promemorian Ds 2024:23 Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder (dnr R 123-2024)

- Justitiedepartementet om betänkandet SOU 2024:79 Handlingsoffentlighet och handlingar som inhämtas genom straffprocessuella tvångsmedel (dnr R 138-2024)
- Justitiedepartementet om hemställan från Polismyndigheten om ändring av bestämmelserna om gemensamt tillgängliga uppgifter i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (dnr R 140-2024)
- Justitiedepartementet om slutbetänkandet SOU 2024:80 Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll (dnr R 143-2024)
- Justitiedepartementet om betänkandet SOU 2024:85 Effektivare gränsöverskridande inhämtning av elektroniska bevis (dnr R 150-2024)
- Finansdepartementet om hemställan från Statens servicecenter och Migrationsverket om ändring i serviceförordningen (dnr R 151-2024)
- Justitiedepartementet om betänkandet SOU 2024:93 Effektivare verktyg för att bekämpa brott av unga lagöverträdare (dnr R 152-2024)
- Justitiedepartementet om betänkandet SOU 2025:1 Skärpta krav för svenskt medborgarskap (dnr R 8-2025)
- Justitiedepartementet om betänkandet SOU 2025:16 Ett nytt regelverk för uppsyn och förvar (dnr R 28-2025)
- Justitiedepartementet om promemorian Ds 2025:7 Polisens användning av AI för ansiktsigenkänning i realtid (dnr R 40-2025)
- Justitiedepartementet om betänkandet SOU 2025:33 Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd (dnr R 48-2025)
- Justitiedepartementet om betänkandet SOU 2025:31 Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt (dnr R 51-2025)
- Riksdagsförvaltningen om betänkandet 2024/25:URF1 Ledamoten i fokus (dnr R 57-2025)
- Justitiedepartementet om betänkandet SOU 2025:49 Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter (dnr R 63-2025)
- Justitiedepartementet om betänkandet SOU 2025:54 Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott (dnr R 72-2025)
- Justitiedepartementet om betänkandet SOU 2025:57 Polisiär beredskap i fred, kris och krig (dnr R 90-2025)
- Justitiedepartementet om delar av betänkandet SOU 2025:81 En ny organisation av ekobrottsbekämpningen (dnr R 110-2025)
- Justitiedepartementet om promemorian Ds 2025:20 Utökade befogenheter för civilanställda vid Polismyndigheten att utreda brott (dnr R 113-2025)
- Finansdepartementet om Tullverkets hemställan om ändringar i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare och tullbefogenhetslagen (2024:710) (dnr R 120-2025)
- Landsbygds- och infrastrukturdepartementet om betänkandet SOU 2025:69 Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa (dnr R 122-2025)
- Landsbygds- och infrastrukturdepartementet om promemorian Kraftfullare åtgärder mot manipulation och allvarligt missbruk av färdskrivare (dnr R 127-2025)

- Justitiedepartementet om slutbetänkandet SOU 2025:99 Ändring av permanent uppehållstillstånd för vissa utlänningar (dnr R 128-2025).

BILAGA 4

Framställningar, överlämnanden, åtal och disciplinanmälningar m.m.

1 Framställningar och överlämnanden av beslut till riksdagen respektive regeringen m.fl.

Under 2025 överlämnade Riksdagens ombudsmän beslutet Om överförmyndares skyldighet att hämta in läkarintyg och annan utredning i ärenden om upphörande av förvaltarskap m.m. (dnr 6899-2023) till Regeringskansliet med framställning om lagändring. Beslutet fattades av *JO Katarina Påhlsson*.

Vidare överlämnades nio beslut till riksdagen eller regeringen för att fästa deras uppmärksamhet på förhållanden som framkommit under ärendets utredning eller för kännedom. Av dessa överlämnades fem av *chefsJO Erik Nymansson*, två av *JO Thomas Norling*, ett av *JO Katarina Påhlsson* och ett av *JO Per Lennerbrant*. Följande beslut har överlämnats:

- Socialnämnden i Järfälla kommun får viss kritik för att ha begärt handräckning när ett barn som var omhändertaget för tillfällig vård skulle transporteras till sitt hemland för fortsatt vård enligt beslut av behörig myndighet i det landet (dnr 8425-2023).
- En överförmyndarnämnd har inte ansökt om anordnande av förvaltarskap för en enskild som bedömts ha behov av det. Även vissa uttalanden om s.k. professionella ställföreträdare (dnr 581-2024).
- Återrapportering från Försäkringskassan avseende hanteringen av ärenden där den enskilde har ombud (dnr 2177-2024).
- Uttalanden om det förhållandet att Skatteverket endast erbjuder en möjligt att betala en ansökningsavgift med kontanter i de tre storstäderna (dnr 2526-2024).
- Ett sjukhus har tillämpat en rutin som innebär att patienter kroppsvisiteras utan lagstöd (dnr 5786-2024).
- Allvarlig kritik mot Migrationsverket för passiv handläggning av tre ärenden efter att en domstol förelagt myndigheten att avgöra ärendet snarast (dnr 7753-2024, 8834-2024, 9197-2024).
- Till följd av en synnerligen ansträngd bemannings- och arbetssituation har tingsrättsdomare undgått kritik för långsam handläggning (dnr 9421-2024, 661-2025).
- Försvarsmakten har haft lagstöd för att genomföra husrannsakan i kadetters boenden på Militärhögskolan Karlberg (dnr 10468-2024, 10521-2024, 10628-2024).
- Kritik mot Förvaltningsrätten i Malmö för långsam och passiv handläggning av ett mål om arbetslöshetsersättning. Även uttalanden om domstolens handläggningstider generellt i s.k. allmänna mål (dnr 4224-2025).

2 Åtal och anmälningar för disciplinär åtgärd

JO Per Lennerbrant ansökte den 4 december 2025 om stämning mot en tidigare kommunstyrelseordförande i Kinda kommun för brott mot tystnadsplikten (JO:s dnr 10051-2024). *JO Per Lennerbrant* ansökte vidare den 10 december 2025 om stämning mot en åklagare vid Åklagarkammaren i Uppsala för tjänstefel (JO:s dnr 1743-2025).

Inga ärenden har under året avslutats genom att de överlämnats för disciplinär åtgärd. Ett ärende har avslutats där en förundersökning som JO beslutat om har lagts ned (dnr 7105-2024). Ärendet tillhörde J*O Katarina Påhlsson*.

3 Överlämnanden av ärenden till annan myndighet

Med stöd av 35 § instruktionen har under 2025 fyra klagomålsärenden lämnats över till en annan tillsynsmyndighet för prövning och avgörande eller till en åklagarmyndighet för fullföljande av en förundersökning inledd av JO. (Under 2024 överlämnades inga sådana klagomålsärenden.) Av de överlämnade ärendena tillhörde ett *chefsJO Erik Nymansson* och tre *JO Per Lennerbrant.*

BILAGA 5

JO:s inspektionsverksamhet

1 Tillsynsinspektioner

Under året har inspektioner inom ramen för tillsynsverksamheten enligt regeringsformen ägt rum inom samtliga ombudsmäns ansvarsområden.

Inspektioner inom chefsJO Erik Nymanssons ansvarsområde:

- inspektion av Uddevalla tingsrätt den 18–20 mars 2025
- inspektion av Inspektionen för vård och omsorg (IVO) den 11 september 2025
- inspektion av Kalmar tingsrätt den 16–18 september 2025.

Inspektioner inom JO Thomas Norlings ansvarsområde:

- inspektion av Socialnämnden i Olofströms kommun den 4–6 mars 2025
- inspektion av Arbetsförmedlingen, VO Lokal arbetsmarknad, Region Stockholm Gotland, den 14–15 maj 2025.
- inspektion av Försäkringskassans omprövningsenhet den 19–24 november 2025

Inspektioner inom JO Katarina Påhlssons ansvarsområde:

- inspektion av Kriminalvården, anstalten Gävle, den 11–13 februari 2025
- inspektion av Kriminalvården, häktet Bomhus, den 11–13 februari 2025
- inspektion av Kriminalvården, anstalten Skänninge, den 9–11 september 2025
- inspektion av Riksarkivet den 11–12 november 2025
- inspektion av Kriminalvården, anstalten Karlskoga, den 10–11 december 2025.

Inspektioner inom JO Per Lennerbrants ansvarsområde:

- inspektion av Migrationsverket, förvaltningsprocessenheterna i Stockholm, den 1–2 april 2025
- inspektion av Skatteverket, brottsutredningsenheten, brottsutredningssektionerna i Stockholm, den 28–29 april samt den 5 maj 2025
- inspektion av Länsstyrelsen i Östergötlands län, Linköping, den 6–7 maj 2025
- inspektion av Polismyndigheten, gränspolisenheten i region Stockholm, den 23–25 september 2025
- inspektion av Polismyndigheten, polisområde Kalmar Kronoberg, lokalpolisområde Växjö, den 19–21 november 2025
- inspektion av Polismyndigheten, regionala utredningsenheten, bedrägerisektionen, polisregion Syd, den 19–21 november 2025
- inspektion av Byggnadsnämnden i Solna kommun den 26–27 november 2025.

Tabell 5.1 Inspektioner som genomfördes under 2025

Område	Inspektioner
Arbetsförmedlingen	1
Domstolar	2
Försäkringskassan	1
Inspektionen för vård och omsorg	1
Kommuner, byggnadsnämnder	1
Kommuner, socialnämnder	1
Kriminalvården	4
Länsstyrelsen	1
Migrationsverket	1
Polismyndigheten	3
Riksarkivet	1
Skatteverket	1
Summa	**18**

2 Opcat-inspektioner

Inspektioner inom ramen för Opcat-uppdraget har genomförts enligt nedan.

Opcat-inspektioner inom chefsJO Erik Nymanssons ansvarsområde:

- en oanmäld Opcat-inspektion av Rättspsykiatriskt centrum Trelleborg den 5–6 mars 2025
- en oanmäld Opcat-inspektion av Rättspsykiatriska verksamheten vid Sahlgrenska universitetssjukhuset, Rågården den 18–19 mars 2025
- en oanmäld Opcat-inspektion av Rättspsykiatriska regionkliniken i Vadstena den 31 mars–1 april 2025
- en oanmäld Opcat-inspektion av Rättspsykiatriska kliniken Säter i Region Dalarna den 8–9 april 2025
- en oanmäld Opcat-inspektion av Region Kronoberg, vuxenpsykiatriska slutenvården på Sigfridsområdet i Växjö, den 16–17 september 2025
- en oanmäld Opcat-inspektion av Västra Götalandsregionen, vuxenpsykiatriska slutenvården på Sahlgrenska universitetssjukhuset den 7–8 oktober och den 4–5 november 2025
- en oanmäld Opcat-inspektion av Psykiatriska kliniken i Linköping den 4–5 november 2025
- en oanmäld Opcat-inspektion av vuxenpsykiatriska slutenvården på Sundsvalls sjukhus den 11–12 november 2025.

Opcat-inspektioner inom JO Thomas Norlings ansvarsområde:

- en oanmäld Opcat-inspektion av Statens institutionsstyrelse, LVM-hemmet Runnagården den 28–29 april 2025

- en oanmäld Opcat-inspektion av Statens institutionsstyrelse, Bärby ungdomshem den 13–14 maj 2025
- en oanmäld Opcat-inspektion av Statens institutionsstyrelse, LVM-hemmet Älvgården den 8–9 juli 2025
- en oanmäld Opcat-inspektion av Statens institutionsstyrelse, ungdomshemmet Folåsa den 9–10 juni 2025
- en oanmäld Opcat-inspektion av Statens institutionsstyrelse, ungdomshemmet Ljungbacken den 24–25 juni 2025
- en oanmäld Opcat-inspektion av Statens institutionsstyrelse, ungdomshemmet Råby den 2–3 september 2025
- en oanmäld Opcat-inspektion av Statens institutionsstyrelse, LVM-hemmet Hornö den 2–3 september 2025.

Opcat-inspektioner inom JO Per Lennerbrants ansvarsområde:

- en oanmäld Opcat-inspektion av förvaret i Åstorp den 21–22 oktober 2025
- en oanmäld Opcat-inspektion av Migrationsverkets förvar i Flen den 18–19 november 2025
- en oanmäld Opcat-inspektion av Migrationsverkets förvar i Gävle den 10–11 december 2025.

Tabell 5.2 Opcat-inspektioner som genomfördes under 2025

Institution	**Opcat-inspektioner**
Migrationsverkets förvar	3
Psykiatri	8
SiS, LVM-hem	3
SiS, LVU-hem	4
Summa Opcat-inspektioner	**18**

Vidare har JO inom ramen för Opcat-verksamheten genomfört två dialogmöten med civilsamhället.

BILAGA 6

Samråd med konstitutionsutskottet, myndighetsbesök, seminarier och konferenser samt internationellt samarbete

1 Samråd med konstitutionsutskottet m.m.

I samband med att ämbetsberättelsen 2024 överlämnades till riksdagen deltog *chefsJO Erik Nymansson, JO Thomas Norling, JO Katarina Påhlsson* och *JO Per Lennerbrant* vid ett offentligt sammanträde i konstitutionsutskottet den 13 mars 2025. Ombudsmännen informerade då utskottet om ämbetsberättelsens innehåll och i övrigt om verksamheten. De besvarade även frågor från utskottets ledamöter. Vid sammanträdet närvarade också JO:s kanslichef, biträdande kanslichef, samtliga byråchefer och kommunikationschef.

Tjänstemän vid utskottets kansli besökte ombudsmannaexpeditionen den 17 mars 2025. Vid besöket gavs tjänstemännen i enlighet med 44 § instruktionen tillfälle att ta del av bl.a. dagsaktuell statistik för myndigheten samt respektive avdelnings äldsta ännu inte avgjorda ärenden.

Ombudsmännen och kanslichefen mötte utskottet även den 25 mars 2025 för information och diskussion om aktuella frågor. ChefsJO träffade också utskottet den 10 juni 2025 för att lämna information till utskottets ledamöter om arbetsläget, planerade organisatoriska förändringar och budgetäskandet för 2026. Kanslichefen närvarade vid sammanträdet. Ytterligare information om budgetfrågor lämnades via kansliet den 12 augusti 2025. I övrigt har frågor av principiellt och gemensamt intresse diskuterats vid informella kontakter mellan chefsJO och företrädare för konstitutionsutskottet. Informella kontakter har även förekommit mellan kanslicheferna vid JO respektive utskottet.

2 Justitieombudsmännens myndighetsbesök och deltagande i konferenser, seminarier och utbildningsverksamhet m.m. inom Sverige

Information om JO:s uppdrag och beslut finns givetvis på JO:s webbplats. För att nå fler mottagare och öka förståelsen för både uppdraget och innehållet i besluten prioriterar JO att också kommunicera på andra sätt med externa aktörer. Justitieombudsmännen och deras medarbetare håller t.ex. föreläsningar och medverkar i konferenser och seminarier m.m. Kommunikationen med externa aktörer ger också JO relevant kunskap och därmed bättre underlag för tillsynen. I det följande listas justitieombudsmännens deltagande i sådana aktiviteter.

ChefsJO Erik Nymansson

- deltog den 14 maj 2025 i Stockholmspaketet
- föreläste den 2 oktober 2025 om JO:s tillsyn och verksamhet för samtliga ordförande i riksdagens utskott vid ordförandekonferensen

- föreläste den 8 oktober 2025 om JO:s tillsyn och verksamhet för kanslichefer i riksdagen
- föreläste den 17 oktober 2025 om JO:s tillsyn och verksamhet för lärare och lärarstudenter i riksdagen
- föreläste den 4 november 2025 om JO:s tillsyn och verksamhet för Kammarrättens yngreförening
- föreläste den 18 november 2025 om JO:s tillsyn och verksamhet för Svea hovrätts yngreförening
- föreläste den 27 november 2025 om JO:s tillsyn och verksamhet för utbildningsutskottet
- tog den 3 december 2025 emot besök från Journalistförbundet hos JO
- var den 11 december 2025 moderator vid seminariet ”Hur mår offentlighetsprincipen ur ett svenskt perspektiv” anordnat av Högsta förvaltningsdomstolen.

JO Thomas Norling

- föreläste den 5 februari 2025 vid barnkonventionens dag, som arrangerades av JP Infonet
- föreläste den 19 februari 2025 för studenter vid Luleå tekniska universitet om JO:s uppdrag och roll samt om tillsynen över socialtjänsten
- föreläste den 4 mars 2025 för studenter vid Umeå universitet om JO:s uppdrag och roll samt om tillsynen över socialtjänsten
- föreläste den 7 maj 2025 vid Intressegruppen för Assistansberättigades (IfA) debattforum och rådsmöte i Malmö
- föreläste den 12 maj 2025 för studenter vid Stockholms universitet om JO:s uppdrag och roll som en del av riksdagens kontrollmakt
- föreläste den 21 augusti 2025 om JO:s verksamhet vid Sveriges Kommunaljuridiska Förenings årsmöte och studiedagar i Lysekil
- föreläste den 24 september 2025 för studenter vid Göteborgs universitet om JO:s uppdrag och roll samt den extraordinära tillsynens bidrag till den konstitutionella kontrollen
- föreläste den 17 oktober 2025 vid Socialrättsligt forum arrangerat av Sveriges Kommuner och Regioner om JO:s uppdrag och roll samt om tillsynen inom socialtjänstområdet
- föreläste den 30 oktober 2025 för Intressegruppen för Assistansberättigades (IfA) juristnätverk om JO:s granskning av ärenden om personlig assistans enligt LSS
- föreläste den 28 november 2025 för Juristnätverket Socialrätt om JO:s uppdrag och roll samt om tillsynen
- föreläste den 3 december 2025 för studenter vid Stockholms universitet om JO:s uppdrag och roll som en del av riksdagens kontrollmakt.

JO Katarina Påhlsson

- tog den 28 januari 2025 emot representanter för Sveriges kristna råd (SKR) som samordnar all andlig vård inom Kriminalvården.
- höll den 6 maj 2025 i ett dialogmöte med representanter för länsstyrelserna i Norrbottens län, Örebro län, Stockholms län, Östergötlands län, Västra Götalands län och Skåne län.

JO Per Lennerbrant

- tog den 23 januari 2025 emot ett besök av Migrationsverkets generaldirektör
- tog den 20 februari 2025 emot ett besök av Tullverkets generaldirektör och rättschef
- föreläste den 19 november 2025 för polisstudenter på Linnéuniversitetet i Växjö.

3 Internationellt samarbete

JO medverkar i internationella erfarenhetsutbyten och verkar för att sprida ombudsmannainstitutet som modell. Målet med JO:s internationella verksamhet är sedan något år tillbaka att den ska bidra till utvecklingen av JO:s egen verksamhet eller av ombudsmannaskapet i vårt geografiska närområde. JO medverkar bl.a. i löpande erfarenhetsutbyte med framför allt ombudsmannainstitutionerna i Norden och Baltikum. Justitieombudsmännen deltar också i konferenser som anordnas av International Ombudsman Institute (IOI) och Europaombudsmannen. Inom ramen för Opcat-verksamheten utbyts även erfarenheter vid workshoppar arrangerade av FN eller Europarådet. JO tar även emot besök från andra länder för erfarenhetsutbyte.

Vissa erfarenhetsutbyten sker med regelbundenhet. Till exempel möts justitieombudsmän från de nordiska och baltiska länderna årligen. De nordiska justitieombudsmännen träffas vartannat år och detsamma gäller för de nordiska kanslicheferna. De nordiska Opcat-funktionerna träffas varje år, oftast på tjänstemannanivå men det händer att ombudsmän deltar.

I det följande listas justitieombudsmännens deltagande i internationellt samarbete under 2025.

- *ChefsJO Erik Nymansson*, *JO Thomas Norling* och *JO Per Lennerbrant* deltog den 23–24 oktober i ett baltiskt-nordiskt ombudsmannamöte och konferensen The role of Independent Oversight Institutions in the Constitutional Framework, i Vilnius, Litauen.
- *ChefsJO Erik Nymansson* deltog den 20–21 november i European Network of Ombudsmen Conference i Bryssel, Belgien.
- *ChefsJO Erik Nymansson* deltog den 15 december i ett möte med den nytillträdde danske ombudsmannen Christian Lundblad och det norska sivilombudet Hanne Harlem.

BILAGA 7

REGISTER

till

justitieombudsmännens ämbetsberättelse 2025

Ett alfabetiskt register till JO:s ämbetsberättelser 1967–1975/76 finns bifogat som bilaga 3 (s. 557) till ämbetsberättelsen 1975/76 och har även tryckts separat. I ingressen till detta register har JO lämnat upplysningar om register till tidigare ämbetsberättelser.

Ett alfabetiskt register till JO:s ämbetsberättelser 1976/77–1988/89 finns bifogat som bilaga 4 (s. 437) till ämbetsberättelsen 1988/89.

Ett alfabetiskt register till JO:s ämbetsberättelser 1989/90–1993/94 finns bifogat som bilaga 4 (s. 534) till ämbetsberättelsen 1993/94.

Ett alfabetiskt register till JO:s ämbetsberättelser 1994/95–1998/99 finns bifogat som bilaga 4 (s. 564) till ämbetsberättelsen 1998/99.

Ett alfabetiskt register till JO:s ämbetsberättelser 1999/2000–2003/04 finns bifogat som bilaga 4 (s. 470) till ämbetsberättelsen 2003/04.

Ett alfabetiskt register till JO:s ämbetsberättelser 2004/05–2008/09 finns bifogat som bilaga 9 (s. 598) till ämbetsberättelsen 2008/09.

Ett alfabetiskt register till JO:s ämbetsberättelser 2009/10–2014/15 finns bifogat som bilaga 9 (s. 710) till ämbetsberättelsen 2014/15.

Ett alfabetiskt register till JO:s ämbetsberättelser 2015/16–2019/20 finns bifogat som bilaga 9 (s. 722) till ämbetsberättelsen 2019/20.

Ett alfabetiskt register till JO:s ämbetsberättelser 2019/20–2024 finns bifogat som bilaga 7 (s. 489) till ämbetsberättelsen 2024.

Allmänna handlingar

Fråga om utlämnande av allmän handling eller uppgifter därur

– en kommun har inte informerat om att avgiften för en begäran om kopior av allmänna handlingar kunde komma att bli mycket hög och har därigenom brustit i serviceskyldigheten 2025:226
– uttalanden med anledning av att en myndighet hänvisat en anställd till att själv gå in i myndighetens system och ta del av handlingar som den anställde begärt ut 2025:247
– Polismyndigheten nekade en person att avbilda allmänna handlingar i ett polishus som var ett skyddsobjekt 2025:250
– Regeringskansliet har inte handlagt framställningar om utlämnande av allmänna handlingar tillräckligt skyndsamt 2025:264

Diarieföring

– kritik mot Karolinska Universitetssjukhuset för brister vid såväl diarieföring som hantering av en begäran om utlämnande av allmänna handlingar 2025:229
– en regionstyrelse har dröjt med att diarieföra en visselblåsarrapport och inte heller uppfyllt sina skyldigheter att biträda JO i utredningen 2025:256

Sökandens rätt till anonymitet

– utformningen av en kommuns digitala tjänst för utlämnande av allmänna handlingar som kräver e-legitimation har inte ansetts förenlig med anonymitetsskyddet i tryckfrihetsförordningen 2025:254

Övriga frågor

– en anstalt har vägrat hantera en intagens begäran om omprövning. Även vissa uttalanden kring myndighetens arbete mot otillåten och otillbörlig påverkan 2025:166
– utformningen av en kommuns digitala tjänst för utlämnande av allmänna handlingar som kräver e-legitimation har inte ansetts förenlig med anonymitetsskyddet i tryckfrihetsförordningen 2025:254
– en kommun har på sitt intranät uppmanat anställda att utmana offentlighetsprincipen 2025:261

Anmälan/anmälningsskyldighet

– en polisanmälan upprättades inte tillräckligt skyndsamt vid misstanke om våld i en nära relation 2025:306

Anonymitet

– utformningen av en kommuns digitala tjänst för utlämnande av allmänna handlingar som kräver e-legitimation har inte ansetts förenlig med anonymitetsskyddet i tryckfrihetsförordningen 2025:254

Avgift

– en kommun har inte informerat om att avgiften för en begäran om kopior av allmänna handlingar kunde komma att bli mycket hög och har därigenom brustit i serviceskyldigheten 2025:226
– uttalanden om det förhållandet att Skatteverket endast erbjuder en möjlighet att betala en ansökningsavgift med kontanter i de tre storstäderna 2025:319

Avsaknad av lagstöd/felaktig rättstillämpning

– ett sjukhus har tillämpat en rutin som innebär att patienter kroppsvisiteras utan lagstöd 2025:92
– intagna på två avdelningar i en anstalt har placerats i avskildhet enligt 6 kap. 8 § fängelselagen trots att det saknats rättsliga förutsättningar för det 2025:112
– intagna i en anstalt har placerats i avskildhet med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen trots att det har saknats rättsliga förutsättningar för det 2025:141
– en person dömd till skyddstillsyn har tvingats att lämna urinprov trots att det inte funnits någon föreskrift om det 2025:147
– sjukvårdsbehov för ett spädbarn som varit hos sin mor i en kriminalvårdsanstalt har i flera avseenden hanterats på ett felaktigt sätt 2025:203
– Polismyndigheten nekade en person att avbilda allmänna handlingar i ett polishus som var ett skyddsobjekt 2025:250
– ett yttre befäl har beslutat om ett gripande på distans 2025:281
– Polismyndigheten tog en person i förvar utan lagstöd i samband med en handräckning 2025:314

Barn/ungdom

Kriminalvård

– Kriminalvården har brustit vid planeringen och genomförandet av transporten av en 14-åring som vårdades med stöd av LVU 2025:195
– sjukvårdsbehov för ett spädbarn som varit hos sin mor i en kriminalvårdsanstalt har i flera avseenden hanterats på ett felaktigt sätt 2025:203

Polis, åklagare och tull

– ett yttre befäl har beslutat om ett gripande på distans 2025:281

Socialtjänst

– en myndighet måste ha klart för sig vilka handlingar som begärs ut och pröva rätten till partsinsyn när den enskilde är part 2025:233
– en socialnämnd utredde inte vilka handlingar som en begäran om utlämnande avsåg och prövade inte den enskildes rätt till partsinsyn 2025:241
– en socialnämnd har utan rättsligt stöd försökt hindra en vårdnadshavare från att delta i en utredning enligt hälso- och sjukvårdslagen beträffande sitt barn 2025:332

– en socialnämnd borde ha rådgjort med vårdnadshavaren innan den öppnade och läste ett brev till ett barn som vårdades enligt LVU 2025:335
– socialnämnden får inte begära polishandräckning enligt LVU om det inte finns något beslut om vård eller omhändertagande avseende det aktuella barnet 2025:338
– en nämnd får inte överlämna till ett familjehem att bestämma i vilken skola ett LVU-placerat barn ska gå om den frågan inte har betydelse för genomförandet av vården 2025:343

Barnets bästa

– Kriminalvården har brustit vid planeringen och genomförandet av transporten av en 14-åring som vårdades med stöd av LVU 2025:195
– sjukvårdsbehov för ett spädbarn som varit hos sin mor i en kriminalvårdsanstalt har i flera avseenden hanterats på ett felaktigt sätt 2025:203
– ett yttre befäl har beslutat om ett gripande på distans 2025:281
– en socialnämnd har utan rättsligt stöd försökt hindra en vårdnadshavare från att delta i en utredning enligt hälso- och sjukvårdslagen beträffande sitt barn 2025:332

Bemötande

– sjukvårdsbehov för ett spädbarn som varit hos sin mor i en kriminalvårdsanstalt har i flera avseenden hanterats på ett felaktigt sätt 2025:203

Beslut

Motivering av beslut

– Arbetsförmedlingens ärendehanteringssystem begränsar myndighetens möjlighet att skriva klargörande motiveringar 2025:29
– uttalanden om förutsättningarna för att utomstående ska få närvara vid en huvudförhandling inom stängda dörrar 2025:55
– uttalanden om vilka krav som bör ställas på åklagares dokumentation av anhållningsbeslut 2025:288

Utformning av beslut

– bristfällig handläggning av ett tvistemål enligt den europeiska småmålsförordningen 2025:40
– uttalanden om huruvida det har varit proportionerligt att avskilja samtliga intagna på en avdelning i samband med kollektiv arbetsvägran. Även frågan om utformningen av ett beslut om avskildhet 2025:128
– en socialnämnd har utan rättsligt stöd försökt hindra en vårdnadshavare från att delta i en utredning enligt hälso- och sjukvårdslagen beträffande sitt barn 2025:332
– ny granskning av Migrationsverkets hantering av dröjsmålstalan enligt 12 § förvaltningslagen i medborgarskapsärenden 2025:404

Övrigt

– tjänstemän vid en socialförvaltning har i strid med tryckfrihetsförordningens efterforskningsförbud kontaktat en kvinna och ifrågasatt varför hon hade begärt ut allmänna handlingar 2025:219
– fråga om bristande hantering av tre domar som en förvaltningsrätt återförvisat till en nämnd i ett ärende om personlig assistans 2025:357

Besök

– en anstalt har haft som rutin att inte anlita externa tolkar när intagna på säkerhetsavdelningen tagit emot besökare. Detta har medfört att en intagen fått vänta mer än två år på besök av en släkting 2025:134
– en förvarstagen glömdes kvar i ett besöksrum över natten vid förvaret i Mölndal 2025:414
– Migrationsverket gjorde inte tillräckligt för att möjliggöra en planerad vigsel i ett förvar 2025:417

Bevis

– uttalanden med anledning av att en mobiltelefon togs i beslag och undersöktes av polis vid misstanke om ringa narkotikabrott (eget bruk) 2025:276

Bild- och ljudupptagning

– uttalanden om förutsättningarna för att utomstående ska få närvara vid en huvudförhandling inom stängda dörrar 2025:55
– om intagnas rättssäkerhet vid misstanke om överträdelse av telefontillstånd m.m. 2025:97

Dokumentation

– uttalanden om förutsättningarna för att utomstående ska få närvara vid en huvudförhandling inom stängda dörrar 2025:55
– en region har i strid med lagstiftningen inte tagit emot en patient som dömts till rättspsykiatrisk vård 2025:87
– en intagen har placerats på samma paviljong och anvisats samma sysselsättning i anstalt som den som ska ha utsatt honom för sexuellt övergrepp i häkte 2025:181
– Kriminalvården har brustit vid planeringen och genomförandet av transporten av en 14-åring som vårdades med stöd av LVU 2025:195
– sjukvårdsbehov för ett spädbarn som varit hos sin mor i en kriminalvårdsanstalt har i flera avseenden hanterats på ett felaktigt sätt 2025:203
– ett yttre befäl har beslutat om ett gripande på distans 2025:281
– uttalanden om vilka krav som bör ställas på åklagares dokumentation av anhållningsbeslut 2025:288

– socialnämnden får inte begära polishandräckning enligt LVU om det inte finns något beslut om vård eller omhändertagande avseende det aktuella barnet 2025:338
– fråga bl.a. om långsam handläggning i fyra ärenden om personlig assistans enligt LSS 2025:363

Domstolsprövning, rätten till

– en kommunstyrelseordförande har i ett yttrande till en domstol inte levt upp till regeringsformens krav på saklighet 2025:453

Domstolstrots

– fråga om bristande hantering av tre domar som en förvaltningsrätt återförvisat till en nämnd i ett ärende om personlig assistans 2025:357

Drogtest

– en anstalt har förmått en intagen att använda kateter vid urinprovtagningar 2025:152

Dröjsmålstalan

– uttalanden om Migrationsverkets handläggning av ärenden om dröjsmålstalan enligt 12 § förvaltningslagen efter att en domstol förelagt verket att snarast avgöra ett ärende 2025:400
– ny granskning av Migrationsverkets hantering av dröjsmålstalan enligt 12 § förvaltningslagen i medborgarskapsärenden 2025:404

Frihetsberövande

– av kontroll- och rättssäkerhetsskäl bör en omhäktningsförhandling, oavsett den häktades inställning, hållas med viss regelbundenhet 2025:49
– om intagnas rättssäkerhet vid misstanke om överträdelse av telefontillstånd m.m. 2025:97
– intagna på två avdelningar i en anstalt har placerats i avskildhet enligt 6 kap. 8 § fängelselagen trots att det saknats rättsliga förutsättningar för det 2025:112
– om praktiska förutsättningar för intagna i häkte att ostört tala i telefon med sina försvarare 2025:122
– uttalanden om huruvida det har varit proportionerligt att avskilja samtliga intagna på en avdelning i samband med kollektiv arbetsvägran. Även frågan om utformningen av ett beslut om avskildhet 2025:128
– intagna i en anstalt har placerats i avskildhet med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen trots att det har saknats rättsliga förutsättningar för det 2025:141
– intagna i ett häkte har fått sin rätt till utomhusvistelse inskränkt i samband med Eurovision Song Contest i Malmö 2024 2025:158

– en anstalt har vägrat hantera en intagens begäran om omprövning. Även vissa uttalanden kring myndighetens arbete mot otillåten och otillbörlig påverkan 2025:166
– uttalanden om Kriminalvårdens förutsättningar att i anstalt avskilja intagna med hänsyn till deras egen säkerhet 2025:171
– en intagen har placerats på samma paviljong och anvisats samma sysselsättning i anstalt som den som ska ha utsatt honom för sexuellt övergrepp i häkte 2025:181
– ny granskning av Kriminalvårdens användning av namnskyltar i anslutning till intagnas celler i häkten och anstalter 2025:188
– uttalanden med anledning av att en åklagare inte informerade en offentlig försvarare om att den misstänkte anhållits 2025:269
– ett yttre befäl har beslutat om ett gripande på distans 2025:281
– uttalanden om vilka krav som bör ställas på åklagares dokumentation av anhållningsbeslut 2025:288
– Polismyndigheten tog en person i förvar utan lagstöd i samband med en handräckning 2025:314

Förhandling/sammanträde

– bristfällig handläggning av ett tvistemål enligt den europeiska småmålsförordningen 2025:40
– av kontroll- och rättssäkerhetsskäl bör en omhäktningsförhandling, oavsett den häktades inställning, hållas med viss regelbundenhet 2025:49
– uttalanden om förutsättningarna för att utomstående ska få närvara vid en huvudförhandling inom stängda dörrar 2025:55

Förhör

– bristfällig handläggning av ett tvistemål enligt den europeiska småmålsförordningen 2025:40
– uttalanden med anledning av att en åklagare inte informerade en offentlig försvarare om att den misstänkte anhållits 2025:269
– ett yttre befäl har beslutat om ett gripande på distans 2025:281

Förundersökning

– uttalanden med anledning av att en åklagare inte informerade en offentlig försvarare om att den misstänkte anhållits 2025:269
– uttalanden med anledning av att en mobiltelefon togs i beslag och undersöktes av polis vid misstanke om ringa narkotikabrott (eget bruk) 2025:276
– ett yttre befäl har beslutat om ett gripande på distans 2025:281
– förnyad allvarlig kritik mot Polismyndigheten för långsam och passiv handläggning av två förundersökningar om förmögenhetsbrott 2025:294
– en polisanmälan upprättades inte tillräckligt skyndsamt vid misstanke om våld i en nära relation 2025:306

Förvar

– Polismyndigheten tog en person i förvar utan lagstöd i samband med en handräckning 2025:314
– en förvarstagen glömdes kvar i ett besöksrum över natten vid förvaret i Mölndal 2025:414
– Migrationsverket gjorde inte tillräckligt för att möjliggöra en planerad vigsel i ett förvar 2025:417

God man/förvaltare

– om överförmyndares skyldighet att hämta in läkarintyg och annan utredning i ärenden om upphörande av förvaltarskap m.m. 2025:423
– en överförmyndarnämnd har inte ansökt om anordnande av förvaltarskap för en enskild som bedömts ha behov av det. Även vissa uttalanden om s.k. professionella ställföreträdare 2025:433
– något om överförmyndares granskning av årsräkningar från ställföreträdare. Även kritik mot en överförmyndarnämnd för att ha dröjt med sådan kontroll 2025:439
– om överförmyndares kontroll av hur många uppdrag en ställföreträdare har m.m. 2025:445

Grundläggande fri- och rättigheter

– Försvarsmakten har haft lagstöd för att genomföra husrannsakan i kadetters boenden på Militärhögskolan Karlberg 2025:73
– ett sjukhus har tillämpat en rutin som innebär att patienter kroppsvisiteras utan lagstöd 2025:92
– en person dömd till skyddstillsyn har tvingats att lämna urinprov trots att det inte funnits någon föreskrift om det 2025:147
– uttalanden om Kriminalvårdens förutsättningar att i anstalt avskilja intagna med hänsyn till deras egen säkerhet 2025:171
– en intagen har placerats på samma paviljong och anvisats samma sysselsättning i anstalt som den som ska ha utsatt honom för sexuellt övergrepp i häkte 2025:181
– sjukvårdsbehov för ett spädbarn som varit hos sin mor i en kriminalvårdsanstalt har i flera avseenden hanterats på ett felaktigt sätt 2025:203
– tjänstemän vid en socialförvaltning har i strid med tryckfrihetsförordningens efterforskningsförbud kontaktat en kvinna och ifrågasatt varför hon hade begärt ut allmänna handlingar 2025:219
– en myndighet måste ha klart för sig vilka handlingar som begärs ut och pröva rätten till partsinsyn när den enskilde är part 2025:233
– en socialnämnd utredde inte vilka handlingar som en begäran om utlämnande avsåg och prövade inte den enskildes rätt till partsinsyn 2025:241
– Polismyndigheten tog en person i förvar utan lagstöd i samband med en handräckning 2025:314

– en rektor kränkte en lärares yttrandefrihet sedan denna uttryckt missnöje med skolans ledning 2025:382
– en rektor har yttrat sig på ett sätt som har kränkt en lärares yttrandefrihet sedan denne talat med tillsynsmyndigheten 2025:393
– Migrationsverket gjorde inte tillräckligt för att möjliggöra en planerad vigsel i ett förvar 2025:417

Information

– Försvarsmakten har haft lagstöd för att genomföra husrannsakan i kadetters boenden på Militärhögskolan Karlberg 2025:73
– Försvarsmaktens skyltning vid skyddsobjektet Faluns skjutfält har inte uppfyllt skyddslagens krav 2025:80
– en kommun har inte informerat om att avgiften för en begäran om kopior av allmänna handlingar kunde komma att bli mycket hög och har därigenom brustit i serviceskyldigheten 2025:226
– utformningen av en kommuns digitala tjänst för utlämnande av allmänna handlingar som kräver e-legitimation har inte ansetts förenlig med anonymitetsskyddet i tryckfrihetsförordningen 2025:254
– uttalanden med anledning av att en åklagare inte informerade en offentlig försvarare om att den misstänkte anhållits 2025:269
– en nämnd får inte överlämna till ett familjehem att bestämma i vilken skola ett LVU-placerat barn ska gå om den frågan inte har betydelse för genomförandet av vården 2025:343

Integritet

– ny granskning av Kriminalvårdens användning av namnskyltar i anslutning till intagnas celler i häkten och anstalter 2025:188
– en socialnämnd borde ha rådgjort med vårdnadshavaren innan den öppnade och läste ett brev till ett barn som vårdades enligt LVU 2025:335

Kommunicering

– ny granskning av Migrationsverkets hantering av dröjsmålstalan enligt 12 § förvaltningslagen i medborgarskapsärenden 2025:404
– uttalanden om vilka krav på utformningen av partsbesked om återbetalning av utbetald ersättning som följer av serviceskyldigheten 2025:409

Legalitetsprincipen

– Arbetsförmedlingen har under lång tid fortsatt att begära en viss slags komplettering från den enskilde trots att det var känt att åtgärden saknade lagstöd 2025:25
– Försvarsmakten har haft lagstöd för att genomföra husrannsakan i kadetters boenden på Militärhögskolan Karlberg 2025:73

– Polismyndigheten tog en person i förvar utan lagstöd i samband med en handräckning 2025:314

Långsam handläggning

– Arbetsförmedlingen har under lång tid fortsatt att begära en viss slags komplettering från den enskilde trots att det var känt att åtgärden saknade lagstöd 2025:25
– bristfällig handläggning av ett tvistemål enligt den europeiska småmålsförordningen 2025:40
– till följd av en synnerligen ansträngd bemannings- och arbetssituation har tingsrättsdomare undgått kritik för långsam handläggning 2025:63
– en regionstyrelse har dröjt med att diarieföra en visselblåsarrapport och inte heller uppfyllt sina skyldigheter att biträda JO i utredningen 2025:256
– förnyad allvarlig kritik mot Polismyndigheten för långsam och passiv handläggning av två förundersökningar om förmögenhetsbrott 2025:294
– Försäkringskassan har dröjt med att återställa felaktigt utbetalda dagar med föräldrapenning vilket fått till följd att ett stort antal dagar har förverkats 2025:328
– fråga om bl.a. långsam handläggning i fyra ärenden om personlig assistans enligt LSS 2025:363
– något om överförmyndares granskning av årsräkningar från ställföreträdare. Även kritik mot en överförmyndarnämnd för att ha dröjt med sådan kontroll 2025:439

Objektivitet, opartiskhet, saklighet

– Försvarsmakten har haft lagstöd för att genomföra husrannsakan i kadetters boenden på Militärhögskolan Karlberg 2025:73
– en anstalt har vägrat hantera en intagens begäran om omprövning. Även vissa uttalanden kring myndighetens arbete mot otillåten och otillbörlig påverkan 2025:166
– Försäkringskassan kritiseras för att i ett ärende om sjukpenning ha ställt frågor om våld som saknade betydelse för bedömningen i ärendet och som därför var osakliga 2025:324
– en polis agerade osakligt när en utvisning skulle verkställas 2025:397
– en kommunstyrelseordförande har i ett yttrande till en domstol inte levt upp till regeringsformens krav på saklighet 2025:453
– en kommunstyrelseordförande har i strid med kravet på saklighet i regeringsformen kontaktat en butiksansvarig angående en protestlista som var uppsatt i butiken 2025:456

Ombud/biträde/försvarare

– uttalanden om svårigheter för försvarare att komma i kontakt med klienter som är intagna inom Kriminalvården 2025:102

– om praktiska förutsättningar för intagna i häkte att ostört tala i telefon med sina försvarare 2025:122
– uttalanden med anledning av att en åklagare inte informerade en offentlig försvarare om att den misstänkte anhållits 2025:269
– ny granskning av Migrationsverkets hantering av dröjsmålstalan enligt 12 § förvaltningslagen i medborgarskapsärenden 2025:404

Omhändertagande

– uttalanden med anledning av att en mobiltelefon togs i beslag och undersöktes av polis vid misstanke om ringa narkotikabrott (eget bruk) 2025:276
– socialnämnden får inte begära polishandräckning enligt LVU om det inte finns något beslut om vård eller omhändertagande avseende det aktuella barnet 2025:338

Omprövning/ändring

– en anstalt har vägrat hantera en intagens begäran om omprövning. Även vissa uttalanden kring myndighetens arbete mot otillåten och otillbörlig påverkan 2025:166

Partsinsyn

– en myndighet måste ha klart för sig vilka handlingar som begärs ut och pröva rätten till partsinsyn när den enskilde är part 2025:233
– en socialnämnd utredde inte vilka handlingar som en begäran om utlämnande avsåg och prövade inte den enskildes rätt till partsinsyn 2025:241

Placering/omplacering

– uttalanden om Kriminalvårdens förutsättningar att i anstalt avskilja intagna med hänsyn till deras egen säkerhet 2025:171
– en intagen har placerats på samma paviljong och anvisats samma sysselsättning i anstalt som den som ska ha utsatt honom för sexuellt övergrepp i häkte 2025:181

Postgranskning

– en socialnämnd borde ha rådgjort med vårdnadshavaren innan den öppnade och läste ett brev till ett barn som vårdades enligt LVU 2025:335

Proportionalitetsprincipen

– uttalanden om huruvida det har varit proportionerligt att avskilja samtliga intagna på en avdelning i samband med kollektiv arbetsvägran. Även frågan om utformningen av ett beslut om avskildhet 2025:128

– en anstalt har förmått en intagen att använda kateter vid urinprovtagningar 2025:152
– uttalanden med anledning av att en mobiltelefon togs i beslag och undersöktes av polis vid misstanke om ringa narkotikabrott (eget bruk) 2025:276

Rättskraft

– en ordningsbot utfärdades av Polismyndigheten trots att det inte fanns rättsliga förutsättningar för det och en åklagare brast i handläggningen av åtalsfrågan 2025:294

Samtycke

– uttalanden om förutsättningarna för att utomstående ska få närvara vid en huvudförhandling inom stängda dörrar 2025:55
– ett sjukhus har tillämpat en rutin som innebär att patienter kroppsvisiteras utan lagstöd 2025:92

Sekretess

Övriga frågor

– uppgifter om det behandlingshem där en person kommer att vistas till följd av en dom på kontraktsvård kan omfattas av sekretess enligt 21 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen 2025:36
– uttalanden om förutsättningarna för att utomstående ska få närvara vid en huvudförhandling inom stängda dörrar 2025:55
– ny granskning av Kriminalvårdens användning av namnskyltar i anslutning till intagnas celler i häkten och anstalter 2025:188

Serviceskyldighet

– Arbetsförmedlingen har fortfarande stora problem med att uppfylla förvaltningslagens krav på tillgänglighet och service 2025:32
– Kronofogdemyndigheten har inte varit tillräckligt tillgänglig per telefon 2025:213
– en kommun har inte informerat om att avgiften för en begäran om kopior av allmänna handlingar kunde komma att bli mycket hög och har därigenom brustit i serviceskyldigheten 2025:226
– uttalanden om det förhållandet att Skatteverket endast erbjuder en möjlighet att betala en ansökningsavgift med kontanter i de tre storstäderna 2025:319
– Försäkringskassan har dröjt med att återställa felaktigt utbetalda dagar med föräldrapenning vilket fått till följd att ett stort antal dagar har förverkats 2025:328
– uttalanden om vilka krav på utformningen av partsbesked om återbetalning av utbetald ersättning som följer av serviceskyldigheten 2025:409

Sjukvård

– en region har i strid med lagstiftningen inte tagit emot en patient som dömts till rättspsykiatrisk vård 2025:87
– ett sjukhus har tillämpat en rutin som innebär att patienter kroppsvisiteras utan lagstöd 2025:92
– sjukvårdsbehov för ett spädbarn som varit hos sin mor i en kriminalvårdsanstalt har i flera avseenden hanterats på ett felaktigt sätt 2025:203

Språk

– en kommun har inte levt upp till kravet att erbjuda förskoleverksamhet där hela eller en väsentlig del av utbildningen har bedrivits på samiska 2025:373

Tidsfrist

– bristfällig handläggning av ett tvistemål enligt den europeiska småmålsförordningen 2025:40

Tillsyn

– granskning av Skolinspektionens användning av möjligheten att ansöka om utdömande av vite när en huvudman inte följer ett vitesföreläggande som myndigheten har beslutat 2025:385
– en rektor har yttrat sig på ett sätt som har kränkt en lärares yttrandefrihet sedan denne talat med tillsynsmyndigheten 2025:393

Tolk/översättning

– en anstalt har haft som rutin att inte anlita externa tolkar när intagna på säkerhetsavdelningen tagit emot besökare. Detta har medfört att en intagen fått vänta mer än två år på besök av en släkting 2025:134

Tryck- och yttrandefrihet

– tjänstemän vid en socialförvaltning har i strid med tryckfrihetsförordningens efterforskningsförbud kontaktat en kvinna och ifrågasatt varför hon hade begärt ut allmänna handlingar 2025:219
– en JO-anmälan togs upp vid ett oenighetssamtal inom ramen för en lönerevision 2025:224
– en myndighet måste ha klart för sig vilka handlingar som begärs ut och pröva rätten till partsinsyn när den enskilde är part 2025:233
– en socialnämnd utredde inte vilka handlingar som en begäran om utlämnande avsåg och prövade inte den enskildes rätt till partsinsyn 2025:241
– Polismyndigheten nekade en person att avbilda allmänna handlingar i ett polishus som var ett skyddsobjekt 2025:250
– en kommun har på sitt intranät uppmanat anställda att utmana offentlighetsprincipen 2025:261

– en rektor kränkte en lärares yttrandefrihet sedan denna uttryckt missnöje med skolans ledning 2025:382
– en rektor har yttrat sig på ett sätt som har kränkt en lärares yttrandefrihet sedan denne talat med tillsynsmyndigheten 2025:393

Tvångsmedel/tvångsåtgärder

Domstol

– av kontroll- och rättssäkerhetsskäl bör en omhäktningsförhandling, oavsett den häktades inställning, hållas med viss regelbundenhet 2025:49

Försvarsmakten

– Försvarsmakten har haft lagstöd för att genomföra husrannsakan i kadetters boenden på Militärhögskolan Karlberg 2025:73

Hälso- och sjukvård

– ett sjukhus har tillämpat en rutin som innebär att patienter kroppsvisiteras utan lagstöd 2025:92

Kriminalvård

– intagna på två avdelningar i en anstalt har placerats i avskildhet enligt 6 kap. 8 § fängelselagen trots att det saknats rättsliga förutsättningar för det 2025:112
– uttalanden om huruvida det har varit proportionerligt att avskilja samtliga intagna på en avdelning i samband med kollektiv arbetsvägran. Även frågan om utformningen av ett beslut om avskildhet 2025:128
– intagna i en anstalt har placerats i avskildhet med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen trots att det har saknats rättsliga förutsättningar för det 2025:141
– en person dömd till skyddstillsyn har tvingats att lämna urinprov trots att det inte funnits någon föreskrift om det 2025:147
– en anstalt har förmått en intagen att använda kateter vid urinprovtagningar 2025:152
– sjukvårdsbehov för ett spädbarn som varit hos sin mor i en kriminalvårdsanstalt har i flera avseenden hanterats på ett felaktigt sätt 2025:203

Polis, åklagare och tull

– uttalanden med anledning av att en åklagare inte informerade en offentlig försvarare om att den misstänkte anhållits 2025:269
– uttalanden med anledning av att en mobiltelefon togs i beslag och undersöktes av polis vid misstanke om ringa narkotikabrott (eget bruk) 2025:276
– ett yttre befäl har beslutat om ett gripande på distans 2025:281
– uttalanden om vilka krav som bör ställas på åklagares dokumentation av anhållningsbeslut 2025:288

Socialtjänst

– en socialnämnd borde ha rådgjort med vårdnadshavaren innan den öppnade och läste ett brev till ett barn som vårdades enligt LVU 2025:335
– socialnämnden får inte begära polishandräckning enligt LVU om det inte finns något beslut om vård eller omhändertagande avseende det aktuella barnet 2025:338
– en nämnd får inte överlämna till ett familjehem att bestämma i vilken skola ett LVU-placerat barn ska gå om den frågan inte har betydelse för genomförandet av vården 2025:343

Underlåtenhet

– uttalanden med anledning av att en åklagare inte informerade en offentlig försvarare om att den misstänkte anhållits 2025:269
– ett yttre befäl har beslutat om ett gripande på distans 2025:281
– en polisanmälan upprättades inte tillräckligt skyndsamt vid misstanke om våld i en nära relation 2025:306

Underrättelse

– Arbetsförmedlingen har under lång tid fortsatt att begära en viss slags komplettering från den enskilde trots att det var känt att åtgärden saknade lagstöd 2025:25
– uttalanden med anledning av att en åklagare inte informerade en offentlig försvarare om att den misstänkte anhållits 2025:269
– ett yttre befäl har beslutat om ett gripande på distans 2025:281

Utredning/utredningsskyldighet/utredningsansvar

– en regionstyrelse har dröjt med att diarieföra en visselblåsarrapport och inte heller uppfyllt sina skyldigheter att biträda JO i utredningen 2025:256
– uttalanden om vilka krav på utformningen av partsbesked om återbetalning av utbetald ersättning som följer av serviceskyldigheten 2025:409
– om överförmyndares skyldighet att hämta in läkarintyg och annan utredning i ärenden om upphörande av förvaltarskap m.m. 2025:423

Verkställighet

– Polismyndigheten tog en person i förvar utan lagstöd i samband med en handräckning 2025:314
– fråga om bristande hantering av två domar i mål enligt LSS 2025:346
– en socialnämnd verkställde inte insatsen personlig assistans i den utsträckning som den enskilde hade rätt till 2025:353
– fråga om bristande hantering av tre domar som en förvaltningsrätt återförvisat till en nämnd i ett ärende om personlig assistans 2025:357
– en polis agerade osakligt när en utvisning skulle verkställas 2025:397

Vårdnad/vårdnadshavare

– ett yttre befäl har beslutat om ett gripande på distans 2025:281
– en socialnämnd har utan rättsligt stöd försökt hindra en vårdnadshavare från att delta i en utredning enligt hälso- och sjukvårdslagen beträffande sitt barn 2025:332
– en socialnämnd borde ha rådgjort med vårdnadshavaren innan den öppnade och läste ett brev till ett barn som vårdades enligt LVU 2025:335
– en nämnd får inte överlämna till ett familjehem att bestämma i vilken skola ett LVU-placerat barn ska gå om den frågan inte har betydelse för genomförandet av vården 2025:343