

Redogörelse
2024/25:JO1

Justitieombudsmännens
ämbetsberättelse
2024

ISSN 0282-0560

Tryck: Elanders, Vällingby 2025

Innehåll

Till riksdagen	10
1 Inledning.....	10
2 ChefsJO:s betraktelse över det 214:e verksamhetsåret	10
3 Justitieombudsmännens övergripande redovisning av sina iakttagelser inom respektive ansvarsområde	13
3.1 ChefsJO Erik Nymansson (ansvarsområde 1)	13
3.2 JO Katarina Pålsson (ansvarsområde 2)	16
3.3 JO Thomas Norling (ansvarsområde 3)	18
3.4 JO Per Lennerbrant (ansvarsområde 4).....	20
4 Sammanställning över bilagor	22
Arbetsmarknad	
Den som önskar få kopior av allmänna handlingar skickade till sig måste vara beredd på att behöva lämna uppgifter som innebär att anonymiteten efterges (2541-2023)	23
Arbetsförmedlingen får kritik för att ha begärt att en enskild legitimerar sig för att få del av allmänna handlingar och för att inte ha lämnat ut handlingarna tillräckligt skyndsamt (3055-2023)	26
Två arbetslöshetskassor får kritik för att inte ha tillhandahållit en fullgod service (6693-2023 m.fl.)	30
En person med funktionsnedsättning har trots påstötningar stått utan hjälp och stöd från Arbetsförmedlingen (6938-2023).....	34
Domstolar	
<i>Allmänna domstolar</i>	
Uttalanden om den tid inom vilken en tredskodom bör meddelas. Även kritik mot en tingsrättsdomare för dröjsmål med att meddela tredskodom (4254-2023).....	39
JO:s granskning av Domstolsverkets införande av verksamhetsstödet Digitalt brottmålsavgörande (DiBa) (4379-2023)	43
En häktad person borde ha frigetts villkorligt dagen innan en tingsrättsdom meddelades. Efter att JO gjort en anmälan till Statens ansvarsnämnd har den ansvariga domaren tilldelats en varning (4977-2023).....	74

Fråga om ett uppehåll i en huvudförhandling som översteg en vecka har varit nödvändigt till följd av särskilda omständigheter. Även fråga om rätten på eget initiativ borde ha prövat frågan om häktning i samband med uppehållet (5376-2023)	80
En chef för en domstol har i samtal med medarbetare uttalat sig på ett sätt som inte är förenligt med det förbud mot repressalier som följer av regeringsformen (1286-2024)	86
Försvaret	
Uttalanden om huruvida militärpolisen har befogenhet att utreda brott (7917-2023)	93
Hälso- och sjukvård	
Bestämmelserna i 11 och 12 §§ förvaltningslagen är tillämpliga vid IVO:s handläggning av klagomålsärenden enligt patientsäkerhetslagen (8914-2022 m.fl.)	100
Förnyad kritik mot IVO för långsam handläggning av framställningar om utlämnande av allmänna handlingar (9993-2023 m.fl.)....	109
Uttalanden om när beslut bör fattas i skriftlig form. Även kritik mot en rättspsykiatrisk regionklinik för att utan lagstöd ha begränsat patienters möjlighet till telefonsamtal (10090-2023).....	115
IVO uppfyller inte grundlagens krav på skyndsamhet vid handlingsutlämnanden (7576-2024)	120
Hälsoskydd	
<i>Se Miljö- och hälsoskydd.</i>	
Kommunikationsområdet	
Transportstyrelsen har i strid med språklagen hänvisat till en ansökningsblankett som bara fanns på engelska (9988-2023)	123
Kriminalvård	
Ett häkte har inte tillgodosett intagnas rätt att vistas i gemensamhet (7437-2022)	126
Om JO:s konstitutionella uppdrag och uppgifter samt rätt att samtala med frihetsberövade utan avlyssning (7834-2022)	134
Intagna i en anstalt har fått ta emot besök i en sporthall (9212-2022)	138
Att aktivt läsa ett textmeddelande på ett vykort till en intagen inom Kriminalvården utgör en granskning av försändelse (9875-2022)	143

En anstalt har avlyssnat ett telefonsamtal mellan en intagen och hans advokat. Även uttalanden om intagnas medverkan i förhandlingar via videolänk (11-2023).....	150
Flera verksamhetsställen inom Kriminalvården har lämnat intagnas försändelser och handlingar till fel person (1005-2023 m.fl.)	154
Beläggningssituationen medför begränsade möjligheter för intagna inom Kriminalvården att ta emot besök (1037-2023)	161
En dömd person har blivit kvar i häkte närmare ett år i väntan på plats i anstalt (2834-2023)	171
Intagna får vänta orimligt länge på Kriminalvårdens fördjupade villkorsutredningar (4837-2023).....	181
Ett häkte har tappat bort förundersökningsprotokoll och i ett annat fall raderat ett protokoll från en s.k. förundersökningsplatta (5689-2023 m.fl.).....	194
Ett häkte har inte följt ett hovrättsbeslut som upphävt vissa restriktioner för en intagen (5711-2023).....	201
Anmälningar och utredningar om påstådda missförhållanden vid en anstalt. Även uttalanden om JO:s uppgifter (6048-2023 m.fl.)	206
Ett häkte har inte sett till att en intagen fått del av sitt förundersökningsprotokoll samt har lämnat felaktiga uppgifter om saken till den offentlige försvararen och polisen (6346-2023)	212
En anstalts hantering efter ett fynd av sömntabletter i en dubbelbelagd cell (9478-2023).....	218
Om handläggningen av varningsärenden inom Kriminalvården (4400-2024).....	222

Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet

Anmälan mot en kommunstyrelse för att en ledamot informerades om en begäran om handlingsutlämnande (10048-2022).....	233
En polischef har genom att kritisera en anställd som skrivit en debattartikel i Polistidningen kränkt den anställdes yttrandefrihet (1180-2023)	237
Uttalanden om vikten av att offentlighetsprincipen får genomslag vid myndigheters val av tekniska lösningar och organisatorisk indelning (1274-2023)	242
Uttalanden med anledning av att en myndighet blockerat en användare från myndighetens konto på X (före detta Twitter) (8164-2023).....	246
Kritik mot en kommunstyrelse för att ha publicerat uppgifter ur en visselblåsarutredning utan att tillräckligt omsorgsfullt ha bedömt hur berörda personers identitet skulle skyddas (9145-2023)	249

Polis, åklagare och tull

I en utredning om mord har polisen inte fört in ett utpekande av gärningsmannen i förundersökningen (7035-2022)	253
Polismyndigheten har utan stöd i författning lämnat ut uppgifter om personer som bedömts ha kopplingar till kriminella gäng i syfte att förhindra dem från att besöka vissa krogar (den s.k. kroglistan) (768-2023)	263
Kritik mot en åklagare för att uppgifter i en förundersökning lämnades ut för publicering i tv-programmet Efterlyst. Även uttalanden om Åklagarmyndighetens biträde i JO:s utredning (2478-2023)	270
Uttalanden med anledning av att en anmälan om brott inte kunde göras på en polisstation vid en viss tid på dagen (2683-2023)	279
Allvarlig kritik mot Polismyndigheten för att en polisanmälan upprättades först närmare tio månader efter att anmälan gjordes (2690-2023)	283
JO:s granskning av åklagarens hantering av den s.k. swishlistan i Sundsvall (8057-2023)	288
Uttalanden om Tullverkets rättsliga möjligheter att vidta vissa tvångsåtgärder i samband med en kontroll vid den inre gränsen (1666-2024)	296

Sekretess

Se Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet.

Skatt och folkbokföring

Uttalanden om Skatteverkets rutiner för delgivning av vitesföreläggande i bouppteckningsärenden (998-2023)	304
Kontrollbesök enligt folkbokföringslagen – allmänna uttalanden om vikten av att Skatteverket inför ett kontrollbesök försäkras sig om att den enskilde har förstått att åtgärden är frivillig (4713-2023)	308
Skatteverket underlåter att vidta tillräckliga åtgärder när en bouppteckning inte lämnas in (4070-2024)	312

Socialförsäkring

Försäkringskassan har dokumenterat kontrollutredningar om assistansersättning på ett sätt som försvårat utövandet av rätten till partsinsyn och som stått i strid med objektivitetsprincipen (4056-2022)	318
--	-----

Pensionsmyndigheten har underlåtit att fatta beslut i vissa ärenden om inkomstpensionstillägg och handlagt en begäran om omprövning som en allmän förfrågan (4681-2022).....	322
Försäkringskassan har utan att fatta något formellt beslut hållit inne redan beviljad sjukpenning och ändrat ett gynnande beslut till den enskildes nackdel utan att ha tagit ställning till om det fanns förutsättningar för det (9883-2022).....	327
Försäkringskassan får allvarlig kritik för att med anledning av bl.a. en kontrollutredning oanmält och utan samtycke ha besökt den enskilde i bostaden (4013-2023).....	333
Försäkringskassans förfrågningar till privatpersoner i samband med en kontrollutredning utgjorde ett omotiverat integritetsintrång (8143-2023).....	337
Försäkringskassan överskrider fortfarande påtagligt den lagstadgade handläggningstid som gäller för ärenden om ersättning för vårdkostnader utomlands och har dessutom brustit i hanteringen av en dröjsmålstalan i ett sådant ärende (9375-2023)	341
Pensionsmyndigheten får allvarlig kritik för långsam handläggning och felaktig hantering av en dröjsmålstalan i ett ärende om bostadstillägg (10065-2023)	346

Socialtjänst

Socialtjänstlagen

Fråga om hembesök hos den enskilde i ett ärende om försörjningsstöd förutsatte att samtycke inhämtades även från hyresvärdens som bodde i samma lägenhet (9539-2022)	352
En socialnämnd kränkte en enskilds yttrandefrihet i samband med handläggningen av ett ärende enligt socialtjänstlagen (4795-2023).....	356
En socialnämnd verkställde inte hemtjänst för en person som skulle vistas i kommunen under sommaren, trots att hemkommunen hade beviljat insatsen (4879-2023)	361
Kraven på service och tillgänglighet uppfylldes inte när två personer endast tilläts ha skriftliga kontakter med socialtjänsten under handläggningen av deras ärenden om försörjningsstöd (5245-2023).....	364

Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

Det finns inte lagligt stöd för Statens institutionsstyrelse att låta intagna som vårdas i enskildhet vistas tillsammans med andra intagna utan att beslutet om vård i enskildhet först upphävs (1469-2023).....	367
--	-----

Uttalanden om de nya reglerna i LVU om beslut om provtagning inför umgänge (1908-2023)	375
Ett barn vårdades på låst avdelning på ett särskilt ungdomshem trots att det inte fanns laglig grund för det (3348-2023)	381
En socialnämnd har utan rättsligt stöd dröjt med att underrätta parterna om ett beslut om omplacering enligt LVU (9213-2023) ..	389
Uttalanden om vilka aspekter en myndighet behöver beakta när den väljer kommuniceringsätt i ett enskilt ärende (9295-2023) ...	392
<i>Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)</i>	
Fråga om långsam handläggning av ett ärende om utökning av personlig assistans och om tillräckliga åtgärder vidtogs i anledning av att handläggningen dröjde (8537-2022)	395
Fråga om långsam handläggning och omfattande brister i dokumentationen i ett ärende om personlig assistans enligt LSS (5149-2023)	399
Trots begäran skickade inte en nämnd en skriftlig underrättelse om ett beslut att avsluta verkställigheten av en insats enligt LSS till parten (7354-2023)	406

Tryckfrihet

Se *Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet.*

Tull

Se *Polis, åklagare och tull.*

Utbildning och forskning

En kommun har underlåtit att se till att dess skolenheter är förenliga med skollagen (3971-2023).....	410
---	-----

Utlänningsärenden

Uttalanden om Migrationsverkets beslutsstopp för asylansökningar rörande medborgare i Ukraina (7382-2023)	414
Ny granskning av Migrationsverkets handläggningstider (8819-2023 m.fl.)	420
Uppföljande inspektion av ett av Migrationsverkets förvar (O 2-2024).....	425

Yttrandefrihet

Se *Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet.*

Åklagare

Se Polis, åklagare och tull.

Övrigt

Uttalanden med anledning av att ett beslut om att avliva en hund verkställdes trots att det hade överklagats (7698-2022).....	427
Uttalanden om Jordbruksverkets möjlighet att ta ut differentierade avgifter beroende på ansökningssätt vid registreringen; även kritik mot verket för bristfällig och felaktig information om möjligheten att betala avgiften med kontanter (15-2023)	431
Fråga om en myndighets skyldighet att vid tvekan om huruvida ett beslut är överklagbart lämna en underrättelse om hur beslutet kan överklagas (3721-2023)	436
Sveriges ambassad i London har brustit i service och tillgänglighet i fråga om bokningsbara tider för ansökan om pass (3740-2023 m.fl.)	439
En publicering på ett biblioteks Instagramkonto uppfyllde inte regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet (4381-2023).....	444
Uttalanden om skyldigheten för myndigheter och tjänstemän att biträda JO i en utredning (5614-2023).....	449
Allvarlig kritik mot en landshövding för agerandet i tre anställningsärenden som orsakat att regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet inte respekterats (3002-2024).....	451

Bilagor

Bilaga 1 Organisation m.m.....	467
Bilaga 2 Ärendestatistik.....	468
Bilaga 3 Besvarande av remisser i lagstiftningsärenden m.m.....	477
Bilaga 4 Framställningar, överlämnanden, åtal och disciplin-anmälningar m.m.....	479
Bilaga 5 Inspektioner, myndighetsbesök, konferenser och seminarier m.m. inom Sverige	481
Bilaga 6 Internationellt samarbete	487
Bilaga 7 Register	489

Till riksdagen

Riksdagens ombudsmän överlämnar härmed sin ämbetsberättelse för tiden den 1 januari–31 december 2024, enligt 43 § lagen (2023:499) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO), fortsättningsvis benämnd instruktionen.

1 Inledning

Ämbetsberättelsen innehåller chefsjustitieombudsmannens betraktelse över verksamheten, ombudsmännens övergripande redovisning av sina iakttagelser inom sina respektive ansvarsområden samt en redogörelse för viktigare beslut som de har meddelat och för bl.a. framställningar om författningsändringar som ombudsmännen har lämnat 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 214:e verksamhetsåret

I den ämbetsberättelse som överlämnades i november 2022 lyfte jag särskilt fram att antalet inkomna klagomålsärenden för första gången i myndighetens historia hade överskridit 10 000. Nu lite drygt två år senare uppgår antalet inkomna klagomålsärenden till nära 12 000. Under 2024 ökade antalet klagomål med 11 procent eller ca 1 200 klagomål. Aldrig i myndighetens historia har ökningen av antalet klagomål varit så stor. Den stora tillströmningen av klagomål har, som framgår nedan, fått effekter på bl.a. våra balanser, handläggningstider och antalet kritikbeslut, detta trots att vi löpande effektiviserar verksamheten.

På 1970-talet, när det beslutades att JO skulle ha fyra ombudsmän, kom det in ca 3 000 klagomål per år. I dag är den siffran fyrfaldigad. Om ökningstakten är densamma under innevarande årtionde som under de senaste tio åren, kan vi räkna med närmare 15 000 klagomål 2030. Det skulle innebära närmare 4 000 klagomål per ombudsman, lika många klagomål som fyra ombudsmän delade på så sent som vid millennieskiftet. Det kan noteras att enbart ökningen av antalet klagomål under 2024 motsvarade vad som låg på en ombudsman att ta sig an vid det skiftet.

Som närmare framgår av bilaga 2 ökar antalet klagomål på bred front. Här kan det ändå vara på sin plats att särskilt nämna vissa stora områden. Inom Migration ser vi en ökning på 31 procent, och när det gäller Barn- och ungdomsvård uppgår ökningen till 14 procent. Viktigast att nämna är dock Kriminalvården. Antalsmässigt har det kommit in ca 400 fler klagomål än förra året. Det motsvarar en ökning med ca 20 procent, vilket är samma höga ökningstakt som under 2023. Antalet klagomål inom området har under året uppgått till ca 2 500. Det motsvarar cirka en femtedel av alla klagomål.

Förra året kunde jag berätta att vi 2023 avgjorde fler ärenden än någonsin. I år har vi avgjort ytterligare 800 ärenden. För ett år sedan kunde jag berätta att balanserna var lägre än på många år. I år har de dock ökat igen från ca 1 000 till ca 1 200 ärenden. Det ska dock sägas att balanserna alltså är lägre än de var under åren som närmast föregick 2022.

Att hålla nere handläggningstiderna är viktigt för förtroendet för JO. Rimliga handläggningstider är något som människor med rätta förväntar sig av myndigheter; om det är några som känner till just detta är det vi på JO eftersom det är ett av de vanligast förekommande klagomålen mot myndigheter. Vi om några måste leva upp till förväntningar om en snabb handläggning, och vi kan inte med trovärdigheten i behåll kritisera myndigheter för att de är långsamma om vi själva dras med alltför långa handläggningstider.

Under de senaste åren har vi därför prioriterat att få ned handläggningstiderna i utredda ärenden. Vid utgången av 2021 uppgick antalet ärenden med en längre handläggningstid än ett år till 166. Motsvarande siffror för 2022 och 2023 var 64 respektive 46. Trots den stora klagomålsökningen har handläggningstiderna förbättrats ytterligare. Antalet ärenden som var äldre än ett år uppgick vid utgången av 2024 till 32 ärenden.

En annan fråga som kan vara av betydelse för förtroendet är antalet utredda ärenden. Alla klagomål kan naturligtvis inte utredas – långt därifrån – och det är inte heller JO:s uppgift. Det sammanlagda antalet beslut i utredda ärenden har under året minskat från ca 430 till ca 400.

Alla kurvor pekar som framgått inte åt rätt håll, men vi har ändå uppnått de flesta av våra interna verksamhetsmål. Det mål som vi inte har nått upp till är att 80 procent av de utredda ärendena avgörs inom ett år.

Den tillsyn som JO ägnar sig åt brukar beskrivas som extraordinär, dvs. det är en tillsyn som går utöver och kompletterar den ordinarie tillsynen. Detta är dock en sanning med modifikation. Inom viktiga områden såsom kriminalvård, polis, utlänningsärenden och socialförsäkring finns ingen ordinarie tillsyn i Sverige, utan den rollen får JO i möjligaste mån axla. Jag har anledning att betona just ”i möjligaste mån” eftersom en extraordinär tillsyn aldrig kan ersätta en ordinarie sådan. Andelen klagomål som avser sakområden utan ordinarie tillsyn har under senare år ökat, och 2024 utgör inget undantag. Med den ökningstakt vi har sett på framför allt kriminalvårdens område är det troligt att områden utan ordinarie tillsyn mycket snart står för majoriteten av klagomålen. Den fråga man redan i dag, men framför allt då, måste ställa sig är om beskrivningen av JO:s tillsyn som extraordinär kan anses rättvisande. Jag ser med tillfredsställelse att riksdagen på konstitutionsutskottets initiativ har beslutat om ett tillkännagivande till regeringen som tar sikte på dessa frågor.

Det kan här vara på sin plats att nämna att vi löpande gör prognoser om förväntat antal klagomålsärenden inom olika områden för att vid behov anpassa ombudsmännens ansvarsområden och byråchefernas och de övriga juristernas beredningsansvar. Det ökade antalet klagomål som rör Kriminalvården var en bidragande orsak till att vi den 1 januari 2024 gjorde vissa ändringar i ansvarsområdena med åtföljande förändringar i beredningsorganisationen. En annan orsak bakom dessa organisationsförändringar var en önskan att återgå till den tidigare ordningen att varje ombudsman har sin egen avdelning. Självfallet fick

förändringarna inledningsvis negativa effekter på bl.a. våra balanser, handläggningstider och antalet kritikbeslut, men på sikt kan de förväntas ha positiva verkningar i dessa avseenden.

I likhet med all annan offentlig verksamhet måste JO hela tiden utveckla verksamheten för att säkerställa att vi på bästa sätt tar till vara resurserna. Detta har blivit särskilt viktigt för att möta den beskrivna klagomålsökningen. Ett led i detta är att vi ombudsmän under de senaste två åren i ökad utsträckning har delegerat till byråcheferna att fatta beslut i s.k. avskrivningsärenden, dvs. ärenden som skrivs av utan att ett skriftligt yttrande eller skriftliga upplysningar har inhämtats från berörd myndighet eller tjänsteman. Andelen sådana delegationsbeslut ökade från 10 procent 2021 till 45 procent 2023. Under 2024 permanentades en tidigare försöksverksamhet som har avsett delegation av avskrivningsbeslut till rättssakkunniga. Delegationen till rättssakkunniga har successivt ökat under året, och de har fattat beslut i ca 22 procent av alla avskrivningsärenden. Andelen avskrivningsbeslut som fattas av byråchefer och rättssakkunniga uppgår nu sammantaget till ca 57 procent. Den ökade delegeringen kan skapa utrymme för ombudsmännen att få mer tid för de ärenden som utreds. Detsamma bör gälla för byråcheferna sedan de rättssakkunniga har börjat fatta beslut i avskrivningsärenden, men faktiskt även för de rättssakkunniga som många gånger kan avstå från att föredra ett ärende för en annan beslutsfattare innan det kan avslutas.

Delegation till rättssakkunniga fyller även andra syften. Vi rekryterar assessorer från hovrätter och kammarrätter till tjänster som rättssakkunniga. De har tidsbegränsade anställningar och många återvänder sedan till domarbanan som ordinarie domare. Av många skäl är det viktigt att de under sin tid hos oss får goda utvecklingsmöjligheter. Vi har under året arbetat mycket med utvecklingsfrågor och ser att våra rättssakkunniga väljer att stanna ganska länge hos oss. Den genomsnittliga anställningstiden ökar. Vi har t.ex. uppdaterat våra riktlinjer för befordran och inrättat en betygsnämnd för att säkerställa att meritvärdet av att ha tjänstgjort hos JO är högt och rättvisande. En ny kompetensutvecklingspolicy och en chefs- och ledarskapspolicy har tagits fram för att höja oss ytterligare inom detta område. Det kan också nämnas att det tas fram en individuell utvecklingsplan för såväl varje rättssakkunnig som medarbetare i övrigt, och vi har ökat flexibiliteten vad gäller distansarbete. Under året har vi dessutom haft ett ambitiöst program med interna kunskapsseminarier. Ett skäl till att öka attraktionen i en rättssakkunnigtjänst hos JO är att det är viktigt för våra möjligheter till rekrytering i en tid när konkurrensen om denna arbetskraft hårdnar. Den kompetensutveckling som vi arbetat med bedömer vi kommer att öka attraktionen i en rättssakkunnigtjänst hos oss.

När det gäller frågan om kompetensförsörjning vill jag slutligen nämna att vi under året har inlett ett arbete för att möjliggöra för rättssakkunniga att arbeta hos JO men att ha Göteborg som verksamhetsställe. Från kammarrätten och hovrätten i Göteborg utbildas lite drygt 20 assessorer varje år. Vi tror på goda grunder att många av dessa skulle vara intresserade av att kunna bo kvar i Göteborgsområdet och samtidigt kunna meritera sig genom en rättssakkunnigtjänst hos oss. På detta sätt förbättras våra möjligheter till kompetensförsörjning

samtidigt som vi kan bidra på ett positivt sätt till domarförsörjningen i Västsverige.

Kommunikation är viktigt för alla myndigheter men av olika skäl särskilt viktigt för JO. Ska våra beslut få genomslag måste myndigheter och enskilda få kunskap om dem. Det kan sägas att vi fattar vägledande beslut på liknande sätt som de högsta domstolarna. Dessa domstolar har glädjen av att domare runt om i landet aktivt söker efter information om nya avgöranden och ser till att praxisbildningen får genomslag i rättstillämpningen. Så enkelt har inte vi det. Vi måste på ett annat sätt vara aktiva i vår kommunikation. En tydlig och lätt-tillgänglig kommunikation är också något som lyfts fram som ett av tre prioriterade områden i verksamhetsplanen för 2025 tillsammans med frågor om effektivitet och kompetensförsörjning.

När det gäller just kommunikationsfrågor kan jag nämna att vi under året bl.a. har tagit fram en kommunikationspolicy med tillhörande riktlinjer. Vi har även uppdaterat vår mediepolicy och även fortsatt att se över vår service till medierna och ytterligare anpassat oss till journalisters korta deadlines. Detta var ett arbete som påbörjades redan förra året. Medieexponeringen av våra beslut ökade med drygt 20 procent 2023 och har i år ökat med ytterligare 8 procent. Jag vill poängtera att det inte enbart är för att våra vägledande beslut ska nå ut som vi vill göra vårt bästa för att ge medierna ett så bra underlag som möjligt. Hur väl demokratin fungerar avgörs i stor utsträckning av medborgarnas kunskaper och tillgång till fakta, och det är därför viktigt att vi kommunicerar våra beslut på ett bra sätt.

Antalet inspektioner har nästan kommit upp till de nivåer som gällde före pandemin och det gäller även de inspektioner som genomförs inom ramen för vår Opcat-verksamhet, se bilaga 5. Även det internationella samarbetet har kunnat genomföras i planerad omfattning, vilket redovisas i bilaga 6.

Slutligen vill jag nämna att vi tillsammans med Riksdagsförvaltningen har påbörjat ett arbete för att se över möjligheten att renovera den fastighet på Västra Trädgårdsgatan som vi hyr av riksdagen.

3 Justitieombudsmännens övergripande redovisning av sina iakttagelser inom respektive ansvarsområde

3.1 ChefsJO Erik Nymansson (ansvarsområde 1)

Mitt ansvarsområde omfattar bl.a. de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna, 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 drygt 2 000 ärenden, något mindre än de övriga ombudsmännens.

Jag har i ämbetsberättelsen tagit med tre beslut som innehåller kritik av domare. Dessa beslut visar enligt min mening att JO:s tillsyn över domstolarna,

med den särskilda återhållsamhet som hänsynen till domstolarnas oberoende fordrar, fyller en viktig funktion i samhället.

Mitt allmänna intryck är att verksamheterna vid domstolarna i huvudsak fungerar väl men att många domstolar har problem med långa handläggningstider. Det senare är något jag har konstaterat efter klagomål som riktats mot Svea hovrätt (dnr 6332-2023) i ett brottmål. I sitt yttrande beskrev Svea hovrätt den besvärliga situationen i hovrätten när det gäller brottmål. En kopia av beslutet lämnades över till riksdagen, regeringen och Domstolsverket för kännedom. Ett annat exempel är beslutet i dnr 2485-2024, där Uddevalla tingsrätt kritiserades för långsam handläggning av ett brottmål. Ett exempel på långsam handläggning av ett tvistemål är dnr 4254-2023, där en domare kritiserades för att hon dröjde närmare ett år med att meddela tredsdom.

Arbetsituationen vid våra domstolar är på många håll ansträngd. Det är viktigt att det vid domstolarna finns utrymme för en öppen och fri debatt om arbetsförhållandena, där även kritiska synpunkter kan framföras. I det sammanhanget kan beslutet i dnr 1286-2024 nämnas. Där kritiserades en hovrättspresident för att hon i samtal med yngre domare som undertecknat ett upprop om bl.a. domares ansträngda arbetsituation uttalat sig på ett sätt som inte är förenligt med det förbud mot repressalier som skyddar den som har använt sig av sin grundlagsskyddade yttrandefrihet.

Tillsynen över domare och domstolar innefattar också inspektioner och andra undersökningar. Under hösten inspekterade jag Värmlands tingsrätt och Förvaltningsrätten i Karlstad. Många mål visade sig ha blivit oacceptabelt gamla. På tingsrätten noterade jag detta både vad gäller brottmål och tvistemål medan det på förvaltningsrätten främst visade sig beträffande skatte- och socialförsäkringsmål. Det är för parterna mycket olyckligt när sådana mål inte avgörs inom skälig tid. Dessutom kan oskäligt långa handläggningstider riskera att skada förtroendet för domstolsväsendet.

När det gäller mitt ansvarsområde hälso- och sjukvård kan jag konstatera att antalet klagomål ligger kvar på betydligt högre nivåer än vad som gällde före pandemin. I mycket stor utsträckning handlar dock klagomålen om att man är missnöjd med själva den medicinska behandlingen eller bedömningen, något jag ytterst sällan har anledning att utreda. Inom den psykiatriska tvångsvården har jag dock under året haft anledning att utreda frågor (dnr 4763-2023, 7911-2023 och 10090-2023). När det gäller utbildning och forskning har klagomålen ökat något och jag har i denna ämbetsberättelse tagit med något beslut från detta område. Försvaret är alltjämt ett område med få klagomål.

Offentlighetsprincipen är central i den svenska rättsordningen och ett fundament i vår demokrati. Det är viktigt att myndigheter ser till att principen får genomslag. Av tradition har JO därför känt ett särskilt ansvar för att bevaka efterlevnaden av offentlighetsprincipen, och detta har varit en prioriterad fråga för mig. Klagomål som rör frågor om allmänna handlingars offentlighet är mycket vanligt förekommande. Jag har meddelat ett antal beslut som handlar om att myndigheter inte har klart för sig vissa grundläggande regler på området, såsom att man inte får efterfråga kontaktuppgifter som riskerar att åsidosätta den enskildes rätt att vara anonym eller att man ställt krav på att framställningar om att få ta del av allmänna handlingar ska göras enligt en särskild rutin, trots

att det inte är förenligt med regleringen. I många fall har myndigheterna med anledning av klagomålen konstaterat att det finns behov av att se över de rutiner som tillämpas.

De vanligast förekommande klagomålen handlar dock om senfärdighet vid utlämnande av allmänna handlingar. JO har ställt höga krav på skyndsamhet vid sådant utlämnande. I ett flertal beslut har det uttalats att ett besked i en utlämnandefråga normalt bör lämnas samma dag som framställningen gjordes men att någon eller några dagars fördröjning kan godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om handlingarna får lämnas ut.

Vi brukar få ganska tydliga signaler om en myndighet rent allmänt har problem med att leva upp till dessa krav. Som exempel på detta kan nämnas att det redan under 2023 började komma in många klagomål mot Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Jag valde att utreda en av anmälningarna, vilket ledde till kritik från min sida om att IVO inte hade handlagt framställningar med den skyndsamhet som krävs. Sedan beslutet meddelades har klagomålen mot IVO fortsatt att komma in. Under våren meddelade jag ytterligare ett beslut och jag kunde utifrån de två fall som var föremål för min prövning konstatera att IVO inte var i närheten av att leva upp till skyndsamhetskravet (dnr 9993-2023). Handläggningstiderna uppgick i de fallen till cirka två respektive sex veckor.

I september genomförde jag en inspektion av IVO (dnr 7576-2024). Syftet med inspektionen var att följa upp vilka åtgärder IVO hade vidtagit med anledning av den kritik som jag tidigare uttalat. Jag kunde konstatera att IVO fortfarande inte uppfyllde grundlagens krav på skyndsamhet. Att myndigheten hanterar ett mycket stort antal framställningar – uppskattningsvis ca 12 000 per år – innebär inte att kraven på myndigheten kan sättas ned. Jag kunde också konstatera att de stora problemen ligger på en strukturell nivå. För att lösa dessa problem krävs en förbättrad styrning och ledning. Jag underströk att IVO måste se till att skyndsamhetskravet får genomslag i frågor om t.ex. bemanning och organisatorisk uppbyggnad men även vid valet av tekniska lösningar.

Denna inspektion är också ett exempel på hur vi arbetar på JO. Ser vi genom en fortsatt ström av klagomål att en myndighet inte har kommit till rätta med sina problem trots kritikbeslut från vår sida ligger det nära till hands att vi genomför en inspektion.

För att illustrera detta förfarings sätt har jag valt att i ämbetsberättelsen ta med ett ytterligare exempel. Sedan jag inom loppet av ett halvår meddelat två kritikbeslut mot Skatteverket och dess registrering av bouppteckningar (dnr 120-2023 och 998-2023) genomförde jag en inspektion på den största av Skatteverkets tre enheter för sådan registrering (dnr 4070-2024). Skatteverket har en skyldighet såväl att se till att en bouppteckning förrättas och lämnas in som att registrera den. Jag kunde konstatera att Skatteverket i praktiken tycks ha begränsat sitt ansvar till att endast avse registrering av bouppteckningar. Det visar sig bl.a. genom att Skatteverket sällan vidtar några effektiva åtgärder om en bouppteckning inte kommer in i rätt tid utan i stället nedprioriterar ärendet. Det fanns drygt 17 300 s.k. nedprioriterade ärenden i hela landet. Hanteringen av dessa ärenden är djupt otillfredsställande och i strid med bl.a. 9 § förvaltningslagen. Jag kunde också konstatera att kötiden, dvs. tiden från det att en bouppteckning kommer in till dess att ärendet tilldelas en handläggare, har

förkortats men alltså är för lång. Protokollet lämnades över till regeringen för kännedom.

Jag avslutar med att nämna att vägledande beslut på det förvaltningsrättsliga området alltid har varit en viktig uppgift för JO. För egen del kan jag nämna ett beslut som rör 11 och 12 §§ förvaltningslagen (dnr 8914-2022) och ett beslut där jag utvecklar min syn på när myndigheters beslut bör fattas i skriftlig form (dnr 10090-2023).

3.2 JO Katarina Pålsson (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.

Tidigare hade jag också tillsynsansvar för bl.a. de allmänna domstolarna och jag behöll ett par sådana ärenden vid en omorganisation årsskiftet 2023/24. Ett ärende avsåg mitt initiativ att granska Domstolsverkets införande av ett nytt verksamhetsstöd för tingsrätterna, Digitalt brottmålsavgörande (DiBa). Undersökningen var särskilt inriktad på hur systemet tillgodosåg domstolarnas självständighet enligt regeringsformen och intresset av rättssäkerhet. Det är naturligtvis helt centralt att de digitala lösningar som en myndighet väljer är förenliga med relevant rättslig reglering och att verktyg som tillhandahålls just domstolarna utformas med iakttagande av grundläggande principer i en rättsstat. Dessvärre visade det sig att DiBa var behäftat med flera fel och brister, en del mycket allvarliga, när Domstolsverket lanserade systemet i oktober 2022 och en del kvarstod vid min granskning. Det förekom t.ex. att verksamhetsstödet gjort det svårt för den enskilda domaren att utforma domen rättsligt korrekt och språkligt begripligt. Systemet var inte heller riktigt anpassat för att hantera de större brottmålen. Jag bedömde att det fanns situationer där DiBa inneburit uppenbara svårigheter för den ansvariga domaren att formulera det domslut som rätten hade bestämt, och enligt mig hade systemet inte gett domaren fullgoda förutsättningar att utöva sitt ämbete. Vidare menade jag bl.a. att det var ytterst tveksamt om Domstolsverket hade tillhandahållit domstolarna det administrativa stöd och den service som ingår i verkets uppgift. Beslutet finns med i sin helhet i ämbetsberättelsen.

Under året avslutade jag ett fokus som jag en tid haft i min tillsyn över Kriminalvården, nämligen intagnas kontakter med omvärlden. Några beslut presenterade jag redan förra året. Jag tar visserligen fortfarande emot en hel del anmälningar som rör enskilda häktens och anstalters hantering av framför allt intagnas försändelser och det finns några utestående ärenden där jag har tagit initiativ för att behandla de aktuella frågorna. Det finns alltså anledning att återkomma till saken, men i ämbetsberättelsen återges nu bl.a. en kartläggning av hur Kriminalvården förmår upprätthålla rätten för intagna att ta emot besök. Inte helt oväntat har det mycket ansträngda beläggningsläget haft en negativ inverkan även på detta område. Kriminalvården har tagit besöksrum i anspråk för att inkvartera fler och fler intagna. Det visade sig t.o.m. att en anstalt sedan

några år arrangerade vissa besök i sin sporthall för ett antal intagna och deras anhöriga samtidigt. Utvecklingen ger skäl till oro.

På grund av den stora platsbristen inom Kriminalvården har myndigheten beslutat att intagna ska dela celler i betydligt större omfattning än tidigare, och det gäller i såväl befintliga som nybyggda lokaler. Det här gav mig skäl att besluta om en särskild inspektionsserie för att undersöka vilka konsekvenser och risker dubbelbeläggning i häkte och anstalt kan få för dessa frihetsberövade personer. Under året som gick genomfördes elva inspektioner. Inget verksamhetsställe kände till besöket i förväg. Undersökningen har ägt rum inom ramen för JO:s särskilda Opcat-uppdrag, som grundar sig på Sveriges åtagande enligt FN:s antitortyrkonvention och tilläggsprotokoll. Syftet med den verksamheten är att arbeta förebyggande och analysera omständigheter som kan innebära risker för tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Två rapporter med redovisningar av inhämtade uppgifter, inte minst från samtal med de intagna, och andra iakttagelser samt mina rekommendationer kommer att publiceras i början av 2025 – en rapport avser förhållandena inom häktesverksamheten och en desamma inom anstaltsverksamheten.

Även i min klagomålshantering beträffande Kriminalvården har jag under det senaste året haft ett visst fokus på dubbelbeläggningen. De ärendena har varit mer inriktade på rättsliga frågeställningar. Flera av dessa beslut finns på JO:s webbplats, några dessutom i ämbetsberättelsen.

JO:s tillsyn förutsätter att myndigheterna och enskilda befattningshavare medverkar i utredningen av ett ärende. Jag förväntar mig därför att den myndighet som är föremål för en granskning gör det som är möjligt för att klarlägga sakförhållandena, exempelvis genom att gå igenom alla relevanta dokument och inhämta information från samtliga befattningshavare som kan bidra till myndighetens egen undersökning. Den grundlagsreglerade skyldigheten i 13 kap. 6 § regeringsformen för den som står under JO:s tillsyn att lämna uppgifter och yttranden innebär att en enskild tjänsteman inte kan avstå från att lämna uppgifter som kan ha betydelse och han eller hon måste dessutom sanningsenligt beskriva sina tjänsteåtgärder och sitt handlande. Det är vidare självklart att jag eller JO:s medarbetare ska få prata enskilt med frihetsberövade. Det här har jag fått anledning att ta upp vid några tillfällen under det gångna året och beslut med sådana uttalanden från min sida redovisas längre fram.

I sin verksamhet ska såväl domstolar som förvaltningsmyndigheter liksom andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. I mitt uppdrag som JO ska jag särskilt vaka över att denna objektivitetsprincip följs. Principen aktualiseras i en mängd olika frågeställningar och rättsliga sammanhang, också när en myndighet informerar eller kommunicerar via sociala medier. I ett fall granskade jag ett inlägg som ett bibliotek hade gjort på en sådan plattform. Enligt inlägget kunde utgallrade böcker hämtas gratis och det illustrerades med en bild på böcker av en och samma författare. Informationen kunde enligt min mening uppfattas som en reaktion på åsikter som författaren hade gett uttryck för i media. Jag kom fram till att publiceringen inte var förenlig med objektivitetsprincipen och att den dessutom var ägnad att skada allmänhetens förtroende för biblioteksverksamheten. Det går att läsa beslutet i årets ämbetsberättelse. Objektivitets-

principen är alltså en grundbult i vår rättsordning och jag kommer det närmaste året att ha ett särskilt fokus på efterlevnaden i de olika offentliga verksamheter som omfattas av min tillsyn.

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 de ärenden som gäller tillämpningen av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade samt arbetsmarknadsärendena.

I tillsynsverksamheten får vi ombudsmän en god kännedom om myndigheterna och deras verksamhet, men också om de problem och utmaningar som de har med att varje dag leva upp till de krav som ställs på dem. Den kunskapen får vi inte bara genom klagomålshanteringen utan också vid våra inspektioner.

Under det aktuella verksamhetsåret har jag oftare än tidigare iakttagit att flera myndigheter inom mitt ansvarsområde hänvisat till sina svårigheter att bedriva en verksamhet som uppfyller kraven på god förvaltning. Brister och fel förklaras av otillräckliga resurser och arbetsanhopning. De framhåller även att de har svårt att skaffa den kompetens som verksamheten förutsätter för att kunna vara både effektiv och rättssäker. Det väcker frågor om vad det är som skapar förtroende hos allmänheten för de myndigheter som jag granskar. Det får mig också att fundera på hur mina uttalanden i tillämpningsfrågorna ska kunna få genomslag och bidra bättre till en kvalitetsökning i myndighetsutövningen. På samma gång som enskilda kan ha befogat höga förväntningar på myndigheternas handläggning av ärenden kan deras åtgärder mot enskilda vara både mycket ingripande och integritetskänsliga. I klagomålshanteringen har det förekommit åtskilliga exempel på att myndigheterna inte alltid klarat av att agera så korrekt och förtroendefullt som det förväntas av dem.

Gemensamt för flera av de stora myndigheter som är föremål för min tillsyn är att de betalar ut ersättningar från välfärdssystemen. Det gäller t.ex. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Även arbetslöshetskassorna har en viktig uppgift här. Arbetslöshetsförsäkringen fyller materiellt sett samma syfte som övriga traditionella socialförsäkringar, nämligen att ersätta inkomstbortfall. Besluten i ärenden om sådana ersättningar har en mycket stor betydelse för enskildas liv och ekonomi. Det är därför viktigt att arbetslöshetskassorna inte brister i tillgänglighet och service och att de handlägger sina ärenden så snabbt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts (dnr 6693-2023 och 6944-2023).

Även under det här verksamhetsåret har jag haft anledning att upprepa min tidigare kritik om att myndigheterna i många fall handlägger sina ärenden alltför långsamt eller att grundläggande förvaltningsrättsliga bestämmelser frångås medvetet eller inte tillämpas korrekt (dnr 10065-2023). Det har också hänt att jag varit kritisk därför att en myndighet vidtagit åtgärder som helt saknat lagstöd. I sådana situationer förstår jag att allmänhetens tilltro till myndigheternas förmåga att agera rättssäkert sviktar. Det är särskilt allvarligt när ärendena gäller barn och unga och det finns påtagliga skyddsaspekter.

En stor del av den kritik som jag behövt rikta mot myndigheterna under året har avsett landets socialnämnder (se t.ex. dnr 4795-2023 och 4879-2023). Jag har också kritiserat Statens institutionsstyrelse (SiS) för myndighetens inblandning i ett ärende där ett elvaårigt barn suttit frihetsberövad på ett särskilt ungdomshem under 13 dagar utan laglig grund (dnr 3348-2023). I ett annat ärende har jag uttalat mig om lagligheten i SiS åtgärd att låta intagna som är föremål för ett beslut om vård i enskildhet vistas tillsammans med andra intagna utan att beslutet först upphävs (dnr 1469-2023).

Under året har jag också uppmärksammat vissa företeelser i förvaltningen som tidigare inte varit lika tydliga i min tillsyn. Det gäller ärenden där myndigheten i fråga haft svårigheter att korrekt tillgodose de rättigheter som personer med funktionsnedsättning tillförsäkrats i lagstiftningen (se t.ex. dnr 5149-2023, 6938-2023 och 7354-2023). I andra ärenden har myndigheterna visat en oförmåga i vissa fall att tillräckligt beakta skyddet för enskildas personliga integritet. Det här är frågor som jag kommer att bevaka i mitt fortsatta tillsynsarbete.

I min tillsyn har jag vid upprepade tillfällen kritiserat t.ex. socialnämnder för att ha gjort hembesök utan att det funnits rättsliga förutsättningar för det (dnr 9539-2023). Här är integritetsskyddsaspekterna påtagliga. Jag har även i år haft svårt att förstå att socialnämnderna i de situationer som varit aktuella inte haft en större kunskap om att socialtjänstens insatser ska bygga på respekt för människors medbestämmanderätt och integritet och hur de kraven i socialtjänstlagen ska omsättas i praktiken.

I två beslut som gällde Försäkringskassans kontrollutredningar kunde jag konstatera att också den myndigheten brustit på olika sätt i sin hänsyn till den enskildes personliga integritet. Försäkringskassan har i uppgift att kontrollera och, inom ramen för de befogenheter som utredningsskyldigheten ger myndigheten, utreda ärenden där den av olika skäl misstänker att en enskild har fått eller försökt få ersättning utan att ha rätt till det. För att den enskildes personliga integritet inte ska kränkas genom utredningsåtgärderna krävs det bl.a. att Försäkringskassan beaktar den allmänna proportionalitetsprincip som kommer till uttryck i 5 § förvaltningslagen. Den innebär att Försäkringskassan innan den väger olika intressen mot varandra måste ta ställning till om den åtgärd som den anser sig behöva vidta i kontrollutredningen uppfyller principens krav på lämplighet och nödvändighet.

I det ena fallet (dnr 8143-2023) framkom det att Försäkringskassan inlett en kontrollutredning efter att ha fått uppgifter om att en enskild som uppbar sjukpenning samtidigt ägnade sig åt bl.a. försäljning i en omfattning som medförde att rätten till sjukpenning kunde ifrågasättas. Jag kritiserade Försäkringskassan därför att myndigheten i samband med utredningen hade ställt frågor till flera privatpersoner utan att det behövdes och åtgärden därför utgjorde ett omotiverat integritetsintrång. I det andra fallet (dnr 4013-2023) gjordes ett oanmält hembesök i en kontrollutredning om assistansersättning. Jag uttalade att Försäkringskassan borde ha föranmält besöket för att undvika att den enskilde kände sig tvungen att släppa in myndighetens personal i sin bostad. Av dokumentationen i ärendet kunde man inte dra slutsatsen att samtycke hade hämtats in från den enskilde. Tvärtom antydde dokumentationen att handläggarna

uppträdde på ett sätt som gav den enskilde intrycket att hon inte hade något annat val än att acceptera att de gick in i bostaden.

Jag har även tidigare år kritiserat Försäkringskassan för att inte göra sina kontrollutredningar med tillräcklig noggrannhet och med den hänsyn till de enskildas integritet som krävs. Även detta är något som jag kommer att bevaka i mitt fortsatta tillsynsarbete.

3.4 JO Per Lennerbrant (ansvarsområde 4)

Min tillsyn omfattar alltjämt bl.a. allmänna åklagare, polis- respektive tullväsendet, utlänningsärenden vid Migrationsverket och kommunal förvaltning som inte är specialreglerad. Ansvarsområdet utökades den 1 januari 2024 med bl.a. plan- och byggnadsväsendet samt frågor som rör miljö- och hälsoskydd. Tillsynen har bedrivits genom prövning av klagomål, granskningar efter egna initiativ och inspektioner på plats hos myndigheterna. Flera av de granskningar jag nämner nedan är intagna i ämbetsberättelsen.

Som jag nämnt tidigare är de frågeställningar som aktualiseras ofta av dagsaktuell karaktär och speglar därför vår samtid. Även händelser utanför Sveriges gränser gör avtryck i tillsynsverksamheten.

JO som kontrollorgan och övervakare av grundläggande rättigheter är en viktig del i skyddet av rättsstaten och värnandet av dess principer. Rollen är fastlagd i grundlag och har en lång tradition i Sverige. Även på en europeisk nivå lyfts betydelsen av JO:s tillsyn för skyddet av rättsstaten, se t.ex. kommissionens meddelande 2024 års rapport om rättsstatsprincipen – Situationen i fråga om rättsstatsprincipen i EU (COM(2024) 800).

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 (13 kap. 6 § regeringsformen). Bestämmelsen 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 följs (bet. 2023/24:KU11 s. 18).

Jag har då och då funnit anledning att betvivla att myndigheter och tjänstemän fullt ut uppfyllt sin skyldighet att biträda JO i en utredning. Jag har under året sett skäl att redovisa min syn på vad som följer av den nämnda bestämmelsen samt att i ett par beslut påminna om detta (dnr 5614-2023 och bl.a. 2478-2023).

Ett problemområde för rättsstaten är risken för infiltration hos myndigheter och överlag inom statlig och kommunal förvaltning. Detta aktualiseras på olika sätt i min tillsyn. Jag har haft anledning att granska beredskapen att stå emot externa påtryckningar och hantera interna brister när det gäller kravet på objektivitet och risker för jäv. Statskontoret har pekat på kommunal tillståndsverksamhet som en riskzon (Statskontoret [2023], Nya utmaningar och gamla problem – Om korruption i kommuner och regioner, 2023:13). Bland annat mot den bakgrunden har jag inspekterat tillståndsenheten för serveringstillstånd i Stockholms stad (dnr 2198-2024). Frågeställningar av detta slag är också något som jag tagit upp med myndighetsledning i samband med inspektioner, bl.a.

av Länsstyrelsen i Dalarnas län (dnr 8378-2024 m.fl.). Jag har tidigare även haft anledning att uttala mig om de rättsliga möjligheterna att göra s.k. bakgrundskontroller (JO 2023 s. 512, dnr 7143-2022). Frågan om bakgrundskontroller har efter mitt beslut blivit föremål för en utredning som redovisats till ansvarigt statsråd.

Det är i detta sammanhang naturligt att lyfta fram regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 §). Det tillhör mitt kärnuppdrag att se till att de som står under JO:s tillsyn följer dessa föreskrifter. Objektiviteten i tjänstemannarollen är grundläggande för rättsstaten och måste genomsyra all offentlig verksamhet. Vikten av att uppmärksamma risker för en oriktig rättstillämpning och att kunna uttala sig om brister i den egna verksamheten, även i medier, utan risk för repressalier, har belysts i ett beslut (dnr 1180-2023).

Legalitetsprincipen innebär att all maktutövning ska vara grundad på lagar eller andra föreskrifter. En myndighet får alltså endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. Jag får ofta anledning att komma in på frågor om legalitetsprincipen särskilt i ärenden som rör användning av tvångsmedel av olika slag, t.ex. vid beslut av åklagare eller vid Polismyndigheten respektive Tullverket. Under året har jag på eget initiativ genomfört två större granskningar med utgångspunkt i legalitetsprincipen. Den ena gällde Försvarmaktens (militärpolisens) rättsliga förutsättningar att bedriva brottsutredningar (dnr 7917-2023). Den andra gällde Tullverkets användning av vissa tvångsåtgärder i samband med kontroller vid den inre gränsen (dnr 1666-2024). I båda fallen blev min slutsats att åtgärder vidtagits som saknade nödvändigt stöd i författning.

När det gäller Migrationsverket fortsätter det att komma in många klagomål till JO om långa handläggningstider. Jag har återkommande granskat verkets handläggningstider, så även i år (dnr 8819-2023 m.fl.). I förra ämbetsberättelsen redovisade jag en inspektion av ett av Migrationsverkets förvar. Det kom fram allvarliga brister i personalens kompetens och bemötande av de intagna. Jag har därför i år gjort en uppföljande inspektion av förvaret (dnr O 2-2024). Jag kunde konstatera att situationen förbättrats men att mer behövde göras. Jag noterade också att förvaret stod inför betydande utmaningar i det att antalet platser skulle utökas samtidigt som förvaret hade svårt att rekrytera och utbilda personal.

För Polismyndigheten finns ingen fristående ordinarie tillsynsmyndighet för exempelvis den brottsbekämpande verksamheten. Trots att JO:s tillsyn är extraordinär medför detta förhållande att många enskilda vänder sig till JO med klagomål på myndigheten. Klagomålen har stor spännvidd. Eftersom det i mitt uppdrag ligger att särskilt se till att det inte görs intrång i enskildas grundläggande fri- och rättigheter avser många av mina granskningar polisens särskilda befogenheter att använda våld och tvång. Även Polismyndighetens förmåga att svara upp mot berättigade anspråk på tillgänglighet och att snabbt ta upp brottsanmälningar har granskats. Frågor av det senare slaget har stor betydelse för förtroendet inte bara för Polismyndigheten utan också för rättsstaten i stort (dnr 2683-2023 och 2690-2023).

Under året har jag också genomfört en serie inspektioner av Polismyndighetens arrestverksamhet. Bakgrunden är den ansträngda beläggningssituation i arresterna som beskrivits i bl.a. medier och inkomna klagomål till JO. Granskningen

är främst inriktad på den fysiska miljön, bemanningen av arresten och bemötandet av intagna. Situationen för frihetsberövade barn har varit en fråga som jag fortsatt att ägna särskild uppmärksamhet (se även min redogörelse i JO 2023 s. 328, dnr O 12-2023). Jag kan få anledning att återkomma med en redovisning av inspektionerna i nästa års ämbetsberättelse.

4 Sammanställning över bilagor

- Bilaga 1: JO:s organisation m.m.
- Bilaga 2: Ärendestatistik
- Bilaga 3: Besvarade lagstiftningsremisser
- Bilaga 4: Framställningar och överlämnanden av beslut till riksdagen respektive regeringen, åtal, anmälningar för vidtagande av disciplinär åtgärd samt överlämnanden av ärenden till andra myndigheter
- Bilaga 5: Inspektioner och myndighetsbesök, samråd med riksdagens konstitutionsutskott samt justitieombudsmännens och vissa tjänstemäns deltagande i konferenser, seminarier och utbildningsverksamhet m.m. inom Sverige
- Bilaga 6: JO:s internationella samarbete
- Bilaga 7: Register.

Stockholm i februari 2025

Erik Nymansson

Thomas Norling

Katarina Pahlsson

Per Lennerbrant

/ Maria Hellberg

Arbetsmarknad

Den som önskar få kopior av allmänna handlingar skickade till sig måste vara beredd på att behöva lämna uppgifter som innebär att anonymiteten efterges

(Dnr 2541-2023)

Beslutet i korthet: Efter att en enskild begärt att få kopior av allmänna handlingar skickade till sig informerade Arbetsförmedlingen den enskilde om att han behövde lämna sitt personnummer för att myndigheten skulle kunna ta betalt för kopiorna och sedan skicka dem till honom.

JO konstaterar att en myndighet som ska ta betalt för kopior av allmänna handlingar i normalfallet behöver vissa uppgifter, t.ex. ett personnummer, för att kunna administrera betalningen och skicka kopiorna till den enskilde. Detta innebär att en enskild som önskar få kopior av de allmänna handlingarna skickade till sig måste vara införstådd med att det vanligtvis innebär att han eller hon behöver lämna uppgifter som leder till att anonymiteten efterges. Det får emellertid inte finnas någon oklarhet som kan bidra till att den enskilde får den felaktiga uppfattningen att de uppgifter som begärs är en förutsättning för att han eller hon ska få ta del av handlingarna. Det ska stå klart att kravet enbart är knutet till den enskildes begäran om att få handlingarna skickade till sig och för att myndigheten ska kunna fakturera avgiften. Om den enskilde väljer att inte efterge sin anonymitet behöver han eller hon besöka myndigheten för att där betala för de kopior som efterfrågats. JO understryker att myndigheten måste informera den enskilde om hur det förhåller sig och varför uppgifterna behövs och begärs samt att det finns alternativ för det fall han eller hon inte vill lämna sina uppgifter. Myndigheten ska lämna informationen om alternativa sätt att betala redan i samband med att den enskilde underrättas om att det tas ut en avgift för kopior.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på hur Arbetsförmedlingen hanterat hans begäran om allmänna handlingar. AA uppgav bl.a. att myndigheten inte hade protesterat mot utlämnandet som sådant men hävdade att han behövde lämna uppgift om sitt personnummer för att det skulle vara möjligt för honom att betala för kopiorna som han ville få skickade till sig. Han hade inte något emot att betala för kopiorna men hade inte möjlighet att besöka Arbetsförmedlingen för att betala kontant. Han ansåg att Arbetsförmedlingen hade gjort fel som krävt att han skulle ange sitt personnummer för att kunna betala för kopiorna som han önskade få skickade till sig.

Utredning

JO begärde att Arbetsförmedlingen skulle yttra sig över det som framförts i anmälan. Yttrandet skulle särskilt beröra frågan om vilka rättsliga förutsättningar som Arbetsförmedlingen anser finns för att i samband med en begäran om utlämnande av allmän handling kräva att den enskilde anger sitt personnummer.

Av Arbetsförmedlingens yttrande framgick bl.a. följande. Genom ett e-postmeddelande till Arbetsförmedlingen den 4 april 2023 begärde AA att få ta del av vissa allmänna handlingar. Myndigheten bedömde att handlingarna delvis omfattades av sekretess och att det därför var olämpligt att skicka dem till AA per e-post. Efter att ha maskerat handlingarna i fråga informerade Arbetsförmedlingen AA om att han hade rätt att mot en avgift få ta del av dem per post eller avgiftsfritt på stället där handlingarna förvarades. Han informerades även om att han hade möjlighet att betala kontant på plats om han ville ta med sig kopior av handlingarna.

Den efterföljande e-postkorrespondensen mellan AA och Arbetsförmedlingen visar att AA ifrågasatte att han skulle behöva ange sitt personnummer varpå myndigheten informerade honom om att det behövdes för att möjliggöra fakturering av avgiften men att han kunde betala för kopiorna kontant på plats.

Av yttrandet framgick också att Arbetsförmedlingen har som rutin att inte skicka ut allmänna handlingar förrän den som begärt dem har lämnat uppgift om personnummer eller organisationsnummer eftersom ett sådant behövs för att myndigheten ska kunna driva in fordringar.

Arbetsförmedlingen har, enligt sin egen uppfattning, varit tillräckligt tydlig i fråga om att uppgiften om AA personnummer behövdes för att kunna utföra den service han efterfrågade, dvs. för att kunna skicka kopior av handlingarna till honom och för att möjliggöra fakturering av avgiften. Arbetsförmedlingen anser att myndigheten har följt sina anvisningar och rutiner i AA ärende och att det måste ha stått klart för honom i vilket syfte hans personnummer efterfrågades.

AA fick möjlighet att kommentera yttrandet.

I ett beslut den 23 september 2024 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Bedömning

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 (se 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen, TF). Den som önskar ta del av en allmän handling har även rätt att mot en fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen till den del handlingen får lämnas ut (se 2 kap. 16 § TF).

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 (se 2 kap. 18 § TF). Bestämmelsen innebär att den som vill få ta del av en allmän handling har rätt att göra det utan att uppge vem han eller hon är och vad handlingen ska användas till, det s.k. anonymitetsskyddet.

När myndigheten har konstaterat att allmänna handlingar får lämnas ut uppstår frågan om hur det praktiskt ska ske. Om handlingarna lämnas ut på plats hos myndigheten behöver den enskilde inte efterge sin rätt till anonymitet. Om den enskilde vill ta med sig kopior av handlingarna medför anonymitetsskyddet att myndigheter som tar ut en avgift för att tillhandahålla kopiorna ska se till att det finns möjlighet för den enskilde att betala för dem utan att uppge sin identitet. Det förutsätter att myndigheten kan ta emot kontant betalning eller att den enskilde kan betala med kort på plats utan att uppge några personuppgifter. Även i de fall då myndigheten har beslutat att avgiften ska betalas i förskott ska den som vill vara anonym ges möjlighet att betala avgiften på ett sådant sätt. (Se JO 2022/23 s. 510, dnr 9340-2020, JK:s beslut den 24 maj 2013, dnr 5936-12-22 och prop. 2019/20:179 s. 13.)

Den enskilde kan också begära att få handlingarna skickade till sig. JO har tidigare uttalat att en myndighet är skyldig att tillmötesgå ett sådant önskemål. Om myndigheten bedömer att det inte är lämpligt att skicka handlingarna per e-post bör de i stället skickas per post. (Se t.ex. JO 2002/03 s. 509, dnr 3313-2001 och JO 2022/23 s. 510, dnr 9340-2020.)

När handlingarna skickas per post måste myndigheten få veta vart handlingarna ska skickas. I vissa fall, t.ex. om den enskilde har en box- eller c/o-adress, behöver anonymiteten inte efterges. I de fall en avgift tas ut för kopior som skickas torde myndigheten i normalfallet behöva vissa uppgifter, t.ex. personnummer, för att kunna administrera betalningen från den enskilde. Detta innebär att en enskild som önskar få kopior av de allmänna handlingarna skickade till sig måste vara införstådd med att det vanligtvis innebär att han eller hon behöver lämna uppgifter som leder till att anonymiteten efterges. För att den enskilde ska kunna göra ett medvetet val måste myndigheten vara tydlig med hur det förhåller sig och förklara varför uppgifterna behövs och begärs. Myndigheten ska också informera den enskilde om att det finns alternativ för det fall han eller hon inte vill lämna sina uppgifter (se JO:s beslut den 20 december 2021, dnr 2939-2021).

Det får således inte finnas någon oklarhet som kan bidra till att den enskilde får den felaktiga uppfattningen att uppgifter som myndigheten begär är en förutsättning för att han eller hon ska få ta del av handlingarna. Det ska stå klart att kravet enbart är knutet till den enskildes begäran att få handlingarna skickade till sig och för att det ska vara möjligt att fakturera avgiften. Om den enskilde väljer att inte efterge sin anonymitet ankommer det honom eller henne att besöka myndigheten för att där betala för de kopior som efterfrågats. Jag vill understryka att det givetvis är viktigt att myndigheten lämnar informationen om alternativa sätt att betala redan i samband med att den enskilde underkäntas om att det tas ut en avgift för kopior.

Av utredningen framgår att Arbetsförmedlingen, i nära samband med att AA begärde att få kopior av vissa allmänna handlingar, informerade honom om att han behövde lämna uppgift om sitt personnummer för att myndigheten skulle kunna ta betalt för kopiorna och att han sedan skulle få dem skickade till sig. AA informerades även om att han hade möjlighet att ta del av och betala för kopiorna på plats utan att efterge sin anonymitet.

Jag har inte anledning att ifrågasätta att Arbetsförmedlingens syfte med att begära AA personnummer var att kunna tillgodose hans begäran om att få handlingarna skickade till sig och att kunna ta betalt för kopiorna. Arbetsförmedlingen har gjort bedömningen att den information som lämnades var tillräcklig för att AA skulle förstå varför uppgiften efterfrågades. Jag gör ingen annan bedömning och finner därför inte skäl för att kritisera Arbetsförmedlingen.

Det som i övrigt har kommit fram i ärendet ger inte anledning till några ytterligare åtgärder eller uttalanden från min sida.

Jag har denna dag fattat ytterligare ett beslut som gäller Arbetsförmedlingens hantering av en begäran om utlämnande av allmän handling (dnr 3055-2023).

Ärendet har föredragits av rättssakkunniga Maria Karlströms. I beredningen deltog även byråchefen Anneli Svensson.

Arbetsförmedlingen får kritik för att ha begärt att en enskild legitimerar sig för att få del av allmänna handlingar och för att inte ha lämnat ut handlingarna tillräckligt skyndsamt

(Dnr 3055-2023)

Beslutet i korthet: En enskild begärde hos Arbetsförmedlingen att få ta del av vissa allmänna handlingar. Under handläggningen av utlämnandet gav Arbetsförmedlingen besked om att den enskilde på grund av sekretess behövde besöka myndighetens kontor och legitimera sig för att sedan få del av handlingarna på plats. Något besök blev inte av och den enskilde informerades i stället om att handlingarna skulle sekretessprövas och skickas till henne. Det gjorde de emellertid inte och den enskilde underrättades om att det berodde på att myndigheten bl.a. behövde försäkra sig om att sekretessreglerna hade följts. Arbetsförmedlingen bedömde därefter att handlingarna inte omfattades av sekretess och skickade dem sedan till den enskilde. Det hade då gått ungefär tre månader sedan den enskildes framställan om utlämnande kom in till myndigheten.

JO är kritisk mot att Arbetsförmedlingen lämnat olika besked om hur och när handlingarna skulle lämnas ut. Myndigheten har enligt JO också uttryckt sig på ett sådant sätt att den enskilde kunde få uppfattningen att hon behövde besöka huvudkontoret och legitimera sig för att få del av handlingarna. Den efterföljande hanteringen visar att det inte fanns lagligt stöd för ett sådant krav. Arbetsförmedlingen kritiseras för detta och för att inte ha lämnat ut handlingarna med tillräcklig skyndsamhet.

Avslutningsvis påminner JO om att det inte finns något lagligt stöd för en myndighet att anvisa den enskilde att göra sin framställan om utlämnande av allmän handling på ett visst sätt, t.ex. till en särskild e-postadress eller genom att fylla i ett särskilt formulär.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Arbetsförmedlingens hantering av hennes begäran om utlämnande av allmänna handlingar. Hon framförde bl.a. följande. Den 8 mars 2023 begärde hon att få ta del av allmänna handlingar från Arbetsförmedlingen. Hon angav att hon ville ha handlingarna skickade till sin hemadress och ombads då att specificera sin begäran, vilket hon gjorde samma dag. Därefter hände ingenting. Hon skickade påminnelser till Arbetsförmedlingen om att hon inte hade fått handlingarna och fick sedan olika besked om hur hennes begäran hanterades. En handling skickades till henne via e-post, men det dröjde till den 20 juni 2023 innan hon fick ta del av samtliga handlingar som hon hade begärt.

Till sin anmälan fogade AA bl.a. flera e-postmeddelanden som Arbetsförmedlingen hade skickat till henne. Av ett e-postmeddelande som hade skickats den 27 april 2023 framgick att AA behövde besöka Arbetsförmedlingens huvudkontor och legitimera sig för att få ta del av handlingarna. I ett annat e-postmeddelande informerades AA om att en begäran om utlämnande av allmänna handlingar ska göras via ett särskilt formulär eller en viss e-postadress.

Utredning

JO begärde att Arbetsförmedlingen skulle yttra sig över det som framförts i anmälan.

I yttrandet redogjorde Arbetsförmedlingen för vad som hade hänt och uppgav bl.a. följande. AA:s begäran om utlämnande av allmänna handlingar kom in den 8 mars 2023. Avdelningen som hanterade ärendet behövde säkerställa att handlingarna lämnades ut på ett rättssäkert sätt, vilket medförde att utlämnandet drog ut på tiden. Den 27 april 2023 informerades AA via e-post om hur utlämnandet kunde ske och om avgiftsförordningen. Arbetsförmedlingen hade då ännu inte tagit ställning till om handlingarna kunde lämnas ut. E-postmeddelandet var endast en del av handläggningen av utlämnandet. Samtliga handlingar lämnades ut den 13 juni 2023. Det borde rätteligen ha skett långt tidigare och så snart myndigheten hade tagit ställning till om handlingarna kunde lämnas ut. Utlämnandet har inte hanterats skyndsamt.

AA kommenterade yttrandet.

I ett beslut den 23 september 2024 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Bedömning

Utlämnandet har inte skett tillräckligt skyndsamt

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 (se 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen, TF). Den som önskar att ta del av en allmän handling har även rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen (se 2 kap. 16 § TF).

En begäran om att ta del av en allmän handling eller en kopia av en sådan ska behandlas skyndsamt. JO har i ett flertal beslut uttalat att besked i en utläm-

nandefråga normalt bör lämnas samma dag som begäran har gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om handlingarna får lämnas ut. Om framställningen avser eller kräver genomgång av ett omfattande material kan det vara ofrånkomligt med ytterligare dröjsmål. I sådana fall kan det många gånger vara lämpligt att successivt lämna besked om vad som kan lämnas ut. (Se t.ex. JO 2015/16 s. 665, dnr 6276-2012 m.fl.)

AA:s begäran om utlämnande av allmänna handlingar kom in till Arbetsförmedlingen den 8 mars 2023. Den 20 april 2023 påminde AA myndigheten om att hon ännu inte fått handlingarna, och den 27 april 2023 fick hon besked om att hon på grund av sekretess behövde åka till Arbetsförmedlingens huvudkontor för att legitimera sig och ta del av handlingarna på plats. Samma dag informerades AA om att en begäran om utlämnande ska göras till registratorns e-postadress eller via ett särskilt formulär på Arbetsförmedlingens webbplats. AA fick därefter ytterligare ett e-postmeddelande från Arbetsförmedlingen i vilket hon informerades om att handlingarna skulle sekretessprövas och postas till henne. Den 5 juni 2023 informerades AA om att handlingarna skulle skickas samma vecka. Det gjorde de emellertid inte, och den 9 juni 2023 fick hon veta att det berodde på att Arbetsförmedlingen bl.a. behövde försäkra sig om att myndigheten hade följt sekretessreglerna. Den 13 juni 2023 meddelade Arbetsförmedlingen att handlingarna hade postats till henne. AA fick handlingarna den 20 juni 2023.

Utredningen har visat att det dröjde ungefär sju veckor innan AA över huvud taget fick någon information om varför utlämnandet drog ut på tiden – och det först efter att AA själv hört av sig till Arbetsförmedlingen och påmint om att hon ännu inte hade fått handlingarna. AA har under handläggningen fått olika besked om hur och när Arbetsförmedlingen skulle lämna ut handlingarna. Detta medförde att det dröjde mer än tre månader efter att AA hade begärt ut handlingarna innan de lämnades ut till henne. Det är givetvis inte acceptabelt. Arbetsförmedlingen förtjänar kritik för sin hantering och för att handlingarna inte lämnades ut tillräckligt skyndsamt.

Arbetsförmedlingens e-postmeddelande den 27 april 2023

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).

Myndigheten kan alltså som huvudregel inte kräva att den enskilde legitimerar sig som ett villkor för att handlingen lämnas ut. Det får myndigheten dock göra om den kommer fram till att handlingen omfattas av sekretess och det behövs kännedom om den enskildes identitet för att ta ställning till om den trots det kan lämnas ut. Om inte någon sekretessbestämmelse är tillämplig kan myndigheten inte kräva att den enskilde legitimerar sig för att få ta del av handlingen. (Se JO 1999/2000 s. 384, dnr 941-1998, och JO:s beslut den 28 augusti 2013, dnr 4171-2011.)

Av det e-postmeddelande som Arbetsförmedlingen skickade den 27 april 2023 framgick att myndigheten bedömde att de begärda handlingarna omfattades av sekretess och att AA behövde legitimera sig för att få ta del av dem. Arbetsförmedlingen har emellertid i sitt yttrande uppgett att myndigheten vid den tidpunkten ännu inte hade tagit ställning till om de begärda handlingarna kunde lämnas ut och att e-postmeddelandet endast var en del av handläggningen av utlämnandet.

Som jag har redovisat ska myndigheten först ta ställning till om den handling som begärs utlämnad omfattas av sekretess. Först om myndigheten vid den prövningen bedömer att handlingen omfattas av sekretess kan myndigheten i vissa fall kräva att den enskilde identifierar sig. I det här fallet har det framkommit att Arbetsförmedlingen slutligen bedömde att handlingarna inte omfattades av sekretess och att de kunde skickas till AA via post. Jag kan därför inte komma fram till någon annan slutsats än att innehållet i e-postmeddelandet till AA var missvisande och att Arbetsförmedlingen inte hade fog för sin begäran om att AA skulle legitimera sig.

Det är givetvis viktigt att en myndighet som tar emot en begäran om utlämnande av allmän handling noggrant prövar om handlingen kan lämnas ut och att den information som lämnas till den enskilde är tydlig och korrekt. Arbetsförmedlingen har uttryckt sig på ett sådant sätt att e-postmeddelandet kunde uppfattas som ett beslut om att AA behövde besöka huvudkontoret och legitimera sig för att få ta del av handlingarna. Den efterföljande hanteringen visar att det inte fanns något lagligt stöd för ett sådant krav. Arbetsförmedlingen förtjänar kritik för sin handläggning i denna del.

Arbetsförmedlingens e-postmeddelande med anvisning om hur en begäran ska göras

Arbetsförmedlingen har i ett e-postmeddelande som skickades till AA den 27 april 2023 uppgett att en begäran om utlämnande ska skickas till registratorns e-post och att ett alternativ till det är att fylla i ett formulär via myndighetens webbplats. Informationen skickades efter att AA påmint myndigheten om att hon ännu inte fått del av de handlingar som hon hade begärt ut. Det har inte framkommit annat än att Arbetsförmedlingen hanterat AA:s begäran utan att hon hade följt anvisningen i e-postmeddelandet. Jag har inte för avsikt att vidta någon annan åtgärd med anledning av skrivelsen än att påminna Arbetsförmedlingen om följande.

En begäran om att få ta del av en allmän handling ska göras hos den myndighet som förvarar den (2 kap. 17 § TF). Det finns inte några formkrav för hur en framställan om utlämnande ska se ut. Begäran kan, oavsett om den enskilde vill ta del av handlingen på stället eller i kopia, göras muntligen eller skriftligen och genom någon av de kommunikationsvägar som myndigheten tillhandahåller, t.ex. i en reception eller via e-post (se JO:s beslut den 16 maj 2017, dnr 4436-2016, med vidare hänvisningar). Det finns således inte något lagligt stöd för en myndighet att anvisa den enskilde att en begäran om utlämnande av allmän handling ska göras på ett visst sätt.

Övrigt

Det som AA framfört i övrigt ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Jag har denna dag fattat ytterligare ett beslut som gäller Arbetsförmedlingens hantering av en begäran om utlämnande av allmän handling (dnr 2541-2023).

Ärendet har föredragits av rättssakkunniga Maria Karlströms. I beredningen deltog även byråchefen Anneli Svensson.

Två arbetslöshetskassor får kritik för att inte ha tillhandahållit en fullgod service

(Dnr 6693-2023, 6944-2023)

Beslutet i korthet: Under 2023 kom det in flera anmälningar till JO som handlade om tillgänglighet och service hos a-kassor. JO har valt att utreda två av dem och att främst göra generella uttalanden.

Både Unionens och Kommunalarbetarnas arbetslöshetskassa har haft problem med hög arbetsbelastning och långa handläggningstider under en längre period, vilket har medfört att de bl.a. har begränsat tillgängligheten via telefon för att frigöra resurser till ärendehandläggningen.

JO uttalar att det är a-kassornas uppgift att se till att det finns en beredskap både för att besvara samtal och skriftliga meddelanden och för att handlägga ärenden inom en rimlig tid. JO anser att det saknades sådana speciella omständigheter under den granskade perioden som gör att de krav som normalt ställs på en a-kassas tillgänglighet och service tillfälligt kunde sättas åt sidan. En fullgod tillgänglighet och service skulle därför ha tillhandahållits av arbetslöshetskassorna under den perioden.

JO uttalar också att det är viktigt att en a-kassa är både nåbar och anträffbar via telefon, vilket innebär att väntetiderna ska vara rimliga, att en stor andel av samtalen ska besvaras och att telefontiderna ska vara tillräckliga. JO konstaterar att a-kassorna inte nådde upp till detta under den granskade perioden. A-kassorna har dessutom begränsat möjligheten att få prata med ordinarie handläggare och att få svar på frågor om specifika ärenden via telefon. Med anledning av det uttalar JO att den som kontaktar en a-kassa via telefon måste kunna förvänta sig att få svar på frågor om ett enskilt ärende och inte enbart allmänna frågor. Det är inte heller godtagbart att hänvisa enskilda som har vissa frågor att ta kontakt på annat sätt än via telefon.

Anmälningarna

I en anmälan till JO den 22 augusti 2023 klagade AA på Unionens arbetslöshetskassa (Unionen) och framförde bl.a. att det hade dröjt att få svar på skriftliga meddelanden och att hans samtal hade fallit ur telefonkön (dnr 6693-2023).

I en anmälan till JO den 29 augusti 2023 klagade BB på Kommunalarbetarnas arbetslöshetskassa (Kommunal) och framförde bl.a. att det inte hade varit möjligt

att ringa a-kassan, utan att det enda sättet att få kontakt varit via skriftliga meddelanden eller en chattrobot (dnr 6944-2023).

Utredning

JO hämtade inledningsvis in uppgifter från Unionens och Kommunals webbplatser samt handlingar som a-kassorna lämnat in till Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF). Därefter begärde JO att a-kassorna skulle yttra sig över sin tillgänglighet och service och besvara vissa frågor.

Unionen och Kommunal redogjorde i sina yttranden för hur väntetiderna hade sett ut för att komma fram på telefon respektive få svar på skriftliga meddelanden under perioden april–september 2023. A-kassorna beskrev också hur stor andel av de inkommande telefonsamtalen som hade besvarats under perioden.

Unionen uppgav därutöver att flera åtgärder hade vidtagits för att förbättra tillgängligheten. Den enskilt viktigaste åtgärden var att förkorta handläggningstiderna, vilket kommer att resultera i ett minskat antal kontakter. A-kassan har fortfarande utmaningar när det gäller tillgänglighet via telefon men har försökt behålla telefontiden så intakt som möjligt. Handläggarnas telefontid har dock kortats ned med en timme per dag. Unionen uppgav vidare att AA:s skriftliga meddelanden huvudsakligen hade besvarats inom kort tid. Svarstiderna hade varierat mellan ett och sju dygn. När det gäller AA:s telefonkontakter stämmer det att a-kassan vid vissa tillfällen hade problem med att samtal föll ur telefonkön.

Kommunal uppgav i sitt yttrande att a-kassan under 2023 kämpade med långa handläggningstider. Problemen beror främst på det nya ärendehanteringssystemet som inte svarat upp till förväntningarna. För att styra om så mycket resurser som möjligt till att handlägga ärenden har telefontiderna minskats till enbart två timmar per dag. Telefontiderna kan för närvarande inte utökas utan att det skulle få en negativ påverkan på handläggningstiderna. När det gäller anmälan från BB uppgav Kommunal att det stämmer att det var svårt att nå a-kassan via telefon under den aktuella perioden eftersom telefontiderna hade begränsats. De skriftliga meddelanden som BB skickade har dock besvarats.

AA och BB fick möjlighet att kommentera respektive yttrande.

I ett beslut den 20 september 2024 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Bedömning

Allmänna utgångspunkter

A-kassorna är inte myndigheter men står under JO:s tillsyn till den del verksamheten omfattar myndighetsutövning. JO har sedan många år ansett att bestämmelserna i förvaltningslagen (2017:900), FL, bör vara vägledande för a-kassorna i den myndighetsutövande verksamheten. Det pågår dessutom ett lagstiftningsarbete som syftar till att a-kassorna ska tillämpa förvaltningslagen (se prop. 2023/24:128 s. 341).

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.

Arbetslöshetsersättning är en försörjningsförmån som ofta har en avgörande betydelse för de enskilda. Jag har tidigare uttalat att a-kassornas handläggning av sådana ärenden förutsätter att den enskilde på ett snabbt och enkelt sätt kan kommunicera med a-kassan under handläggningen, för att bl.a. få svar på frågor. Att tillgängligheten i praktiken upphör, t.ex. genom orimliga väntetider eller uteblivna svar, kan inte godtas ens under perioder av mycket hög arbetsbelastning. Under en avgränsad tid när det råder särskilda förhållanden kan det däremot vara nödvändigt med bl.a. mindre generösa telefontider och längre svarstider för skriftliga meddelanden i syfte att frigöra resurser till ärendehantering. Så ansåg jag vara fallet under coronapandemin (se JO:s beslut den 19 maj 2022, dnr 6485-2020 m.fl.).

Under 2023 kom det in flera anmälningar till JO som handlade om tillgänglighet och service hos a-kassor. Jag har valt att utreda de två nu aktuella ärendena och att främst göra generella uttalanden i dessa frågor.

Kravet på tillgänglighet

Av utredningen framgår att Unionen och Kommunal har haft problem med hög arbetsbelastning och långa handläggningstider under en längre period, vilket enligt a-kassorna bl.a. beror på att de har infört ett nytt ärendehanteringssystem. Båda a-kassorna har vidtagit ett flertal åtgärder för att komma till rätta med handläggningstiderna samtidigt som tillgängligheten via telefon har begränsats för att frigöra resurser till ärendehandläggningen.

Vid myndighetsutövning får som regel inte ett intresse tas till vara på bekostnad av ett annat. Det är a-kassornas uppgift att se till att det finns en beredskap både för att besvara samtal och skriftliga meddelanden och för att handlägga ärenden inom en rimlig tid. A-kassornas nuvarande problem med långa handläggningstider har funnits länge, och de angivna orsakerna till detta kan inte anses vara extraordinära. Jag anser alltså att det saknades sådana speciella omständigheter under den granskade perioden som gör att de krav som normalt ställs på en a-kassas tillgänglighet och service tillfälligt kunde sättas åt sidan. En fullgod tillgänglighet och service skulle därför ha tillhandahållits av arbetslöshetskassorna mellan april och september 2023.

Telefon

En a-kassa behöver vara tillgänglig för enskilda på flera sätt. Även om många kan föredra att kontakta a-kassan digitalt finns det andra som behöver eller föredrar kontakt via telefon. Det är därför viktigt att en a-kassa är både nåbar och anträffbar på det sättet, vilket även innebär att väntetiderna ska vara rimliga, att en stor andel av samtalen ska besvaras och att telefontiderna ska vara tillräckliga.

Av utredningen framgår att både Unionen och Kommunal har haft problem med långa väntetider i telefonkön och att de tidvis har begränsat sina telefontider. Alla telefonsamtal har heller inte besvarats.

Unionen besvarade under den granskade perioden, april–september 2023, i genomsnitt lite färre än hälften av de inkommande telefonsamtalen. A-kassan

hade också tekniska problem som medförde att vissa samtal föll ur telefonkön. Vid de samtal som besvarades var väntetiden i genomsnitt ungefär fem minuter. Unionen hade visserligen telefontid under närmare fem timmar per dag, men för den som ville ringa för att prata om ett pågående ärende fanns det endast möjlighet till det under en timme per dag. Enligt Unionen kunde dock flertalet frågor som var kopplade till enskilda ärenden besvaras av annan personal än ordinarie handläggare under ytterligare en timme.

Kommunal besvarade under samma period i genomsnitt ungefär 35 procent av telefonsamtalen. Andelen besvarade samtal varierade stort under perioden och uppgick till mellan 20 och 85 procent. Väntetiderna för de besvarade samtalen uppgick till ungefär 20 minuter i genomsnitt men var som längst över 40 minuter i snitt. A-kassan hade telefontid två timmar per dag men informerade på sin webbplats om att handläggare inte skulle finnas tillgängliga under telefontiden och att endast allmänna frågor skulle besvaras. De som hade frågor om enskilda ärenden hänvisades till att ta kontakt genom skriftliga meddelanden i stället.

Det är bekymmersamt att båda a-kassorna besvarade en så pass låg andel av de inkommande telefonsamtalen under den granskade perioden. Kommunal hade utöver det orimligt långa väntetider för de samtal som ändå besvarades. Detta visar tydligt att a-kassornas telefontider inte var tillräckligt väl tilltagna för att möta det behov av tillgänglighet som uppenbart fanns hos de enskilda.

Båda a-kassorna har dessutom begränsat möjligheten att få prata med ordinarie handläggare och att få svar på frågor om specifika ärenden via telefon. Serviceskyldigheten gäller visserligen a-kassan som sådan och inte varje enskild handläggare. En enskild kan alltså inte kräva att en fråga ska besvaras av en viss person, utan detta avgörs av a-kassan (jfr t.ex. JO:s beslut den 31 mars 2021, dnr 5347-2019). Den som kontaktar en a-kassa via telefon måste dock kunna förvänta sig att få svar på frågor om ett enskilt ärende och inte enbart allmänna frågor, oavsett vilken personalkategori som besvarar samtalen. Det är exempelvis inte godtagbart att, som Kommunal har gjort, hänvisa enskilda som har vissa frågor att ta kontakt på annat sätt än via telefon.

Skriftliga meddelanden

Tiden för att få svar på skriftliga meddelanden uppgick under den granskade perioden för både Unionen och Kommunal till ungefär två dagar i genomsnitt, vilket får anses vara godtagbart. Det framgår dock att AA vid tre tillfällen under handläggningen av sitt ärende fick vänta uppemot en vecka på svar från Unionen. En så lång svarstid är inte acceptabel. Jag vill även framhålla att när enbart genomsnittstider anges, riskerar det att ge en missvisande bild, genom att långa svarstider kan komma att accepteras av a-kassan så länge tillräckligt många och korta svarstider väger upp (se JO:s beslut den 19 december 2019, dnr 3555-2019).

Avslutande kommentarer

Jag kan alltså konstatera att Unionen och Kommunal brast i tillgänglighet och service under den granskade perioden, och de förtjänar kritik för detta.

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

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

En person med funktionsnedsättning har trots påstötningar stått utan hjälp och stöd från Arbetsförmedlingen

(Dnr 6938-2023)

Beslutet i korthet: En kvinna anmälde sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen i mars 2022. Redan vid inskrivningen antecknades att hon hade en synnedsättning som gjorde att hon behövde mycket stöd för att kunna finna, få och behålla en anställning. Vidare antecknades att det fanns registrerade medicinska underlag. Trots att kvinnan kontaktade myndigheten vid flera tillfällen för att påtala sitt behov av hjälp och stöd vidtogs inga konkreta åtgärder i ärendet. Först i november 2022 fick hon komma på ett möte och en funktionsnedsättningskod registrerades. I januari 2023 togs koden bort trots att det sannolikt fanns tillräckliga medicinska underlag. Det dröjde sedan till november 2023 innan kvinnan fick komma på ett möte med en synspecialist och bedömningen gjordes att det fanns underlag för en ny registrering. JO konstaterar att kvinnan stått utan hjälp och stöd under alldeles för lång tid och uttalar att Arbetsförmedlingen redan i samband med inskrivningen och löpande under handläggningstiden, borde ha övervägt vilka åtgärder myndigheten behövde vidta för att uppfylla sin service- och utredningsskyldighet.

Arbetsförmedlingen fattade också en rad sanktionsbeslut eftersom kvinnan inte hade lämnat in sina aktivitetsrapporter till myndigheten. JO uttalar att Arbetsförmedlingen givet vetskapen om funktionsnedsättningen, redan vid inskrivningen borde ha informerat henne om möjligheten att aktivitetsrapportera muntligt. Enligt JO bör Arbetsförmedlingen i regel överväga att ta kontakt med en arbetssökande som inte rapporterat i tid, vilket inte skedde i detta fall.

JO kritiserar Arbetsförmedlingen för bristerna i handläggningen.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Arbetsförmedlingen och framförde bl.a. följande. Hon har en synnedsättning och behöver särskilt stöd med att söka arbete. Hon blev felaktigt behandlad från första början och gick miste om tid, ersättning och den behovsanpassning som hon hade rätt till.

Utredning

JO hämtade in handlingar i AA:s ärende. Därefter begärde JO att Arbetsförmedlingen skulle yttra sig över det som framförts i anmälan och som avsåg

tidsperioden från när AA skrevs in i jobb- och utvecklingsgarantin den 23 mars 2022 och framåt. Arbetsförmedlingen skulle också besvara ett antal frågor.

I yttrandet uppgav Arbetsförmedlingen bl.a. att handläggningen hade brustit i förhållande till 6 och 9 §§ förvaltningslagen (2017:900), FL.

AA kommenterade yttrandet och uppgav att hon begärde skadestånd.

I ett beslut den 11 november 2024 anförde *JO Thomas Norling* följande.

Inriktningen på min granskning

Jag har valt att inrikta min granskning främst på frågan om myndigheten har uppfyllt kraven på service- och utredningsskyldighet under utredningen av AA:s funktionsnedsättning. Utredningen har därmed inte omfattat alla de synpunkter på Arbetsförmedlingens handläggning som förts fram inom ramen för detta ärende.

Rättslig reglering

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. Den ska ges utan onödigt dröjsmål. (6 § FL.)

En förutsättning för att en myndighet ska kunna uppfylla sin serviceskyldighet enligt 6 § FL är att den i enlighet med 7 § är tillgänglig för allmänheten och att det går att nå myndigheten. Kontaktförsök från enskilda ska besvaras så snart det är möjligt. Det gäller kontakter såväl per telefon som per e-post eller brev.

Det följer av 9 § första stycket FL att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Enligt 23 § FL ska en myndighet se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.

Vidare regleras myndigheternas dokumentationsskyldighet i 27 § FL. En myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling ska 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.

Bedömning

Hjälp till personer med funktionsnedsättning

Arbetsförmedlingen kommer dagligen i kontakt med människor med olika förmågor. Handläggningen av ett ärende kan därför behöva anpassas efter den enskildes individuella behov och förutsättningar. Det gäller inte minst i uppdraget att förbättra arbetsmarknadssituationen för funktionsnedsatta med nedsatt arbetsförmåga.

Personer med funktionsnedsättning kan ha särskilda svårigheter både med att söka arbete och att bevaka sina intressen hos Arbetsförmedlingen. Det kan exempelvis gälla svårigheter med att hålla kontakt med myndigheten, att besvara frågor, att skaffa fram och skicka in rätt handlingar eller på annat sätt

driva sitt ärende framåt. Myndigheten kan därför behöva anpassa sitt bemötande och sina hjälpinsatser enligt 6 § FL till den enskildes förmåga och förutsättningar. Det kan innebära att Arbetsförmedlingen har en längre gående service-skyldighet i förhållande till personer med funktionsnedsättning. Den utredningsskyldighet som myndigheten har enligt 23 § FL kan också behöva vara mer omfattande när den enskildes förmåga att bevaka sina intressen är begränsad i något avseende. Om den enskilde t.ex. har svårigheter att ta egna initiativ är det särskilt viktigt att myndigheten är aktiv i sin handläggning. Utredning och bedömning av funktionsnedsättningen och på vilket sätt den påverkar den enskildes möjligheter att söka och få arbete, behöver genomföras så snart som möjligt efter att han eller hon skrivit in sig hos myndigheten.

Jag har tidigare riktat kritik mot Arbetsförmedlingen för passiv och bristfällig handläggning i ärenden som gällt personer med funktionsnedsättningar (se JO:s två beslut den 8 juni 2023, dnr 3476-2022 och 5394-2022).

Utredningen av AA:s funktionsnedsättning

Av utredningen framgår att AA anmälde sig som arbetssökande den 23 mars 2022. Samma dag beslutade Arbetsförmedlingen att hon skulle återinträda i det arbetsmarknadspolitiska programmet jobbgarantin för ungdomar och upprättade en handlingsplan. Det antecknades att AA hade en synnedsättning som gjorde att hon behövde mycket stöd för att kunna finna, få och behålla en anställning. Vidare antecknades att det fanns registrerade medicinska underlag. AA kontaktade Arbetsförmedlingen vid ett antal tillfällen under hösten 2022 för att påtala sitt behov av hjälp och stöd. Den första konkreta åtgärden i AA:s ärende vidtogs emellertid först den 28 november 2022 då ett möte hölls angående inskrivning i jobb- och utvecklingsgarantin. Det dröjde alltså åtta månader innan Arbetsförmedlingen agerade i ärendet, trots att myndigheten redan vid inskrivningen kände till att AA hade en funktionsnedsättning och ett stort behov av hjälp och stöd i sitt arbetssökande.

I samband med mötet i november 2022 registrerades bl.a. en funktionsnedsättningskod för synnedsättning i systemstödet. Koden avregistrerades senare i januari 2023 eftersom Arbetsförmedlingen ansåg att det saknades medicinskt underlag. Myndigheten skickade en begäran om ett medicinskt utlåtande till AA och en förfrågan gällande medicinskt underlag till en vårdgivare. Den första åtgärden som därefter vidtogs med anledning av AA:s funktionsnedsättning var ett fördjupat planeringssamtal i augusti 2023. I november 2023 fick AA träffa en synspecialist och bedömningen gjordes att det fanns underlag för att registrera funktionsnedsättningskoden på nytt.

Jag konstaterar att AA stått utan hjälp och stöd från Arbetsförmedlingen under alldeles för lång tid. Myndigheten borde i samband med att AA anmälde sig som arbetssökande och löpande under handläggningstiden ha övervägt vilka åtgärder som var nödvändiga för att myndigheten skulle uppfylla sin service- och utredningsskyldighet. Det är naturligtvis helt oacceptabelt att myndigheten förhöll sig så passiv som den gjorde. Särskilt anmärkningsvärt är att AA vid flera tillfällen under hösten 2022 kontaktade myndigheten för att påtala

sitt behov av hjälp och stöd utan att det föranledde några överväganden eller konkreta åtgärder.

Jag vill också särskilt uppmärksamma bristen på aktivitet från myndighetens sida efter att koden för synnedsättning togs bort i januari 2023. När AA fick koden registrerad i november 2022 hade hon redan fått vänta en lång tid på stödsatser. När bedömningen av det medicinska underlaget ändrades borde Arbetsförmedlingen ha varit särskilt mån om en skyndsam hantering. Istället fick AA vänta i ytterligare tio månader på att få träffa en synspecialist. Enligt Arbetsförmedlingen var dessutom underlaget sannolikt tillräckligt vid tidpunkten då koden togs bort, vilket i sådant fall innebär att AA:s väntan på hjälp och stöd fördröjts i onödan. Det är fråga om allvarliga brister i handläggningen och jag är mycket kritisk till hur Arbetsförmedlingen har hanterat AA:s ärende.

Aktivitetsrapportering

Den som är arbetslös ska regelbundet i en aktivitetsrapport redovisa vilka åtgärder han eller hon har vidtagit för att ta sig ur sin arbetslöshet (6 a § förordningen [2000:628] om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten). En deltagare i ett arbetsmarknadspolitiskt program som under programtid utan godtagbart skäl inte har lämnat en aktivitetsrapport inom utsatt tid ska meddelas en varning eller stängas av från rätten till ersättning. (6 kap. 2 § förordningen [2017:819] om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.)

Av utredningen framgår att Arbetsförmedlingen fattade en rad beslut om sanktioner på grund av att AA inte hade lämnat in aktivitetsrapporter, däribland beslut om att under viss tid stänga av henne från rätten till ersättning. Samtidigt finns det enligt Arbetsförmedlingen inte någon dokumentation som ger stöd för att AA informerats om hur hon kunde aktivitera rapportera.

Givet den information som fanns om AA:s funktionsnedsättning borde Arbetsförmedlingen självfallet ha informerat henne om möjligheten att lämna in muntliga aktivitetsrapporter redan då hon anmälde sig som arbetssökande. AA informerades istället om den möjligheten först i december 2022 efter att hon själv kontaktat myndigheten och frågat om hon kunde lämna in aktivitetsrapporter på ett annat sätt. För mig framstår det som i vart fall sannolikt att Arbetsförmedlingen inte hade behövt meddela lika många sanktionsbeslut om AA redan inledningsvis hade fått information om olika sätt att aktivitera rapportera.

Jag kan vidare konstatera att Arbetsförmedlingen inte vid något tillfälle kontaktade AA i anledning av att hon inte lämnade in sina aktivitetsrapporter. En myndighet bör agera med utgångspunkten att enskilda själva ska kunna ta tillvara sina rättigheter. Enligt min mening bör Arbetsförmedlingen därför i regel överväga att ta kontakt med en arbetssökande som inte rapporterat i tid. Så borde ha gjorts i AA:s fall, särskilt mot bakgrund av den information som fanns antecknad i ärendet om hennes behov av hjälp och stöd. Det är en brist i handläggningen att så inte har skett.

Dokumentation

Av utredningen framgår att det helt saknas dokumentation från det planerings-samtal med AA som enligt Arbetsförmedlingens uppfattning ägt rum den 31

mars 2022. Jag kan inte se att det saknades skäl för Arbetsförmedlingen att dokumentera mötet.

Avslutande synpunkter

De brister som jag påtalat ovan medför att Arbetsförmedlingen förtjänar kritik för sin handläggning av AA:s ärende. Jag kommer framöver att vara särskilt uppmärksam på klagomål som avser Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden som gäller personer med funktionsnedsättningar.

Riksrevisionen genomför just nu en granskning av nio myndigheters särskilda ansvar inom funktionshinderspolitiken, däribland Arbetsförmedlingen. Mot bakgrund av vad min utredning har visat anser jag att det finns anledning att skicka en kopia av beslutet till Riksrevisionen.

Slutligen vill jag upplysningsvis nämna att JO inte är behörig att pröva frågor om skadestånd.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Isabella Bjurling Willis. I beredningen deltog även byråchefen Anneli Svensson.

Domstolar

Uttalanden om den tid inom vilken en tredskodom bör meddelas. Även kritik mot en tingsrättsdomare för dröjsmål med att meddela tredskodom

(Dnr 4254-2023)

Beslutet i korthet: Svaranden i ett förenklat tvistemål delgavs stämningsansökan med föreläggande om att lämna svaromål inom viss tid vid tredskodomsäventyr. När fristen löpt ut hade det inte kommit in något svaromål och det fanns förutsättningar att meddela tredskodom. Tingsrätten dröjde närmare ett år med att meddela tredskodom och vidtog under denna period inte heller i övrigt några handläggningsåtgärder. ChefsJO konstaterar att en sådan tidsutdräkt med att meddela tredskodom inte under några förhållanden är godtagbar och att den ansvariga domaren därför förtjänar kritik.

I beslutet gör chefsJO vidare vissa allmänna uttalanden om tidpunkten för en tredskodoms meddelande. ChefsJO konstaterar att det inte är föreskrivet i lag när en tredskodom på handlingarna ska meddelas men att det finns flera skäl till att en sådan dom ska meddelas så snart som möjligt. Förutom att det bl.a. följer av lag att en rättegång ska genomföras inom skälig tid framgår det av Högsta domstolens praxis gällande återställande av försutten tid att ett tredskodomsföreläggande förlorar sin verkan som en underrättelse om tidpunkt för domens meddelande, om domen inte meddelas relativt kort tid efter det att tidsfristen löpt ut. Mot den bakgrunden och bl.a. med beaktande av vad som gäller för domar i vissa andra fall bör en tredskodom på handlingarna enligt chefsJO:s mening normalt meddelas inom någon vecka från det att målet är klart för avgörande.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 22 maj 2023 förde AA fram klagomål mot Hälsinglands tingsrätt och en av dess domare för att tingsrätten inte hade meddelat en tredskodom.

Utredning

JO hämtade in bl.a. dagboksblad från domstolen. Därefter begärde JO att tingsrätten skulle yttra sig över anmälan och redogöra för målets handläggning. Tingsrätten skulle även redovisa sin bedömning av det som hade kommit fram.

Tingsrätten, genom lagmannen BB, och den för målet ansvariga domaren, tingsfiskalen CC, yttrade sig till JO den 4 oktober 2023.

Av yttrandena och handlingarna i övrigt framgår inledningsvis följande.

Målet, som handlades som ett förenklat tvistemål, inleddes genom att AA den 19 maj 2022 ansökte om stämning. Sedan inledande delgivningsåtgärder misslyckats delgavs svaranden stämningsansökan den 20 september 2022. I

stämningen angavs bl.a. att domstolen måste ha ett skriftligt svaromål inom 14 dagar efter delgivning och att domstolen kan meddela tredskodom om det inte kommer in i tid. Vidare angavs i ett tillhörande informationsblad att en tredskodom kan meddelas omedelbart efter det att svarstiden har löpt ut och kändan, om det behövs, har fått tillfälle att slutföra sin talan.

Något svaromål kom inte in, och den 9 februari 2023 – dvs. drygt fyra månader efter att svarsfristen löpt ut – yrkade AA att tredskodom skulle meddelas. Enligt vad som framgår av dagsboksbladet daterat den 29 augusti 2023 vidtogs inte några handläggningsåtgärder från tingsrättens sida vare sig efter det att svarsfristen löpt ut eller efter det att tredskodomsyrkandet framställts.

Tingsfiskalen CC angav följande om handläggningen av målet.

Att handläggningen av det aktuella målet har dragit ut på tiden kan jag inte annat än beklaga. Min förklaring till det är följande.

Ända sedan jag började min fiskaltjänstgöring på tingsrätten den 4 oktober 2021 har arbetsanhopningen varit hög och därefter eskalerat till en extrem nivå i takt med att domarbristen ökat. Tingsrätten har under flera år varit beroende av domare från förstärkningsstyrkan. För mig som fiskal har dessa omständigheter bl.a. inneburit att möjligheten till handledning periodvis har varit mycket begränsad. De mål och ärenden som jag tilldelats har varit av varierande beskaffenhet, ibland sådana att de kunnat antas kräva särskild erfarenhet. Jag har vid flera tillfällen stött på frågor och måltyper som mina mer erfarna kollegor saknat erfarenhet av och som för mig krävt stor tidsåtgång. Inläsning, förberedelser, efterarbete, rättsutredningar, ställningstaganden osv. tar naturligtvis i allmänhet mer tid i anspråk när man ställs inför något som är nytt och det särskilt när man är under utbildning, oerfaren och dessutom har begränsad möjlighet till vägledning. Jag har ständigt varit tvungen att prioritera, många gånger på ett sätt som känns otillfredsställande t.ex. med hänsyn till att det alltför sällan funnits tid för vissa måltyper trots att målen har kunnat ansetts som gamla. Utöver domarbristen har tingsrätten även under flera år varit beroende av handläggare från förstärkningsstyrkan. Även personalbristen på handläggarsidan har påverkat mig som domare genom att jag t.ex. har behövt sköta en större del av beredningen. Trots att jag ständigt arbetat både kvällar och helger har tiden helt enkelt inte räckt till.

Vid tidpunkten då svaranden i det aktuella målet delgetts stämning och jag skulle vidta nästa åtgärd uppfattade jag inte målet som av enkel beskaffenhet. För mig var det inte uppenbart att skäl för tredskodom förelåg. Jag sökte stöd och hjälp hos mer erfarna domare. Därutöver tittade jag på hur de två tidigare målen på tingsrätten med samma kändanpart hade hanterats. Båda målen hade avgjorts av erfarna rådmän. Det ena målet hade avgjorts genom en stadfäst förlikning. Det andra målet hade visserligen avgjorts genom tredskodom, men inte bifallits till yrkat belopp utan till skäligt belopp för kränkning. En tredskodom mot svaranden innebär ju inte med automatik att kändans alla yrkanden ska bifallas utan rätten måste i viss utsträckning göra en materiell prövning av yrkanden. Mot den bakgrunden kunde jag inte komma vidare med målet utan att titta närmare på vissa frågor. Med hänsyn till den extrema arbetsanhopningen och långvariga domarbristen på tingsrätten har jag dessvärre saknat möjlighet att hantera målet inom önskvärd tid. Det är naturligtvis inte bra och jag kan inte annat än beklaga detta.

I tingsrättens yttrande redogjorde lagmannen BB inledningsvis för bl.a. handläggningen av målet och relevant lagstiftning. Därefter redovisade tingsrätten följande bedömning.

AA:s stämningsansökan synes innehålla alla uppgifter som krävs för att den ska kunna resultera i en tredskodom vid uteblivet svaromål. Svaranden har blivit delgiven ansökan samt därvidlag informerats om att om något svar inte inkommer inom viss tid kan tredskodom komma att meddelas. Tiden för svaromål har passerat och de formella förutsättningarna för att meddela tredskodom synes därför ha förelegat. Tredskodom borde därför ha meddelats snarast efter att svarstiden gått ut och i vart fall genast efter att AA begärt att sådan dom skulle meddelas.

Beträffande de överväganden CC gjorde samt skälen för att någon tredskodom inte meddelades hänvisas till hennes eget yttrande. Tilläggas kan, inte som någon ursäkt utan som en förklaring, att tingsrättens arbets-situation under lång tid varit synnerligen ansträngd och personalbrist har i mycket stor utsträckning påverkat tingsrättens verksamhet. [...]

Med detta sagt beklagar tingsrätten den uppkomna situationen.

AA gavs tillfälle att kommentera yttrandet.

På fråga från JO i februari 2024 uppgav tingsrätten att tredskodom i målet meddelades den 29 september 2023. Av domen framgår att tingsrätten fullt ut biföll AA:s yrkande i sak.

I ett beslut den 7 maj 2024 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Rättslig reglering

Av 42 kap. 11 § första stycket rättegångsbalken (RB) framgår att svaranden i ett dispositivt tvistemål får föreläggas att skriftligen lämna svaromål vid påföljd att en tredskodom annars kan komma att meddelas. I föreläggandet ska det bl.a. anges när tredskodom kan komma att meddelas. Enligt vad som uttalas i förarbetena bör det anges att tredskodom kan komma att meddelas omedelbart efter det att den tid som anges i föreläggandet har löpt ut och motparten om nödvändigt har fått tillfälle att slutföra sin talan (se prop. 1999/2000:26 s. 138).

Enligt 44 kap. 7 a § första stycket RB får en tredskodom meddelas om svaranden underlåter att följa ett föreläggande att skriftligen lämna svaromål vid påföljd att sådan dom annars kan komma att meddelas mot honom eller henne, om inte käranden har motsatt sig att tredskodom meddelas. Denna regel är fakultativ och rätten är alltså inte skyldig att meddela tredskodom även om de formella förutsättningarna är uppfyllda. Som exempel på när en tredskodom inte bör meddelas nämns i litteraturen att en svarande har lämnat sitt svaromål muntligen vid besök på domstolskansliet (se t.ex. Fitger m.fl., Rättegångsbalken, 8 december 2023 JUNO, kommentaren till 44 kap. 7 a §).

Innan ett mål avgörs genom tredskodom ska käranden, i enlighet med 42 kap. 18 § tredje stycket RB, som huvudregel få tillfälle att slutföra sin talan. Av 44 kap. 8 § andra stycket RB framgår att kärandens talan normalt ska bifallas men att ogillande dom ska meddelas bl.a. om käromålet är uppenbart ogrundat.

I 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen finns ett uttryckligt krav på att en rättegång ska genomföras inom skälig tid. Vidare anges i 42 kap. 6 § tredje stycket RB att rätten ska driva förberedelsen i ett tvistemål med inriktning på ett snabbt avgörande av målet.

Enligt 15 § första stycket förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion ska det för varje mål och vid varje tidpunkt finnas en ansvarig domare. Det innebär att det i första hand är denna domare som ansvarar för att handlägg-

ningen av ett mål står i överensstämmelse med gällande rätt. JO har tidigare uttalat att det i den enskilda domarens ansvar också ligger att domaren ska underrätta domstolens chef om handläggningen av de mål han eller hon ansvarar för inte fortskrider på ett acceptabelt sätt (se JO 2008/09 s. 42, dnr 1677-2006).

Bedömning

Tingsrättens handläggning av målet

Tingsrätten vidtog inte någon handläggningsåtgärd från det att svaranden delgavs stämningen i mitten av september 2022 till dess att treskodomen meddelades i slutet av september 2023, trots att det enligt tingsrättens bedömning – som jag saknar skäl att ifrågasätta – redan i början av oktober 2022 fanns formella förutsättningar att meddela treskodom. Det dröjde alltså närmare ett år innan treskodom meddelades och en sådan tidsutdräkt är givetvis inte under några förhållanden godtagbar.

Som jag redogjort för ovan ligger ansvaret för handläggningen av ett mål i första hand hos den domare som ansvarar för målet enligt 15 § tingsrättsinstruktionen. Det är emellertid lagmannen som bestämmer hur arbetet ska organiseras och det är även han eller hon som enligt 1 § tingsrättsinstruktionen ska se till att verksamheten bedrivs effektivt samt enligt gällande rätt. I detta ansvar ligger bl.a. att löpande hålla sig underrättad om arbetsläget och att självmant undersöka förhållandena om tillfredsställande förklaringar inte ges till att äldre mål inte har avgjorts (se NJA 2021 s. 83 p. 12). Det som har kommit fram om omständigheterna i nu aktuellt fall ger inte anledning till några uttalanden från min sida i detta avseende.

När det gäller CC:s ansvar har hon förklarat hanteringen av målet främst med hänvisning till att arbetssituationen var mycket ansträngd och att målet krävde vissa mer ingående överväganden.

Jag betvivlar inte att arbetssituationen var på det sätt som CC har beskrivit den, vilket i sig är bekymmersamt. Även med beaktande av detta och vad hon i övrigt har uppgett rör det sig emellertid om en mycket lång tidsutdräkt och en anmärkningsvärd passivitet. Såvitt framkommit har CC inte heller vid något tillfälle underrättat domstolens ledning om målets status eller på annat sätt agerat mer bestämt för att målet skulle komma till ett avgörande. Trots sin förhållandevis begränsade erfarenhet förtjänar hon, i egenskap av ansvarig domare, därför kritik för dröjsmålet med att meddela treskodom.

Uttalanden om den tid inom vilken en treskodom bör meddelas

Med anledning av den tidsutdräkt som förekommit i fråga om meddelandet av treskodomen vill jag lägga till följande.

Till skillnad från vad som gäller för bl.a. en tvistemålsdom efter huvudförhandling är det för en treskodom på handlingarna inte föreskrivet i lag att den ska meddelas inom en viss tid. Det ligger emellertid i sakens natur att en sådan dom ska meddelas så snart som möjligt. Vidare följer det av Högsta domstolens praxis i fråga om återställande av försutten tid att en treskodom på handlingarna bör meddelas relativt kort tid efter det att fristen i föreläggandet har löpt

ut. Om så inte sker kan tredskodomsföreläggandet nämligen inte jämföras med en underrättelse om tidpunkt för domens meddelande och då anses det inte stå klart för svaranden när tredskodomen kommer att meddelas. I en sådan situation kan svaranden under vissa förhållanden i praktiken tas ifrån sin rätt att söka återvinning, vilket enligt 44 kap. 9 § RB ska göras inom en månad från dagen för domen. Högsta domstolen angav visserligen inte närmare inom vilken tid en tredskodom på handlingarna ska meddelas men det framgår att domstolen – utifrån de nu aktuella hänsynen – ansåg att en period om knappt fem veckor från det att fristen hade löpt ut var för lång tid. (Se NJA 2012 s. 435 p. 9 och NJA 2015 s. 275 p. 14–16 och 18.)

Av det jag redogjort för under avsnittet om den rättsliga regleringen och i stycket närmast ovan följer att det finns flera skäl till att ett dröjsmål med att meddela tredskodom är problematiskt. Utöver att ett omotiverat dröjsmål innebär ett åsidosättande av bestämmelserna som syftar till ett snabbt avgörande i målet kan det medföra att parterna inte har möjlighet att förutse den ungefärliga tidpunkten för domens meddelande. I linje med vad Högsta domstolen har uttalat i NJA 2015 s. 275 kan parterna i ett sådant fall ytterst riskera att gå miste om sin möjlighet att överklaga eller ansöka om återvinning.

Eftersom det saknas föreskrivna tidsfrister och målens komplexitet kan variera går det inte att generellt säga inom vilken tid en tredskodom ska meddelas. Det nyss nämnda avgörandet från Högsta domstolen ger dock vid handen att tidsutdräkten inte under några förhållanden bör uppgå till en månad.

Med beaktande av intresset av ett snabbt avgörande och med hänsyn till att tredskodomar vanligen inte kräver mer ingående överväganden anser jag att en tredskodom normalt bör meddelas inom någon vecka efter att målet är klart för avgörande. En sådan ordning skulle enligt min mening tillgodose parternas intresse av ett snabbt avgörande, uppfylla kravet på förutsebarhet och därutöver rimma väl med vad som gäller för meddelande av domar i vissa andra fall (jfr 17 kap. 9 § andra stycket och 30 kap. 7 § andra stycket RB).

Vad som i övrigt förts fram ger inte anledning till något uttalande från min sida.

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

JO:s granskning av Domstolsverkets införande av verksamhetsstödet Digitalt brottmålsavgörande (DiBa)

(Dnr 4379-2023)

Beslutet i korthet: I det här ärendet har JO utrett Domstolsverkets införande av det nya verksamhetsstödet för tingsrätternas brottmålshantering, DiBa. JO uttalar kritik i flera avseenden.

Enligt JO var DiBa vid driftsättningen behäftat med flera fel och brister. Några är anmärkningsvärda och vissa är ännu inte åtgärdade. JO bedömer att det finns situationer där DiBa har inneburit uppenbara svårigheter för den ansvariga domaren att formulera det domslut som rätten har bestämt, och

enligt henne har systemet inte gett domaren fullgoda förutsättningar att utöva sitt ämbete.

Granskningen har visat att det funnits speciella utmaningar för tingsrätterna i de större brottmålen, dvs. mål med många brottsmisstankar och längre förhandlingstid. JO menar att ett verksamhetsstöd bör ta höjd bl.a. för att en dom kan behöva skrivas under tidspress och att det är mycket otillfredsställande att Domstolsverket lanserade ett system med så pass stora brister vid hanteringen av just sådana brottmål.

I beslutet gör JO också uttalanden om DiBa-domens läsbarhet och begriplighet. Hon konstaterar att utformningen av en dom är av avgörande betydelse för att var och en ska förstå vad domstolen har dömt över och hur den har kommit till sina slutsatser. Det är en rättssäkerhetsfråga. Flera domstolar har uttryckt missnöje med hur DiBa- domen såg ut när verksamhetsstödet driftsattes. JO har förståelse för det och anser att det är förvånande att Domstolsverket inte bättre tog tillvara på det klarpåksarbete som domstolarna länge bedrivit.

DiBa- domen förekommer bl.a. i form av en s.k. XML-fil, som enligt Domstolsverket utgör domens original. Denna fil innehöll till en början uppgifter som den ansvariga domaren inte var medveten om och som kunde vara problematiska i sekretesshänseende. JO är synnerligen kritisk till detta.

Med hänsyn till de frågor som initiativet har omfattat och de uttalanden som hon gjort finner JO anledning att översända en kopia av beslutet till regeringen för kännedom.

I ett beslut den 30 maj 2024 anförde *JO Katarina Pahlsson* följande:

1 Bakgrund och initiativ

Den 2 oktober 2022 driftsatte Domstolsverket ett nytt verksamhetsstöd för tingsrätternas brottmålshantering, Digitalt brottmålsavgörande (DiBa). Det nya verksamhetsstödet innehåller funktionalitet för att skapa en elektronisk dom. Det möjliggör också för tingsrätterna att ta emot strukturerad brottmålsinformation från Åklagarmyndigheten och att rapportera sina avgöranden direkt och i strukturerad form till vissa myndigheter.

Efter driftsättningen kom det till min kännedom att både domare och tingsrätter påtalade betydande fel och brister i det nya verksamhetsstödet, såsom att det försvårade för den enskilda domaren att formulera domslutet i enlighet med den beslutade domen och även i övrigt påverkade utformningen av domar och beslut. Jag mottog bl.a. en anmälan mot Domstolsverket tillsammans med kopior av ett antal skrivelser som tidigare hade skickats dit. De sistnämnda handlingarna innehöll omfattande synpunkter från ett par tingsrätter samt domare och handläggare som var centrala DiBa-lärare (JO:s dnr 2042-2023).

Mot denna bakgrund beslutade jag den 21 juni 2023 att utreda Domstolsverkets införande av DiBa, med särskild inriktning på hur systemet tillgodoser domstolarnas självständighet enligt regeringsformen och intresset av rättssäkerhet. Initiativet har handlagts i det här ärendet.

2 Utredningen

Domstolsverket har gett in två remissvar i ärendet. Det första yttrandet kom in till JO den 29 september 2023 och ett andra kompletterande yttrande den 1 december 2023. Myndigheten har i dessa lämnat en utförlig beskrivning av utvecklingsarbetet beträffande DiBa, vilka intressen som bär upp verksamhetsstödet och har präglat utformningen av dess olika funktioner samt vilka utbildningsinsatser och förberedelseåtgärder som genomförts för tingsrätterna. Därutöver har Domstolsverket efter anmodan besvarat vissa specifika frågor. En del av den information som lagts ut på domstolarnas intranät har getts in. På eget initiativ inkom verket i mars 2024 med upplysningar om vissa registreringar av avgöranden hos Polismyndigheten.

För att bredda beslutsunderlaget tillfrågades ett antal domstolar om sina erfarenheter av det nya verksamhetsstödet. Samtidigt som den första begäran om yttrande skickades till Domstolsverket fick *Eksjö tingsrätt*, *Göteborgs tingsrätt*, *Sundsvalls tingsrätt* och *Södertörns tingsrätt* samt *Hovrätten över Skåne och Blekinge* tillfälle att yttra sig och besvara ett antal frågor. I samband med att det kompletterande remissvaret begärdes från Domstolsverket fick *Hovrätten för Västra Sverige*, som är s.k. värddomstol för hovrätternas rapporteringslösning i DiBa, möjlighet att lämna upplysningar. Samtliga tillfrågade domstolar har yttrat sig.

Den 11 september 2023 besökte jag och mina medarbetare Domstolsverket för en förevisning av hur DiBa fungerar i praktiken. Vid tillfället beskrev verket även systemets olika funktioner och gjorde en översiktlig presentation av arbetet med att ta fram verksamhetsstödet. Ytterligare ett besök för förevisning av verksamhetsstödet s funktioner genomfördes, denna gång hos Stockholms tingsrätt. Det besöket ägde rum den 18 januari 2024. Syftet då var att få en särskild förståelse för DiBa:s funktioner i de större brottmålen och ta del av erfarenheter vid domskrivning i sådana mål. Bägge besöken ägde rum på mitt initiativ.

De inledningsvis nämnda skrivelserna till Domstolsverket fördes över till det här ärendet och har därmed ingått i utredningen. Själva anmälan liksom några tillkommande anmälningar med klagomål på DiBa har skrivits av mot detta initiativärende. Slutligen har jag och mina medarbetare läst och tagit del av många brottmålsdomar som har skapats i det nya verksamhetsstödet.

Domstolsverkets remissvar och yttrandena från de tillfrågade domstolarna finns att ta del av hos JO.

3 Något om utvecklingen av verksamhetsstödet DiBa och dess funktionalitet

Den översiktliga beskrivningen i denna del bygger främst på de uppgifter som Domstolsverket har lämnat i sina remissvar.

3.1 Utvecklingen av DiBa

Under 1990-talet inleddes en myndighetssamverkan benämnd Rättsväsendets informationsförsörjning (Rif). Flera myndigheter inom rättsväsendet ingick, däribland Domstolsverket. Samverkan breddades samt vidareutvecklades och

regleras sedan år 2020 i förordningen (2019:1283) om rättsväsendets digitalisering. Förutom Domstolsverket ingår i den s.k. RD-samverkan Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Kriminalvården, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Rättsmedicinalverket, Skatteverket, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Samordningen syftar till att utnyttja de möjligheter som digitaliseringen ger i utvecklingen av brottmålsförandet samt att bidra till en effektiv och rättssäker ärendehantering, förbättrade möjligheter till analys och uppföljning, och bättre service till enskilda (se 2 § förordningen). De nämnda myndigheterna kallas fortsättningsvis RD-myndigheterna. Det kan noteras att Kronofogdemyndigheten inte ingår i samverkan.

DiBa är ett helt egenutvecklat system. Det utvecklades av Domstolsverket inom ramen för ett särskilt projekt som tillsattes 2017 och pågick fram t.o.m. driftsättningen i oktober 2022 (projektet Digital brottmålshantering, DBM-projektet). Merparten av de som deltog var anställda av eller uppdragstagare hos Domstolsverket men därutöver deltog representanter för domstolarna. Projektet hade exempelvis både en intern och en extern styrgrupp, i den sistnämnda ingick bl.a. tre domstolschefer. Knutet till projektet fanns även två referensgrupper med representanter för domstolarna, både domare och domstolshandläggare, samt en mallgrupp som bestod av domare.

När genomförandefasen startade i januari 2018 gjordes en teknisk analys och därefter togs en kravställning fram. Utifrån den uppskattade projektets it-arkitekter i februari 2019 att det skulle ta ca sex år att utveckla önskad funktionalitet. Under projektet har flera justeringar av direktiven för arbetet och systemet gjorts. Vid årsskiftet 2021/22 var det möjligt att skapa en enkel dom. Tillgängliga resurser lades därefter på det som bedömdes vara en nödvändig vidareutveckling av systemet, vilket pågick fram till semestern 2022. Därefter fokuserade arbetet på att säkra driftsättningen. Enligt ett tidigare gemensamt beslut av RD-myndigheterna skulle den äga rum i september samma år.

Genom driftsättningen av DiBa i oktober 2022 uppfyllde Domstolsverket ett åtagande för Sveriges Domstolar inom det tidigare Rif-samarbetet som avsåg digital och strukturerad rapportering av brottmålsavgöranden. Uppdraget skulle enligt regeringsbeslut redovisas senast vid utgången av det året. Det förekom inte någon pilotdrift i DiBa före driftsättningen, bl.a. eftersom det inte fanns utrymme att både hinna genomföra en sådan och klara tidpunkten enligt regeringsuppdraget. En framflyttning skulle också ha varit till men för övriga RD-myndigheter. Ytterligare ett skäl till att ingen pilotdrift genomfördes var att en parallell brottmålshantering i två olika verksamhetsstöd bedömdes som problematisk ur it-teknisk synvinkel.

3.2 DiBa:s funktionalitet

Tidigare skapades tingsrätternas brottmålsdomar i verksamhetsstödet Vera. Domen färdigställdes då genom att domslutet genererades av verksamhetsstödet medan yrkande- och domskälsdelen skapades i ett ordbehandlingsprogram. Delarna sattes tekniskt samman till en pdf-fil. Ett i papper utskrivet exemplar undertecknades av den ansvariga domaren. Detta exemplar utgjorde originaldomen och bands in i den s.k. domboken.

Domar som skapas i DiBa är elektroniska. Avgörandet upprättas i form av en s.k. XML-fil som efter signering utgör en elektronisk originalhandling (XML står för Extensible Markup Language, som är ett s.k. märkspråk). Enligt Domstolsverket utgör den domens original. Filen kan närmast beskrivas som en informationsmängd och formatet möjliggör strukturerad rapportering av informationsinnehållet. Många av DiBa:s funktioner bygger just på strukturerad informationshantering. Enligt vad som nämnts inledningsvis tar systemet emot strukturerad information från Åklagarmyndigheten och rapporterar avgöranden som skapas i systemet strukturerat till den och andra RD-myndigheter, såsom Polismyndigheten och Kriminalvården. En rapport kan inskränkas till endast de uppgifter som en myndighet ska ha del av i ett enskilt fall. Till parter och andra som ska ha del av domen, exempelvis myndigheter utanför RD-samverkan, expedieras avgörandena i pdf-format.

Tingsrätterna kan även på egen hand registrera information i systemet. Den möjligheten står öppen under målets hela handläggning. Det går vidare att göra justeringar av information som redan har registrerats, både sådan som har kommit från Åklagarmyndigheten och sådan som tingsrätten har lagt in i systemet.

En väsentlig skillnad mellan en brottmålsdom skapad i Vera respektive DiBa är att *yrkandedelen* i DiBa är låst för domaren vid själva domsskrivningen. Detta beror på att avsnittet skapas utifrån den strukturerade information som finns i systemet. Domaren har således ett begränsat utrymme att påverka det avsnittet.

I *domslutsdelen* genererar DiBa automatiskt beslutstexter utifrån gjorda ställningstaganden och i vissa fall presenterar systemet även alternativ för möjliga tilläggsbeslut. I huvudsak är avsnittet låst såtillvida att domaren inte kan påverka den närmare lydelsen eller utformningen av de beslut som registrerade ställningstaganden genererar, men i vissa situationer erbjuder systemet fritextalternativ. Den strukturerade information som har registrerats i systemet läggs således till grund för ställningstaganden som den enskilda domaren vid färdigställandet av domen, eller domsskrivningen så att säga, måste hantera och besluta för att kunna göra klart domen. Att skapa en dom i DiBa går alltså förenklat till så att den ansvariga domaren – eller i praktiken möjligen en notarie eller handläggare – registrerar ställningstaganden till de frågor som är införda i systemet och aktuella i brottmålet i olika s.k. kort. Det gäller centrala saker såsom brottspåståenden, påföljdsval och ställningstaganden till exempelvis beslags- och skadeståndsyrkanden liksom sådant som häktning eller andra straffprocessuella tvångsmedel och återbetalningsskyldighet. Domen kan inte färdigställas och signeras förrän samtliga yrkanden (kort) är besvarade.

Domskälsdelen kan formuleras i fritext i DiBa. Här finns inte någon principiell skillnad mot domar som skrevs i Vera. Under utvecklingen av DiBa var det inledningsvis tänkt att arbetet med domskälen enbart skulle kunna göras i en implementerad s.k. editor i systemet. Redan vid driftsättningen kunde emellertid domskälen skrivas även i ordbehandlingsprogrammet Word.

Vid signeringen av avgörandet knyts den ansvariga domarens digitala signatur till XML-filen. Denna fil är inte i första hand avsedd att läsas utan har i stället till primärt syfte att fungera som indata till andra datasystem. Utifrån informationen i XML-filen genererar DiBa dock även minst en pdf-version av

domen. Denna är läsvänlig och avsedd för bl.a. parter. Om XML-filen innehåller uppgifter som omfattas av sekretess skapas minst två pdf-versioner, varav en med endast offentliga uppgifter.

4 Rättsliga och andra utgångspunkter

4.1 Domstolarnas självständighet och intresset av rättssäkerhet

Av 1 kap. 1 § regeringsformen, RF, framgår att den offentliga makten utövas under lagarna. Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. legalitetsprincipen, vilken är av central betydelse för den enskildes rättssäkerhet. Legalitetsprincipen innebär inte minst att domstolarna har en grundläggande skyldighet att döma efter lag och andra föreskrifter. Det kan noteras att denna normbundenhet återfinns i den domared som varje domare måste avlägga innan han eller hon får tjänstgöra, 4 kap. 11 § rättegångsbalken, RB.

Grundvalen för domstolarnas självständighet och oberoende slås fast i regeringsformen. Således får ingen myndighet, och inte heller riksdagen, bestämma hur en domstol ska döma i ett enskilt fall eller hur en domstol i övrigt ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall, se 11 kap. 3 § RF. Bestämmelsen innebär att domstolarna inte får påverkas av myndigheter eller andra organ genom anvisningar eller motsvarande (Se Eka, Regeringsformen 11 kap. 3 §, Lexino 2024-01-01 [JUNO]).

Tillgången till ett effektivt rättsskydd av oberoende och opartiska domstolar räknas som en grundläggande beståndsdel i en rättsstat, och ett sådant krav gäller enligt ett flertal fri- och rättighetsdokument (se bl.a. art. 6.1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen, art. 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och art. 14 i FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter). Vidare har det inom ramen för internationellt samarbete tagits fram olika typer av vägledande dokument om domstolars och domares oberoende, såsom FN:s grundprinciper om domstolsväsendets oberoende från år 1985 (Basic Principles on the Independence of the Judiciary). I sammanhanget kan även nämnas t.ex. Europarådets rekommendation nr (2010) 12 om domares oberoende, skicklighet och ansvar.

En rättegång ska genomföras rättvist och inom skälig tid (2 kap. 11 § andra stycket RF och artikel 6.1 i Europakonventionen). Domstolarnas kärnuppgift är således att avgöra mål och ärenden på ett rättssäkert sätt. I det ingår vidare att domstolarna i sin verksamhet ska iaktta saklighet och opartiskhet i enlighet med 1 kap. 9 § RF. Detta innebär att rättegången ska uppfylla de rättssäkerhetsgarantier som traditionellt anses knutna till ett rättvist domstolsförfarande i såväl tvistemål och brottmål som förvaltningsmål. De grundläggande principerna för en sådan rättegång innefattar en rätt för en part att bli hörd inför domstolen och därmed få möjlighet att lägga fram sin sak. Även andra moment kan ingå i förfarandet för att det ska framstå som rättvist. (Se prop. 2009/10:80 s. 160 och bl.a. Bylander, SvJT 2017 s. 370.) Frågan om kravet på en rättvis rättegång är uppfyllt bedöms utifrån rättegången i dess helhet (se t.ex. NJA 2021 s. 970). Att rättegången ska genomföras inom skälig tid medför ett krav på domstolarna att också avgöra mål och ärenden på ett effektivt sätt.

4.2 Kort om domarens ställning och ansvar

För att säkerställa domstolarnas konstitutionella särställning enligt regeringsformen har ordinarie domare en särskild anställningstrygghet, de anställs med fullmakt (se 11 kap. 7 § RF och 3 § lagen [1994:261] om fullmaktsanställning). En anställning som lagfaren domare ställer genomgående höga krav. I tingsrätten ska det för varje mål och ärende vid varje tidpunkt finnas en ansvarig domare (15 § förordningen [1996:381] med tingsrättsinstruktion). En lagfaren domare är alltid ordförande vid huvudförhandlingen i brottmålen. I de flesta sådana förhandlingar består dock rätten av en lagfaren domare och tre nämndemän (1 kap. 3 b § RB). Ordföranden leder inte bara förhandlingen utan även den överläggning som därefter ska hållas. Han eller hon ska då gå igenom med nämndemännen vad rätten ska ta ställning till i målet och vilka rättsregler som gäller (30 kap. 7 § första stycket RB).

En domare som begår vissa fel i tjänsten kan bli föremål för såväl disciplinära sanktioner som straffrättsliga påföljder. För tjänstefel kan sålunda en domare dömas som uppsåtlig eller av oaktsamhet vid myndighetsutövningen genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften. Påföljden är böter eller fängelse i högst två år. (Se 20 kap. 1 § första stycket brottsbalken.)

4.3 Brottmålsdomen

4.3.1 Domens innehåll samt något om domslut och domskäl

Rätten beslutar under sin överläggning dom, som antingen avkunnas i korthet muntligen direkt efter en förhandling eller meddelas vid ett senare tillfälle (30 kap. 7 § andra och fjärde stycket RB). Det som rätten har bestämt ska under alla förhållanden redovisas i en skriftlig dom. I tingsrätten är det ordföranden, dvs. den lagfaren domaren, som utformar den skriftliga domen på sitt ansvar. Det finns inga närmare föreskrifter om detta men den ansvariga domaren ska givetvis se till att den skrivna domen är den dom som rätten beslutade vid överläggningen (se JO 2023 s. 90, dnr 124-2022).

De grundläggande kraven på en brottmålsdom framgår av 30 kap. 5 § första stycket RB. En sådan dom ska sålunda vara skriftlig och i skilda avdelningar ange

1. domstolen samt tid och ställe för domens meddelande,
2. parterna samt deras ombud eller biträden och den tilltalades försvarare,
3. domslutet,
4. parternas yrkanden och de omständigheter som dessa grundats på samt, i förekommande fall, åklagarens förslag till påföljd enligt 45 kap. 4 § andra stycket, och
5. domskälen med uppgift om vad som är bevisat i målet.

Domslutet innefattar de formella ställningstaganden som rätten beslutat i målet och innebär domstolens avgörande av den eller de sakfrågor som har varit uppe för prövning. Beslut som meddelas i samband med domen tas in i domslutet. Det är således i domslutet som det anges om exempelvis en tilltalad har dömts eller frikänts för ett visst brott, hur en viss gärning ska rubriceras och om en målsägande ska få skadestånd. Den ansvariga domaren måste därför noggrant

kontrollera att domslutet är korrekt och tydligt. Det är vidare som utgångspunkt domslutet som ligger till grund för verkställighet av en dom (jfr Ekelöf m.fl., Rättegång, Femte häftet [2024, version 9, JUNO], s. 299 f.).

Den strukturerade rapporteringen av ett avgörande i DiBa sker automatiskt när det meddelas eller, om det har avkunnats, när avgörandet upprättas. När det gäller domslutet är det fråga om bl.a. skuld, påföljd och utvisning (se 5 a § förordningen [2014:1085] om rättsväsendets informationshantering och Domstolsverkets föreskrifter [DVFS 2022:7] om de allmänna domstolarnas rapportering av dom och beslut i brottmål). Någon strukturerad rapportering av domskäl sker inte.

I *domskälen* ska domstolens motivering till utgången i målet finnas, dvs. till de formella ställningstagandena i domslutet. Domskälen ska innehålla såväl en bedömning av bevisningen som de rättsliga överväganden som rätten har gjort och kan därmed sägas vara en förklaring till domslutet. Däremot ska inga beslut framgå endast därigenom. Domskäl kan som huvudregel inte heller överklagas (se t.ex. NJA 1998 s. 693).

En dom ska som nämnts vara skriftlig. Den ska dessutom sättas upp särskilt och skrivas under av den eller de lagfarna domare som har deltagit i avgörandet. Även om underskriften inte är ett formkrav anses den vara en garanti för att domen överensstämmer med det som har beslutats. Om domen skrivs under elektroniskt, ska det göras med en sådan elektronisk underskrift som avses i artikel 3 i förordning (EU) nr 910/2014, i den ursprungliga lydelsen. Detta följer av 30 kap. 8 § RB. Varken kravet på skriftlighet eller på att ett avgörande ska sättas upp särskilt har ansetts utgöra hinder mot en digital hantering, men det senare kravet har bedömts i praktiken innebära att det ska vara en fristående och självständig handling. Tidigare underskriftskrav ansågs avse ”penna på papper” men genom en lagändring den 1 juli 2018 möjliggjordes sålunda elektronisk signering. (Prop. 2017/18:126 s. 25 f.) Sedan införandet av DiBa signeras brottmålsdomar på det sättet i tingsrätterna.

Domstolsverket har med stöd av 21 § förordningen (1996:271) om mål och ärenden i allmän domstol rätt att meddela föreskrifter om utformningen av tingsrätternas och hovrätternas domar och beslut i brottmål. I samband med införandet av DiBa ersattes tidigare reglering med bl.a. nu gällande Domstolsverkets föreskrifter (DVFS 2022:3) om registrering av mål och ärenden i tingsrätt. Enligt dessa ska mål och ärenden registreras i de verksamhetsstöd som Domstolsverket tillhandahåller och avgöranden i DiBa ska, liksom domsbevis, avräkningsunderlag och underlag för verkställighet, registreras enligt verksamhetsstödet anvisningar (5 och 22 §§). Vidare sägs det att funktioner där yrkande eller beslut kan anges i fritext endast får användas när yrkandet eller beslutet inte kan registreras på grund av att det saknas fast nomenklatur i verksamhetsstödet (27 §).

4.3.2 Fel i brottmålsdomar

Om en dom eller ett beslut innehåller någon uppenbar oriktighet till följd av rättens eller någon annans skrivfel, räknefel eller liknande förbiseende, får rätten enligt 30 kap. 13 § RB besluta om rättelse. Av samma bestämmelse följer att

om rätten av förbiseende har underlåtit att fatta ett beslut som skulle ha meddelats i samband med en dom eller ett slutligt beslut, får rätten komplettera sitt avgörande inom sex månader från det att avgörandet vann laga kraft. För att en rättelse ska få äga rum krävs att oriktigheten är uppenbar, något som exempelvis kan ta sig uttryck i en skillnad mellan domskäl och domslut. Rättelser ska tillämpas restriktivt (NJA 2023 s. 493).

Fel som inte kan rättas kan angripas genom att avgörandet överklagas. Om det finns krav på prövningstillstånd kan otydliga domskäl utgöra skäl för hovrätten att meddela sådant tillstånd (se 49 kap. 14 § 1, 2 och 4 RB, jfr NJA 2009 s. 590). Om domen har fått laga kraft, och alltså inte längre kan överklagas, kan den i särskilda fall undanröjas på grund av s.k. domvilla. Det kan vara fallet om en dom t.ex. är så oklar eller ofullständig att det inte framgår av den hur rätten har dömt i saken (59 kap. 1 § 3 RB). Bestämmelsen tar sikte på domslutet. Den avser inte bristfällig motivering i domskälen men de kan ha betydelse för att fastställa vad domslutet innebär (se Welamson & Munck, *Processen i hovrätt och Högsta domstolen, Rättegång VI* [2022, version 6, JUNO], s. 230).

4.3.3 Sekretess i domar

Domstolarnas domar och beslut är som utgångspunkt offentliga. En sekretessbestämmelse som gäller för en uppgift i ett mål eller ett ärende i en domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör att vara tillämplig i målet eller ärendet om uppgiften tas in i en dom eller ett slutligt beslut i samma mål eller ärende. Detta framgår av bestämmelsen i 43 kap. 8 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, och kallas offentlighetsdopet. En uppgift som tidigare har varit sekretessbelagd hos domstolen blir alltså som utgångspunkt offentlig om den tas in i domstolens slutliga avgörande. Detta gäller dock inte om domstolen i sitt avgörande har beslutat att sekretessbestämmelsen ska vara tillämplig även i fortsättningen (andra stycket). För det krävs att intresset av sekretess för uppgiften bedöms väga väsentligt tyngre än intresset av offentlighet (43 kap. 8 a § OSL).

När en part i ett brottmål har sekretesskyddade personuppgifter redovisade domstolarna tidigare vanligen uppgifterna i en s.k. partsbilaga till domen. En sådan bilaga skapades i Vera och ingick i rättens avgörande, men expedierades som regel inte. Om rätten inte förordnade om s.k. fortsatt sekretess för uppgifter i en partsbilaga blev de offentliga när domen meddelades (se JO 2021/22 s. 359, dnr 3562-2019). Förfaringssättet används fortfarande i tvistemål medan DiBa har en annan lösning.

4.4 Kort om Domstolsverkets uppdrag

Domstolsverket är en statlig förvaltningsmyndighet under regeringen med uppgift att bl.a. ge administrativt stöd och service åt de allmänna domstolarna. Bland verkets uppgifter ingår vidare att i administrativt hänseende leda och samordna domstolarnas verksamhet för att skapa förutsättningar för en rättssäker verksamhet och se till att den bedrivs effektivt samt att vara en drivande och stödjande kraft i utvecklings- och kvalitetsarbete. Verket ska dessutom arbeta för god samverkan mellan de myndigheter som verket tillhandahåller stöd och

service för samt med andra berörda myndigheter. Därutöver ansvarar Domstolsverket för utveckling av rättsinformation och fullgör uppgifter enligt rättsinformationsförordningen (1999:175). Allt detta framgår av 1 och 1 a §§ förordningen (2007:1073) med instruktion för Domstolsverket.

I sitt arbete ska Domstolsverket iaktta domstolarnas självständighet enligt regeringsformen (1 § instruktionen). En liknande skrivning för att understryka domstolarnas självständighet fanns redan när verket inrättades (se 3 § den numera upphävda förordningen [1975:506] med instruktion för Domstolsverket och prop. 1974:149 s. 27 f.).

5 Beslutet och avgränsningen av granskningen

Syftet med mitt initiativ har varit att granska Domstolsverkets införande av DiBa och hur det har tillgodosett domstolarnas självständighet och intresset av rättssäkerhet. Tonvikten i kartläggningen ligger följaktligen på förhållandena i oktober 2022 och hur systemet fungerade då. Jag har avgränsat beslutet till sådana påstådda brister som kan begränsa den enskilda domarens möjligheter att utforma domen, och då särskilt domslutet, inklusive vissa otillräckligheter i beslutsstödet. Vidare har jag tittat närmare på domens läsbarhet och det som kan påverka dess begriplighet. Utöver detta har jag ägnat ett särskilt avsnitt åt vissa principiella frågor som har att göra med det nya domsformatet, XML-filen.

Det kan noteras att bestämmelsen i 22 § Domstolsverkets föreskrifter (DVFS 2022:3) om registrering av mål och ärenden i tingsrätt – som bl.a. anger att avgöranden i DiBa ska registreras enligt verksamhetsstödets anvisningar – har ifrågasatts från några håll under utredningens gång utifrån dess omfattning och mer principiella utgångspunkter. Frågeställningen har visserligen beröring med mitt initiativ men jag finner inte tillräcklig anledning att analysera den närmare. Domstolsverket har inte heller fått tillfälle att bemöta synpunkterna särskilt. Jag kommer därför inte att göra några uttalanden om den saken.

5.1 Påtalade fel och brister i DiBa som sägs ha påverkat domarens möjligheter att utforma domen

Många av de kritiska synpunkter som framförts går ut på att det aktuella verksamhetsstödet i olika avseenden har begränsat domarens möjligheter att avfatta domens innehåll och utformning. Det har främst handlat om domsluts- och yrkandedelen i domen, som alltså i mycket stor utsträckning automatgenereras. Jag tar i det följande upp de påpekanden som jag bedömer ha störst betydelse i det avseendet. Vissa synpunkter har således lämnats åt sidan.

5.1.1 Konsumtionsdomar

En gärningsman döms inte alltid för samtliga brott som ett händelseförlopp i ett åtal kan innefatta. I stället kan domstolen bedöma att vissa gärningar eller brott är konsumerade genom att de anses ingå i ett brott som gärningsmannen döms för. I NJA 2017 s. 415 fastslog Högsta domstolen att den som har brukat narkotika som har utgjort del av ett eget innehav av samma narkotika ska dömas endast för det straffbara innehavet. Det straffbara bruket konsumeras därmed av innehavet. Frågan om konsumtion kan uppkomma i olika typer av situa-

tioner, exempelvis när en person utfört likartade upprepade handlingar; det förekommer då att hela händelseförloppet betraktas som ett brott (se Asp m.fl., Kriminalrättens grunder [2013, version 2, JUNO], Iustus Förlag, s. 459 f.).

Vid driftsättningen medgav DiBa inte två ställningstaganden för samma brottspåstående, vilket i vissa fall medfört problem vid s.k. konsumtionsdomar. I de fall domstolen beträffande ett konsumerat brott även har gjort ytterligare ett ställningstagande, exempelvis om domstolen bedömt att den åtalade gärningen också borde rubriceras på annat sätt än åklagaren har gjort gällande, har de dubbla ställningstagandena inte gått att redovisa korrekt i domslutet. Beroende på hur den enskilda domaren hanterat denna situation har felaktiga uppgifter genererats i antingen domslutet eller domens yrkandedel. För att illustrera problematiken har Göteborgs tingsrätt i sitt yttrande hänvisat till ett avgörande där rätten antecknat följande i domskälen:

Tingsrätten har, som framgår av domslutet, för ett stort antal gärningar dömt för narkotikasmugglingsbrott och ansett att åtalade narkotikabrott eller försök därtill som avsett samma narkotika ska ingå i, dvs. konsumeras av, det utdömda smugglingsbrottet. Tingsrätten har alltså inte även dömt för narkotikabrott eller försök därtill. I vissa av dessa berörda fall har tingsrätten rubricerat ned åtalade grova narkotikasmugglingsbrott till narkotikasmugglingsbrott av normalgraden. För sådana fall följer naturligtvis att även konsumerade brott rubriceras ned på motsvarande sätt. Detta har emellertid inte varit möjligt att göra i det digitala system, Diba, som tingsrätterna använder för brottmålsdomar. Bristerna i Diba innebär dock inte att nedrubricering för de konsumerade brotten inte har skett. Det kan tilläggas att konsumerade brott inte syns i belastningsregistret.

Av utredningen i ärendet framgår att problematiken har påtalats av många domstolar.

5.1.2 Hantering av alternativa yrkanden

En återkommande synpunkt från tingsrätterna har varit att hanteringen i DiBa av alternativa yrkanden, t.ex. i fråga om förverkande eller skadestånd, inte har varit godtagbar i alla situationer. I en av skrivelserna till Domstolsverket, som alltså också ingår i utredningen, har en tingsrätt framfört att om alternativa yrkanden hanteras strukturerat blir den ansvariga domaren tvungen att ta ställning till samtliga sådana yrkanden i DiBa, dvs. även yrkanden som inte har prövats eftersom de till följd av att ett förstahandsyrkande vunnit bifall inte längre gjorts gällande. Jag har tagit del av en dom där det förhållandet att ett i andra hand framställt skadeståndsyrkande avslogs förklarats så här i domskälen:

Mot bakgrund härav saknas anledning att pröva XX:s yrkande avseende ... som framställts i andra hand för det fall YY inte skulle få ersättning för dessa kostnader. Mot bakgrund av hur det nya digitala brottmålsavgörandet är utformat (DiBa) kan utgången endast bli ”avslås” i DiBa vilket tingsrätten inte har någon möjlighet att påverka.

Om domstolen inte hanterat de alternativa yrkandena strukturerat i systemet får detta i stället till följd att samtliga yrkanden som framställts i målet inte presenteras samlat i avsnittet Yrkanden. Det beror på att endast de yrkanden som förts in strukturerat återges där. Flera tingsrätter har ansett att det här är förvirrande och försvarar för läsaren att tillgodogöra sig domen. Det har påpekats att

det finns en särskild anledning till att systemet har utformats med yrkanden som ska hanteras strukturerat och att läsaren av en dom bör kunna hitta de som har framställts i målet under just avsnittet Yrkanden.

5.1.3 Partsställning och redovisning av personuppgifter

Om en person både misstänktes för ett brott och enligt åklagaren dessutom ansågs ha varit utsatt för ett annat brott samt då t.ex. krävde skadestånd, var det vid driftsättningen av DiBa inte möjligt att i redovisningen av partsställningen ange honom eller henne i bägge egenskaperna, dvs. som tilltalad och målsägande. Systemet medgav inte heller att en målsägande som endast biträdde åtalet – och alltså inte framställde något skadeståndsanspråk – sattes upp som part. Och i mål med en tilltalad som inte hade fyllt 18 år redovisades hans eller hennes vårdnadshavare som parter på förstasidorna i domen även om de inte var det. Inte i något fall kunde den ansvariga domaren göra en justering efter vad han eller hon bedömde vara riktigt.

Utöver detta har den ansvariga domaren inte kunnat bestämma i vilken ordning parter ska presenteras. Det har uppmärksammats som en särskild problematik i mål med många tilltalade (åtalade personer). Exempelvis kan en person som döms till böter redovisas före en annan som döms till ett långt fängelsestraff på förstasidorna. Och en vårdnadshavare som förpliktas att betala skadestånd solidariskt med sitt barn kan hamna före den unga tilltalade som döms för brottet.

I denna del bör det vidare uppmärksammas att DiBa vid driftsättningen fungerade på det sättet att vissa personuppgifter om parterna automatiskt redovisades i domslutet. Det var fråga om målsägandens personnummer och bostadsadress samt vissa uppgifter om tilltalad, såsom födelseförsamling, födelseän, födelseland och födelseort. Den ansvariga domaren hade inte någon möjlighet att ta bort eller annars redigera dessa uppgifter.

5.1.4 Skadeståndsbeslut

En förhållandevis stor del av de synpunkter som lämnats på utformningen av DiBa-domen har gällt möjligheterna att på ett klart och begripligt sätt formulera beslut om skadestånd. På grund av teckenbegränsningar och fasta formuleringar har det sedan driftsättningen varit svårt för den enskilda domaren att redovisa mer omfattande eller komplicerade skadeståndsbeslut i domen. Bristen ska ha varit särskilt framträdande i mål med många åtalspunkter och/eller skadeståndsanspråk eller där sådana krav har framställts gemensamt av flera parter eller mot flera motparter (s.k. solidariskt betalningsansvar). Det har förekommit fall där teckenbegränsningarna medfört att rättens ställningstagande i skadeståndsfrågan inte har kunnat anges i sin helhet under domslutet. I andra fall har de fasta formuleringarna fått till följd att en domare har valt att registrera ytterligare ett skadeståndsbeslut i domslutet genom fritextfunktionen, vilket lett till att domslutet innehållit två snarlika men inte identiska beslut i samma skadeståndsfråga.

Vidare har det påtalats att begränsningar i DiBa för med sig att domslutet blir otydligt när ett skadeståndsanspråk bifalls i vissa delar men ogillas i andra.

I stället för att den slutliga förpliktelsen då anges redovisas i domslutet två skilda beslut; dels att den tilltalade ska betala skadestånd till målsäganden med ett visst belopp, dels att målsägandens yrkande om skadestånd avslås. Eftersom det inte går att i domslutet närmare förtydliga vad avslagsbeslutet avser riskerar detta att göra domen oklar. Följande exempel illustrerar en enkel sådan situation:

Skadestånd

AA ska betala skadestånd till BB med 5 000 kr. Beloppet avser ersättning för kränkning.

BB:s begäran om skadestånd avslås.

En mer komplicerad situation kan illustreras enligt följande:

Skadestånd

B:s begäran om skadestånd avslås.

A ska betala skadestånd till B med 5 000 kr. A ska också betala ränta på beloppet enligt 6 § räntelagen (1975:635) från den ... tills betalning sker.

C:s begäran om skadestånd avslås.

A ska betala skadestånd till C med 5 000 kr. A ska också betala ränta på beloppet enligt 6 § räntelagen (1975:635) från den ... tills betalning sker.

A ska betala skadestånd till B med 5 000 kr. A ska också betala ränta på beloppet enligt 6 § räntelagen (1975:635) från den ... tills betalning sker. Betalnings- ansvaret är solidariskt med D.

A ska betala skadestånd till B med 150 kr. A ska också betala ränta på beloppet enligt 6 § räntelagen (1975:635) från den ... tills betalning sker.

B:s begäran om skadestånd avslås.

Domstolarna har även påtalat svårigheter att formulera överskådliga och begripliga beslut om komplicerade ränteberäkningar.

5.1.5 Hänvisning till lagrum

Utifrån de ställningstaganden som den enskilda domaren gör till de enskilda korten redovisar systemet automatiskt vissa lagrum (bestämmelser) i domslutet. En sådan bestämmelse är 29 kap. 7 § första stycket brottsbalken, som säger att när någon har begått brott innan han eller hon fyllt tjuogoett år, ska hans eller hennes ungdom beaktas särskilt vid straffmätningen. Där sägs vidare att rätten då får döma till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brottet.

DiBa har alltsedan driftsättningen varit utformat på det sättet att i mål där den tilltalade är underårig ”tillfrågas” domaren vid färdigställandet av domen om den tilltalades ungdom har beaktats vid straffmätningen. För att ungdomspåföljderna över huvud taget ska bli valbara i systemet krävs att domaren svarar ja på den frågan, varvid 29 kap. 7 § första stycket brottsbalken automatiskt anges i domslutet. Domaren kan inte påverka detta. Beroende på bedömningen av tillämpligheten av lagrummet har vissa domare i domskälen angett att bestämmelsen, trots hänvisningen i domslutet, inte har tillämpats. I en dom har rätten anmärkt följande:

Lika med vad åklagaren och försvararen har anfört finner tingsrätten att påföljden bör bestämmas till ungdomsvård. Åtgärderna enligt vårdplanen ska vidtas med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om

vård av unga. (Oaktat vad som är angivet i domslutet tillämpar tingsrätten inte straffmättningsregeln i 29 kap. 7 § första stycket brottsbalken vid påföljdsvalet – i förevarande fall i praktiken valet mellan dagsböter och ungdomsvård – utan det är utformningen av det nyss av Domstolsverket införda digitala domskrivningsverktyget Digitalt brottnålsavgörande som tvingar rätten att göra det (jfr 11 kap. 3 § första punkten in fine regeringsformen).)

Andra domare har valt att ange den beslutade påföljden utan återopande av 29 kap. 7 § första stycket brottsbalken genom att använda en fritextfunktion i systemet. Vid det senare alternativet har påföljden inte vidare rapporterats automatiskt till berörda RD-myndigheter.

5.1.6 Tvångsmedelsbeslut

Flera domstolar har framhållit att beslutsstödet i DiBa för vissa tvångsmedelsbeslut var bristfälligt vid införandet. Det saknades t.ex. flera beslut om *häktning*. Sålunda fanns det inte något alternativ för beslut om häktning när påföljden bestämdes till rättspsykiatrisk vård, och när en sådan standardtext senare infördes i systemet blev den inte korrekt. I oktober 2022 fanns det inte heller något rättsligt anpassat alternativ i DiBa för häktningsbeslut i de fall den tilltalade dömdes till en månads fängelse; det saknades en standardtext som begränsade beslutet att gälla som längst till dess fängelsestraffet skulle ha varit verkställt.

Även för *andra slags tvångsmedel* ska DiBa ha utgjort ett otillräckligt beslutsstöd, särskilt i fråga om beslag och förverkande. *Södertörns tingsrätt* har fört fram att Vera hade standardtexter för förverkandebeslut som helt saknades i DiBa, vilket innebar en ökad risk för felaktigheter. *Göteborgs tingsrätt* har poängterat att beslagshanteringen i DiBa fortfarande behöver skötas manuellt, vilket är en av anledningarna till att systemet uppfattas som arbetskrävande.

Såväl *Hovrätten över Skåne och Blekinge* som *Hovrätten för Västra Sverige* har beskrivit att det sedan DiBa infördes är förhållandevis vanligt att förordnande om att beslaget ska bestå saknas i underrätternas beslut om förverkande. Detta har t.ex. hanterats genom att hovrätten kontaktat berörd tingsrätt, som i vissa fall har beslutat om rättelse.

5.1.7 Domstolsverkets remissvar

Domstolsverket har bekräftat problematiken med konsumtionsdomar och förklarat att den inte uppmärksammades före driftsättningen. Verket har menat att domaren tills vidare får hantera situationen på något av följande två sätt. Den ansvariga domaren kan välja att justera den strukturerade åtalsinformationen, dvs. justera åklagarens yrkande till den rubricering som rätten har kommit fram till vid överläggningen. Det medför att domslutet blir korrekt men yrkandet redovisas på ett felaktigt sätt i domen. Alternativt kan domaren låta bli att rubricera om det konsumerade brottet vid färdigställandet av domen i systemet, med följd att informationen i domslutet då blir felaktig. Enligt Domstolsverket kan ett förtydligande av felaktigheten göras i domskälen. Om den enskilda domaren inte godtar något av detta kan han eller hon i stället upprätta domen som ett s.k. "Övrigt brottnålsavgörande" i Vera, dvs. helt i fritext. Det får dock till följd att övriga RD-myndigheter manuellt behöver registrera avgörandet i sina system i ett senare skede.

När det gäller *alternativa yrkanden* har Domstolsverket i stort sett endast konstaterat att användare är hänvisade till att ange dem antingen i gärningsbeskrivningen eller i domskälen. Verket har upplyst att en verksamhetsanalys av hur DiBa kan anpassas för alternativyrkanden kommer att genomföras när vidareutvecklingen av skadeståndsdelen är klar.

Domstolsverket har även bekräftat de påtalade problemen med att ange korrekta *partsställningar m.m.* i DiBa. Vid tiden för det andra remissvaret i december 2023 pågick en vidareutveckling av DiBa som skulle möjliggöra att ange en målsägande som endast biträder åtalet under Parter. Verket har vidare förklarat att det sedan november det året är möjligt att i förekommande fall ange en person som både tilltalad och målsägande samt att problemet med redovisningen av vårdnadshavare åtgärdades ett par månader tidigare.

I fråga om redogörelsen av *parternas personuppgifter* i domen har Domstolsverket upplyst följande. Skälet till att alla dessa uppgifter automatiskt flöt in i pdf-versionen av domen vid driftsättningen av DiBa var att de är obligatoriska att rapportera till övriga RD-myndigheter enligt myndighetsinterna överenskommelser. Drygt tre veckor efter driftsättningen togs dock målsägandens personnummer bort från pdf-versionen av domen och någon månad senare även de tidigare nämnda uppgifterna om den tilltalade. Uppgifterna fanns emellertid kvar i XML-filen ytterligare en tid. Sedan september 2023 återfinns inte någon av de berörda uppgifterna i vare sig XML-versionen eller pdf-versionen av domen. Uppgifterna rapporteras istället till berörda myndigheter genom separata rapporteringshandlingar, som inte signeras av domaren.

Domstolsverket har förklarat att *vissa lagrum* (bestämmelser) ska rapporteras till RD-myndigheterna i enlighet med överenskommelser mellan myndigheterna. Tidigare framgick lagrummen av föreskrifter men de genereras nu automatiskt av verksamhetsstödet, enligt verket för att hjälpa användaren att inte missa lagrum som ska rapporteras. Domstolsverket har vidare anfört följande. Utgångspunkten var att bestämmelsen i 29 kap. 7 § första stycket brottsbalken alltid ska beaktas när den tilltalade är under 21 år och därför utformades DiBa på det sättet att ungdomspåföljderna blir valbara först om domaren bekräftar att bestämmelsen har tillämpats. Efter driftsättningen har det dock uppmärksammats att domstolarna relativt ofta valt ett fritextalternativ för att registrera ungdomspåföljder, något som skulle kunna förklaras av att domare har olika uppfattningar om när bestämmelsen är tillämplig. Det pågår en analys av om funktionaliteten kring ungdomspåföljderna bör ändras, t.ex. genom att lagrummet görs valbart.

I fråga om hanteringen av komplicerade *skadeståndsbeslut* i DiBa har Domstolsverket sagt sig ha förståelse för kritiken och upplyst att det redan före driftsättningen var känt att funktionaliteten inte fungerade tillfredställande. På grund av nödvändiga prioriteringar i projektet var detta emellertid inte möjligt att åtgärda men det pågår ett arbete med att förbättra funktionaliteten även i denna del.

Domstolsverket har bekräftat att vissa *häktningsbeslut* saknades vid driftsättningen av DiBa, men har understrukit att några alternativ lades in i verksamhetsstödet under december 2022 och att justeringar i formuleringar har ägt rum därefter. Sedan november 2023 finns en valbar beslutstext om att ett beslag

ska bestå, vilket domaren får fram genom att klicka i en ruta. Precis som i andra delar där domstolarna haft synpunkter på bristande valmöjlighet har verket fört fram att det alltid har funnits möjlighet att formulera häktningsbeslut i fritextfält. Om en domare ansett att en viss dom över huvud taget inte har kunnat hanteras i DiBa ska det ha varit möjligt att välja ”Övrigt brottmålsavgörande” i Vera och skriva hela brottmålsdomen i fritext.

5.2 Uttalanden om fel och brister som har påverkat domarens möjlighet att utforma domen

I min granskning har det varit av särskild betydelse att undersöka i vad mån verksamhetsstödet DiBa är förenligt med rättegångsbalkens regler om brottmålsdomen och huruvida systemet har begränsat domarna i fråga om utformningen av domslutet (se framför allt 30 kap. 5 § första stycket RB). Som framgår under de rättsliga utgångspunkterna är det just i domslutet de olika slutsatserna redovisas av det som rätten har kommit fram till vid sin prövning av olika sakfrågor. Det är också domslutet som ligger till grund för verkställighet. Givetvis ska uppgifterna i domslutet överensstämma med de bedömningar och slutsatser som anges i domskälen. Det är därför av central betydelse att domslutet är korrekt avfattat och stämmer överens med vad rätten har beslutat i målet. Ytterst handlar det här om domstolarnas oberoende och den enskilda domarens möjlighet att självständigt kunna utöva sitt ämbete (se 11 kap. 3 § RF).

Av de brister som påtalats från tingsrättshåll tar jag först upp det som är utrett om *s.k. konsumtionsdomar*. Rent allmänt har det handlat om att rätten varit förhindrad att t.ex. omrubricera ett brott som bedömts konsumerat, vilket beror på att DiBa inte medger mer än ett ställningstagande per brottspåstående. De alternativ som Domstolsverket har presenterat för att komma runt problematiken är enligt min uppfattning häpnadsväckande. Enligt dessa kan den ansvariga domaren antingen justera åklagarens gärningspåstående på ett sätt som inte stämmer överens med yrkandet eller låta bli att omrubricera det konsumerade brottet i systemet. Båda alternativen är rättsligt inkorrekta, men det senare förslaget på ”lösning” är särskilt anmärkningsvärt. Som verket noterat får det alternativet följderna att informationen i själva domslutet blir felaktig. Även med beaktande av att det som i domslutet anges om ”brott som bedöms ingå i ett annat brott” inte är något som rapporteras till belastningsregistret är detta allvarligt. Domslutet ska som jag nyss har framhållit överensstämma med det som rätten har beslutat om vid sin överläggning. Att på det här sättet hänvisa ansvariga domare till att vidta rättsligt direkt felaktiga åtgärder på sitt tjänsteansvar är naturligtvis helt oacceptabelt. Utöver att det framstår som förvånande att problemet inte uppmärksammades tidigare är det djupt otillfredsställande att problemet såvitt jag känner till fortfarande inte har åtgärdats.

En annan problematik rör *alternativa yrkanden*. DiBa förutsätter alltså att domarna ska ta ställning till ett antal frågor vid upprättandet av domslutet, dvs. hantera alla de ”kort” som det enskilda målet innehåller i systemet. Domen kan inte färdigställas förrän samtliga kort har hanterats. Det innebär att om alternativa yrkanden registreras strukturerat i systemet blir domaren vid skapandet av domen tvungen att ange ställningstaganden även till sådana alternativa yrkanden som faktiskt inte har prövats, ställningstaganden som också återges i domslutet.

Särskilt hanteringen av s.k. artskilda alternativa yrkanden vållar problem, exempelvis när det i första hand har framställts ett yrkande om att tingsrätten ska fastställa att en målsägande har bättre rätt än den tilltalade till viss i beslag tagen egendom och i andra hand att egendomen ska förverkas. Man kan också tänka sig att en målsägande i första hand yrkat att tingsrätten ska fastställa att han eller hon har bättre rätt än den tilltalade till viss i beslag tagen egendom, i andra hand krävt skadestånd motsvarande värdet av den aktuella egendomen. Om tingsrätten i dylika situationer bifaller förstahandsyrkandet om bättre rätt till egendomen kan det med fog ifrågasättas om tingsrätten ska ta ställning till andrahandsyrkandet. Enligt min mening är det i en sådan situation processuellt mycket tveksamt att i domslutet ange att detta lämnas utan bifall, eftersom någon sådan prövning egentligen inte har skett. Om det ändå görs kan man hävda att domslutet inte är korrekt. Liknande svårigheter som nu beskrivits kan uppkomma om ett förverkandeyrkande framställts på olika grunder.

Det har framkommit i ärendet att alternativa yrkanden, i vart fall sådana av samma slag, många gånger hanteras av tingsrätterna på det sättet att endast det i första hand framställda yrkandet registreras strukturerat i systemet. Därmed avkrävs inte heller domaren ställningstaganden till alternativyrkandena när han eller hon färdigställer domen. Men en sådan hantering medför att yrkandena i målet inte redovisas samlat i domen under avsnittet Yrkanden, som är låst och endast anger de som har förts in strukturerat i systemet. Hanteringen får således som konsekvens att yrkandena inte redovisas samlat i en skild avdelning i domen på det sättet som rättegångsbalken anger (se 30 kap. 5 § första stycket 4).

Många av de brister som påtalats om *skadeståndsbeslut* är bekymmersamma. Särskilt medför DiBa:s konstruktion att besluten när en målsägandes skadeståndskrav delvis bifalls och delvis avslås, formuleras på ett sätt som innebär en uppenbar risk för att parter missförstår hur domstolen beslutat. Den enskilda domaren ska naturligtvis kunna formulera beslut så att det blir både rättsligt korrekt i enlighet med den förpliktelse som rätten kommit fram till och begripligt för parterna. I utredningen finns exempel på att domare uppenbarligen har ansett att det funnits behov att i domskälen – utöver bedömning och motivering – förklara hur skadeståndsbeslut i komplicerade fall utformats i domslutet (själva förpliktelsen).

Jag noterar vidare att det vid driftsättningen funnits en teckenbegränsning i dialogen för skadeståndsbeslut. Det har i vissa fall lett till att det fullständiga beslutet inte fått plats i domslutet. Domstolsverket har inte närmare resonerat kring dessa påståenden. Bristerna i DiBa i denna del är enligt min mening anmärkningsvärda. Som en konsekvens redovisas inte domslutet samlat i en skild avdelning i domen i *enlighet med rättegångsbalken* (se 30 kap. 5 § första stycket 3).

Bland övriga brister som har redovisats i det föregående avsnittet är vad som är utrett om ordningen som rör *bestämmelsen i 29 kap. 7 § första stycket brottsbalken* allvarlig. Något tillspetsat kan sägas att DiBa tvingar fram ett åberopande av lagrummet för att de s.k. ungdomspåföljderna över huvud taget ska kunna väljas vid färdigställandet av domslutet. Domaren kan alltså inte fritt skriva dom. Resonemanget från Domstolsverkets sida ger enligt min mening här uttryck för såväl en otillräcklig förståelse för rättsliga överväganden vid

påföljdsbestämningen för unga lagöverträdare som en bristande respekt för domarnas självständighet. Det är förstås upp till varje enskild domare att avgöra vilket lagrum han eller hon tillämpar i sitt dömmande.

Straffprocessuella tvångsmedel medger på olika sätt inskränkningar i enskildas fri- och rättigheter. Av rättssäkerhetsskäl är det därför centralt att frågor om användning av sådana tvångsmedel handläggs på ett korrekt sätt, i synnerhet när det gäller beslut om frihetsberövande (se t.ex. NJA 2016 s. 453 samt JO 2003/04 s. 127, dnr 2513-2002, och JO:s beslut den 6 november 2014, dnr 6055-2013). Om den som döms för brott är häktad, ska rätten enligt 24 kap. 21 § RB pröva om han eller hon ska stanna kvar i häkte till dess domen vinner laga kraft. Och när rätten avgör ett mål där beslag förekommer ska domstolen pröva om beslaget fortfarande ska bestå. Detta framgår av 27 kap. 8 § femte stycket RB. Om rätten försummar att i domen uttala sig om ett beslag anses det ha förfallit (se Lindberg, *Straffprocessuella tvångsmedel* [2022, version 5, JUNO], s. 511). När en domstol i samband med avgörandet av ett brottmål beslutar om förverkande av beslagtagna egendom ska förverkandebeslutet därför förenas med ett uttryckligt förordnande om att beslaget ska bestå.

De synpunkter som förts fram i denna del gäller i huvudsak inte faktiska begränsningar i vilka beslut som är möjliga att formulera i DiBa. I stället är det fråga om att systemet har ansetts utgöra ett otillräckligt beslutsstöd. Som jag nyss framhållit berörs den enskildes rättssäkerhet i påtaglig grad vid beslut om tvångsmedel. Det betyder i sin tur att det ställs höga krav på dem som prövar och fattar sådana beslut. Självfallet behöver ett digitaliserat beslutsstöd utformas med hänsyn till det. Jag är mycket förvånad över att DiBa inledningsvis saknade vissa alternativ för tvångsmedelsbeslut, varav några får beskrivas som vanliga.

I min tidigare redogörelse finns även andra påstådda fel och brister som har lyfts av domstolarna, bl.a. att det vid driftsättningen inte gick att ange korrekta partsställningar. Domstolsverket har här i allt väsentligt bekräftat hur systemet fungerade vid driftsättningen. I utredningen har ytterligare bristfälligheter påtalats, t.ex. att teckenbegränsningar ska ha begränsat möjligheten att formulera andra beslut såsom förordnanden om sekretess. Det finns inte tillräckliga skäl att närmare bedöma och gå in också på dessa delar. Jag kan dock konstatera att felen och bristerna i verksamhetsstödet sedda i sin helhet har inneburit svårigheter för den ansvariga domaren att i vissa situationer formulera det domslut som rätten bestämt eller annars utforma domen. Och det har alltså varit fallet i flera och delvis helt centrala avseenden. Dessutom är det är alldeles tydligt att det har funnits särskilda utmaningar i de större brottmålen.

5.3 DiBa-domens läsbarhet och begriplighet

En övergripande synpunkt som förts fram är att många avgöranden som genereras i DiBa är svårlästa och överblickbara. Den iakttagelsen har även de två hovrätterna som yttrat sig i ärendet gjort. Domar som omfattar flera brottsmisstankar eller parter liksom de som behandlar komplicerade skadeståndsanspråk har ansetts särskilt svårtillgängliga. Tingsrätterna har dessutom uttryckt en mängd kritiska åsikter om DiBa-domens layout vid införandet och menat att

sättet som såväl yrkanden som domslutet presenterats har försvårat förståelsen av avgörandet.

5.3.1 Domslut i mål med många brottsmisstankar

Domar som upprättas i det nya verksamhetsstödet redovisar som regel varje enskilt brott på en egen rad. Det gäller oavsett antal brott och även om de har samma benämning. Ordningen innebär därmed – så som har exemplifierats av *Södertörns tingsrätt* – att om den tilltalade döms för 140 fall av bidragsbrott redovisas vart och ett av dessa på tillsammans 140 rader. Samma sak gäller vid ogillande (avslag) av flera åtalspunkter avseende brott med samma benämning. Tidigare redovisades sådana brott vanligen samlat med uppgift om antal och under vilken tidsperiod brotten hade begåtts, eller påstods ha begåtts. I exemplet från Södertörns tingsrätt hade det följaktligen i stället kunnat stå endast ”bidragsbrott 2022-01-01–2023-01-01 (140 tillfällen)”.

5.3.2 Presentationen av yrkanden

I DiBa genereras yrkandedelen automatiskt utifrån den strukturerade information som finns registrerad i systemet. Det är alltså inte längre möjligt för den ansvariga domaren att vid domskrivningen fritt redigera de framställda yrkandena och presentationen av dessa. Domaren kan inte heller välja att ange åklagarens yrkanden genom att enbart hänvisa till stämningensansökan som en bilaga, vilket tidigare inte sällan förekom. Även i detta avseende ska den enskilda domaren ha blivit betydligt mer bunden av verksamhetsstödet än tidigare. Det har framförts att avsnittet med yrkanden kan bli mycket långt och svåräst, i synnerhet om målet är av större omfattning. De beskrivningar och invändningar som påtalats i fråga om svårigheter att formulera vissa beslut om skadestånd i domslutet återkommer när det gäller utrymmet att presentera mer komplicerade skadeståndsyrkanden på ett begripligt sätt.

Som exempel på problematiken med oöverskådliga yrkanden kan nämnas en dom som har uppmärksammats under utredningen. Målet avsåg flera tilltalade och ett stort antal åtalspunkter. Redovisningen av yrkandena uppgick till 38 sidor i domen. Tingsrätten ansåg det nödvändigt att för läsbarhetens skull på nytt presentera yrkandena och gjorde det löpande i domskälen, och anmärkte samtidigt att det som framgick under rubriken ”Yrkanden” inte utgjorde en del av domen:

Sedan den 3 oktober 2022 har tingsrätten att använda ett system för digitala brottmålsavgöranden som Domstolsverket tillhandahåller. Systemet, som implementerats vid alla Sveriges domstolar utan föregående pilotprojekt, innehåller dessvärre brister som påverkar domstolens möjligheter att återge yrkanden samt utforma domslut och domskäl på ett överskådligt och tillfredställande sätt. Tingsrätten beklagar detta. Yrkandena har därför återgetts i sin helhet nedan i samband med åtal ... och övriga stämningensansökningar. Vad som framgår ovan under rubriken ”Yrkanden” utgör inte en del av tingsrättens dom. Tingsrätten beklagar att det digitala brottmålsavgörande som Domstolsverket tillhandahåller omöjliggör för tingsrätten att presentera domen på ett läsvänligt sätt.

Det har vidare påtalats att när flera personer åtalas för att ha begått brott, både gemensamt och var för sig, förekommer det att yrkanden redovisas på ett

missvisande sätt. Presentationen kan då ge intrycket av att det sammanlagda antalet påstådda brott är större än vad som faktiskt är fallet. Inte heller detta kan den ansvariga domaren påverka. En dom från *Eksjö tingsrätt* illustrerar problematiken:

Under "Yrkanden" har verksamhetsstödet angett att åklagaren har begärt att XX och YY ska dömas för grov skadegörelse (antal brott:2) och att dessa två ska dömas för skadegörelse (antal brott:10). Tingsrätten konstaterar att åklagaren har begärt att var och en av XX och YY ska dömas för ett fall av grov skadegörelse ... som de enligt åklagarens mening har utfört gemensamt och i samförstånd, även med andra. Åklagaren har därutöver begärt att de ska dömas för ett fall av skadegörelse ... som de enligt åklagarens mening har utfört gemensamt och i samförstånd och att XX därutöver ska dömas för ytterligare åtta fall av skadegörelse. Det är alltså på detta sätt som angivandet av antalet brott under rubriken Yrkanden ska förstås.

Liknande otydligheter har under utredningen uppmärksamats i andra domar.

5.3.3 Domstolsverkets remissvar

Problemet med svåröverskådlighet vid många brottsmisstankar var känt för Domstolsverket vid driftsättningen av DiBa. Det ansågs dock att den funktionalitet som fanns var tillräckligt bra eftersom den innebar en korrekt redovisning av brotten i såväl yrkandedelen som domslutsdelen. Det förhållandet att varje brott redovisas på en egen rad i DiBa-domen har att göra med skyldigheten för Sveriges domstolar att strukturerat rapportera uppgifter om brott till RD-myndigheterna och att domaren ska kunna se vilka uppgifter som rapporteras.

I samband med testningen av DiBa inför driftsättningen konstaterade Domstolsverket att systemet fungerade väl för mindre och medelstora mål men att det troligtvis inte skulle fungera helt tillfredsställande i större mål, t.ex. för dem med ett stort antal åtalpunkter. Detsamma förutsågs för mål med många och/eller komplexa yrkanden om beslag och skadestånd. Enligt verket finns det således en medvetenhet om utmaningarna med att uttrycka och presentera komplicerade yrkanden på ett lättbegripligt sätt. Det pågår ett arbete med att införa en möjlighet att friare formulera yrkanden i DiBa. För att åstadkomma en mer överskådlig dom fortlöper analysarbetet även när det gäller möjligheten att manuellt sortera brott, skadeståndsbeslut och yrkanden. Verket planerar att genomföra ändringar under 2024.

Det har framgått av såväl Domstolsverkets remissvar som presentationen vid JO:s besök i september 2023 att projektets ursprungliga vision var att brottmålsdomen skulle vara helt digital och läsas på det sättet. Det bestämdes tidigt att originalet av en dom skulle utgöras av en XML-fil, som domaren skulle signera med sin elektroniska underskrift. Tanken från verkets sida var att domstolarna och användarna skulle övergå till att betrakta en dom som en informationsmängd i en datafil snarare än ett traditionellt dokument. Det primära syftet med en XML-fil är inte att vara läsvänlig för parter eller andra användare utan att vara indata till system som exempelvis kan omvandla informationen i filen till en läsbar text. Om domen var i XML-format öppnades vidare en möjlighet att presentera domen på ett mer läsvänligt sätt i digitala medium, såsom mobiltelefoner och läsplattor, jämfört med en pdf-fil. I takt med att bl.a. projektets

styrgrupp och den ena referensgruppen ställde nya krav på projektet utvecklades emellertid pdf-avskriften av domen. Detta arbete påbörjades dock på ett sent stadium, vilket medförde att det inte var möjligt att åstadkomma en pdf-avskrift som motsvarade verksamhetens krav fullt ut. Domstolsverket har upplyst om att en ny layout för DiBa-domen infördes i november 2023 och förklarat att domstolarna gett mycket positiv återkoppling på den.

5.4 Uttalanden om DiBa-domens läsbarhet och begriplighet

Sveriges domstolar har under en längre tid bedrivit ett arbete för att göra domar mer lättlästa och begripliga. Startskottet för de mer samlade insatserna var Förtroendeutredningens betänkande Ökat förtroende för domstolarna – strategier och förslag (SOU 2008:106). Utredningen kartlade hur domstolarnas kommunikation fungerade inom tre områden: bemötandet i domstolarna, domskrivningen och kontakterna med medierna. I sitt betänkande lämnade utredningen underlag och flera förslag för fortsatt kvalitetsarbete. Representanter för domstolarna och Domstolsverket tog därefter fram såväl strategier som handlingsplaner och annat stöd i syfte att nå förbättringar inom de tre nämnda områdena. Fortfarande ingår ett kontinuerligt arbete med bl.a. bemötande- och domskrivningsfrågor, och det som kallas processuell rättvisa, som ett naturligt inslag i enskilda domstolars verksamhet. Ambitionen är förstås att domar och beslut ska vara enkla att ta till sig, framför allt för parterna men även för andra aktörer såsom medierna och allmänheten.

Det här är givetvis mycket angeläget. Som nämnts under de rättsliga utgångspunkterna ligger det i begreppet rättvis rättegång i 2 kap. 11 § andra stycket RF att vissa rättssäkerhetsgarantier iakttas som traditionellt anses vara knutna till ett rättvist domstolsförfarande. Den enskildes möjlighet att förstå en process och tillvarata sina rättigheter är en del av rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 Europakonventionen (se Danelius m.fl., Mänskliga rättigheter i europeisk praxis [2023, version 6, JUNO] s. 354 f.). Det är självklart att detta innefattar att domen är begriplig för dem som berörs av den.

Läsbarheten av en dom och möjligheten för den enskilda parten att ta till sig rättens resonemang och ställningstaganden är alltså i sig en rättssäkerhetsfråga. JO har tidigare framhållit att utformningen av en dom inte får vara sådan att den blir oöverskådlig eller det framstår som oklart vad domstolen behandlat och dömt över, liksom att avgörandet bör koncentreras till det som den enskilda målet kräver (se t.ex. JO 2013/14 s. 72, dnr 592-2012 m.fl., JO 2015/16 s. 79, dnr 386-2015, JO 2016/17 s. 69, dnr 3005-2015, och JO 2022/23 s. 70, dnr 7954-2021).

Ett stort antal brottmålsavgöranden har ingått i utredningen i det här ärendet. Jag har stor förståelse för de synpunkter som förts fram på DiBa-domens läsbarhet och begriplighet. Det är som jag ser det uppenbart att exempelvis det förhållande att varje enskilt brott av samma slag numera redovisas på en särskild rad utan numrering bidrar till att domsluten blir tunga och svårlästa när målet rör många åtalpunkter. Det förekommer domar där sådana uppräkningslöper sida upp och sida ned. En annan svårighet finns vid presentationer av yrkanden i mål där flera personer är åtalade för brott; det finns en uppenbar risk

att det kan vara svårt att förstå t.ex. hur många brottsmisstankar som görs gällande beträffande var och en. Det kan diskuteras om det här sistnämnda egentligen mer utgör en brist i verksamhetsstödet, men jag nöjer mig med att konstatera att redovisningen i vart fall kan försvåra för läsaren att ta till sig domens innehåll.

DiBa uppvisar ett flertal liknande brister när det gäller att ange såväl yrkanden som beslut om skadestånd, särskilt i mer komplicerade fall. Det är anmärkningsvärt att teckenbegränsningar i systemet i vissa situationer hindrar redovisningen av fullständiga beslut i domslutet. Jag kan inte dra någon annan slutsats än att DiBa på ett relativt allvarligt sätt begränsat den enskilda domarens möjlighet att presentera skadestandsfrågorna enkelt och klart.

Det har på ett mer övergripande plan förts fram starka invändningar mot hur yrkandena presenteras i omfattande domar. Jag har tagit del av domar där avsnittet med yrkanden måste beskrivas som rent svårtillgängligt även för den som har professionell erfarenhet av brottmål. Det ligger nära till hands att tro att det är ännu svårare för den som saknar den erfarenheten. En domare som vill presentera yrkandena mer överskådligt eller med ett enklare språk kan i och för sig skriva om yrkandena och lägga dem under en egen rubrik i den del av domen som kan redigeras fritt. I min utredning har det förekommit exempel på domar med dubbla redovisningar. Att ha med två versioner av i sak samma yrkanden kan dock medföra att innebörden framstår som olika och därmed att domen ändå inte blir mer begriplig.

Efter driftsättningen och så även inom ramen för detta ärende har det därutöver framförts en mängd kritiska synpunkter på DiBa-domens layout. Det har handlat om bl.a. typsnitt, radavstånd och sidbrytningar. För mig framstår det som givet att dessa aspekter tillsammans med strukturen och presentationen i en dom har betydelse för begripligheten och läsbarheten. Om man läser en brottmålsdom i ett något mer komplicerat mål från tiden före oktober 2022 och jämför den med en motsvarande dom genererad i DiBa vid driftsättningen, är det svårt att ha någon annan uppfattning än att den senare är betydligt mer svårsläst också med avseende på grundutformningen och layouten. Jag skulle tro att utseendet av den nya brottmålsdomen emellanåt kan ha lett till svårigheter för parter och ombud att enkelt ta till sig hur en domstol dömt.

Jag vill tillägga att en välstrukturerad dom med begripliga fasta formuleringar för domslut och yrkanden också är en förutsättning för att den ansvariga domaren ska kunna kontrollera att domen stämmer överens med vad rätten har beslutat vid överläggningen i det enskilda fallet. Det är uppenbart att ett verksamhetsstöd som innebär att t.ex. hundratals enskilda brott redovisas på hundratals rader i domslutet inte heller precis är ägnat att underlätta för den enskilda domaren i detta avseende. Att domen är klar och överskådlig har givetvis dessutom betydelse för den överinstans som ska pröva en tingsrättsdom.

Domens läsbarhet och begriplighet har en avgörande betydelse för att var och en ska förstå vad domstolen har dömt över och hur den kommit till sina slutsatser. Detta är centralt för att den enskilde ska kunna tillvarata sin rätt. Systemet för det digitala brottmålsavgörandet som driftsattes i oktober 2022 har emellertid enligt min mening i det här avseendet inte tillräckligt beaktat intresset av rättssäkerhet. Det är vidare förvånande att Domstolsverket vid

utvecklingen av DiBa inte i större utsträckning tagit vara på det omfattande klarspråksarbete som de allmänna domstolarna har lagt ned genom åren.

5.5 Det digitala avgörandet och angränsande frågor

En principiell nyhet med DiBa är att verksamhetsstödet innehåller funktionalitet för att skapa en elektronisk dom. Som redovisats förekommer domen dels i form av en XML-fil, dels i form av en eller flera pdf-filer. XML-formatet möjliggör den strukturerade vidarerapporteringen av uppgifter och är inte primärt avsett för läsning. Pdf-versionen är däremot avsedd för parter och andra som har ett intresse av domen. Versionen innehåller en upplysning att det är fråga om en avskrift av en elektronisk originalhandling.

Vid driftsättningen rådde osäkerhet i flera avseenden som har att göra med XML-filen och det förhållandet att det numera finns flera versioner av rättens avgörande innebar en del utmaningar och nödvändiga anpassningar för tingsrätterna. Två saker som särskilt har lyfts fram i utredningen är vissa sekretessfrågor samt hur rättelser av DiBa-domar går till.

5.5.1 Sekretessfrågor

Även om XML-filen inte är primärt avsedd för att någon ska läsa informationen går det att ta del av den och filen kan i och för sig lämnas ut på begäran. För att få åtkomst till filen måste emellertid domstolen vända sig till Domstolsverket som då kan göra den tillgänglig. XML-filen är inte omedelbart synlig för användare i tingsrätten, vilket också gäller för domaren vid domskrivningen.

XML-filen innehåller information om rättens avgörande i strukturerad form, men systemet genererar också minst en läsvänlig pdf-version av domen. Informationen i XML-filen och pdf-versionen överensstämmer i huvudsak, fast XML-filen innehåller viss ytterligare teknisk information som inte visar sig i pdf-versionen. Dessutom innehöll XML-filen i samband med driftsättningen vissa andra uppgifter som inte framgick för domaren, såsom geografiska koordinater för gärningen/gärningarna och målsägandens personnummer. Domstolarna har ansett att detta innebar en risk i sekreteshänseende – eftersom uppgifterna kunde komma att röjas av misstag – och även var principiellt problematiskt. Flera tingsrätter har tagit upp det i utredningen. Eksjö tingsrätt har beskrivit att det var först med anledning av en kontakt med Domstolsverket i november 2022, sedan domstolen mottagit en begäran om utlämnande av en XML-fil, som man fick kännedom om att filen innehöll uppgifter som inte framgick av pdf-versionen.

Även den omständigheten att DiBa genererar flera pdf-versioner av domen när målet innehåller sekretessmarkerade uppgifter ska ha inneburit utmaningar. Hovrätten för Västra Sverige har t.ex. uppmärksammat att underrätterna i större utsträckning än före driftsättningen av DiBa förbiser att nu förordna att en sekretessbestämmelse ska vara fortsatt tillämplig. Det rör sig företrädesvis om uppgifter som förut redovisades i en särskild partsbilaga och som numera alltså finns i en av pdf-versionerna. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* har funnit att de olika versionerna innebär en ökad risk för felaktigheter, vilket enligt domstolen i sin tur kan påverka rättssäkerheten.

5.5.2 Rättelser av DiBa-domar

I målhanteringssystemet Vera rättades brottmålsdomar genom att användaren skapade ett särskilt beslut där rättelsen gjordes. Beslutet lades till som en första sida i avgörandedokumentet, skrevs ut, signerades och lades till akten. Det var inte möjligt att ändra direkt i den pdf som hade upprättats i verksamhetsstödet. Däremot kunde domaren göra en fysisk anteckning om rättelsen på det utskrivna och undertecknade originalexemplaret samt det s.k. aktexemplaret.

I DiBa sker rättelser i praktiken genom att domaren justerar informationen i det aktuella kortet, eller i förekommande fall gör en justering i domskälen. De förs därmed direkt in i XML-filen, vilket innebär att informationen läggs till i avgörandet och/eller tas bort därifrån. Domaren fattar samtidigt ett särskilt rättelsebeslut av vilket det ska framgå vad det är som har rättats. Själva beslutet läggs även i det nya verksamhetsstödet som en ny förstasida till pdf-versionen av domen.

Rättelsen färdigställs genom att domaren – som inte nödvändigtvis behöver vara den domare som har dömt i målet – elektroniskt signerar den nya versionen av domen (XML-filen). Den nya versionen innehåller då inte den ursprungliga signaturen. Inte heller framgår det av den nya versionen vilka ändringar som gjorts i det ursprungliga informationsinnehållet. Den gamla versionen, med det ursprungliga informationsinnehållet och den ursprungliga elektroniska signaturen, bevaras dock. Genom detta förfarande skapas flera olika versioner av XML-filen (flera elektroniska originalhandlingar).

En väsentlig skillnad mot hur rättelsefunktionen i Vera fungerade är följaktligen att rättelse i DiBa görs direkt i den ursprungliga informationsmängden. I den nya versionen av domen går det inte att omedelbart se vad det är som har ändrats. En pdf-version av en rättad dom innehåller alltså bara den nya formuleringen eller uppgiften. Vad det är som har ändrats ska framgå av rättelsebeslutet och kan även utläsas vid en jämförelse med den tidigare versionen.

Södertörns tingsrätt har ifrågasatt om detta sätt för rättelse i DiBa är förenligt med rättegångsbalkens bestämmelser, bl.a. eftersom den ursprungliga digitala signaturen ”raderas” från den rättade domen. Tingsrätten har också poängterat att den som vill kontrollera om domen, avsiktligen eller av misstag, har rättats på ett annat sätt än som framgår av rättelsebeslutet måste jämföra de olika versionerna mot varandra ord för ord.

5.5.3 Domstolsverkets remissvar

Enligt Domstolsverket var utgångspunkten i arbetet med DiBa att den enda information som skulle finnas i XML-filen, utöver vad som också ingick i pdf-filen, var vissa tekniska uppgifter. Det rörde sig om uppgifter om den elektroniska signaturen, vissa tekniska nycklar och brotts-id. Efter driftsättningen visade det sig emellertid att XML-filen dessutom innehöll geografiska koordinater för gärningen/gärningarna. Koordinatuppgifterna hade sitt ursprung i den strukturerade åtalsinformation som överfördes till systemet från Åklagarmyndigheten. Att dessa ingick i XML-filen kände Domstolsverket inte till vid driftsättningen. Eftersom de geografiska koordinaterna skulle kunna röja en skyddad adress

ansågs de problematiska ur sekretessynpunkt. De togs bort från XML-filen våren 2023.

Målsägandens personnummer utgör en uppgift som obligatoriskt ska rapporteras till övriga RD-myndigheter och ingick vid driftsättningen i både XML-filen och pdf-filen. Några veckor senare togs den emellertid bort från pdf-filen med anledning av synpunkter från domstolarna, men fanns kvar i XML-filen. Sedan september 2023 är uppgiften borttagen även ur XML-filen. Vidareringeringen av obligatoriska uppgifter görs numera genom separata rapporteringshandlingar som inte signeras av domaren.

Domstolsverket har framhållit att man kontinuerligt har lagt ut information på domstolarnas intranät om DiBa och om XML-filens innehåll, liksom vissa överväganden som behövt göras i sekretesshänseende. Därvid har verket hänvisat till en nyhetsuppdatering publicerad i slutet av november 2022 på domstolarnas intranät, i vilken det bl.a. angavs att geografiska koordinater och målsägandens personnummer fanns i XML-filen trots att dessa uppgifter inte syntes i pdf-versionerna av domen.

När det gäller ordningen för rättelser i DiBa har Domstolsverket förklarat att en enkel funktionalitet valdes för att man skulle bli klar i tid. Enligt verket hade den lösning som ansågs vara bäst krävt betydligt fler timmar att utveckla och rättsenheten kom fram till att den lösning som bestämdes uppfyllde lagens krav. Från verksamhetssynpunkt bedömdes den också vara godtagbar under en övergångstid.

5.6 Uttalanden om det digitala avgörandet och angränsande frågor

Avgöranden som efter signering av den enskilda domaren upprättas i DiBa utgör elektroniska originalhandlingar. Domstolsverkets utgångspunkt har hela tiden dessutom varit att det är XML-filen som ska betraktas som domens original, inte pdf-versionen. Vad synsättet kan få för konsekvenser för bl.a. frågor om sekretess har inte utvecklats i remissvaren. Jag noterar att verket med anledning av sin ståndpunkt i ett yttrande i Högsta domstolens mål nr Ö 327-23, om utlämnande av en XML-fil, fört fram att ”om XML-filen innehåller uppgifter som omfattas av sekretess måste domstolen i domslutet förordna om sekretess för uppgiften för att den ska gälla”. Således uppfattar jag att Domstolsverket anser att bestämmelsen i 43 kap. 8 § OSL är tillämplig i denna situation. Av bl.a. avgörandet i det nämnda målet framgår att det finns domstolar som har gjort en annan bedömning i frågan om domens original och därmed sammanhängande frågor. Högsta domstolen uttalade sig inte om detta (se NJA 2023 s. 498).

Vad som ska anses vara domens original framgår inte uttryckligen av varken rättegångsbalkens bestämmelser eller någon annan författning. Klart är dock att merparten av rättegångsbalken och annan relevant reglering har tillkommit med utgångspunkten i domen som en pappershandling. Innan DiBa infördes bekräftade sålunda den ansvariga domaren innehållet genom sin egenhändiga namnteckning på ett fysiskt exemplar av domen, och för varje år bands originalavgörandena in i en dombok (se särskilt 30 kap. 5 och 8 §§ RB samt 32 § förordningen [1996:271] om mål och ärenden i allmän domstol).

Av Domstolsverkets remissvar framgår inte hur införandet av en digital originaldom förhåller sig till denna ordning eller vilka rättsliga överväganden som gjordes inför lanseringen av det nya verksamhetsstödet. Det är ytterst en fråga för lagstiftaren och rättstillämpningen att avgöra vilken av de olika domsversionerna som DiBa skapar som rätteligen är att betrakta som originaldomen. Jag gör därför inte något eget ställningstagande men utredningen ger skäl till följande reflektioner och uttalanden från min sida.

När rätten dömer i ett mål har den i enlighet med 43 kap. 8 och 8 a §§ OSL en skyldighet att pröva om sekretessen för vissa uppgifter ska bestå. Ett förordnande om s.k. fortsatt sekretess ska tas in i domen. Tingsrätterna har inte direkt tillgång till XML-filen och vid driftsättningen innehöll den alltså fler uppgifter än vad som framgick av pdf-versionen och som var känt för de enskilda domarna. Särskilt förekomsten av de geografiska koordinaterna för gärningen eller gärningarna var bekymmersam då de skulle kunna avslöja en skyddad adress. Utifrån Domstolsverkets uppfattning att XML-filen utgör domens original och offentlighets- och sekretesslagens systematik framstår det som följdriktigt att rätten behövde ta ansvar även för de nyss nämnda uppgifterna på det sätt som 43 kap. 8 § OSL anger. Det skulle å andra sidan kunna göras gällande att sekretessreglerade men helt okända uppgifter som knyts till ett avgörandedokument p.g.a. it-tekniska skäl eller brister i verksamhetsstödet inte genomgår offentlighetsdopet genom domens meddelande. Oavsett bedömning är det självklart att rätten ska ha kontroll över domen. Jag är synnerligen kritisk till att de aktuella uppgifterna – som den ansvariga domaren varken aktivt fört in eller ens känt till – knöts till XML-filen.

Efter att de i ärendet tillfrågade domstolarna yttrat sig och jag fick klarhet i de aktuella förhållandena ställde jag i en kompletterande remiss till Domstolsverket bl.a. frågan om när och hur tingsrätterna hade informerats om den uppgiftsmässiga skillnaden mellan XML-filen och pdf-versionen av domen samt vilka överväganden i fråga om sekretess som därmed kunde behöva göras. I sitt svar i december 2023 hänvisade Domstolsverket till den tidigare nämnda nyhetsuppdateringen på domstolarnas intranät som publicerades två månader efter driftsättningen av DiBa. Nyhetsuppdateringen innehöll förvisso relevant information om innehållet i XML-filen men den framhöll inte särskilt vilka sekretessöverväganden som kunde aktualiseras.

Granskningen av avgörandena i sekretesshänseende tycks överlag ha blivit mer komplicerad sedan DiBa infördes. Även uppgifter i domen som domaren i och för sig kan överblicka i systemet har visat sig problematiska att hantera. Som jag har redogjort för anges t.ex. inte längre sekretessmarkerade uppgifter i en särskild partsbilaga till domen, i stället framgår de direkt av en av pdf-versionerna. Av utredningen drar jag slutsatsen att det här har medfört att tingsrätter oftare förbisett behovet av att besluta om sekretessförordnanden. Vidare är, som jag tidigare har varit inne på, det autogenererade avsnittet Yrkanden många gånger svåröverskådligt. Redan av det skälet kan den ansvariga domaren behöva göra mer ingående kontroller av presentationen. När domen därtill innehåller sekretessbelagda uppgifter och därmed förekommer i flera pdf-versioner behöver granskningen göras dubbelt upp. Nyligen riktade jag kritik mot en domare som hade förbisett att sekretessbelagda namnuppgifter återgavs just

under Yrkanden i den offentliga pdf-versionen av domen och därmed röjdes vid expediering. I ärendet lyfte tingsrätten den här aspekten. (Se mitt beslut den 13 mars 2024, dnr 6569-2023.)

Det digitala brottmålsavgörandet, DiBa, har inneburit genomgripande förändringar för tingsrätterna. Det är ett helt egenutvecklat verksamhetsstöd och Domstolsverket har haft ett ansvar för att i god tid analysera och även förmedla till domstolarna vad de nya tekniska lösningarna innebär och vilka rättsliga överväganden som kan aktualiseras. Det är enligt min mening uppenbart att verket har brustit i detta. Det är dessutom mycket anmärkningsvärt att Domstolsverket inte kände till samtliga uppgifter i XML-filen före driftsättningen.

Återkommande i Domstolsverkets beskrivning av DiBa, såväl i remissvaren som vid mitt besök där i september 2023, har verket belyst att verksamhetsstödet ska vara ett stöd för användaren. Det genererar sålunda t.ex. fasta beslutstexter med alla kort som domaren ska ta ställning till och utformningen av systemet ska hjälpa honom eller henne att inte missa de bestämmelser som ska rapporteras. Jag kan konstatera att det är av stor vikt att behandlingen av sekretessreglerade uppgifter blir rätt. Såväl tidigare justitieombudsmän som jag själv har bedömt att utformningen redan av det tidigare målhanteringssystemet Vera och hur partsbilagor där knöts till ett avgörande kunde ha betydelse för misstag när det gällde sekretessförordnanden. Eftersom Domstolsverket ansvarade för Vera skickade jag i november 2020 ett sådant beslut dit för kännedom (JO 2021/22 s. 359, dnr 3562-2019, där också vissa av JO:s andra beslut och protokoll nämns). Det är mot denna bakgrund förvånande att det nya verksamhetsstödet tycks sakna en funktion som uppmärksammar domaren på att han eller hon behöver ta ställning till sekretessfrågor eller annars så att säga särskilt flaggar för detta.

DiBa:s funktion för rättelser innebär som nyss redovisats att information läggs till eller tas bort från den digitala informationsmängden, utan annan spårbarhet än att det är möjligt att vid en noggrann jämförelse mellan de olika versionerna utläsa vilka ändringar som gjorts. Detta kan förstås verka förvirrande för parterna. Ordningen medför vidare ett stort ansvar för den domare som gör rättelsen; dels måste själva rättelsebeslutet vara tydligt och dels får han eller hon inte förbise att genomföra rättelsen även av den strukturerade informationen i systemet. Det senare är nämligen en förutsättning för vidare rapportering av rättelsen till berörda RD-myndigheter, exempelvis för införande i belastningsregistret. Med den här tvåstegshandlingen i DiBa finns det enligt min mening en risk för rena fel men också för otydligheter i fråga om hur domen har ändrats.

Rättelsefunktionen i DiBa väcker därtill vissa principiella frågor. Efter en rättelse existerar således flera versioner av XML-filen med sinsemellan olika innehåll. I den rättade versionen kan information som ursprungligen ingick i filen vara borttagen, liksom även den ursprungliga digitala signaturen. Domstolsverket har framfört att man har bedömt att den valda lösningen uppfyller gällande lagkrav, men inte närmare redogjort för hur man kommit fram till det. För egen del är jag t.ex. inte övertygad om att flera olika ”originalversioner” av en dom är förenlig med rättegångsbalkens grundläggande syn på vad en dom är.

Enligt Domstolsverket var den rättelsefunktion som bestämdes inte den som ansågs vara den bästa. Valet gjordes av tidsskäl. Verket har inte angett vilken funktion som hade varit den optimala. Det framstår därmed som att DiBa även i detta avseende driftsattes i ett sämre skick än vad som hade varit önskvärt. Eftersom Domstolsverket förklarat att den valda lösningen endast är avsedd för en övergångsperiod avstår jag från att kommentera saken ytterligare.

6 Sammanfattande och avslutande uttalanden

Jag har inom ramen för detta ärende utrett Domstolsverkets införande av verksamhetsstödet Digitalt Brottmålsavgörande, DiBa, med särskild inriktning på hur det har tillgodosett domstolarnas självständighet enligt regeringsformen och intresset av rättssäkerhet. I det syftet har jag både undersökt och analyserat en del av DiBa:s grundläggande funktionalitet samt vissa påtalade och framför allt mer allvarliga fel och brister. Givetvis har det aldrig varit avsikten att göra en fullständig kartläggning av samtliga påstådda förbättringsområden. Granskningens tonvikt har legat på förhållanden i oktober 2022 när systemet infördes, men det har varit ofrånkomligt att beröra några mer aktuella omständigheter. Mina mer detaljerade bedömningar i enskilda delar redovisas i avsnitt 5.2, 5.4 och 5.6. I det följande presenteras mina sammanfattande uttalanden och här tar jag också upp några angränsande frågor.

Innan jag går vidare i mina avslutande synpunkter finns det anledning att uppmärksamma att Sverige har en ambitiös digitaliseringspolitik. Det övergripande målet för den politiken är att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter (se bl.a. prop. 2011/12:1 utg.omr. 22, bet. 2011/12:TU1, rskr. 2011/12:87 samt prop. 2023/24:1 utg.omr. 22 s. 91). Målet har kompletterats med ett flertal strategier, exempelvis För ett hållbart digitaliserat Sverige – En digitaliseringsstrategi (N2017/03643/D). Precis som inom andra områden bedrivs inom rättsväsendet sedan länge ett omfattande arbete på digitaliseringens område.

Självfallet är jag positivt inställd till att domstolarna tillvaratar de möjligheter som den tekniska utvecklingen ger. Detta medför många fördelar såväl för den dömande verksamheten som för enskilda. Det är ofrånkomligt att digitala verksamhetsstöd innehåller vissa bestämda förval och beslutsmallar. Samtidigt är det centralt att digitala lösningar är förenliga med relevant rättslig reglering och att verktyg som tillhandahålls just domstolarna utformas med iakttagande av grundläggande principer i en rättsstat. Verksamhetsstöden och andra system måste därtill ha en sådan kvalitet att de i praktiken faktiskt medför en effektivisering av arbetet.

En av målsättningarna med DiBa har varit att skapa ett stöd för de enskilda domarna, där tanken varit att alla rättsligt möjliga alternativa för en brottmålsdom skulle vara valbara i systemet. I tidigare avsnitt har jag emellertid relativt utförligt gått igenom ett urval av påtalade fel och brister i verksamhetsstödet. Sålunda anser jag att det rör sig om faktiska tillkortakommanden i verksamhetsstödet och att vissa av dem är anmärkningsvärda även sedda för sig. Det gäller särskilt det beskrivna problemet med konsumtionsdomar och hanteringen av dubbla ställningstaganden till brottspåståenden, som för övrigt ännu

inte tycks ha åtgärdats. Även konstruktionen vid utformningen av domslut i vissa ungdomsmål liksom vid alternativa yrkanden samt mer komplicerade skadeståndsbeslut är mycket problematisk. Andra brister som jag har behandlat kan framstå som mindre allvarliga men sammantaget kan jag inte dra någon annan slutsats än att DiBa i vissa sammanhang har inneburit uppenbara svårigheter för den ansvariga domaren att formulera det domslut som rätten har bestämt eller annars utforma domen i flera centrala avseenden. Jag är mycket kritisk till detta.

Det förhållandet att DiBa har inneburit svårigheter att utforma domen är bekymmersamt eftersom domstolarnas möjligheter att på ett effektivt och rättssäkert sätt avgöra mål och ärenden är en förutsättning för att medborgarna ska tillförsäkras sin grundlagsfästa rätt till en rättvis rättegång inom skälig tid. I detta sammanhang bör det uppmärksammas att det ingår i Domstolsverkets uppgifter att genom bl.a. samordning skapa förutsättningar för en rättssäker och effektiv verksamhet hos domstolarna. Domstolsverket har i remissvaren angett vissa alternativa lösningar på en del av de redovisade bristerna, såväl åtgärdade som de som fortfarande finns i systemet. Jag går inte in på det som jag tidigare har bedömt som rättsligt direkt felaktigt. Men det kan noteras att verket har framhållit att felaktigheter och oklarheter i domslutet kan förtydligas i domskälen. Verket har därutöver genomgående hänvisat till att det alltid har funnits en möjlighet för domaren att skapa ett ”Övrigt brottnålsavgörande”, och därmed att upprätta domen i fritext utanför verksamhetsstödet.

Som jag har uttalat i tidigare avsnitt är en sammanblandning av domslut och domskäl enligt min mening inte förenlig med rättegångsbalkens bestämmelser om hur en brottnålsdom ska utformas. Dessutom är det domslutet som rapporteras till de andra s.k. RD-myndigheterna och som så småningom utgör underlag för verkställigheten. Och att den enskilde domaren ytterst kan avstå från att arbeta i det verksamhetsstöd som Domstolsverket tillhandahåller för domskrivningen – vilket han eller hon enligt verkets föreskrifter för övrigt är hänvisad till att använda i allt annat än rena undantagssituationer – framstår inte som en ändamålsenlig lösning.

Att domstolarna tillförsäkras en självständig ställning anses vara den kanske viktigaste garantin för att de ska kunna fullgöra sina uppgifter på ett för den enskildes rättstrygghet tillfredsställande sätt (SOU 1972:15 s. 196). Bestämmelsen i 11 kap. 3 § regeringsformen slår sålunda fast att ingen myndighet, inte heller riksdagen, får bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur en domstol ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall. Detta innebär vidare att domstolarna inte får påverkas av myndigheter eller andra organ genom att ta emot order, anvisningar eller motsvarande. Vad som kan utgöra en sådan otillbörlig påverkan är inte givet och det finns inte många uttalanden om vilka åtgärder som kan anses strida mot syftet med den här regleringen (jfr 2015/16:KU20 s. 363 f.).

Den aktuella bestämmelsen tar sikte på självständigheten i dömandet i det enskilda fallet. Verksamhetsstödet har inte någon omedelbar betydelse för de rättsliga överväganden och ställningstaganden som en domare gör vid en enskild överläggning. Flera av svårigheterna vid färdigställandet av en brottnålsdom efter införandet av DiBa går att hantera genom att domstolen t.ex. på nytt

registrerar samt lägger in yrkanden i ett mål och, som det har formulerats på några håll, ”går runt systemet”. Det har också funnits förutsättningar att använda ”Övrigt brottmålsavgörande”, låt vara att detta enligt min mening alltså inte kan betraktas som en godtagbar lösning. Som jag ser på saken skulle det mot denna bakgrund trots de brister jag har identifierat föra för långt att bedöma att införandet av verksamhetsstödet står i direkt strid med 11 kap. 3 § RF. Jag anser emellertid att det står klart att DiBa inte har gett den enskilda domaren fullgoda förutsättningar att utöva sitt ämbete.

När det gäller det stöd och den information som Domstolsverket i samband med införandet av verksamhetsstödet har tillhandahållit domstolarna gör jag följande överväganden. Av remissvaren framgår att verket har gjort olika prioriteringar inom projektet och funnit det nödvändigt att göra avkall på vissa funktioner för att hålla den beslutade tidplanen. Det framstår i och för sig inte som uppseendeväckande med hänsyn till Domstolsverkets uppgifter särskilt beträffande rättsinformation och då DiBa har utvecklats inom ramen för RD-samarbetet, vilket har styrts av bl.a. regeringsuppdrag och överenskommelser med andra myndigheter.

Domstolsverket kände dock redan under utvecklingen av verksamhetsstödet till ett flertal av de brister som senare har påtalats av domstolarna, såsom utmaningarna med alternativa yrkanden och komplicerade skadeståndsbeslut. Att sjösätta det nya systemet trots brister ska ha varit ett medvetet angreppssätt. Av yttrandena från verket framgår också att det i samband med testningen av DiBa utöver detta ska ha konstaterats att systemet troligtvis inte skulle fungera helt tillfredsställande i större mål. Antalet större brottmål, dvs. mål med minst 18 timmars förhandlingstid, har ökat markant under de senaste tio åren och var enligt Sveriges Domstolars årsredovisning 2023 då på historiskt höga nivåer. Det är givet att den omfattningen märkbart påverkar både domstolarnas verksamhet och de enskilda domarnas arbetssituation. Gemensamt för dessa mål är att det ofta är fråga om ett större antal parter och yrkanden samt att de tilltalade inte sällan är frihetsberövade, vilket innebär att målen ska avgöras med särskild skyndsamhet. Det är enligt min mening mycket otillfredsställande att Domstolsverket lanserade ett verksamhetsstöd med så pass stora utmaningar i hanteringen av de större brottmålen.

Som jag har varit inne på är det förvånande att DiBa vid införandet saknade flera beslutsalternativ som får betraktas som vanliga, t.ex. i fråga om häktningsbeslut. Än mer allvarligt är att Domstolsverket före driftsättningen inte kände till att verksamhetsstödet innehöll en del bristande funktionsduglighet, såsom problematiken med konsumtionsdomar, eller inte riktigt tycks ha förutsett konsekvenserna av ställningstagandet vid utvecklingen av DiBa att alla uppgifter som skulle rapporteras till RD-myndigheterna skulle ingå i domen (läs: XML-filen). Att domarna har överraskats av förekomsten av vissa uppgifter i XML-filen är helt oacceptabelt.

Det är nog inte osannolikt att flera av de fel och brister som i efterhand har visat sig hade kunnat åtgärdas om en pilotdrift hade genomförts före den landsomfattande och samtidigt driftsättningen. Domstolsverket har gjort gällande att en sådan drift av flera skäl inte var möjlig. Även om jag utgår från att det är vanligt att nya digitala system prövas i pilotdrifter och liknande större tester

nöjer jag mig med mitt nyss gjorda konstaterande och gör inte några ytterligare uttalanden om den saken.

Domstolsverket har framhållit att domstolarna inför sjösättningen av DiBa har informerats om att det inte var möjligt att driftsätta ett helt färdigt system och att avsikten var att vidareutveckling skulle ske. Verket har vidare redogjort för utbildningsinsatser och information som löpande lämnats. Min utredning visar emellertid att många domstolar har framfört omfattande synpunkter på funktionaliteten och utmaningar att färdigställa domar på det sätt som domare menat vara förenligt med gjorda ställningstaganden i enskilda fall. Vidare mottog supportfunktionen hos Domstolsverket en synnerligen stor mängd frågor från domare omedelbart efter driftsättningen. Jag har härtill tagit del av det som framförts till verket från de dåvarande DiBa-lärarna, och de borde ha haft särskild kännedom om verksamhetsstödet. Mot denna bakgrund framstår det som ytterst tveksamt om Domstolsverkets utbildnings- och informationsinsatser har varit tillräckliga och därmed om verket har gett det administrativa stöd och den service åt domstolarna som ingår i dess uppgift.

Jag uppfattar att tyngdpunkten i utvecklingen av DiBa har varit systemets förutsättningar att ta emot och rapportera strukturerad brottmålsinformation. I detta sammanhang kan det noteras att projektets ursprungliga vision var att brottmålsdomen skulle vara digital och att parter och andra intressenter skulle ta del av domar och slutliga beslut på det sättet. Således har jag svårt att frigöra mig från intrycket att frågan hur parter enkelt skulle tillgodogöra sig ett avgörande inte har haft samma prioritet. Den som läser en dom ska förstå språket, hitta i texten och begripa hur domstolen har resonerat och bestämt. Tidigare i mitt beslut finns en genomgång av brister som har varit förenade med DiBAdomens läsbarhet och begriplighet, vilket jag menar är av betydelse för parternas rättsäkerhet. Detta gäller i synnerhet i de mer omfattande brottmålen. Utformningen av domar har därtill ansetts vara den kanske enskilt viktigaste faktorn för förståelsen av domstolarnas verksamhet (Strategi för utformning av domar och beslut i Sveriges domstolar 2010-12-21, dnr 783-2010). Den uppfattningen delar jag fullt ut. Jag vill tillägga att begripligheten av domar enligt min mening kan antas inverka på parternas upplevelse av hur domstolen utövar det som kallas processuell rättvisa och vara av stor vikt för deras och allmänhetens förtroende för rättsväsendet.

Att skriva dom är en helt central uppgift för en domare. Domskrivningen kan vara enkel och gå snabbt men emellanåt vara förenad med olika utmaningar. Det kan också vara både stimulerande och utvecklande. Inte sällan skrivs brottmålsdomar under särskild tidspress. Ett verksamhetsstöd bör som jag ser det ta höjd för dessa omständigheter. Dessvärre har det i denna granskning framkommit att domare har upplevt frustration och minskad arbetsglädje efter införandet av DiBa. Med tanke på den arbetsbörda som de större och mer komplicerade brottmålen innebär är det speciellt besvärande att en stor del av bristerna i systemet rört just hanteringen av sådana mål. Det är nog inte alltid ett realistiskt alternativ att registrera om yrkanden och ställningstaganden eller så att säga skriva domen på fri hand, när det uppstår problem med utformningen av ett domslut. Domstolsverkets återkommande hänvisningar till sådana möjligheter ger enligt min mening uttryck för en bristande förståelse för de prak-

tiska svårigheter som numera kan uppstå i tingsrätterna. Utredningen tyder på att det är förhållandevis enkelt att färdigställa en dom i mål med begränsad omfattning. Det som har kommit fram när det gäller domskrivning i de större brottmålen och domarnas utmaningar i denna del är dock djupt otillfredsställande.

Även om det inte omedelbart omfattas av min granskning vill jag avslutningsvis framhålla att det är positivt att DiBa ska vara driftsäkert. Detsamma gäller möjligheten att anpassa vidarerapporteringen till endast sådan information som en mottagande RD-myndighet har behov av, vilket innebär en uppgiftsminimering. Därtill finns det förutsättningar att vidareutveckla systemet.

Verksamhetsstödet var enligt min bedömning emellertid behäftat med väsentliga fel och brister vid driftsättningen i oktober 2022. Jag har varit mycket kritisk i flera avseenden. Det är Domstolsverket som ansvarar för DiBa och som förtjänar denna kritik.

Med hänsyn till de frågor som det här initiativet omfattar och mina uttalanden finner jag anledning att översända en kopia av detta beslut till regeringen för kännedom. En kopia av beslutet skickas också till de domstolar som på min efterfrågan har lämnat uppgifter om sina erfarenheter av DiBa och som därmed bidragit till utredningen.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Jeanette Witting och Anton Lindgren. I beredningen deltog även byråchefen Johan Thorblad samt IT- och IT-säkerhetschefen Niklas Ljung.

En häktad person borde ha frigetts villkorligt dagen innan en tingsrättsdom meddelades. Efter att JO gjort en anmälan till Statens ansvarsnämnd har den ansvariga domaren tilldelats en varning

(Dnr 4977-2023)

Beslutet i korthet: En tilltalad dömdes i tingsrätten till ett kort fängelsestraff. Domslutet saknade förordnande i häktningsfrågan, men det framgick av domskälen att den dömde skulle kvarbli i häktet till dess domen fick verkställas eller han skulle ha frigetts villkorligt. Med tillämpning av reglerna om villkorlig frigivning och tillgodoräknande av tid för frihetsberövande skulle han dock ha frigetts villkorligt dagen innan tingsrättens dom meddelades. Det uppmärksammades av Kriminalvården först två dagar efter att häktet hade mottagit domen. Den dömde var följaktligen frihetsberövad utan laglig grund i tre dagar.

JO anmälde den ansvariga domaren till Statens ansvarsnämnd för prövning av frågan om disciplinpåföljd. Ansvarsnämnden tilldelade domaren en varning enligt 14 och 15 §§ lagen om offentlig anställning. Sedan det beslutet vunnit laga kraft avslutar nu JO tillsynsärendet.

I ett beslut den 19 juni 2024 anförde *JO Katarina Pählsson* följande:

Bakgrund

Av ett beslut i Kriminalvårdens personalansvarsnämnd den 24 maj 2023 framgick att en intagen person i häktet Sollentuna den 2 januari 2023 hade dömts till ett fängelsestraff om en månad och femton dagar. Häktet hade enligt beslutet tagit emot domen samma dag, men först två dagar senare uppmärksammat att den dömde borde ha frigetts redan den 1 januari 2023. Med anledning av detta togs uppgifter in om domen, varvid det framkom att den hade meddelats av Södertörns tingsrätt i mål nr B 18689-22.

Den aktuella domen begärdes in till JO. Enligt domskälen skulle den tilltalade kvarbli i häktet till dess domen fick verkställas eller han skulle ha frigivits villkorligt, men domslutet saknade helt förordnande om häktning. Det angavs inte heller på förstasidan att han var frihetsberövad. Domen saknade hänvisning till avräkningsunderlag.

Den 16 juni 2023 beslutade jag att inom ramen för ett initiativärende granska tingsrättens handläggning och frihetsberövandet i det aktuella målet.

Kompletterande utredning hos JO

Av ytterligare inhämtade handlingar från tingsrätten framgick bl.a. att den dömde personen hade varit frihetsberövad sedan den 3 december 2022. Det framkom vidare att tingsrätten vid huvudförhandlingen den 29 december 2022 hade beslutat att den tilltalade skulle vara fortsatt häktad till dess dom meddelas eller annat beslutas. Domen meddelades den 2 januari 2023 kl. 11.00 och enligt dagboksbladet expedierades ett avräkningsunderlag tillsammans med domen till häktet den dagen.

Beslut om villkorlig frigivning och andra handlingar hämtades in från Kriminalvården. Det fanns ingen uppgift om att den tilltalade under tiden för häktning hade avtjänat frihetsberövande påföljd i annat mål.

Därefter uppmanades Södertörns tingsrätt att yttra sig. Tingsrätten lämnade den 31 oktober 2023 genom lagmannen AA sitt remissvar. Inför det hade upplysningar från dåvarande tingsfiskalen BB, som varit ordförande vid huvudförhandlingen och ansvarig domare i målet, hämtats in.

Yttrandet bifogades remissvaret och där anförde BB sammanfattningsvis följande.

Avsaknaden av häktningsförordnande i domslutet måste ha berott på ett förbiseende från hennes sida när det gäller kontroll av att domslutet blivit korrekt utformat, men av domskälen framgår att rättens intention var att besluta att den dömde skulle kvarbli i häkte efter domens meddelande. Av misstag noterades inte att tidpunkten för villkorlig frigivning hade passerat när domen meddelades. Den enda rimliga förklaringen till det är att det inte beaktades att villkorlig frigivning skulle komma att ske från det straff som utdömdes, även om häktningsbeslutet enligt domskälen hade en lydelse som tog det i beaktande. Det har rört sig om ytterst beklagliga misstag. BB lyfte dessutom fram bl.a. sin arbetssituation vid tiden för domen.

Tingsrätten redovisade i nu relevanta delar följande rättslig reglering och bedömning:

Frågan om avsaknad av häktningsförordnande i domslutet

Av 30 kap. 5 § rättegångsbalken framgår bland annat att en dom ska vara skriftlig och ange domslutet.

I detta fall kan konstateras att det finns ett häktningsförordnande i domskälen men att detta saknas i domslutet. Domen borde självfallet ha haft ett häktningsförordnande i domslutet. Att detta inte finns framstår utifrån omständigheterna som ett rent förbiseende från tingsrättens sida.

Frågan om häktning

Av 24 kap. 1 § rättegångsbalken framgår att den som på sannolika skäl är misstänkt för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i ett år eller mer får häktas, om det med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållande eller någon annan omständighet finns risk för att han eller hon avviker eller på något annat sätt undandrar sig lagföring eller straff, genom att undanröja bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning eller fortsätter sin brottsliga verksamhet.

Häktning får, enligt tredje stycket samma lag, ske endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse. Bestämmelsen uttrycker den s.k. proportionalitetsprincipen.

Av 24 kap. 20 § rättegångsbalken framgår att rätten omedelbart ska häva ett häktningsbeslut om det inte längre finns skäl för beslutet.

Rätten ska häva ett häktningsbeslut om detta behövs för att den misstänkte inte ska vara berövad sin frihet under en oproportionerligt lång tid. Det anses följa av proportionalitetsprincipen att en person inte bör vara frihetsberövad längre än, med beaktande av regleringen om villkorlig frigivning, verkställighetstiden för det fängelsestraff som kan komma att dömas ut. Detta gäller i synnerhet vid s.k. recidivfara och flyktfara för tiden efter domens meddelande. Rätten har i beräkningen att utgå från reglerna om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande.

Av 24 kap. 21 § rättegångsbalken framgår att om den misstänkte döms för brottet och är häktad ska rätten, enligt de grunder som anges i 24 kapitlet samma lag, pröva om den misstänkte ska stanna kvar i häkte till dess domen vinner laga kraft.

Frågan om rätten bör upphäva ett häktningsbeslut för att den tilltalade inte ska vara berövad sin frihet under oproportionerligt lång tid är i huvudsak att bedöma på samma sätt när frågan uppkommer i samband med en dom som när den uppkommer under den pågående processen. Häktningstiden bör alltså inte överskrida tiden för verkställighet av ett tänkt fängelsestraff och i bedömningen ska rätten ta hänsyn till reglerna om villkorlig frigivning.

Av 26 kap. 6 § brottsbalken framgår att när två tredjedelar av ett tidsbestämt fängelsestraff, dock minst trettio dagar, har avtjänats ska den dömdes friges villkorligt. Enligt bestämmelsen gäller en presumption för villkorlig frigivning när två tredjedelar av strafftiden avtjänats. Presumtionen kan dock brytas om det föreligger särskilda skäl, se 26 kap. 6a § brottsbalken.

I förevarande fall kan följande konstateras.

Den tilltalade som nu är i fråga hade såsom gripen, anhållen och häktad varit frihetsberövad i målet sedan den 3 december 2022. Med hänsyn till det utdömda fängelsestraffets längd och det frihetsberövande som skulle tillgodoräknas som verkställighet av påföljd, inträdde tidpunkten för villkorlig frigivning den 1 januari 2023. När tingsrättens dom meddelades den 2 januari 2023 hade frihetsberövandet i målet redan överstigit denna tidpunkt. Han borde ha försatts på fri fot den 1 januari 2023. Det innebär att han var felaktigt frihetsberövad i tingsrättens mål mellan den 1 januari och den 2 januari 2023.

Tingsrätten noterar att det av handlingarna från JO också framgår att Kriminalvården, efter att ha mottagit domen den 2 januari, inte gjorde en preliminär beräkning av när den tilltalade skulle försättas på fri fot och att detta enligt Personalansvarsnämndens bedömning fick till följd att han var felaktigt frihetsberövad fram till den 4 januari kl. 11.25.

För den enskildes rättssäkerhet är det grundläggande att användningen av tvångsåtgärder mot honom eller henne sker på ett korrekt sätt. Det kräver att samtliga aktörer inom rättsväsendet tar sitt ansvar för handläggningen och fullgör sina uppgifter med stor noggrannhet.

Det som har inträffat framstår som ett ytterst beklagligt misstag begånget av en domare under utbildning. Någon omständighet som tyder på att domaren var nonchalant eller likgiltig inför uppgiften i målet har inte framkommit. Det inträffade framstår i stället som ett oavsiktligt tankefel vid tillämpningen av regleringen om tidpunkt för villkorlig frigivning.

Det kan slutligen noteras att tingsrätten handlägger ett mycket stort antal brottmål med frihetsberövade personer och att det under vissa perioder råder ett högt arbetstempo. Huvudförhandling i målet ägde rum under en storhelg, vilket är en period då bemanningen på tingsrätten är lägre och arbetsituationen för de som är på plats kan vara ansträngd. Av domarens eget yttrande framgår vidare att hon under perioden befann sig i en mycket ansträngd situation privat. Dessa förhållanden kan ha bidragit till den bristfälliga hanteringen av häktningsfrågan i målet.

Såvitt känt för tingsrätten har Svea hovrätt inte anmält händelsen till Statens ansvarsnämnd.

Min anmälan till Statens ansvarsnämnd

I ett delbeslut den 15 december 2023 gjorde jag en anmälan till Statens ansvarsnämnd för prövning av disciplinpåföljd för BB. Vid den tidpunkten tjänstgjorde hon som tf. hovrättsassessor.

I anmälan kompletterade jag tingsrättens redogörelse för den rättsliga regleringen enligt följande.

När två tredjedelar av ett tidsbestämt fängelsestraff, dock minst trettio dagar, har avtjänats ska den dömda friges villkorligt. Det framgår uttryckligen av 26 kap. 6 § första stycket brottsbalken.

Av 2 § lagen (2018:1250) om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande följer att om någon har dömts till fängelse på viss tid och har varit frihetsberövad med anledning av det brott som prövats i målet, ska tiden för frihetsberövandet tillgodoräknas som verkställighet av påföljden. I 18 § strafftidförordningen (2019:95) föreskrivs att vid tillämpning av 2 § i nämnda lag ska tiden för frihetsberövandet räknas från och med dagen för frihetsberövandet till och med den dag frihetsberövandet upphör.

Jag anförde därefter i huvudsak följande.

Den tilltalade i det aktuella målet dömdes den 2 januari 2023 till ett fängelsestraff om en månad och femton dagar, vilket omräknat till dagar blev 45 dagar (se 18 § strafftidslagen [2018:1251]). Han frihetsberövades den 3 december 2022. Med tillämpning av reglerna om villkorlig frigivning och tillgodoräknande av tid för frihetsberövande skulle han ha frigetts villkorligt den 1 januari 2023, dvs. dagen innan tingsrättens dom meddelades. Under denna tid var han således frihetsberövad utan laglig grund. Till följd av hanteringen hos Kriminalvården kom den tiden att utsträckas ytterligare två dagar, dvs. till totalt tre dagar.

Efter att huvudförhandlingen avslutades den 29 december 2022 hade tingsrätten beslutat att den berörde tilltalade skulle kvarbli i häkte till dess dom meddelas eller att annat beslutas. Vid den tidpunkten återstod således endast några få dagar av den påföljd som då bestämdes. Enligt min mening borde detta i sig ha gett upphov till särskild uppmärksamhet i häktningsfrågan vid rättens överläggning, under förutsättning att reglerna kring villkorlig frigivning beaktades. I sammanhanget pekade jag även på den prövning som alltid ska göras av om skälen för fortsatt häktning uppväger det intrång och men som det innebär för den enskilde (se 24 kap. 1 § tredje stycket och 21 § första stycket rättegångsbalken) och tillade att den bedömningen naturligtvis påverkas av längden på det fängelsestraff som den dömde förväntas avtjäna. Jag konstaterade att tingsrätten i detta fall hade ansett att den tilltalade skulle kvarbli i häkte.

Mot denna bakgrund och utifrån BB:s förklaring till varför tidpunkten för villkorlig frigivning inte hade uppmärksammats drog jag slutsatsen att reglerna om sådan frigivning helt förbisetts. Jag underströk att det för domare genomgående ställs höga krav på noggrannhet och omsorg i arbetsuppgifterna och att en korrekt användning av tvångsåtgärder är av grundläggande betydelse för den enskildes rättssäkerhet. När det är fråga om en frihetsberövad person är det av synnerlig vikt att regelverket tillämpas korrekt. Det måste därför enligt min mening kunna förutsättas att en lagfaren domare, också en tingsfiskal som är under utbildning, besitter nödvändiga kunskaper om de regler som gäller för frihetsberövanden.

När det gällde hanteringen hos Kriminalvården framgick det av redogörelsen i protokollet från myndighetens personalansvarsnämnd att domen hade lagts åt sidan när den togs emot eftersom det inte skulle ha funnits ett avräkningsunderlag. Utredningen i mitt ärende visade dock att avräkningsunderlag hade expedierats tillsammans med domen till det aktuella häktet men jag framhöll i min bedömning att det tillkommande felaktiga frihetsberövandet inte skulle ha uppstått utan det grundläggande felet hos tingsrätten.

Jag noterade avslutningsvis att domslutet saknade ett häktningsförordnande, vilket det naturligtvis skulle ha haft, och uttalade att det är den ansvariga domarens uppgift att kontrollera att domslutet korrekt återger de beslut som rätten fattat samt överensstämmer med domskälen.

I mina närmare skäl för att göra en anmälan till ansvarsnämnden anförde jag:

Det inträffade är enligt min mening allvarligt. Med hänsyn till omständigheterna har jag emellertid inte funnit skäl att inleda förundersökning (jfr 21 § lagen [2023:499] med instruktion för Riksdagens ombudsmän). Jag anser dock att det rör sig om sådana fel i tjänsten att BB bör åläggas en disciplinpåföljd. Det finns därför anledning för mig att, med stöd av 22 § första stycket i nämnda instruktion, göra en anmälan till Statens ansvarsnämnd för prövning av den frågan. Jag vill redan i detta sammanhang framföra att jag inte anser att varning är tillräcklig som disciplinpåföljd.

Statens ansvarsnämnds prövning

BB yttrade sig till Statens ansvarsnämnd. Efter att ha tagit del av hennes skrift meddelade jag att jag stod fast vid min begäran.

Den 19 mars 2024 beslutade Statens ansvarsnämnd att tilldela BB en varning enligt 14 och 15 §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning. I sin bedömning anförde nämnden följande:

Av den nu aktuella domen framgår att den tilltalade dömdes till ett fängelsestraff om en månad och femton dagar. Med tillämpning av ovan redovisade regler i 26 kap. brottsbalken skulle han ha frigivits villkorligt den dag då han – genom avräkning av den tid som han hade varit frihetsberövad såsom anhållen eller häktad – hade avtjänat 30 dagar av straffet. Vid den tidpunkt då domen meddelades hade den dagen passerat, vilket innebar att det inte längre fanns skäl för häktning. Domslutet innehöll inte något förordnande om fortsatt häktning, men av domskälen framgick att tingsrätten avsett att den dömde skulle fortsätta att vara häktad till dess domen fick verkställas eller han skulle ha frigivits villkorligt. Sedan domen och ett avräkningsunderlag hade expedierats till Kriminalvården kom frågan om den dömdes verkställighet och fortsatta frihetsberövande att förbli oprövad hos Kriminalvården i ytterligare två dagar.

Den felaktiga hanteringen hos Kriminalvården har prövats av Kriminalvårdens personalansvarsnämnd.

Det är BB som i egenskap av tingsrättens ordförande har haft ansvar för att domens innehåll och utformning blev riktig. I fråga om frihetsberövanden gäller i allmänhet ett förhöjt krav på uppmärksamhet och noggrannhet hos den enskilde domaren. Det är inte alltid möjligt att undvika att ett frihetsberövande i form av häktning pågår längre än tidpunkten för villkorlig frigivning från det straff som sedermera kommit att dömas ut. En sådan situation kan uppstå exempelvis om rätten på ett sent stadium av målets handläggning kommer fram till att ett lindrigare straff ska dömas ut än vad som tidigare förutsetts.

I detta fall får det dock av BB:s egna uppgifter anses stå klart att hon vid överläggningen efter genomförd huvudförhandling förbisåg regleringen om villkorlig frigivning. Om frågan hade uppmärksammats får det antas att rätten skulle ha fattat ett särskilt beslut om att häktningen skulle upphöra senast den 1 januari. Därvid skulle den nu uppkomna situationen ha undvikits.

Under alla förhållanden har det utgjort ett fel att i domskälen komma till slutsatsen att den dömde skulle vara fortsatt häktad även efter att domen meddelats. Således borde tingsrätten, med beaktande av reglerna om villkorlig frigivning, i stället ha fattat ett uttryckligt beslut i domen om att den dömde inte längre skulle vara häktad.

En allvarlig och tydlig brist är också att det i domslutet saknades ett förordnande om den häktning som tingsrätten utifrån vad som framgår av domskälen avsett att besluta om. Bristen i domslutet måste utan tvekan anses ha bidragit till Kriminalvårdens fortsatta och felaktiga hantering av frihetsberövandet.

Bristerna i utformningen av och innehållet i domen har skett av oaktsamhet och utgör sådana åsidosättanden i anställningen att de är att bedöma som tjänsteförseelse. Med hänsyn till de följder felen har kommit att få för den dömde kan de inte anses ringa, och BB ska därför åläggas en disciplinpåföljd.

Ingenting i ärendet talar för att BB skulle ha uppvisat nonchalans eller likgiltighet. I stället har hon uppriktigt beklagat det inträffade och tagit på sig ansvaret. Hon har inte tidigare varit föremål för disciplinansvar. Med anledning av den felaktiga handläggningen har hon fått allvarlig kritik av JO och står nu

under prövning hos Statens ansvarsnämnd i ett offentligt förfarande. För en person som genomgår domarutbildningen, och i den egenskapen redan är underkastad kontinuerlig utvärdering, måste vad som nu förekommit anses vara en i sig ingripande reaktion på felhandlandet. Mot denna bakgrund får det, även med beaktande av allvaret i det inträffade, anses tillräckligt att bestämma disciplinpåföljden till en varning.

Avslutande av JO:s ärende

Som har framgått fann jag efter utredning av ärendet att det förelåg skäl att i stället för att uttala kritik mot BB göra en anmälan till ansvarsnämnden för prövning av frågan om disciplinpåföljd. I anmälan förde jag fram som min mening att varning inte var tillräcklig som disciplinpåföljd.

Statens ansvarsnämnd har prövat disciplinfrågan och jag har godtagit nämndens bedömning. Nämndens beslut har vunnit laga kraft. Jag finner inte anledning att göra några ytterligare uttalanden och avslutar därmed ärendet.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Maria Östling. I beredningen deltog även byråchefen Johan Thorblad.

Fråga om ett uppehåll i en huvudförhandling som översteg en vecka har varit nödvändigt till följd av särskilda omständigheter. Även fråga om rätten på eget initiativ borde ha prövats frågan om häktning i samband med uppehållet

(Dnr 5376-2023)

Beslutet i korthet: I ett brottmål vid Gävle tingsrätt med tre häktade ungdomar hade tingsrätten ett uppehåll i tio dagar i huvudförhandlingen. Om den tilltalade är häktad får ett uppehåll som huvudregel inte vara längre än en vecka. Enligt chefsJO har det inte funnits förutsättningar att planera huvudförhandlingen på det sätt som skett.

I beslutet konstaterar chefsJO att en domstol måste pröva om de omständigheter som föreligger eller förs fram till stöd för ett uppehåll i en förhandling har sådan tyngd att det är nödvändigt att göra ett uppehåll som överstiger en vecka. Vidare framhåller chefsJO att det ytterst är domstolens ansvar att se till att en förhandling genomförs i enlighet med rättegångsbalkens bestämmelser om uppehåll i en förhandling. Den ansvarige domaren kritiserar för det inträffade.

Inför uppehållet begärde två av de häktade att bli försatta på fri fot och tingsrätten prövade om de skulle vara fortsatt häktade. Enligt chefsJO borde tingsrätten på eget initiativ ha prövat frågan om fortsatt häktning också för den person som inte begärde att bli försatt på fri fot. I avsaknad av en uttrycklig reglering i frågan uttalar chefsJO inte någon kritik för att det inte gjordes. Det är dock en brist att de överväganden som tingsrätten gjorde i frågan om häktning inte dokumenterades.

Anmälan

Advokaten AA klagade på Gävle tingsrätt och rådmannen BB enligt i huvudsak följande. Gävle tingsrätt handlade ett brottmål med tre häktade personer som samtliga var under 18 år. Hon var offentlig försvarare för en av dem. Vid tidpunkten för åtalet hade personerna varit häktade i flera månader. Huvudförhandling i målet pågick i elva dagar, under perioden den 16 maj–14 juni 2023. Under tiden den 2–11 juni var det uppehåll i huvudförhandlingen. Försvararna hade varken tillfrågats om sin inställning till uppehållet eller fått information om skälet till det. Hon ifrågasätter att det varit godtagbart att hantera ett häktat mål med ungdomar på det sättet.

Utredning

JO hämtade in bl.a. dagboksblad och protokoll från huvudförhandlingen från tingsrätten. Av protokollet framgick att tingsrätten den 1 juni 2023 hade prövat frågan om fortsatt häktning av två tilltalade efter att de begärt att bli försatta på fri fot inför uppehållet. Någon prövning skedde inte av häktningen av den tredje frihetsberövade personen.

JO begärde att Gävle tingsrätt skulle yttra sig över det som fördes fram i anmälan. Av yttrandet skulle även framgå vilka överväganden som tingsrätten gjorde inför uppehållet i huvudförhandlingen den 2–11 juni 2023 och om tingsrätten gjorde några överväganden i fråga om den fortsatta häktningen av den tredje personen.

Tingsrättens yttrande

Gävle tingsrätt yttrade sig genom lagmannen CC. Till yttrandet fogades ett yttrande från dåvarande rådmannen BB som var ordförande vid den aktuella huvudförhandlingen. Av hans yttrande framgick i huvudsak följande.

[...] Då jag på grund av utvecklingen i [ett annat mål] plötsligt hade stora luckor i min kalender fick jag i uppdrag av lagmannen att i stället hantera det mål som nu är aktuellt.

Som jag minns det var de flesta planeringsåtgärder i huvudsak redan avklarade när jag tog över målet. Jag blev informerad om att preliminärbokning av dagar för huvudförhandling hade gjorts framför allt med hänsyn till tillgängligheten av säkerhetssal vid Attunda tingsrätt. Jag fick också besked om att huvudåklagaren hade förhinder vissa dagar vilket skulle medföra ett uppehåll i huvudförhandlingen. Målet var åklagarbundet.

När åtal väckts och sålunda huvudförhandlingsdagarna skulle slås fast har jag uppfattningen att detta gjordes i huvudsak enligt den tidigare uppgjorda preliminärplaneringen. Någon invändning mot huvudförhandlingsplanen framfördes inte av advokat AA eller av någon annan. Hon var i kontakt med tingsrätten vid en stor mängd tillfällen inför och under huvudförhandlingen; för det mesta rörande planeringsfrågor. Vid de tillfällen jag hade kontakt med henne efterfrågade hon ingen information om anledningen till det planerade uppehållet i huvudförhandlingen. Enligt den domstolshandläggare och den tingsnotarie som skötte planeringen blev heller inte de kontaktade av advokat AA med frågor om skälet till uppehållet.

Först i samband med att advokat AA framställde en begäran om att hennes klient skulle försättas på fri fot anfördes synpunkter på planeringen. Att i det läget, mitt i huvudförhandlingen, göra om planeringen var inte görligt. Förutom advokat AA och hennes klient var ett antal medtilltalade med

försvarare, målsägande, målsägandebiträde, föräldrar med tolkbehov, tolkar, vittnen m fl berörda av planen för huvudförhandling (jfr protokollet från huvudförhandlingen). Att vidta stora förändringar i huvudförhandlingsplanen i detta skede hade riskerat att orsaka ”dominoeffekter” som hade kunnat medföra att rätt tolk inte fanns tillgänglig, att vittnen inte kunde vittna på planerad dag m.m. vilket allt hade kunnat resultera i en förskjutning av hela förhandlingen. Jag minns inte om även tillgång till säkerhetssal var en faktor som spelade in.

Då de tre huvudtilltalade var misstänka för ett synnerligen allvarligt brott, då åklagaren redan tidigt under förberedelserna anmält förhinder vissa dagar och då ingen framfört invändningar mot planeringen före det att advokat AA begärde prövning av häktningsbeslutet samt den situation rätten i praktiken befann sig i bedömde jag att det förelåg särskilda skäl att fullfölja den planering som fanns. Att det är olyckligt att behöva göra uppehåll i en huvudförhandling är en annan sak.

När det gäller den av de tre huvudtilltalade som inte begärde prövning av häktningsbeslutet så minns jag händelseförloppet på följande sätt. Jag vet att frågan om inte även han skulle begära att försättas på fri fot aktualiserades. Jag minns inte vem som tog upp frågan. Däremot är min minnesbild att försvararen uppgav att något sådant yrkande inte framställdes. Jag har också för mig att försvararen nämnde en konkret orsak till att något frifotsyrkande inte framställdes, men jag minns inte vad detta var. Förutom de skäl som ovan nämnts kombinerat med försvararens uppgift gjorde jag i övrigt inga överväganden. Så här i efterhand kan jag tycka att jag borde ha dokumenterat mitt resonemang i denna del.

Sammantaget kan nämnas att jag naturligtvis är medveten om de regler som gäller vad avser avbrott i förhandlingar. I detta fall är min uppfattning att jag med ganska kort varsel hamnade i en situation där i princip allt var färdigplanerat och inga uppgifter fanns om att någon ifrågasatte huvudförhandlingsplanen. När advokat AA därför överraskande framställde ett frifotsyrkande innan målet var genomgången i sak gjorde jag den bedömningen att jag i praktiken inte hade något annat val än att fullfölja den planering som var uppgjord.

Lagmannen yttrade sig och redovisade tingsrättens bedömning enligt i huvudsak följande.

BB... fick ta över målet med ganska kort framförhållning sedan en omfattande rättegång som han och en meddomare skulle ha fick ställas in p.g.a jäv kort efter att den påbörjades.

Rättegången i mål ... planerades att hållas i Attunda säkerhetssal p.g.a säkerhetsskäl. 10 rättegångsdagar var inplanerade. Tingsrätten fick inte bara förhålla sig till sex försvarare, ett målsägandebiträde, två åklagare utan även till tillgången till säkerhetssal. Jag kan inte minnas att det restes någon invändning från AA mot planeringen av dagar för rättegången. Det är givetvis beklagligt att det blev ett uppehåll i förhandlingen från den 2 juni till den 11 juni främst med hänsyn till att det var unga personer som var häktade.

[...]

Det är inte brukligt att man i en huvudförhandling prövar häktesfrågan med mindre än att de häktades försvarare påkallat detta. Undantag kan självfallet ske utifrån om det blir ett opåkallat uppehåll eller när någon av de tilltalade ska genomgå en RPU. Som framgår av BB:s yttrande påkallade inte den tredje ungdomens försvarare att häktesfrågan rörande hans huvudman skulle omprövas.

Jag anser inte att tingsrätten i något avseende har handlagt målet klandervärt.

Anmälarens kommentarer

AA kommenterade tingsrättens yttrande och anförde bl.a. följande. Ingen av försvararna fick förfrågningar om vilka datum som de var tillgängliga för huvudförhandling. Den 2 maj 2023 mottog hon och övriga försvarare ett föreläggande från BB i vilket framkom att utrymmet för att ta hänsyn till önskemål eller synpunkter i princip var obefintligt. Försvararna fick inte information om att uppehållet i huvudförhandlingen bestod i att en av de två åklagarna hade förhinder. Den 5 maj 2023 framförde hon skriftligen sina synpunkter på planeringen av målet eftersom den innebar ett längre avbrott i huvudförhandlingen. Dessa var i korthet att planeringen var mycket luftig, att förhören med de tilltalade sannolikt inte skulle ta så lång tid som planerats och att i vart fall ytterligare två vittnen borde kallas per eftermiddag. Synpunkterna ledde inte till några förändringar.

AA bifogade nämnda skrivelser till sitt yttrande. Av tingsrättens föreläggande framgick att utrymmet för att ta hänsyn till önskemål när det gäller datum i princip var obefintligt och att skälet till det var hög belastning på Attunda tingsrätts säkerhetssalar samt tingsrättens eget schema.

I ett beslut den 6 november 2024 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Rättslig reglering m.m.

I 46 kap. 11 § rättegångsbalken anges bl.a. följande. En huvudförhandling ska genomföras utan onödiga uppehåll och så långt möjligt i ett sammanhang (första stycket). Om huvudförhandlingen inte kräver mer än tre dagar, ska den genomföras inom loppet av en vecka. I andra fall ska förhandlingen pågå minst tre dagar per vecka (andra stycket). Om det finns särskilda skäl med hänsyn till målets omfattning, huvudförhandlingens längd eller andra särskilda omständigheter, får uppehåll göras i större omfattning än vad som följer av andra stycket. Är den tilltalade häktad, får ett uppehåll inte göras i mer än en vecka, om inte på grund av särskilda omständigheter ett längre uppehåll är nödvändigt (tredje stycket).

Med vecka avses enligt förarbetena inte en kalendervecka (måndag–fredag), utan utgångspunkten är den veckodag då förhandlingen börjar (se prop. 1999/2000:26 s. 141 och 143).

Av 29 § första stycket lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, LUL, följer att mål mot den som inte har fyllt tjugooett år alltid ska behandlas skyndsamt. Vidare anges i andra stycket, såvitt nu är aktuellt, följande. Om det väcks allmänt åtal mot den som inte har fyllt arton år för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än sex månader, ska de tidsfrister iakttas som är föreskrivna för åtgärder i mål där den tilltalade är häktad.

Bestämmelser om häktning finns i 24 kap. rättegångsbalken. Enligt 20 § ska rätten omedelbart häva ett häktningsbeslut om det inte längre finns skäl för beslutet. Av 23 § första stycket framgår att ingen som är misstänkt för brott, oavsett samtycke, får hållas i förvar annat än enligt föreskrift i 24 kap. rättegångsbalken eller annars i lag.

I 6 kap. 3 § rättegångsbalken regleras vad som ska antecknas vid ett sammanträde. Bland annat ska parternas yrkanden och invändningar samt medgivanden

eller bestridanden av motpartens yrkanden samt det som i övrigt förekommer vid ett sammanträde antecknas, i den mån det kan ha betydelse för parterna eller högre rätt att det sker.

Bedömning

Granskningens inriktning

Jag har begränsat min granskning av tingsrättens handläggning till frågan om det fanns rättsliga förutsättningar att göra uppehåll i huvudförhandlingen i den omfattning som skett och till det förhållandet att tingsrätten inte på eget initiativ prövade frågan om fortsatt häktning för den tredje frihetsberövade personen inför uppehållet.

Frågan om uppehåll i huvudförhandlingen

Av utredningen framgår inledningsvis att huvudförhandlingen, som i stort sett genomfördes enligt fastslagen huvudförhandlingsplan, hade ett uppehåll i tio dagar.

I målet var tre personer häktade för mycket allvarlig brottslighet. Samtliga var under arton år när åtal väcktes. Regleringen i 46 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken innebär att ett längre uppehåll i förhandlingen än en vecka har kunnat göras endast om det varit nödvändigt på grund av särskilda omständigheter.

I förarbetena nämns som exempel på när bestämmelsen kan vara tillämplig att ett uppehåll görs för att processmaterialet ska kompletteras och kompletteringen inte hinner bli klar under föreskriven tid. Vidare anges att en huvudförhandling med en häktad tilltalad inte under annat än mycket speciella förhållanden kan avstanna på grund av semester eller av andra liknande skäl. (Se a. prop. s. 54.) Det framhålls också att uppehåll på grund av svårigheter att hitta förhandlingsdagar som passar alla inblandade i möjligaste mån bör undvikas när det gäller häktade (se a. prop. s. 143).

BB har anfört att huvudåklagaren hade förhinder att närvara vissa dagar och att det medförde att det blev ett uppehåll i huvudförhandlingen. Tingsrätten har inte redovisat vilka närmare överväganden som domstolen gjorde vid planeringen med anledning av åklagarens besked.

Det är ytterst domstolens ansvar att se till att en förhandling genomförs på ett sätt som är förenligt med 46 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken. Det innebär bl.a. att domstolen måste pröva om de omständigheter som föreligger eller som förs fram till stöd för att ett uppehåll ska göras har sådan tyngd att det är nödvändigt att göra ett uppehåll som överstiger en vecka. Detta gäller oavsett om någon invändning beträffande uppehållet förs fram från parterna eller inte.

Vid denna prövning är självfallet uppehållets längd av vikt. Det torde krävas starkare skäl ju längre ett uppehåll är tänkt att vara. Av betydelse vid bedömningen är i de flesta fall också uppehållets längd i förhållande till den tid som huvudförhandlingen beräknas pågå. När den häktade personen är underårig gör sig enligt min mening den restriktiva hållning till uppehåll som lagstiftaren gett uttryck för gällande med än större styrka.

Av protokollet från huvudförhandlingen framgår att Åklagarmyndigheten företrädde av två åklagare. Det har inte kommit fram att det funnits något hinder mot att den åklagare som inte hade förhinder – ensam eller tillsammans med någon annan åklagare – förde Åklagarmyndighetens talan under vissa huvudförhandlingsdagar. Mot bakgrund av det anförda kan huvudåklagarens förhinder inte anses utgöra en sådan särskild omständighet som medfört att ett längre uppehåll än en vecka har varit nödvändigt i detta fall. Det har därför inte varit förenligt med rättegångsbalkens bestämmelser att planera huvudförhandlingen på det sätt som tingsrätten gjorde.

Det framgår inte av utredningen vem som ansvarade för planeringen av huvudförhandlingen innan BB tog över målet. Det framgår emellertid att BB tog aktiv del i planeringen när ett föreläggande skickades till försvararna och målsägandebiträdet angående planeringen efter att åtal väckts. Han var dessutom den domare som ansvarade för den slutliga planeringen. Han har därmed haft ett ansvar att säkerställa att planeringen inte stred mot rättegångsbalkens regler om uppehåll i huvudförhandling i brottmål. BB kan därför inte undgå kritik för det inträffade.

BB har redogjort för de praktiska svårigheter som hade uppstått om tingsrätten i samband med uppehållet skulle ha genomfört större ändringar i planeringen. Jag har förståelse för hur tingsrätten resonerade i det läget men vill samtidigt framhålla att en domstol måste vara beredd att göra om sin planering om det finns anledning och möjlighet till det. Sammantaget anser jag dock att det som kommit fram i ärendet inte ger anledning att kritisera BB för att han då fullföljde den gjorda planeringen.

Frågan om häktning och dokumentation

Inför uppehållet i förhandlingen prövade tingsrätten om två av de tre häktade personerna skulle vara fortsatt häktade och det skedde efter att de begärt att häktningen skulle hävas. Någon prövning skedde alltså inte beträffande den tredje personen. BB har förklarat att den personen inte begärde att bli försatt på fri fot och att, såvitt han minns, den offentliga försvararen angav skäl för det. Detta har dock inte antecknats i protokollet från huvudförhandlingen.

Rätten ska på eget initiativ omedelbart häva ett häktningsbeslut om det inte längre finns skäl för beslutet. Den misstänktes samtycke saknar betydelse vid rättens prövning av häktningsfrågan. (Se 24 kap. 20 och 23 §§ rättegångsbalken.) Utöver detta finns det inte någon bestämmelse som uttryckligen anger att rätten är skyldig att på eget initiativ pröva häktningsfrågan inför ett uppehåll i en förhandling.

I förarbetena till bestämmelsen i 46 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken anges dock att rätten inför ett längre uppehåll i en förhandling i regel måste ta upp frågan om det är rimligt att den tilltalade fortfarande är häktad och att det därvid är reglerna i 24 kap. rättegångsbalken som ska tillämpas (se a. prop. s. 143 f.).

Högsta domstolen har uttalat att en domstol, om ett längre uppehåll i huvudförhandlingen bedömts nödvändigt, måste överväga om det är rimligt att den tilltalade förblir häktad (se NJA 2020 s. 885).

Ett beslut att frihetsberöva en person genom häktning medför ett betydande ingrepp i dennes grundläggande fri- och rättigheter. Rätten har därför en långtgående skyldighet att fortlöpande pröva om ett frihetsberövande ska fortgå. Med beaktande av uppehållets längd och mot bakgrund av vad som har uttalats i förarbetena och av Högsta domstolen anser jag att tingsrätten borde ha prövat om häktningen skulle bestå också i fråga om den person som inte hade begärt att bli försatt på fri fot. I avsaknad av en uttrycklig reglering i frågan anser jag mig dock inte ha skäl att kritisera BB för att tingsrätten inte gjorde det. Som BB angett är det dock en brist att rättens överväganden i fråga om prövning av häktningen inte dokumenterades.

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

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

En chef för en domstol har i samtal med medarbetare uttalat sig på ett sätt som inte är förenligt med det förbud mot repressalier som följer av regeringsformen

(Dnr 1286-2024)

Beslutet i korthet: ChefsJO har på eget initiativ granskat en hovrättspresidents uttalanden vid enskilda samtal med tre domare under utbildning som undertecknat ett uppdrag om bl.a. domares ansträngda arbetssituation, det s.k. domaruppdraget. Granskningen har avsett frågan om hovrättspresidenten vid samtalen har uttalat sig på ett sätt som inte är förenligt med det förbud mot repressalier som skyddar den som har använt sig av sin grundlagsskyddade yttrandefrihet.

ChefsJO kommer fram till att det i samtliga tre fall har funnits fog för de berörda personerna att uppfatta uttalandena som en tillrättavisning för att de skrivit under domaruppdraget. Hovrättspresidenten har därigenom agerat i strid med det förbud mot repressalier som följer av regeringsformen. Hon kritiseras för detta.

ChefsJO ser mycket allvarligt på det inträffade, särskilt eftersom samtalen har ägt rum mellan en hovrättspresident och domare som har befunnit sig i början av sin yrkesbana.

Bakgrund och initiativärendet

I juni 2023 lämnades en skrivelse, det s.k. domaruppdraget, till Justitiedepartementet. I skrivelsen behandlas bl.a. domares ansträngda arbetssituation. Den var undertecknad av närmare 300 ordinarie domare och domare under utbildning, bl.a. hovrättsfiskaler.

Sedan JO hade fått del av en anonym s.k. visselblåsaranmälan mot presidenten för Hovrätten över Skåne och Blekinge, AA, tog jag ett eget initiativ att utreda

uppgifter om att hon hade haft enskilda samtal med flera hovrättsfiskaler som undertecknat domaruppropet och vad hon sagt vid dessa samtal.

Utredning

JO begärde ett yttrande från Hovrätten över Skåne och Blekinge.

Sedan hovrätten hade yttrat sig översändes till JO skriftliga redogörelser från fyra personer som tidigare arbetat som hovrättsfiskaler vid domstolen. Tre av dem, BB, CC och DD, redogjorde för samtal om domaruppropet som de haft med presidenten. BB:s redogörelse bestod i en utskrift av en ljudinspelning av hennes samtal med presidenten.

Hovrätten tillställdes redogörelserna och uppmanades därefter att yttra sig på nytt.

Hovrättsfiskalernas redogörelser för samtalen

I detta beslut redovisas endast de uppgifter från BB, CC och DD som är av betydelse vid JO:s bedömning.

BB har som nämnts redovisat vad hon anger är en utskrift av en ljudinspelning av hennes (F) samtal med AA (Y). Från utskriften återges bl.a. följande:

Y: när jag anställde dig så trodde jag att du ville bli domare,

F: mm

Y: sen har du skrivit på domaruppropet

F: det stämmer

Y: så att efter ett år här tycker du att du har usla arbetsförhållanden, usel lön, att vi inte satsar på arbetsmiljö att vi inte satsar på säkerhet. Varför vill du då bli domare?

F: jag skrev på det uppropet för att det var, ja dels ett uttryck för mina grundläggande yttrandefriheter, jag får väl tycka så om jag vill

Y: naturligtvis får du det, jag bara undrar varför du vill bli domare. Om jag var ung, och såg framför ett jobb som var uselt på alla sätt, då hade jag valt ett annat.

Y: i alla fall så tycker jag att det är väldigt egendomligt att man börjar på en bana där man tycker framtidsutsikterna är så dåliga och man tycker allting är så kasst. Jag skulle inte ge mig på ett sånt jobb. Det hade jag faktiskt inte gjort.

F: nej me! n det får väl stå för dig. Jag tycker ändå att det verkar vara ett intressant jobb och viktigt men samtidigt så har man ju rättigheter och man ska få lufta sina åsikter och säga vad man tycker

Y: självklart

F: jag tycker att det är lite frapperande att du på något sätt anklagar mig för att ha skrivit på det här när många andra domare, på den här hovrätten, vice ordförande, som har skrivit på det här

Y: nej... näe (försöker avbryta)

Y: du har lite svårt att låta mig prata till punkt. Jag hade tyckt det var klädsamt om du gjorde det.

F: jag får väl säga vad jag tycker

Y: ja du har gjort det ganska många gånger

F: då får jag ställa en motfråga, har du kallat in alla andra som skrivit under domaruppropet och frågat samma sak? Inklusivt hovrättsråd, vice ordförande

Y: jag har pratat med fiskalen som... fiskaler som ska ut på tingsrätt och då har jag pratat med dem utifrån om det här verkligen är något! man ska lägga sitt liv på om man tycker det är så dåligt.

F: ! det handlar inte om att man det är så dåligt...

Y: (avbryter) och det är inte du som ställer frågor till mig för övrigt

F: det handlar väl inte om det, det handlar väl snarare om att det är ett yrkesliv och man har väl rätt att lyfta de problem som man ser

Y: absolut, men nu är det inte den frågan jag ställer till dig. Jag ställer frågan om det här är rätt för dig utifrån att du verkar tycka det är så himla kasst. Det är också en skillnad att jobba i ett jobb i väldigt lång tid och sen tycker du kanske att det har förändrats, det var inte riktigt som det var innan, jag har en syn som jag vill ge uttryck för. Det är lite annorlunda. Jag säger inte att det är fel att skriva på, jag bara säger att jag tycker det är konstigt att man vill fortsätta den här banan om man tycker så när man är i startgropen och precis ska börja den.

F: ja men samtidigt är det ju då man har chans till förändring.

Y: och du tror att du f! örändrar genom detta?

F: ja på något sätt

Y: jaha okej, ja. Där tror vi väldigt olika.

F: okej.

Y: jag tycker att det är lite konstigt att om man tycker att det är så många brister i det här yrket så fattar jag inte riktigt varför man vill börja sin yrkesbana.

F: nej det får stå för dig varför du inte förstår det. Men det är tydligt för mig.

Y: du behöver inte försöka förklara något för mig.

F: jag får väl svara...

Y: jag vill bara tala om detta för dig.

F: och jag vill tala om att det är så jag känner.

Y: men det är inte du som är min arbetsgivare det är jag som är din arbetsgivare. Jag har ansvar för att du ska ut.

F: mm

Y: jag hoppas att du lyssnat på vad jag sagt. Jag hoppas att du kanske vill tänka lite grann på det jag sagt. Har du lyssnat?

F: jag har lyssnat.

Y: du har hört vad jag sagt?

F: jag har hört vad du sagt.

Y: då föreslår jag att du tänker lite på det ! jag sagt.

CC har i mer kortfattad punktform återgett samtalet mellan henne och AA. Enligt CC sa AA bl.a. att hon inte förstod varför CC hade skrivit under domaruppropet, att hon inte fick den uppfattningen om CC under anställningsintervjun, att hon har förståelse för äldre domare men inte yngre, att det inte är något yrke för CC om hon står bakom det som står i skrivelsen, att hon känner oro för hur det ska gå för CC på tingsrätten om hon känner på det sätt som står i skrivelsen och att det är fel väg att gå att skriva under en skrivelse.

Enligt DD ska AA en bit in i hans avslutningssamtal ha sagt att hon noterat att DD hade skrivit under domaruppropet och undrat varför DD hade gjort det. DD har angett att han blev överraskad och förvånad över frågan men att han kort redogjorde för hur han såg på vissa frågor i uppropet. Därefter redovisade AA sin egen uppfattning, som avvek från uppfattningen i skrivelsen, och frågade om DD verkligen tyckte så som det uttrycktes där. Den delen av samtalet gick enligt DD ut på att AA kritiserade innehållet i domaruppropet och att han fick försvara det. DD uppfattade AA:s ton som hård och fientlig. Även om AA inte uttryckligen sa att hon var missnöjd med att han hade undertecknat skrivelsen uppfattade han det på det sättet. Att hon i egenskap av hög chef i ett enskilt samtal på det sättet visade missnöje med något han gjort uppfattade han som ett tillrättavisade budskap.

Hovrättens yttranden

Hovrättspresidenten AA yttrade sig, i egenskap av företrädare för domstolen och för egen del. I korthet angavs följande.

AA har inte kallat till enskilda samtal med anledning av domaruppropet. Hon tog dock upp frågan med tre hovrättsfiskaler i samtal som hölls av andra skäl. Syftet var att dels sätta sig in i vilka förväntningar som fiskalerna hade på ett eventuellt arbete som ordinarie domare, dels förklara hur domstolar arbetar med rekrytering, lönefrågor, lokalfrågor och säkerhet för att på så sätt bemöta den kritik som förs fram i domaruppropet.

AA tar fullt ansvar för det som hänt och anser att hon hanterade samtalen på ett oacceptabelt sätt. Hon blev illa berörd när hon läste utskriften från det inspelade samtalet och förväntade sig mer av sig själv än så. Hennes avsikt var dock inte att tillrättavisa eller kritisera fiskalerna eller på annat sätt motverka att unga jurister uttrycker kritik.

Enligt hovrättens bedömning har domaruppropet inte utgjort ett yttrande i ett grundlagsskyddat medium som omfattas av regleringen i tryckfrihetsförordningen, TF, eller yttrandefrihetsgrundlagen, YGL. Frågan om huruvida det inträffade har inneburit en överträdelse av det s.k. repressalieförbudet ska därför bedömas utifrån det allmänna skyddet av yttrandefrihet enligt 2 kap. 1 § första stycket 1 regeringsformen, RF. Hovrätten beklagar hur samtalen har kommit att hanteras och uppfattas, men avstår från att bedöma om de ska ses som en överträdelse av repressalieförbudet.

I ett beslut den 5 december 2024 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Enligt 2 kap. 1 § första stycket 1 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 § TF och 2 kap. 6 § YGL 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.

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).

JO har vid flera tillfällen understrukit att en myndighet inte får försöka motarbeta att anställda utnyttjar sin yttrandefrihet. Det innebär att en offentlig arbetsgivare inte genom generella uttalanden eller kritik i enskilda fall får försöka påverka anställda att avstå från att använda sin frihet att yttra sig om den egna myndigheten eller dess verksamhet (se bl.a. JO 2023 s. 252, dnr 3533-2023).

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. (Se JO:s beslut den 22 februari 2024, dnr 1180-2023.) 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 2022/23 s. 220, dnr 3567-2020, och JK:s beslut den 13 november 2009, dnr 5240-09-30).

Bedömning

Hovrättsfiskalernas redogörelser läggs till grund för min bedömning

Utredningen visar att AA har tagit upp frågor med anledning av domaruppropet i samtal med tre personer som vid tidpunkten arbetade som fiskaler vid hovrätten och som hade undertecknat uppropet.

AA har i sitt första yttrande till JO förklarat hon inte minns samtalen i detalj. Hon ifrågasatte om den som redan i början av sin karriär ser stora brister beträffande arbetsmiljö, säkerhet och lön kommer att välja att bli ordinarie domare och trivas med sitt yrkesval. Hon har också förklarat att hon inte tror att hon gav uttryck för tvekan om huruvida fiskalerna skulle fungera väl på tingsrätt.

AA har sedan hon tagit del av BB:s, CC:s och DD:s redogörelser inte ifrågasatt de uppgifter som har lämnats. Hon har dock förklarat att hennes uppmaning till BB att tänka på vad hon sagt tog sikte på en annan händelse som behandlades tidigare under samtalet.

Jag har ingen anledning att betvivla att den ingivna utskriften återger det samtal som AA hade med BB. Till innehållet överensstämmer den beskrivning av samtalen som lämnats av CC och DD väl med vad som enligt utskriften framgår av AA:s samtal med BB.

Utredningen ger mig tillräckligt stöd för slutsatsen att AA har uttalat sig på det sätt som BB återgett samt CC och DD beskrivit.

De ifrågasatta uttalandena ska prövas enligt regeringsformens bestämmelser

Domaruppropet är en skrivelse som har lämnats till Justitiedepartementet. Olika medier har visserligen rapporterat om uppropet. Utredningen ger dock inte stöd för att BB, CC eller DD har undertecknat uppropet i syfte att uppropet ska göras offentligt i ett medium som omfattas av regleringen i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. Frågan om överträdelse av represalieförbudet ska därför bedömas utifrån skyddet av yttrandefriheten enligt 2 kap. 1 § första stycket 1 RF.

Överträdelse av skyddet mot represalier i regeringsformen

AA har anfört att hon tog upp domaruppropet under ett samtal med BB som hade föranletts av en annan händelse som hon såg allvarligt på. Även om jag saknar kännedom om vad som sades med anledning av den händelsen vill jag rent allmänt framhålla att utrymmet för att i ett samtal som innehåller tillrättavisande inslag även behandla frågor med anledning av att en anställd har använt sin yttrandefrihet är ytterst begränsat (jfr JO:s beslut den 22 februari 2024, dnr 1180-2023).

Den del av samtalet med BB som JO har tagit del av har förts utifrån det förhållandet att BB har skrivit under domaruppropet och därmed ställt sig bakom den kritik som förts fram där. AA har som det får uppfattas uttryckt att det närmast råder ett motsatsförhållande mellan att vilja bli domare och att som hovrättsfiskal skriva under domaruppropet. Flera gånger under samtalet har hon ifrågasatt BB:s yrkesval om BB anser att arbetsförhållandena för domare är så dåliga som de beskrivs i uppropet. Vidare har hon gett uttryck för att hon långt ifrån delar BB:s tro på att undertecknandet av uppropet kan förändra något. Hon har även gett uttryck för en större förståelse för att domare som har arbetat längre än BB framför sin syn på arbetsförhållandena. Hon har också påpekat att det inte är BB som ska ställa frågor till henne och klargjort att hon inte är intresserad av en förklaring från BB utan ”bara vill tala om detta för dig”.

Samtalet framstår inte som en konstruktiv dialog om arbetsvillkor och förväntningar på domaryrket eller ett sakligt bemötande av den kritik som förts fram i domaruppropet. Det tonfall som kan skönjas är konfrontativt och kritiskt. Sammantaget har det funnits fog för BB att uppfatta AA:s uttalanden som en tillrättavisning för att hon har använt sin yttrandefrihet genom att skriva under uppropet. AA:s uttalanden vid samtalet med BB har därför inte varit förenliga med det förbud mot represalier som följer av 2 kap. 1 § första stycket 1 RF.

När det gäller samtalet med CC framgår det inte av utredningen vad som ordagrant har sagts vid det tillfället. Det står dock klart att AA har tagit upp att CC undertecknat domaruppropet, uppgett att hon inte alls förstår varför CC skrivit under och sedan uttalat sig på ett i flera avseenden liknande sätt som vid samtalet med BB. Vid detta tillfälle har AA också framfört att det är fel väg att gå att underteckna en skrivelse. Det har enligt min mening funnits fog för CC att uppfatta uttalandena vid detta samtal som en tillrättavisning för att hon

undertecknat uppropet. Även i detta fall har AA agerat i strid med det förbud mot repressalier som följer av regeringsformen.

Inte heller när det gäller samtalet med DD framgår det hur orden föll eller vilka närmare uttalanden som AA har gjort vid det tillfället. Det står dock även här klart att AA har tagit upp att DD skrivit under domaruppropet och det framgår att hon har kritiserat innehållet i det. DD har uppfattat tonen som hård och fientlig. Enligt DD fick han försvara innehållet i domaruppropet under samtalet och han uppfattade det som att hon var missnöjd över att han hade undertecknat det. DD:s uppgifter ger intrycket av att AA:s samtal med honom i allt väsentligt har haft samma karaktär och innehåll som samtalen med BB och CC. Sammantaget är det min bedömning att även DD har haft fog för att uppfatta samtalet som en tillrättavisning för att han hade skrivit under domaruppropet. Även i detta fall har alltså AA agerat i strid med det förbud mot repressalier som följer av regeringsformen.

AA kritiseras för det inträffade. Hon är som hovrättspresident väl förtrogen med den rättsliga regleringen om yttrandefrihet. Det är därför förvånande och självfallet oacceptabelt att hon har fört samtalen med BB, CC och DD på det sätt som skett. Jag ser mycket allvarligt på det som hänt, särskilt eftersom samtalen har ägt rum mellan en hovrättspresident och domare som har befunnit sig i början av sin yrkesbana.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Lovisa Danielsson. I beredningen deltog även byråchefen Stefan Nyman.

Försvaret

Uttalanden om huruvida militärpolisen har befogenhet att utreda brott

(Dnr 7917-2023)

Beslutet i korthet: JO har på eget initiativ granskat om det finns rättsliga förutsättningar för militärpolisen att bedriva eller på annat sätt medverka i brottsutredande verksamhet. Legalitetsprincipen, som innebär att all offentlig maktutövning ska vara grundad på lag eller annan föreskrift, kräver att det i så fall finns stöd i författning för det.

JO:s slutsats är att det inte finns nödvändigt författningsstöd för militärpolisen att utreda brott. Det finns inte heller stöd för att en militärpolisman ska anses vara polisman vid tillämpningen av bestämmelser om brottsutredning, i t.ex. rättegångsbalken. Detta betyder att en militärpolisman saknar befogenhet att vidta utredningsåtgärder i en förundersökning.

Vidare konstaterar JO att vem som har behörighet som polisman regleras av regeringen i en förordning. Enligt JO:s mening är föreskrifter om vem som är behörig att vara polisman av en sådan karaktär att endast riksdagen bör kunna besluta om det. Regleringen bör därför finnas direkt i lag. JO väcker med anledning av det hos regeringen frågan om en sådan författningsreglering.

Bakgrunden till initiativet

Jag har tidigare granskat ett ärende där Polismyndigheten hade gett Försvarsmakten (militärpolisen) i uppdrag att genomföra en husrannsakan och hålla ett förhör med en misstänkt i en förundersökning (se mitt beslut den 29 september 2023, dnr 316-2022). I ärendet framkom att det i april 2017 hade träffats en överenskommelse mellan Försvarsmakten, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten om militärpolisens biträde i förundersökningar om brott som begåtts inom Försvarsmakten.

Jag har i detta initiativärende beslutat att utreda de rättsliga förutsättningarna för den överenskommelse som myndigheterna träffat och om militärpolisen över huvud taget kan medverka i brottsutredande verksamhet.

Utredning

Inriktningen av JO:s utredning

Försvarsmakten, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten uppmanades att redovisa sin bedömning av de rättsliga förutsättningarna för polis och åklagare att begära biträde av militärpolisen för att genomföra en förundersökning och att ge en militärpolisman i uppdrag att vidta en viss åtgärd som hör till förundersökningen. Myndigheterna skulle också yttra sig över hur den överenskommelse

som träffades i april 2017 förhåller sig till deras bedömning av de rättsliga förutsättningarna att anlita biträde av militärpolisen.

Myndigheterna skulle vidare redovisa sin rättsliga bedömning i fråga om huruvida en militärpolisman är att anse som en polisman i rättegångsbalkens mening. De gavs också möjlighet att föra fram sin syn i frågan om huruvida föreskrifter om behörighet som polisman är av en sådan karaktär att de bör finnas i lag.

Myndigheterna lämnade in remissvar. Yttrandena finns tillgängliga hos JO. I ett beslut den 29 augusti 2024 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Legalitetsprincipen

Den offentliga makten utövas under lagarna (se 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen). Bestämmelsen ger uttryck för legalitetsprincipen och 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).

Styrkan på kravet av ett författningsstöd varierar mellan olika rättsområden och efter maktutövningens närhet till de enskilda, från krav på tydligt stöd i lag till krav på att en åtgärd ska rymmas inom myndighetens instruktion eller liknande. När det gäller maktutövning som innebär begränsningar i enskildas grundläggande fri- och rättigheter, såsom användningen av tvångsmedel i en brottsutredning, ställs det krav på stöd i lag (se 2 kap. 20 § regeringsformen). Legalitetsprincipen innebär även att lagregler om tvångsmedel måste vara tydliga och att de ska tolkas restriktivt när de tillämpas. (Se t.ex. Bull och Sterzel, *Regeringsformen – En kommentar*, 5 uppl., s. 51 f., och Ekelöf m.fl., *Rättegång tredje häftet*, 8 uppl., s. 40.)

Bestämmelser om brottsutredning

Bestämmelser om utredning av brott finns i rättegångsbalken (RB) med kompletterande föreskrifter i förundersökningskungörelsen. Enligt bestämmelserna om förundersökning i 23 kap. RB och i förundersökningskungörelsen är brottsutredning en uppgift för polis och åklagare.

I 23 kap. 3 § RB anges bl.a. följande. Beslut att inleda en förundersökning ska fattas av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller åklagaren (se första stycket). När förundersökningen leds av åklagaren, får han eller hon anlita biträde av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen för att genomföra den. Åklagaren får också ge en polisman i uppdrag att vidta en viss åtgärd som hör till förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet. (Se andra stycket.) Innan en förundersökning hunnit inledas, får en polisman hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen, s.k. primärutredning (se fjärde stycket).

En polisman som ingriper mot brott eller annars kommer till platsen för ett brott eller tar upp anmälan ska vidta de utredningsåtgärder som är möjliga, även om en förundersökning inte hunnit inledas. Utredningen ska om möjligt färdig-

ställas direkt på plats. Vidtagna åtgärder ska så snart som möjligt anmälas för den som har rätt att leda en förundersökning om brottet. (Se 3 a § förundersökningskungörelsen.)

Regleringen i rättegångsbalken om brottsutredning är dock inte uttömmande. Det finns bestämmelser i författning som ger exempelvis Tullverket och Kustbevakningen rätt att leda en förundersökning och att biträda polis och åklagare i en förundersökning (se t.ex. 19 och 40 §§ lagen om straff för smuggling och 3 kap. 3 § och 4 kap. 4 § kustbevakningslagen; se också 2 § lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet).

Polisverksamhet

Polisverksamhet bedrivs av Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet ska polisens arbete syfta bl.a. till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. (Se 1 § polislagen.)

Till Polismyndighetens uppgifter hör bl.a. att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten samt att utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal (se 2 § 1 och 3 polislagen).

En polisman är tjänsteman vid Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, om regeringen inte föreskriver något annat. Regeringen bestämmer vad som avses med polisman. (Se 4 § polislagen.)

Med polisman avses vid tillämpning av lag eller förordning vissa särskilt angivna befattningshavare inom Polismyndigheten och Säkerhetspolisen (se 2 § polisförordningen). I bestämmelsen finns också en upplysning om regleringen i 11 § förordningen med reglemente för militärpolisen, militärpolisförordningen, se nedan.

Militärpolisens uppgifter

Militärpolisens uppgifter framgår av 1 § militärpolisförordningen. Enligt bestämmelsen ska militärpolisen upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten inom Försvarsmakten samt vid sådana övningar som Försvarsmakten genomför tillsammans med andra myndigheter. Därvid har militärpolisen till uppgift särskilt att 1) förebygga brott samt hindra att ordningen och säkerheten störs genom brott eller på annat sätt, 2) avslöja brott samt vidta de åtgärder som behövs, när ordningen och säkerheten störs på annat sätt än genom brott, och 3) i övrigt lämna personal som tjänstgör inom Försvarsmakten upplysningar och annan hjälp.

Militärpolisjämbörden fullgörs genom bl.a. utredningstjänst (se 2 § i förordningen).

En militärpolisman är, då han eller hon fullgör uppgifter enligt 1 § militärpolisförordningen, att anse som polisman. Det som är föreskrivet om polismän gäller därför i tillämpliga delar också för militärpolismän som fullgör sådana uppgifter. (Se 11 § militärpolisförordningen och 2 § tredje stycket polisförordningen.)

Bedömning

Utgångspunkter för granskningen

Jag inledde detta initiativärende för att närmare granska om det finns rättsliga förutsättningar för militärpolisen att bedriva eller på annat sätt medverka i brottsutredande verksamhet. Legalitetsprincipen kräver att det i så fall finns stöd i författning för det.

Mina uttalanden avser endast utredning av misstänkt brottslighet som begåtts i Sverige. Uttalandena avser inte förhållanden som omfattas av ett avtal med främmande makt eller en mellanstatlig organisation som är bindande för Sverige och inte heller om krig eller krigsfara råder eller då regler enligt traktater eller allmän folkrätt om en väpnad konflikt är tillämpliga. Även åtgärder som vidtas med stöd av skyddslagen eller lagen om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning ligger utanför granskningen.

Myndigheternas ståndpunkter

Enligt Försvarsmakten finns författningsstöd för militärpolisen att utreda brott genom att den grundläggande uppgiften i 1 § militärpolisförordningen att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, i likhet med vad som anses gälla för den civila polisen, också omfattar brottsutredande verksamhet. Försvarsmakten lyfter vidare fram att det i bestämmelsen anges att militärpolisen har till uppgift att ”avslöja brott”. Myndigheten menar att begreppet, med utgångspunkt i historiska lydelse av polisinstruktioner, bör tolkas som att det innefattar även brottsutredande uppgifter. Stöd för tolkningen finns också i att uppgiften att avslöja brott fullgörs genom bl.a. utredningstjänst.

Försvarsmakten har även framhållit regleringen i 11 § militärpolisförordningen som innebär att en militärpolisman som fullgör uppgifter enligt 1 § i förordningen har en polismans befogenheter. Eftersom det enligt myndigheten i 1 § militärpolisförordningen kan tolkas in en uppgift att utreda brott, ska en militärpolisman anses ha de befogenheter som en polisman har i en brottsutredning, t.ex. att enligt rättegångsbalken vidta vissa tvångsåtgärder när det är fara i dröjsmål och att genomföra en primärutredning. En åklagare eller polisjär undersökningsledare får vidare ge en militärpolisman i uppdrag att vidta en viss åtgärd som hör till förundersökning enligt 23 kap. 3 § andra stycket RB. En militärpolisman har även de skyldigheter som följer av 3 a § förundersökningskungörelsen vid brott som begåtts inom Försvarsmakten.

Enligt Polismyndigheten bör regleringen i militärpolisförordningen tolkas som att militärpolisens medverkan i brottsutredande verksamhet har begränsats till åtgärder i det initiala skedet av en brottsutredning. Myndigheten har också fört fram att i de fall en förundersökning faller inom militärpolisens uppgifter enligt 1 § militärpolisförordningen, torde en åklagare kunna ge en militärpolis i uppdrag att vidta en åtgärd i en förundersökning med stöd av 23 kap. 3 § andra stycket RB. Däremot är det enligt Polismyndigheten tveksamt att utan tydligt stöd i författning, förarbeten eller praxis dra slutsatsen att militärpolisen generellt omfattas av regleringen i 23 kap. 3 § RB.

Åklagarmyndigheten anser att det saknas stöd i författning för åklagare att anlita biträde av militärpolisen eller att ge en militärpolis i uppdrag att vidta en

åtgärd som hör till förundersökningen. Vidare gör myndigheten bedömningen att en militärpolisman inte kan vara att anse som en polisman i rättegångsbalkens mening, i vart fall inte när det gäller genomförandet av straffprocessuella tvångsmedel.

Min bedömning

Befogenhet att utreda brott kräver tydligt stöd i författning

Polisverksamhet består av olika delar och har stor spännvidd. Kravet på författningsstöd för att en viss åtgärd ska få vidtas gör sig gällande med varierande styrka beroende på vad saken gäller. Brottutredande åtgärder får med hänsyn till sin karaktär anses vara sådana som kräver tydligt stöd i författning. I den mån det handlar om att vidta tvångsåtgärder mot enskilda krävs att stödet finns i lag.

När det gäller uppgiften att utreda brott är det för Polismyndigheten uttryckligen angivet i polislagen (se 2 § 3). I myndighetsinstruktionerna för Säkerhetspolisen, Tullverket och Kustbevakningen finns en liknande reglering (se 3 § förordningen med instruktion för Säkerhetspolisen, 4 och 5 §§ förordningen med instruktion för Tullverket samt 2 § förordningen med instruktion för Kustbevakningen). I instruktionen för Åklagarmyndigheten anges att myndigheten ska se till att personer som begår brott blir föremål för brottutredning och lagföring (se 2 § 1 förordningen med instruktion för Åklagarmyndigheten).

För dessa myndigheter framgår det alltså av deras uppdragsbeskrivningar att de har till uppgift att utreda brott. Det närmare innehållet i myndigheternas brottutredande uppgifter och vilka befogenheter de har i en brottutredning är också tydligt reglerat i författning, exempelvis i rättegångsbalken och lagen om straff för smuggling.

Militärpolisen saknar författningsstöd för att bedriva brottutredande verksamhet

Militärpolisen är en del av Försvarsmakten. Jag kan inledningsvis konstatera att det inte framgår av förordningen med instruktion för Försvarsmakten att det är en uppgift för myndigheten att utreda brott.

Militärpolisens uppgift enligt militärpolisförordningen är att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten inom Försvarsmakten. Därvid har militärpolisen till uppgift särskilt att bl.a. förebygga och avslöja brott. (Se 1 §.)

Jag ifrågasätter i och för sig inte det som Försvarsmakten fört fram om att uppgiften för den civila polisen att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att uppdaga brott, historiskt sett och i en mer generell betydelse, har ansetts innefatta även brottutredning. Det har dock i det sammanhanget framför allt varit fråga om att ge en allmän ram för polisens uppgifter som tillåter en fortlöpande anpassning av polisverksamheten till förändrade förutsättningar och nya krav. Det närmare innehållet i polisens uppgifter regleras genom andra föreskrifter. (Se prop. 1983/84:111 s. 49 f. och Munck, Polislagen [8 november 2023, JUNO], kommentar till 1 §.)

Från ett legalitetsperspektiv krävs som jag konstaterat att det finns ett tydligt stöd i författning för att det ska anses finnas en befogenhet att utreda brott. En

sådan befogenhet kan med vanligt språkbruk inte utläsas ur militärpolisförordningen. Jag delar därför inte Försvarets uppfattning om tolkningen och innebörden av 1 § militärpolisförordningen i det nu aktuella avseendet. Det har inte lyfts fram att det skulle finnas någon annan författningsreglering av betydelse i sammanhanget.

Utöver det sagda krävs som nämnts stöd i lag för att tvångsåtgärder ska få vidtas i en brottsutredning. En befogenhet att vidta en sådan åtgärd kan inte vila på en bestämmelse i förordning.

Med beaktande av de krav som legalitetsprincipen ställer är slutsatsen av det anförda att det inte finns nödvändigt författningsstöd för militärpolisen att bedriva brottsutredande verksamhet.

En militärpolis är inte en polisman vid tillämpningen av bestämmelser om brottsutredning

Enligt 11 § militärpolisförordningen är en militärpolis i vissa situationer att anse som polisman. Befogenheten för en militärpolis som polisman är dock begränsad till de fall då han eller hon fullgör uppgifter enligt 1 § i förordningen. Som jag nyss konstaterat innefattar dessa uppgifter inte att utreda brott. Av det sagda följer att det inte heller finns stöd för att en militärpolis ska anses vara polisman vid tillämpningen av bestämmelser om utredning av brott, i t.ex. rättegångsbalken. Det betyder att det inte får lämnas uppdrag till en militärpolisman att vidta åtgärder i en förundersökning med stöd av 23 kap. 3 § andra stycket RB.

Jag utesluter inte att värdet av effektivitet i en brottsutredning talar för att det i vissa lägen hade varit ändamålsenligt om en militärpolisman kunnat vidta vissa brottsutredande åtgärder. Utan stöd i författning är det dock inte rättsligt möjligt.

Legalitetsprincipen medför således även att en militärpolis saknar befogenhet att fatta beslut eller vidta åtgärder i en förundersökning eller att med stöd av bestämmelsen om primärutredning i 23 kap. 3 § fjärde stycket RB vidta utredningsåtgärder innan en förundersökning har inletts. Detsamma gäller de åtgärder som en polisman som kommer till platsen för ett brott eller tar upp anmälan är skyldig att vidta enligt 3 a § förundersökningskungörelsen.

Däremot finns givetvis inga hinder mot att en militärpolisman genomför ett gripande med stöd av 24 kap. 7 § andra stycket RB t.ex. av en misstänkt som påträffas på bar gärning eller mot andra åtgärder som får vidtas av envar.

Med utgångspunkt i min bedömning saknas det rättsliga förutsättningar för den överenskommelse om militärpolisens biträde i förundersökningar som myndigheterna träffade i april 2017. Den får därför inte tillämpas. Jag noterar att riksåklagaren angett att överenskommelsen inte längre ska tillämpas inom Åklagarmyndigheten och att hon kommer att vidta åtgärder för att säkerställa detta.

Befogenheterna utökas inte vid myndighetssamverkan

Jag vill lägga till att det inte finns något som hindrar myndigheter från att samarbeta med varandra. Tvärtom är samverkan något som är stadgat i författning (se t.ex. 8 § förvaltningslagen, 6 § tredje och fjärde stycket polislagen och 5 §

militärpolisförordningen). De deltagande tjänstemännen företräder i förhållande till den enskilde dock endast den egna myndigheten och de ska tillämpa de verksamhetsregler som gäller för den myndigheten (se bl.a. JO 2022/23 s. 272, dnr 637-2020). Befogenheterna utökas alltså inte vid en myndighets-samverkan.

Föreskrifter om behörighet som polisman bör finnas i lag

En polisman ges i ett stort antal bestämmelser befogenheter i förhållande till enskilda, varav vissa begränsar grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Exempel på sådan reglering finns i rättegångsbalken och polislagen. Dessutom har en polisman enligt bestämmelser i 48 kap. RB befogenhet att förelägga bötesstraff genom utfärdande av ordningsbot.

Vem som har behörighet som polisman regleras i dag av regeringen i förordning, med stöd av ett bemyndigande från riksdagen (se 2 § polisförordningen och 4 § polislagen). Enligt min mening är föreskrifter om vem som är behörig att vara polisman av en sådan karaktär att endast riksdagen bör kunna besluta om det. Regleringen bör därför finnas direkt i lag.

Med stöd av 13 § lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO) väcker jag hos regeringen frågan om en sådan författningsreglering.

Ärendet föredrogs av seniora rättssakkunniga Mattias Karlsson. I beredningen deltog även byråchefen Nils Västberg.

Hälso- och sjukvård

Bestämmelserna i 11 och 12 §§ förvaltningslagen är tillämpliga vid IVO:s handläggning av klagomålsärenden enligt patientsäkerhetslagen

(Dnr 8914-2022, 9682-2022, 1973-2023)

Beslutet i korthet: IVO har hittills bedömt att anmälare i klagomålsärenden enligt patientsäkerhetslagen inte har ställning som part och att bestämmelserna i 11 och 12 §§ förvaltningslagen om åtgärder vid försenad handläggning därför inte är tillämpliga vid handläggningen av sådana ärenden. Mot bakgrund bl.a. av att det i patientsäkerhetslagen hänvisas till en bestämmelse som reglerar sekretess i förhållande till parter, av att kretsen av personer som är behöriga att göra en anmälan är begränsad till patienten eller närstående till patienten och av att dessa personer måste anses ha en nära anknytning till ärendet gör dock chefsJO bedömningen att en anmälare har partsställning.

Bestämmelsen i 11 § förvaltningslagen om skyldighet att underrätta en part som har inlett ett ärende om att avgörandet kommer att bli väsentligt försenat är därmed tillämplig vid IVO:s handläggning av klagomålsärenden enligt patientsäkerhetslagen. Enligt chefsJO blev avgörandena i tre klagomålsärenden väsentligt försenade och IVO borde därför ha underrättat anmälarna. Med hänsyn till det oklara rättsläget riktas dock inte någon kritik mot myndigheten för att det inte gjordes. IVO får däremot kritik för långsam handläggning av ärendena.

ChefsJO finner också att bestämmelserna i 12 § första och tredje styckena förvaltningslagen om en parts rätt att begära myndighetens prövning av om ett ärende ska avgöras gäller även om parten inte får överklaga ett avslagsbeslut. Det innebär att även denna reglering är tillämplig vid IVO:s handläggning av klagomålsärenden enligt patientsäkerhetslagen.

Bakgrund

JO har under senare år i flera beslut kritiserat Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för långsam handläggning av klagomålsärenden.¹ I mitt beslut den 25 mars 2022 konstaterade jag att IVO fortfarande hade behov av att förkorta sina handläggningstider och att det inte var godtagbart att enskilda drabbas av orimligt långa handläggningstider.

Anmälningarna m.m.

I anmälningar till JO klagade AA (dnr 8914-2022), BB (dnr 9682-2022) och CC (dnr 1973-2023) på IVO för framför allt långsam handläggning av klagomålsärenden enligt patientsäkerhetslagen (2010:659), PSL.

¹ Se bl.a. beslut den 28 oktober 2015, dnr 5787-2014 m.fl., den 31 mars 2017, dnr 6-2016, den 15 februari 2021, dnr 6460-2020, och den 25 mars 2022, dnr 202-2021.

Under ärendenas handläggning har frågan om bestämmelserna i 11 och 12 §§ förvaltningslagen (2017:900), FL, är tillämpliga vid IVO:s handläggning av klagomålsärenden enligt patientsäkerhetslagen aktualiserats. I paragraferna finns bestämmelser om åtgärder som en myndighet ska vidta när handläggningen av ett ärende som har inletts av en enskild part blir försenad. Av 11 § följer en skyldighet för myndigheten att underrätta parten om avgörandet kommer att bli väsentligt försenat, och enligt 12 § har parten under vissa förhållanden rätt att begära myndighetens prövning av om ärendet ska avgöras. Den fråga som står i förgrunden i detta beslut är om en anmälare i ett klagomålsärende enligt patientsäkerhetslagen har ställning som part.

Anmälningarna, som hittills har handlagts i separata ärenden hos JO, behandlas gemensamt i detta beslut.

JO har under handläggningen av de aktuella ärendena tagit emot flera ytterligare anmälningar med liknande klagomål mot IVO om långsam handläggning (se ärenden med dnr 2738-2023, 3206-2023, 3708-2023, 3720-2023, 6180-2023, 7130-2023, 137-2024, 413-2024, 780-2024, 1577-2024 och 3934-2024). På grund av bl.a. utredningen i de nu aktuella ärendena fanns det dock inte tillräcklig anledning att utreda även dessa ärenden utan de avslutades.

Utredning

JO hämtade in vissa handlingar från IVO, bl.a. ärendeöversikter i de aktuella klagomålsärendena, och begärde att myndigheten skulle yttra sig. I sina yttranden anförde IVO bl.a. följande.

Handläggningstiden för AA:s och CC:s klagomål har varit alltför lång och inte i överensstämmelse med 9 § första stycket FL.

IVO har hittills bedömt att den som anmäler ett klagomål enligt patientsäkerhetslagen inte är att betrakta som part i den mening som avses i förvaltningslagen. Bestämmelsen i 11 § FL har därför inte ansetts tillämplig. Enligt IVO finns det dock vissa förhållanden som skulle kunna läggas till grund för att sätta i fråga den ståndpunkten. Det kan ifrågasättas om enskilda som anmäler klagomål enligt patientsäkerhetslagen saknar närmare anknytning till ärendet och av det skälet saknar partsställning. Myndigheten lyfter även bl.a. att bestämmelsen i 7 kap. 16 § PSL om rätt till insyn och underrättelseskyldighet gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, som föreskriver undantag för en enskild eller en myndighet som är part i ett ärende.

IVO har ansett att bestämmelsen i 12 § FL inte omfattar klagomålsärenden enligt patientsäkerhetslagen.

Anmälarna fick tillfälle att yttra sig över respektive yttrande från IVO.

I ett beslut den 27 juni 2024 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Bedömning

Långsam handläggning

Av 9 § första stycket FL framgår den grundläggande förvaltningsrättsliga principen att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

AA:s anmälan kom in till IVO den 20 april 2021 och IVO meddelade beslut i ärendet den 24 augusti 2023. Handläggningstiden uppgick alltså till två år och fyra månader. Av IVO:s ärendeöversikt framgår att myndigheten, med undantag för ett antal tjänsteanteckningar över telefonsamtal med AA, inte vidtog några handläggningsåtgärder under cirka två år.

I BB:s ärende kom klagomålet in till IVO den 17 juni 2021 och beslut i ärendet meddelades den 14 mars 2023. Handläggningstiden uppgick därmed till ett år och nio månader. Av utredningen framgår att IVO, med undantag för att svara på en fråga från BB, inte vidtog några handläggningsåtgärder under drygt ett år.

CC:s anmälan kom in till IVO den 13 juli 2021 och IVO meddelade beslut i ärendet den 8 september 2023. Handläggningstiden uppgick alltså till två år och två månader. Av IVO:s ärendeöversikt framgår att myndigheten inte vidtog några handläggningsåtgärder under cirka ett år och åtta månader.

Jag kan konstatera att handläggningstiden i AA:s och CC:s ärenden klart överskred vad som är rimligt och acceptabelt. I BB:s fall var handläggningstiden visserligen något kortare, men handläggningen präglades av en lång period av passivitet. Enligt min mening var handläggningen även i detta fall oacceptabelt långsam. Myndigheten förtjänar kritik för den långsamma handläggningen av de tre ärendena.

Som jag tidigare har framhållit är det inte acceptabelt att enskilda drabbas av orimligt långa handläggningstider. Det gäller inte minst i ärenden där händelser i vården har lett till allvarliga konsekvenser för patienten. Tidigare granskningar av JO visar att IVO har haft problem med långsam handläggning under en längre tid och de nu aktuella ärendena visar att problemen kvarstår. Jag avser att följa utvecklingen på området.

Har anmälaren ställning som part i klagomålsärenden enligt patientsäkerhetslagen?

Inledning

En central fråga i ärendena är som nämnts om bestämmelserna i 11 och 12 §§ FL är tillämpliga vid IVO:s handläggning av klagomål enligt patientsäkerhetslagen. En förutsättning för bestämmelsernas tillämplighet är att ärendet har inletts av en enskild part. Jag kommer därför att uttala mig om huruvida anmälaren har partsställning i sådana klagomålsärenden hos IVO. Innan jag går in på den frågan finns det dock skäl att kort beröra vissa bestämmelser om handläggningen av den aktuella ärendetypen.

Något om handläggningen av klagomål enligt patientsäkerhetslagen

Enligt 7 kap. 10 § första stycket PSL ska IVO efter anmälan pröva klagomål mot hälso- och sjukvården och dess personal. Av andra stycket framgår att en

anmälan får göras av den patient som saken gäller eller, om patienten inte själv kan anmäla saken, en närstående till honom eller henne. Av 7 kap. 11 § PSL följer att IVO under vissa förutsättningar är skyldig att utreda klagomål men får utreda även i andra fall.

Den som klagomålet avser, men även anmälaren, har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet och ska, innan ärendet avgörs, ges möjlighet att ta del av och lämna synpunkter på det som har tillförts ärendet. Om klagomålet avser hälso- och sjukvårdspersonal ska enligt huvudregeln berörd vårdgivare höras i ärendet. Denna underrättelseskyldighet gäller endast om IVO har inlett en utredning av klagomålet. Rätten att ta del av uppgifter och underrättelseskyldigheten gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL. Detta framgår av 7 kap. 16 § PSL.

Av 10 kap. 3 § första stycket OSL följer att sekretess, som huvudregel, inte hindrar att en enskild eller en myndighet som är part i ett mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen tar del av en handling eller annat material i målet eller ärendet. Undantag gäller om det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs.

I 7 kap. 18 § första stycket PSL anges att IVO ska avgöra klagomålsärenden genom beslut. Av andra stycket framgår att IVO, om ett klagomål har utretts, i beslutet ska uttala sig om huruvida en åtgärd eller underlåtenhet av vårdgivare eller hälso- och sjukvårdspersonal strider mot lag eller annan föreskrift eller är olämplig med hänsyn till patientsäkerheten. Ett sådant beslut får inte fattas utan att anmälaren och den som klagomålet avser har beretts tillfälle att yttra sig över ett förslag till beslut i ärendet. Enligt tredje stycket ska beslutet vara skriftligt samt innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet. Beslutet ska sändas till anmälaren, den som klagomålet avser samt berörd vårdgivare.

Av 10 kap. 13 § andra stycket PSL följer att IVO:s beslut i klagomålsärenden inte får överklagas.

Närmare om behörigheten att anmäla klagomål enligt patientsäkerhetslagen

Som framgått får en anmälan göras av den patient som saken gäller eller, om patienten inte själv kan anmäla saken, en närstående till honom eller henne. I den ursprungliga lydelsen av 7 kap. 10 § PSL fanns det inga begränsningar av vem som fick anmäla klagomål till tillsynsmyndigheten. Sedan 2018 är dock den krets som är behörig att göra sådana anmälningar begränsad på det sätt som nyss nämnts. Ändringen motiverades med att en klagomålsutredning mot patientens vilja innebär en integritetskränkning för patienten.²

När det gäller begreppet närstående uttalas det i förarbetena att det avser den eller de som står patienten närmast. Vilka dessa är får avgöras från fall till fall. Vanligtvis är det familjen, annan nära släkt eller sammanboende, men det kan också vara en nära vän. För att vänner ska anses vara närstående ska det dock vara fråga om en djup vänskap. Enbart bekanta kan inte anses vara närstående.³

² Se prop. 2016/17:122 s. 62.

³ Se prop. 2016/17:122. s. 88.

Allmänt om partsställning i ärenden hos förvaltningsmyndigheter

Förvaltningslagen innehåller inte någon definition av begreppet part. I förarbetena uttalas att uttrycket part avser sökande, klagande och annan part. Med sökande avses den som hos en myndighet ansöker om en åtgärd som är reglerad i den offentlighetsrättsliga lagstiftningen. En klagande är den som överklagar ett förvaltningsbeslut. Uttrycket annan part omfattar bl.a. den som är föremål för ett tillsynsärende och därmed intar ställning som s.k. förklarande part. Den som tar ett initiativ till ett ärende genom en anmälan utan att ha någon närmare anknytning till ärendet får normalt inte ställning som part.

I motiven behandlades även frågan om en legal definition av begreppet part. Enligt lagstiftaren skulle dock en sådan definition kunna utgöra ett hinder mot en, som det uttrycks, generös tillämpning av allmänna regler om partsinsyn och kommunikation m.m. i oförutsedda situationer. Det överlämnades därför till rättstillämpningen att utveckla närmare praxis kring partsbegreppet. Frågan om vem som är part i en viss typ av ärenden kan dock regleras i speciallagstiftning.⁴

Utgångspunkten är alltså att anmälare inte intar ställning som part. Den som uppträder som anmälare anses i stället begära att en myndighet ex officio ska ingripa mot påtalade förhållanden. I praxis har det dock förekommit att anmälare getts partsställning.⁵ Frågan om anmälaren ska anses vara part måste bedömas från fall till fall.

Partsställning i ärenden enligt äldre tillsynsreglering på hälso- och sjukvårdsområdet

Enligt äldre tillsynslagstiftning på hälso- och sjukvårdsområdet fick frågor om disciplinansvar prövas av Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) på anmälan av bl.a. den patient som saken gällde eller, om patienten inte själv kunde anmäla saken, en närstående till honom eller henne.

Möjligheten för patienter och närstående att anmäla hälso- och sjukvårdspersonal till HSAN infördes genom lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl. I förarbetena till regleringen uttalade lagstiftaren följande i fråga om partsställning:

För patienternas rättssäkerhet och tilltro till ansvarsnämndens verksamhet är det nödvändigt att patienten ges tillfälle att spela en mera aktiv roll i det disciplinära förfarandet än den anmälaren i ett disciplinärende i allmänhet har. Förfarandet får inte bli en angelägenhet enbart mellan ansvarsnämnden och personalen. För den enskilde patienten måste det vara svårt att förstå och acceptera att han inte skulle ha samma rätt som den anmälda att föra talan i nämnden och bidra till utredningen. För att utredningen skall bli så fullständig som möjligt och ansvarsnämnden få ett säkert underlag för sin prövning är det av största betydelse att patienten får rätt bl.a. att ta del av aktmaterialet, att förebringa egen utredning och bevisning och att begära nämndens medverkan för att fullständiga utredningen. Patienten bör ges ställning som part i förfarandet i nämnden.

⁴ Se prop. 2016/17:180 s. 79 f.

⁵ Se von Essen, Förvaltningsrättens grunder, femte uppl., s. 81 f.

--- Den som anhängiggör ett ärende blir liksom den mot vilken åtgärd ifrågasätts part i ärendet med rätt att verka för sakens utredande, få insyn i utredningen och ta del av utredningsmaterialet.⁶

Den aktuella regleringen i lagen om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl. överfördes i huvudsak oförändrad till lagen (1994:954) om disciplinpåföljd m.m. på hälso- och sjukvårdens område och därefter till lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område.⁷ I den äldre tillsynsregleringen på hälso- och sjukvårdsområdet förekom begreppet part även i lagtexten.⁸

Genom införandet av patientsäkerhetslagen upphörde patienters och närståendes möjlighet att anmäla hälso- och sjukvårdspersonal till HSAN och ersattes av klagomålsförfarandet enligt 7 kap. PSL. Som framgått fanns det i den ursprungliga lydelsen av 7 kap. 10 § PSL inga begränsningar av vem som fick anmäla klagomål till tillsynsmyndigheten, men sedan 2018 är den krets som är behörig att göra sådana anmälningar begränsad på det sätt som gällde för de som hade rätt att göra anmälningar till HSAN.

Anmälare har ställning som part i klagomålsärenden enligt patientsäkerhetslagen

Begreppet part förekommer inte i 7 kap. PSL. Som framgått innehåller dock bestämmelsen om rätt att ta del av uppgifter och kommunikation i 7 kap. 16 § PSL en hänvisning till 10 kap. 3 § OSL, som reglerar sekretess i förhållande till parter. Det talar enligt min mening för att lagstiftaren har avsett att en anmälare ska ha ställning som part i klagomålsärenden enligt patientsäkerhetslagen.

Frågan om en anmälare har ställning som part i klagomålsförfarandet enligt patientsäkerhetslagen behandlades inte uttryckligen i förarbetena till regleringen. I propositionen konstaterades att klagomålsärenden inte innefattar myndighetsutövning mot någon enskild och att den dåvarande förvaltningslagens (1986:223) bestämmelser om partsinsyn, kommunikationsplikt, motiveringsplikt och underrättelseplikt därmed inte skulle bli tillämpliga. Av det skälet infördes det särskilda förfaranderegler i patientsäkerhetslagen.⁹ I det sammanhanget uttalades:

I avsnitt 10.2 föreslås att Socialstyrelsen ska pröva klagomål mot hälso- och sjukvården, såväl mot verksamheten i sig som mot enskilda yrkesutövare, samt att myndigheten, om ärendet tas upp till utredning, i princip ska handlägga dessa ärenden som om den klagande i förvaltningsrättslig mening är part (rätt till aktinsyn, skyldighet att kommunicera handlingar i ärendet m.m.).¹⁰

Uttalandet kan uppfattas som att lagstiftaren ansåg att anmälaren inte har partsställning i klagomålsärenden enligt patientsäkerhetslagen. Det finns dock ut-

⁶ Se prop. 1978/79:220 s. 26 och 59.

⁷ Se prop. 1993/94:149 s. 112 f. och prop. 1997/98:109 s. 167 f.

⁸ Se t.ex. 34 och 35 §§ lagen om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl., 21 och 29 §§ lagen om disciplinpåföljd m.m. på hälso- och sjukvårdens område samt 7 kap. 8 och 16 §§ lagen om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område.

⁹ Se prop. 2009/10:210 s. 133.

¹⁰ Se prop. 2009/10:210 s. 178.

rymme för en annan tolkning. Skrivningen kan i detta sammanhang ha avsett att ett klagomålsärende ska handläggas som om anmälaren var part i ett ärende som omfattades av den dåvarande förvaltningslagen, dvs. ett ärende som gällde myndighetsutövning.

Lagrådet verkar i sitt yttrande över lagförslaget ha utgått från att anmälaren kan ha partsställning i ärendet:

I 7 kap. 16 § anges att parterna, innan ärendet avgörs, ska ha rätt att ta del av det som har tillförts ärendet och lämna synpunkter på det. Genom 18 § bereds parterna ännu en gång tillfälle att yttra sig, nu över de omständigheter som kommer att läggas till grund för beslutet. Om avsikten verkligen är att parterna ska yttra sig över ett utkast till beslut, kan det ifrågasättas om det inte härigenom förs in ytterligare omständigheter i ärendet som parterna måste få del av. Det väcker frågan om ett reviderat utkast till beslut måste tillställas parterna innan Socialstyrelsen avgör saken. Ärendet riskerar att aldrig bli avgjort. Till bilden hör också att part som är missnöjd med utgången i utkastet kan vända sig till massmedia för att få myndigheten att ändra inställning.¹¹

Klagomålsutredningen, vars förslag låg till grund för den ovannämnda inskränkningen av vilka som får anmäla klagomål enligt 7 kap. 10 § PSL, verkar också ha utgått från att anmälaren har partsställning i ärendet.¹² Frågan om en anmälares partsställning berördes dock inte heller denna gång i den proposition som föregick lagändringen. Lagrådet synes dock även i sitt yttrande över detta förslag ha förutsatt att anmälaren har partsställning.¹³ Jag kan sammanfattningsvis konstatera att förarbetena till patientsäkerhetslagen ger begränsad ledning i frågan om en anmälare har ställning som part i klagomålsärenden.

Myndigheters underrättelseskyldighet enligt 11 § FL gäller endast i ärenden som har inletts av en enskild part. I förarbetena till bestämmelsen framhålls bl.a. att ärenden som inleds på myndighetens eget initiativ faller utanför tillämpningsområdet. I det sammanhanget uttalas att bestämmelsen inte är tillämplig om ett tillsynsärende har inletts med anledning av ett klagomål från någon enskild, eftersom den som klagat i ett sådant fall inte får partsställning i ärendet.¹⁴ Sett för sig talar förarbetsuttalandet för att anmälare i klagomålsärenden enligt patientsäkerhetslagen inte är att anse som part. Uttalandet måste dock, enligt min mening, ses i ljuset av det tidigare uttalandet om att den som tar ett initiativ till ett ärende genom en anmälan utan att ha någon närmare anknytning till ärendet normalt inte har ställning som part.¹⁵

Som framgått får en anmälan enligt 7 kap. 10 § PSL numera göras endast av den patient som saken gäller eller, om patienten inte själv kan anmäla saken, en närstående till honom eller henne. För en anmälare som upplever sig, eller sin närstående, ha blivit felaktigt behandlad av hälso- och sjukvården kan en oberoende granskning av saken i regel antas vara av stor betydelse. Det gäller inte minst när patienten anser sig ha drabbats av fysisk eller psykisk skada i samband med vården. Det ligger därför, enligt min mening, nära till hands att

¹¹ Se prop. 2009/10:210 s. 393.

¹² Se SOU 2015:14 s. 16, 56 och 100.

¹³ Se prop. 2016/17:122 s. 154.

¹⁴ Se prop. 2016/17:180 s. 295.

¹⁵ Se prop. 2016/17:180 s. 79 f.

anse att den patient som saken gäller har en nära anknytning till ärendet. Det samma gäller närstående till patienten i den mening som avses i 7 kap. 10 § PSL.

Det kan även framhållas att IVO i vissa fall måste utreda en anmälan enligt 7 kap. 10 § PSL (se 7 kap. 11 § PSL). Det står alltså inte myndigheten fritt att bedöma om ett ärende ska tas upp till utredning.

Sammanfattningsvis kan jag konstatera att lagstiftaren får anses ha gett uttryck för att begreppet part ska ha en generös tillämpning. Anmälare har getts partsställning enligt äldre tillsynsreglering på hälso- och sjukvårdsområdet. Det har inte framkommit något som tydligt talar för att lagstiftaren har avsett att ändra den ordningen vid införandet av regleringen i 7 kap. PSL, och det skulle vara främmande att tänka sig att en sådan ändrad ordning skulle vara avsedd efter 2018 års inskränkningar i rätten att göra anmälningar. Den omständligheten att 7 kap. 16 § fjärde stycket PSL innehåller en hänvisning till 10 kap. 3 § OSL talar snarare med styrka i motsatt riktning. Till detta kommer att patienten, eller närstående till honom eller henne, måste anses ha en nära anknytning till ärendet. Slutligen är IVO i vissa fall skyldig att utreda en anmälan. Mot denna bakgrund gör jag bedömningen att anmälaren har ställning som part i klagomålsärenden enligt patientsäkerhetslagen.

Tillämpligheten av 11 § FL vid handläggningen av klagomålsärenden enligt patientsäkerhetslagen; även fråga om avgörandena i de aktuella ärendena var väsentligt försenade

I 11 § FL anges att 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.

En förutsättning för att 11 § FL ska vara tillämplig vid IVO:s handläggning av klagomålsärenden enligt patientsäkerhetslagen är alltså att sådana ärenden kan anses ha inletts av en enskild part. Som framgått gör jag bedömningen att anmälaren i sådana klagomålsärenden har ställning som part. Ärendena har därmed inletts av en enskild part. Bestämmelsen i 11 § FL är således tillämplig vid IVO:s handläggning.

I förarbetena till bestämmelsen uttalas att den tid som myndigheten i förekommande fall har angivit som normalt för en viss ärendetyp kan tjäna som en utgångspunkt vid bedömningen av vad som är en ”väsentlig försening”. Myndigheten får dock ta hänsyn även till omständigheterna i det konkreta fallet. Vad som utgör en väsentlig försening kan i ett visst fall behöva bedömas i relation till den betydelse som ett snabbt avgörande normalt kan förväntas ha för den enskilde, t.ex. om den fråga som prövas är av direkt och påtaglig betydelse för den enskildes personliga eller ekonomiska ställning.¹⁶

När det gäller AA:s, BB:s och CC:s ärenden har handläggningstiden uppgått till mellan ett år och nio månader och två år och fyra månader. I samtliga ärenden har det förekommit långa perioder utan aktiva handläggningsåtgärder. Avgörandena i dessa ärenden har därför enligt min uppfattning blivit väsentligt

¹⁶ Se prop. 2016/17:180 s. 296.

försenade. IVO borde därmed i enlighet med 11 § FL ha underrättat AA, BB och CC om förseningen och anledningen till denna. På grund av det oklara rättsläget i fråga om bestämmelsens tillämplighet i klagomålsärenden enligt patientsäkerhetslagen finner jag dock inte tillräckliga skäl att rikta kritik mot myndigheten för att ha underlåtit att lämna sådana underrättelser.

Tillämpligheten av 12 § FL vid handläggningen av klagomålsärenden enligt patientsäkerhetslagen

I 12 § första stycket FL anges att 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. Av andra stycket framgår att ett sådant avslagsbeslut får överklagas till den domstol eller förvaltningsmyndighet som är behörig att pröva ett överklagande av avgörandet i ärendet. Enligt tredje stycket får parten göra en begäran om myndighetens prövning vid ett tillfälle under ärendets handläggning.

IVO har i sitt yttrande gjort bedömningen att 12 § FL inte är tillämplig vid handläggningen av klagomålsärenden enligt patientsäkerhetslagen med hänvisning till följande förarbetsuttalande:

Det är bara om beslutsmyndighetens slutliga avgörande inte kan överklagas som förfarandet för överprövning av handlägningsfrågan inte är tillgängligt. Det betyder inte heller att det i dessa fall är myndigheten själv som är att betrakta som överinstans i nu aktuellt hänseende. I stället är det den instans som enligt gällande instansordning har att pröva ett överklagande av ett slutligt avgörande i ärendet som ska pröva handlägningsfrågan. Mekanismen ska alltså kunna tillämpas när ärendehandläggningen hos en förvaltningsmyndighet i slutändan kan mynna ut i ett överklagbart avgörande.¹⁷

Som har framgått får IVO:s beslut i klagomålsärenden enligt patientsäkerhetslagen inte överklagas (se 10 kap. 13 § PSL). Det är tydligt att förfarandet för överprövning enligt 12 § andra stycket FL inte är tillämpligt i sådana fall. Det aktuella förarbetsuttalandet ger dock inget svar på frågan om tillämpligheten av 12 § första och tredje styckena FL. Av författningskommentaren till den aktuella bestämmelsen framgår emellertid följande:

Överprövningsmekanismen är inte heller tillämplig om beslutet i huvudsaken inte får överklagas alls.

Enligt bestämmelsen i tredje stycket får myndighetens prövning enligt första stycket begäras av parten vid ett tillfälle under ärendets handläggning. Detta gäller oavsett om den enskilde har möjlighet att, i enlighet med det förfarande som regleras i paragrafens andra stycke, begära överprövning av myndighetens beslut eller inte. Möjligheten att vid ett tillfälle under förfarandet i första instans begära en sådan prövning gäller alltså enligt bestämmelsen oberoende av om ett avslagsbeslut får överklagas enligt andra stycket.¹⁸

¹⁷ Se prop. 2016/17:180 s. 119.

¹⁸ Se prop. 2016/17:180 s. 298.

Jag konstaterar därmed att 12 § första stycket FL måste förstås så att en part ska kunna begära ett avgörande av ärendet även i sådana fall när parten inte får överklaga ett avslagsbeslut till högre instans. Regleringen i första och tredje styckena är därför tillämplig vid IVO:s handläggning av klagomålsärenden enligt patientsäkerhetslagen.

Övrigt

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

Ärendena föredrogs av rättssakkunniga Lovisa Danielsson. I beredningen deltog även byråchefen Dan Johansson.

Förnyad kritik mot IVO för långsam handläggning av framställningar om utlämnande av allmänna handlingar

(Dnr 9993-2023, 287-2024)

Beslutet i korthet: I september 2023 kritiserades IVO av chefsJO för långsam handläggning av framställningar om utlämnande av allmänna handlingar.

I detta beslut riktar chefsJO på nytt kritik mot IVO för att inte ha handlagt sådana framställningar med den skyndsamhet som krävs enligt tryckfrihetsförordningen. Handläggningstiderna har uppgått till mellan cirka två och sex veckor. ChefsJO konstaterar att IVO inte har varit i närheten av att leva upp till skyndsamhetskravet och framhåller att en myndighet måste se till att offentlighetsprincipen får genomslag. Han understryker vikten av att myndighetens arbete för att nå kortare handläggningstider fortsätter och avser att följa utvecklingen på området.

Bakgrund

I september 2023 kritiserade jag Inspektionen för vård och omsorg, IVO, för långsam handläggning av framställningar om utlämnande av allmänna handlingar (se mitt beslut den 19 september 2023 med dnr 2095-2023). I sitt remissvar i det ärendet i juni 2023 förklarade IVO att skälet till att handläggningstiden i ett fall uppgick till närmare fem veckor var att myndigheten inte hade tillräckliga resurser för att hantera utlämnandebegäran skyndsamt. Myndigheten redogjorde även för ett antal vidtagna och planerade åtgärder för att förkorta handläggningstiderna i utlämnandenärenden. I mitt beslut underströk jag vikten av att offentlighetsprincipen får genomslag och utgick från att IVO skulle genomföra de lämpliga åtgärder som krävs för att det grundlagsskyddade skyndsamhetskravet skulle följas framöver.

Anmälningar

I anmälningar som kom in till JO den 8 december 2023 och den 11 januari 2024 klagade AA och BB på långsam handläggning av framställningar om utlämnande av allmänna handlingar.

AA:s anmälan till JO (dnr 9993-2023)

I sin anmälan anförde journalisten AA i huvudsak följande.

Den 23 november 2023 begärde hon att få del av handlingar från IVO. Efter 16 dagar hade hon fortfarande inte fått handlingarna.

IVO har tagit lång tid på sig att lämna ut handlingar under hela hösten. När hon påmint IVO har hon fått svaret att myndigheten i nuläget har ett högt inflöde och behandlar framställningarna i tur och ordning.

BB:s anmälan till JO (dnr 287-2024)

Journalisten BB anförde i sin anmälan i huvudsak följande.

Den 13 november 2023 begärde hon att få del av handlingar från IVO. Sedan hon skickat en påminnelse den 20 november 2023 fick hon svaret att myndigheten hanterar de framställningar som kommer in i tur och ordning. Efter ytterligare en påminnelse den 28 november 2023 fick hon del av handlingarna.

Hon begärde att få del av ytterligare handlingar från IVO den 15 december 2023. Handlingarna hade fortfarande inte lämnats ut den 11 januari 2024.

Hon har vid flera tillfällen begärt ut handlingar från IVO som inte har förhållit sig till skyndsamhetskravet. Den långsamma handläggningen försvårar hennes uppdrag att granska makten och informera medborgarna.

Utredning

JO begärde att IVO skulle yttra sig över AA:s och BB:s anmälningar och särskilt svara på de frågor som framgår av myndighetens remissvar. I ett yttrande den 1 mars 2024 anförde myndigheten i huvudsak följande.

Redogörelse för myndighetens handläggning

AA inkommer, via e-post, den 23 november 2023 med en begäran om utlämnande av allmän handling till IVO. AA önskar skyndsamt ta del av underlag samt eventuella beslut från flertalet handlingar. AA erbjuder sig även att komma till IVO:s kontor för att ta del av handlingarna på plats. Då begäran från AA inte var tillräckligt preciserad för att kunna hantera den kontaktar IVO vederbörande den 1 december 2023 via e-post om ett förtydligande vilka handlingar som önskas. [...] Den 1 december 2023 meddelar AA att det inledningsvis är tillräckligt att anmälningar samt eventuella beslut lämnas ut. AA meddelade att det fanns möjlighet att uppsöka IVO:s kontor och ta del av handlingarna på plats. Den 8 december 2023 skickar AA in en anmälan om långsam handläggning till JO där det anges att det gått 16 dagar och att AA ännu inte erhållit några handlingar. Den 22 december 2023 lämnas handlingarna ut med säker e-post.

Den 13 november 2023 inkommer BB via e-post till IVO med en begäran om utlämnande av allmän handling. Den 20 november 2023 skickar BB en påminnelse om sin förfrågan till IVO och ber myndigheten att beakta skyndsamhetskravet. Samma dag erhåller BB svar från IVO att begäran om allmän handling hanteras i tur och ordning samt att handlingen ska granskas

av jurist och att handlingarna kommer lämnas ut så snart de är klara samtidigt som IVO ber om ursäkt för den långa väntetiden. Den 20 november 2023 hänvisar BB till att enligt JO innebär skyndsamhetskravet att handlingar lämnas ut samma dag eller två till tre dagar senare om ärendet är omfattande. BB menar att hennes begäran inte är omfattande. [...] IVO svarar BB samma dag att det är långa handläggningstider och att begäran måste handläggas i tur och ordning. Den 28 november 2023 ringer BB pressjouren och förklarar att begäran ännu inte lämnats ut. Samma dag lämnas handlingen ut med säker e-post.

Den 15 december 2023 inkommer BB med ytterligare en begäran om utlämnande av allmän handling där IVO också ombeds beakta skyndsamhetskravet. Den 11 januari 2024 skickar BB e-post till IVO:s presstjänst att BB väntat närmare en månad på sin begäran och att det inte angetts några skäl till fördröjningen samt att det strider mot skyndsamhetskravet. Den 11 januari 2024 skickar BB in en anmälan till JO om långsam handläggning. Handlingen lämnas ut den 28 januari 2024 med säker e-post.

Relevant lagstiftning

Grundläggande bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet och rätten att del av allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess, finns i 2 kap. 1–2 §§ tryckfrihetsförordningen (1949:105), TF.

Av 2 kap. 15 § TF framgår i huvudsak att en allmän handling som får lämnas ut, genast eller så snart det är möjligt och utan avgift, ska tillhandahållas på stället.

Den som önskar ta del av en allmän handling har enligt 2 kap. 16 § TF även rätt att mot en fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen till den del handlingen får lämnas ut. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt.

Av tidigare beslut från JO framgår att beslut gällande att lämna ut en allmän handling normalt bör ges samma dag som begäran inkom till myndigheten. Någon eller några dagars fördröjning kan emellertid godtas om det är nödvändigt för att myndigheten ska kunna ta ställning till om den aktuella handlingen får lämnas ut. Om den begärda framställningen avser ett omfattande material kan det vara ofrånkomligt med ytterligare dröjsmål (se t.ex. JO:s beslut dnr 5665-2021 och 2095-2023).

IVO:s bedömning

IVO bedömer att vare sig AA:s eller BB:s begäranden om utlämnande av handlingar i de aktuella ärendena har handlagts enligt vad som följer av regelverken. IVO ser allvarligt på hur anmälarnas upprepade begäranden har hanterats inom myndigheten. Både AA och BB borde ha fått ett skyndsamt svar på sina begäranden och samtliga handlingar som efterfrågades skulle ha lämnats ut utan dröjsmål. De långa handläggningstiderna kan förklaras med att det vid den aktuella tidpunkten fanns en obalans mellan inflödet av begäranden om utlämnande av handlingar och de resurser myndigheten hade för att hantera dessa.

Under den senaste tiden har intresset för IVO:s verksamhet och det arbete som bedrivs ökat markant. Mot bakgrund av det mediala intresset har även begäranden om utlämnande av allmänna handlingar ökat från både allmänheten och media. Under 2023 inkom det drygt 10 000 begäranden om utlämnande av allmän handling var av de flesta behövde sekretessgranskas. Det är inte ovanligt att en begäran kan innehålla upp emot 50 handlingar. IVO har inte haft möjlighet att rekrytera i den takt som varit nödvändigt för att bemöta förfrågan om begäran om allmän handling, inte heller har myndigheten i tillräckligt hög grad klarat av att utbilda befintlig personal till att genomföra sekretessgranskningar. IVO har därför brutit och brister fortfarande vad gäller skyndsamhetskravet i 2 kap. 16 § andra stycket TF.

Svar på JO:s specifika frågor

Hur är IVO:s arbete med handläggning av utlämnandeframställningar organiserat? Sker handläggningen centralt och/eller vid de regionala avdelningarna? Vem är ansvarig för att pröva sådana framställningar?

Arbetet på IVO bedrivs vid sex tillsynsavdelningar runt om i landet och fyra myndighetsövergripande avdelningar i Stockholm. Varje avdelning leds av en avdelningschef som är direkt underställd generaldirektören. Avdelningarna är indelade i enheter och varje enhet leds av en enhetschef som har avdelningschefen som sin chef.

I syfte att nå en enhetlig styrning och ledning, säkerställa enhetliga arbetsprocesser och en mer korrekt informationshantering i IVO:s system omorganiserades registraturverksamheten den 1 oktober 2022. Syftet var också att göra det möjligt att säkerställa kompetensnivån och kunna effektivisera fördelningen av resurser. Från att tidigare ha varit organiserad vid IVO:s respektive verksamhetsorter tillhör nu registraturen organisatoriskt Avdelningen för verksamhetsstöd. Arbetet bedrivs vid fyra enheter där tre enheter i huvudsak arbetar med registreringsärenden och en enhet är specialiserad på och samordnar frågor om utlämnande av handlingar. Varje enhet har en enhetschef och personalen är placerad på IVO:s sex verksamhetsorter.

När det gäller utlämnanden av allmänna handlingar har registraturen på IVO huvudansvaret och samordnar arbetet för hela myndigheten. Begäran om utlämnande av allmän handling i pågående ärenden hanteras och sekretessprövas på respektive avdelning. Begäran om utlämnande av allmän handling i avslutade ärenden hanteras och sekretessprövas på registraturen.

På enhet 4, som ansvarar för utlämnandeärenden, arbetar både registratorer och jurister. Registratorerna sköter, tillsammans med registratorerna på övriga tre enheter, själva begäran om utlämnade, dvs. registrerar inkomna begäranden och skickar ut begärda handlingar efter att handlingarna granskats utifrån gällande sekretessregler. Granskningen genomförs huvudsakligen av enhetens jurister. Förfarandet hanteras digitalt, bland annat skapas så kallade serviceärenden i myndighetens ärendehandläggningssystem Public 360, för de begäran som behöver sekretessprövas. Eventuella sekretessmarkeringar görs i ett särskilt maskningsverktyg.

Vilka rutiner har IVO för handläggning av utlämnandeframställningar? Om det finns skriftliga rutindokument bör dessa bifogas till remissvaret.

På IVO finns en övergripande rutin, Hantering av handlingar, som redogör för hur handlingar ska hanteras på myndigheten. I den finns avsnitt som även gäller begäran om utlämnande av allmän handling. Rutinen är inte kvalitetssäkrad och beredd enligt nu gällande arbetsordning och utifrån de arbetssätt som gäller på myndigheten.

I det ovan nämnda remissvaret från juni 2023 i ärende dnr 2095-2023 redogör IVO för ett antal vidtagna och planerade åtgärder för att förkorta sina handläggningstider i utlämnandeärenden. I vilken utsträckning har de planerade åtgärderna genomförts? Vilken effekt bedömer myndigheten att genomförda åtgärder har haft?

Det huvudsakliga fokuset för IVO har varit och är fortfarande att utveckla ledningen och styrningen av verksamhetsområdet, samt att säkerställa kompetensförsörjningen och tillräckliga resurser. Detta arbete har pågått och pågår fortsatt. IVO kan konstatera att utvecklingsarbetet ännu inte nått tillräckliga effekter, och därför behöver fortsätta. Genomförda rekryteringar

har ej varit tillräckliga. Kompetensutvecklingen och stödet till registraturen gällande juridiska bedömningar behöver ytterligare utvecklas. Därutöver är pågående arbete med vissa punktinsatser viktigt att fullfölja, bland annat i form av att utveckla stödjande dokument samt fortsatt utveckla de digitala verktygen. Den 1 mars 2024 övergår myndigheten till digital arkivering, vilket bedöms underlätta arbetet i registraturen, se ytterligare nedan. När det gäller den e-tjänst som nämndes som en ytterligare åtgärd, kvarstår fortfarande arbete.

Har IVO fortfarande svårigheter att handlägga utlämnandeframställningar i enlighet med det skyndsamhetskrav som följer av 2 kap. 16 § andra stycket tryckfrihetsförordningen? Om så är fallet, vad är anledningen till detta? Har IVO vidtagit några ytterligare åtgärder för att komma till rätta med problemet?

Som framgår av bedömningen ovan så har IVO fortfarande inte lyckats att helt komma till rätta med de långa handläggningstiderna. IVO är mycket väl medveten om de krav som ställs på myndigheten i detta avseende och arbetar ihärdigt med att korta handläggningstiderna.

Ungefär ett år efter omorganisationen av registraturen genomfördes en utvärdering av en extern konsult. Av utvärderingsrapporten framgår att organisationen inte fullt ut satt sig ännu, men att verksamheten är på god väg. För att nå ända fram lämnades några förslag varav, i vart fall på kort sikt, utökade resurser var ett. Under senhösten 2023 påbörjades därför ytterligare rekrytering av personal till registraturen. I den rekryteringen har IVO anställt flera nya registratorer med erfarenhet av sekretessprövning och en jurist. De påbörjar sina anställningar under våren 2024.

Utöver rekryteringar har IVO under hösten 2023 och framåt vidtagit flera åtgärder för att möta det ökade intresset av tillhandhållande av allmänna handlingar och för att korta handläggningstiderna. Under oktober månad utbildades flera registratorer på samtliga fyra enheter i sekretessgranskning. Inledningsvis ska de sekretessgranska ärenden av enklare slag för att successivt ta sig an ärenden av svårare karaktär. IVO har också utbildat registratorer till att hantera utlämnanden utöver sekretessprövningen. Effekten av detta märks framför allt i att myndigheten har blivit snabbare på att hantera begäran i ett första skede för att exempelvis fråga efter närmare precisering av en allmänt hållen begäran. Vidare har arbetssätten setts över för att kunna effektivisera begäranden om utlämnande av allmän handling. Bland annat fördelas ärendena för sekretessprövning utifrån ärendeslag.

I slutet av 2023 stärktes också funktionen huvudregistrator som är placerad på Rättsenheten. Huvudregistratorn stöttar och vägleder registratorerna på enheterna och har regelbundna möten med teamledarna för enheterna. Samarbetet mellan registraturen och Rättsenheten har ytterligare förstärkts genom stående avstämning på chefsnivå, samt även fördjupad dialog kring behovet av stöd och rättslig styrning.

Juristerna på enhet 4 träffas varje vecka för att diskutera juridiska spörsmål i syfte att bli mer enhetliga och effektivare. I takt med att Rättsenhetens stöd och rättsliga styrning av registraturen utvecklas, tillsammans med att funktionen huvudregistrator stärks, bedöms detta skapa bättre förutsättningar för att IVO ska öka efterlevnaden till reglerna om skyndsamhet. Utöver den rutin som redan finns fortsätter också arbetet med att förbättra det rättsliga stödet till registratures bedömningar i sekretessprövningarna. Genomförandet förutsätter såväl utvecklad ledning och styrning som förtydligade arbetssätt och stödjande dokument. Effektivare stöd till och styrning av de juridiska bedömningarna bedöms leda till ökad produktivitet och därigenom kortare handläggningstider. Genom att utveckla stödet kan fler

medarbetare inom myndigheten handlägga utlämnande av allmänna handlingar, vilket i sin tur bör kunna bidra till kortare handläggningstider.

Vid ett flertal tillfällen har resurser från andra avdelningar engagerats för att bistå registraturen i arbetet med att hantera begäran om utlämnande. Vidare arbetar IVO med att hitta tekniska lösningar som kan skapa både snabbare och säkrare hantering av de handlingar som begärts utlämnade. Därutöver ska kontakt tas med några olika myndigheter för att efterhöra hur de hanterar utlämnanden och ta del av deras erfarenheter.

Den 1 februari 2024 genomförde IVO en förändring av mottagandet av allmänhetens information till myndigheten gällande risker och brister i vård och omsorg. Förändringen bedöms medföra en minskad arbetsbelastning för registraturen, då information av detta slag i stället registreras av IVO:s upplysningstjänst. Ytterligare en förändring som påverkar resursläget positivt inom registraturen är att IVO går över till digital arkivering den 1 mars. Båda dessa förändringar kommer att frigöra tid inom registraturen, tid som kan läggas på hantering av utlämnanden.

AA och BB fick tillfälle att kommentera remissvaret.

JO tog under början av 2024 emot ytterligare anmälningar med liknande klagomål mot IVO (se ärenden med dnr 198-2024, 1355-2024 och 2949-2024). Mot bakgrund av utredningen i de nu aktuella ärendena fanns det dock inte tillräcklig anledning att utreda även dem, utan ärendena avslutades.

I ett beslut den 25 april 2024 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Bedömning

IVO har redogjort för den relevanta rättsliga regleringen.

Det är utrett att handläggningstiden för AA:s begäran uppgick till cirka en månad. Av utredningen framgår också att handläggningstiden för BB:s framställningar var drygt två respektive sex veckor. Jag kan därför konstatera att IVO inte hanterade AA:s och BB:s framställningar med den skyndsamhet som krävs enligt tryckfrihetsförordningen. För detta förtjänar myndigheten kritik.

Dessa ärenden visar att IVO inte har varit i närheten av att leva upp till skyndsamhetskravet. Som jag framhöll i mitt beslut mot IVO i september 2023 är offentlighetsprincipen central i den svenska rättsordningen och ett fundament i vår demokrati. En myndighet måste helt enkelt se till att principen får genomslag.

Enligt IVO var skälet till de långa handläggningstiderna alltjämt att myndigheten inte hade tillräckliga resurser för att hantera utlämnandebegäran skyndsamt. Hur resurser fördelas inom en myndighet är en fråga för dess ledning. Även om det är positivt att IVO har fortsatt att vidta åtgärder för att förkorta sina handläggningstider finns det enligt min mening fortfarande skäl för oro när det gäller myndighetens hantering av utlämnandeframställningar. Myndigheten måste ställa sig frågan om detta arbete har givits tillräcklig prioritet och måste se till att så sker framöver. Det är viktigt att IVO:s arbete för att nå kortare handläggningstider fortsätter, och jag avser att följa utvecklingen på området.

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

Ärendena föredrogs av rättssakkunniga Lovisa Danielsson. I beredningen deltog även byråchefen Dan Johansson.

Uttalanden om när beslut bör fattas i skriftlig form. Även kritik mot en rättspsykiatrisk regionklinik för att utan lagstöd ha begränsat patienters möjlighet till telefonsamtal

(Dnr 10090-2023)

Beslutet i korthet: På en avdelning vid Rättspsykiatriska regionkliniken i Vadstena har det tillämpats en rutin som begränsar antalet telefonsamtal som patienterna får ringa per dag samt längden på dessa. ChefsJO konstaterar att en sådan rutin utgör en begränsning av patienternas grundläggande fri- och rättigheter och att åtgärder av det slaget kräver stöd i lag. Kliniken har inte haft lagstöd för den rutin som tillämpats och kritiserar för detta.

Kliniken har fattat ett individuellt beslut om inskränkning av en patients rätt att använda elektroniska kommunikationstjänster. ChefsJO uttalar att en myndighet, i de fall då det saknas en reglering för om ett beslut ska vara skriftligt eller inte, måste göra en lämplighetsbedömning. ChefsJO konstaterar att en sådan bedömning i de flesta situationer bör leda till att en myndighet fattar ett skriftligt beslut. En utgångspunkt måste enligt chefsJO vara att ett beslut i skriftlig form generellt sett är tydligare för enskilda. Ett sådant beslut underlättar förståelsen av beslutet och tillåter att man återvänder till det, t.ex. inför ett ställningstagande till om man ska överklaga det. Ett skriftligt beslut minskar också risken för missförstånd mellan myndigheten och den enskilde. Enligt chefsJO måste en myndighet vid bedömningen av om ett skriftligt beslut ska fattas även ta hänsyn till vad beslutet avser och dess verkningar för den enskilde. Starka skäl talar för att beslut som kan överklagas fattas skriftligen.

ChefsJO konstaterar att ett beslut om inskränkning av en patients rätt att använda elektroniska kommunikationstjänster är av ingripande karaktär och utgör en begränsning av dennes grundläggande fri- och rättigheter. Beslutet kan även överklagas till domstol. Ett sådant beslut bör därför fattas skriftligt.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Rättspsykiatriska regionkliniken i Vadstena, Region Östergötland. Klagomålet avsåg klinikens rutiner för telefonsamtal på en avdelning med säkerhetsklass 2.

Utredning

Genom JO:s utredning framkom inledningsvis följande.

Det finns en rutin på avdelningen som innebär att patienterna får ringa högst tre samtal per dag (utöver samtal till myndigheter) och att varje samtal får pågå i högst 20 minuter. Samtal får äga rum mellan kl. 8.00 och kl. 20.00. Enligt vad

som uppgavs av en tjänsteman vid kliniken ska personal närvara vid patienternas samtal men enligt ett rutindokument ska samtalen inte övervakas av personal.

Regionen anförde i sitt yttrande till JO bl.a. att rutinerna syftar till att säkerställa att samtliga patienter vid vårdinrättningen bereds möjlighet att nyttja elektroniska kommunikationsmedel. Rutinen är en rekommenderad reglering men avsteg kan ske i ömmande fall. Avdelningen anvisar tid och plats för nyttjande av kommunikationsutrustningen. Omständigheter kring vården kan göra att det är nödvändigt att personal finns i närheten när telefonsamtal förs.

Av utredningen framkom också att det beträffande anmälaren har meddelats ett beslut om inskränkning av hans rätt att använda elektroniska kommunikationstjänster. Beslutet var tidsbegränsat till två månader och hade dokumenterats dels i anmälares journal, dels i en underrättelse till Inspektionen för vård och omsorg (IVO). I underrättelsen till IVO fanns en motivering till beslutet. Anmälaren underrättades muntligen om beslutet och sin rätt att överklaga beslutet. Enligt regionen ska beslut om inskränkning av rätten att använda elektroniska kommunikationstjänster meddelas patienten muntligen.

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. 1 § RF återfinns ett antal fri- och rättigheter som medborgarna är tillförsäkrade gentemot det allmänna, bl.a. yttrandefrihet och informationsfrihet. Yttrandefriheten innebär frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Informationsfriheten ger frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden. Vidare anges i 6 § att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Skyddet i dessa fri- och rättigheter får begränsas genom lag i den utsträckning som framgår av 20–23 §§.

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

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.

Av 8 a § första stycket LRV framgår att patienter som är föremål för rättspsykiatrisk vård med beslut om särskild utskrivningsprövning och som vårdas på en sjukvårdsinrättning eller avdelning för vilken en förhöjd säkerhetsklassificering gäller, endast får använda sådan teknisk utrustning för elektroniska kommunikationstjänster som tillhandahålls av vårdgivaren. Vidare framgår att vårdgivaren ska tillhandahålla sådan utrustning för att säkerställa patientens rätt att stå i förbindelse med annan person.

Chefsöverläkaren får besluta att inskränka en patients rätt att använda elektroniska kommunikationstjänster, om det är nödvändigt med hänsyn till

vården eller rehabiliteringen av patienten eller för att undvika att någon annan lider skada (20 b § LPT).

Ett beslut om en inskränkning gäller, för en vuxen person, i högst två månader. När det inte längre finns förutsättningar för ett beslut om inskränkning ska chefsöverläkaren genast besluta att inskränkningen ska upphöra. Frågan om upphörande ska övervägas fortlöpande. IVO ska utan dröjsmål underrättas om beslut enligt 20 b §. (22 b § LPT)

Av 18 § första stycket 7 LRV följer att patienten får överklaga ett beslut om inskränkning i rätten att använda elektroniska kommunikationstjänster till allmän förvaltningsdomstol.

Ett beslut om inskränkning i rätten att använda elektroniska kommunikationstjänster jämte skälen för beslutet samt uppgift om beslut om upphörande av sådant beslut ska dokumenteras i patientens journal (2 § 10 och 11 förordningen [1991:1472] om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård).

I 31 § förvaltningslagen (2017:900), FL, föreskrivs att det för varje skriftligt beslut ska finnas en handling som bl.a. visar dagen för beslutet, vad beslutet innehåller och vem eller vilka som har fattat beslutet.

I 32 § FL anges att ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klagande motivering, om det inte är uppenbart obehövt samt att en sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

Enligt 33 § FL gäller bl.a. följande. En myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende ska så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövt. Om parten får överklaga beslutet ska han eller hon även underrättas om hur det går till. En underrättelse om hur man överklagar ska innehålla information om vilka krav som ställs på överklagandets form och innehåll och vad som gäller i fråga om ingivande och överklagandetid. Myndigheten bestämmer hur underrättelsen ska ske. En underrättelse ska dock alltid vara skriftlig om en part begär det.

I ett beslut den 11 december 2024 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Bedömning

Avdelningens generella begränsningar av patienternas möjligheter till telefonsamtal

AA vårdas på en avdelning för vilken en förhöjd säkerhetsklassificering gäller och där således regleringen i 8 a § LRV är tillämplig. På avdelningen tillämpas en rutin som innebär att patienter får ringa högst tre samtal per dag (utöver samtal till myndigheter) och att varje samtal får pågå i högst 20 minuter. Samtalen får äga rum mellan kl. 8.00 och kl. 20.00.

Som redogjorts för under rubriken Rättsliga utgångspunkter får de grundläggande fri- och rättigheter som återfinns i 2 kap. regeringsformen bara begränsas om det finns stöd för det i lag. Det har emellertid inte funnits något lagstöd för kliniken att genom en generell rutin eller ordningsregel begränsa antalet telefonsamtal som en patient får ringa per dag och inte heller längden

på dessa. I förarbetena har det tvärtom betonats att patienter ska kunna kommunicera utan begränsning med den utrustning som vårdgivaren tillhandahåller, så länge det inte fattats ett individuellt beslut om inskränkning i rätten att använda elektroniska kommunikationstjänster (se prop. 2013/14:119 s. 28).

Kliniken har alltså utan lagstöd begränsat antalet telefonsamtal och längden på dessa. Det är särskilt anmärkningsvärt då kliniken tidigare upplyst om att en sådan rutin inte är förenlig med lagstiftningen (se JO:s protokoll från en inspektion av kliniken i december 2018, dnr 7317-2018). Jag är mycket kritisk till detta.

Jag har däremot inga synpunkter på avdelningens rutin som innebär att samtal inte får ske före kl. 8.00 och efter kl. 20.00. Sådana rutiner får som särskilt anmärkts i förarbetena närmast uppfattas som trivselregler tillkomna för att andra patienter inte ska störas. Jag vill dock påminna kliniken om att sådana generella trivselregler är frivilliga för patienten att följa. (Se a. prop. s. 29.)

Det har framkommit att personal närvarar vid patienternas samtal. Det ligger då nära till hands att anta att personalen hör vad som sägs i samtalen. Eftersom det inte närmare har framgått på vilket sätt som personalen närvarar och om förfarandet faktiskt innebär att personalen tar del av innehållet i samtalen, kan jag dock inte dra några säkra slutsatser i frågan. Jag uttalar därför inte någon kritik i den delen, men vill erinra kliniken om att personal inte har rätt att avlyssna telefonsamtal eller på annat sätt ta del av innehåll i samband med att patienten använder elektronisk kommunikation, t.ex. en dator (se mitt beslut JO 2023 s. 117, dnr 7702-2021).

Jag förutsätter att kliniken omgående ändrar sina rutiner så att de stämmer överens med lagstiftningen.

Formkraven för ett beslut om inskränkning av en patients rätt att använda elektroniska kommunikationstjänster

Myndigheters beslut kan vara såväl muntliga som skriftliga. Förvaltningslagen reglerar emellertid inte när ett beslut ska vara skriftligt. Bestämmelser om krav på skriftlighet kan dock finnas i andra författningar.

När någon sådan reglering inte finns måste en lämplighetsbedömning göras. En sådan bedömning bör enligt min mening i de flesta situationer leda till att en myndighet fattar ett skriftligt beslut. En utgångspunkt måste vara att ett beslut i skriftlig form generellt sett är tydligare för enskilda. Ett sådant beslut underlättar förståelsen av beslutet och tillåter att man kan återvända till det, t.ex. inför ett ställningstagande till om man ska överklaga det. Ett skriftligt beslut minskar också risken för missförstånd mellan myndigheten och den enskilde. Vid bedömningen av om en myndighet bör fatta ett skriftligt beslut måste hänsyn även tas till vad beslutet avser och dess verkningar för den enskilde. Starka skäl talar för att beslut som kan överklagas fattas skriftligen. Att beslutet dokumenteras skriftligt är en förutsättning för en prövning i överinstansen. Skriftlighet leder också till att den enskilde på ett enkelt sätt kan ta till sig information om hur ett överklagande ska göras och inom vilken tid.

Muntliga beslut bör alltså företrädesvis kunna komma i fråga avseende enkla frågor där den enskilde inte har anledning att överklaga avgörandet.

Ett beslut om inskränkning av en patients rätt att använda elektroniska kommunikationstjänster är av ingripande karaktär och utgör en begränsning av dennes grundläggande fri- och rättigheter. Beslutet kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Enligt min mening bör därför ett sådant beslut fattas skriftligt.

Förvaltningslagens formkrav för skriftliga beslut ska därmed tillämpas. Beslutet ska dokumenteras i en handling som bl.a. visar dagen för beslutet, vad beslutet innehåller och vem som fattat beslutet. Vidare ska beslutet som utgångspunkt innehålla en klagande motivering, vilket innefattar uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande. En klagande motivering behöver inte anges om det är uppenbart obehövt, men utrymmet för detta undantag måste anses vara ytterst begränsat vid beslut om inskränkning av en patients rätt att använda elektroniska kommunikationstjänster. Beslutet ska också innehålla en upplysning om hur parten ska gå till väga för att överklaga beslutet. Beslutet ska alltså innehålla information om vilka krav som ställs på överklagandets form och innehåll och vad som gäller i fråga om ingivande och överklagandetid. Eftersom ett beslut om inskränkning av en patients rätt att använda elektroniska kommunikationstjänster gäller i högst två månader ska beslutet också innehålla en upplysning om beslutets giltighetstid.

Regionen har anfört att beslutet har dokumenterats i AA:s patientjournal. Det som angetts i journalen uppfyller dock inte samtliga de krav på ett skriftligt beslut som redogjorts för ovan.

Jag är kritisk till de brister som förekommit vid beslutet om inskränkning av AA:s rätt att använda elektroniska kommunikationstjänster.

AA har enligt remissvaret underrättats muntligen om beslutet och sin rätt att överklaga det. Av 33 § FL framgår att myndigheten, för det fall en part inte begär att få en skriftlig underrättelse, bestämmer hur underrättelser ska ske. Lagstiftaren har dock i förarbetena till bestämmelsen gett uttryck för att utgångspunkten är att underrättelser ska ske skriftligen och att muntliga underrättelser bör lämnas endast i undantagsfall, främst då handläggningen i sin helhet har skett muntligt och beslutet är enkelt att motivera och förstå (se prop. 2016/17:180 s. 324).

Mot bakgrund av dessa uttalanden och då ett beslut av aktuellt slag är ingripande för den enskilde, bör patienten som utgångspunkt få en skriftlig underrättelse. Det kan naturligtvis finnas skäl för vårdgivaren att därutöver också muntligen upplysa patienten om beslutet och förklara dess innebörd. Vårdgivaren måste göra en bedömning i det enskilda fallet och lämna underrättelsen i en sådan form att patienten kan ta till sig informationen.

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

IVO uppfyller inte grundlagens krav på skyndsamhet vid handlingsutlämnanden

(Dnr 7576-2024)

Inspektionsprotokollet i korthet: I september 2024 genomförde chefsJO en inspektion av IVO. Inspektionen avsåg myndighetens handläggning av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar. Syftet med inspektionen var att följa upp vilka åtgärder IVO hade vidtagit med anledning av den kritik som chefsJO tidigare uttalat om långsam handläggning av utlämnandeframställningar hos IVO.

ChefsJO understryker att ett besked i en utlämnande fråga normalt bör lämnas samma dag som framställningen görs. Han konstaterar att IVO under lång tid har haft problem med långa handläggningstider för utlämnandeframställningar och att myndigheten fortfarande inte uppfyller grundlagens krav på skyndsamhet. Det förhållandet att myndigheten har att hantera ett mycket stort antal framställningar – uppskattningsvis cirka 12 000 per år – innebär inte att kraven på myndigheten kan sättas ned.

ChefsJO ser positivt på de åtgärder som IVO hittills har vidtagit för att komma till rätta med bristerna, men betonar att det är mycket viktigt att det arbetet fortsätter. De stora problemen ligger på en strukturell nivå. För att lösa dessa problem krävs en förbättrad styrning och ledning. Han understryker att IVO måste se till att skyndsamhetskravet får genomslag i frågor om t.ex. bemanning och organisatorisk uppbyggnad men även vid valet av tekniska lösningar.

Hela inspektionsprotokollet finns att läsa på JO:s webbplats www.jo.se.

Inspektionens syfte

Syftet med inspektionen var att följa upp vilka åtgärder IVO hade vidtagit med anledning av JO:s beslut den 19 september 2023 (dnr 2095-2023)¹⁹ och JO:s beslut den 25 april 2024 (dnr 9993-2023 och 287-2024)²⁰.

I sitt protokoll den 6 december 2024 anförde *chefsJO Erik Nymansson* bl.a. följande:

Uttalanden med anledning av inspektionen

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 önskar ta del av en allmän handling har även rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av den. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt (2 kap. 15 och 16 §§ tryckfrihetsförordningen).

¹⁹ I beslutet riktade JO kritik mot IVO för långsam handläggning av framställningar till myndigheten om att få ta del av allmänna handlingar. Det hade dröjt tio dagar respektive närmare fem veckor innan myndigheten hade lämnat ut handlingarna.

²⁰ I beslutet fick IVO förnyad kritik för långsam handläggning av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar. Handläggningstiden hade i de fallen uppgått till mellan cirka två och sex veckor.

JO har i ett flertal beslut uttalat att ett besked i en utlämnande fråga normalt bör lämnas samma dag som framställningen görs. 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.

Det står klart att IVO under lång tid har haft problem med långa handläggningstider för framställningar om att ta del av allmänna handlingar. Jag har vid upprepade tillfällen kritiserat myndigheten för detta. I mitt senaste beslut den 25 april 2024 konstaterade jag att IVO inte var i närheten av att leva upp till skyndsamhetskravet. Handläggningstiderna uppgick i de fallen till cirka två respektive sex veckor.

Av den förteckning som IVO tagit fram inför inspektionen framgår att det per den 4 september 2024 fanns sammanlagt 98 öppna ärenden. Fyra av ärendena hade registrerats under juli 2024. Det äldsta av dessa hade vid inspektionen en handläggningstid på drygt 9 veckor. Det fanns 51 ärenden som hade registrerats under augusti. Handläggningstiderna för dessa uppgick till mellan 12 dagar och cirka 6 veckor.

Jag kan konstatera att IVO fortfarande är långt ifrån att uppfylla grundlagens krav på skyndsamhet vid handlingsutlämnanden. Antalet ärenden i balans har visserligen minskat väsentligt – från 895 ärenden i balans vid en tidpunkt under våren 2024 till 86 ärenden i balans vid tiden för inspektionen – vilket är positivt, men det finns fortfarande ett stort antal öppna ärenden där IVO inte kommer att leva upp till kravet på skyndsamhet.

IVO har att hantera ett mycket stort antal utlämnandeframställningar, uppskattningsvis cirka 12 000 varje år. Det är alltså fråga om en resurskrävande verksamhet som måste prioriteras därefter. Det förhållandet att verksamheten är omfattande innebär inte att kraven på myndigheten kan sättas ned. Kravet på skyndsamhet gäller för IVO på samma sätt som för andra myndigheter.

Det har framkommit att myndigheten före 2023 inte förde någon statistik över hur många utlämnandeframställningar som lämnades in. Numera vet man hur många framställningar som krävt en sekretessprövning (9 370 under 2023) men det totala antalet är inte känt utan måste uppskattas. Det förhållandet att viss statistikframtagning sker manuellt och således är resurskrävande underlättar inte den nödvändiga uppföljningen. Att förbättringar på statistikområdet kommer till stånd menar jag är en förutsättning för att rätt prioriteringar ska kunna göras.

Jag ser i och för sig positivt på att IVO har vidtagit åtgärder för att komma till rätta med bristerna i handläggningen av utlämnandeframställningar. Detta arbete har som nämnts på senare tid resulterat i en kraftig minskning av ärendebalansen och att handläggningstiden för det äldsta öppna ärendet har minskat. Det är glädjande att utvecklingen nu går åt rätt håll.

Med detta sagt är det mycket viktigt att IVO fortsätter att arbeta för att myndigheten så snart som möjligt ska kunna leva upp till skyndsamhetskravet och detta i förhållande till varje enskild begäran. Hos många myndigheter är tillkortakommanden på området ett resultat av enskilda tjänstemäns misstag eller bristande kunskaper. Sådana händelser förekommer även hos IVO men de stora problemen ligger på en mer strukturell nivå. För att lösa dessa problem krävs

en förbättrad styrning och ledning. Myndigheten måste se till att skyndsamhetskravet får genomslag i frågor om t.ex. bemanning och organisatorisk uppbyggnad men även vid valet av tekniska lösningar. Detta förutsätter i sin tur att IVO tar reda på vilka brister som finns i nuvarande rutiner och arbetsätt. I det följande vill jag nämna några exempel på tillkortakommanden som jag kunde observera, vilka av allt att döma är vanligt förekommande i verksamheten och som myndigheten måste åtgärda.

Vid inspektionen framkom att handläggningen av utlämnandeframställningar sker i olika steg och att det är vanligt att det uppstår en viss kötid i alla dessa steg. Redan den omständigheten att kötider tillåts uppstå innebär att IVO inte lever upp till kravet på skyndsamhet. Kötiderna måste således åtgärdas. Det är naturligtvis inte acceptabelt att det ibland dröjer flera dagar eller i vissa fall en vecka innan en begäran ens når en handläggare för sekretessprövning. När sekretessprövningen är klar ska svarsutskicket göras skyndsamt, vilket inte heller alltid sker.

Vidare uppmärksammades två exempel där framställningarna gällde beslut som var offentliga och som alltså borde ha lämnats ut direkt. Så hade dock inte skett utan framställningarna hade av misstag vidarebefordrats till handläggare för sekretessprövning, vilket hade fördröjt utlämnandet i båda fallen. I fall där det direkt kan konstateras att ingen sekretessprövning krävs är det förstas viktigt att handlingen lämnas ut utan dröjsmål. Dessa exempel understryker vikten av att framställningar inte hanteras av fler personer än nödvändigt. Det framstår som angeläget att myndigheten fortsätter med de utbildningsinsatser som planeras.

Jag vill avslutningsvis återigen understryka att ett besked i en utlämnandefråga normalt bör lämnas samma dag som framställningen görs. En viss fördröjning kan vara godtagbar om den är hänförlig till själva sekretessprövningen, men tidsåtgången får inte som är fallet beträffande IVO bero på formerna för myndighetens arbete.

Jag har för avsikt att följa utvecklingen och kommer sannolikt att genomföra en uppföljande inspektion hos IVO inom ett år.

Protokollförare vid inspektionen var Emilia Franke. I beredningen deltog även byråchefen Dan Johansson.

Kommunikationsområdet

Transportstyrelsen har i strid med språklagen hänvisat till en ansökningsblankett som bara fanns på engelska

(Dnr 9988-2023)

Beslutet i korthet: Transportstyrelsen hänvisade på sin webbplats till en ansökningsblankett på engelska och angav att blanketten var obligatorisk att använda vid en ansökan om typgodkännande.

JO konstaterar att det följer av språklagen att handläggningsspråket vid förvaltningsmyndigheter är svenska och att enskilda ska kunna utgå från att de alltid kan kommunicera på svenska med myndigheter. Enligt JO har en enskild rätt att göra en ansökan till en myndighet på svenska. Att den anvisade blanketten bara fanns tillgänglig på engelska och dessutom angavs vara obligatorisk att använda vid en ansökan var därför inte förenligt med språklagen. JO kritiserar Transportstyrelsen för detta.

Anmälan

I en anmälan till JO i december 2023 förde AA fram klagomål mot att Transportstyrelsen på sin webbplats angav att det är obligatoriskt att använda en blankett på engelska vid en ansökan om typgodkännande. AA framhöll att svenska språket ska kunna användas vid kontakt med svenska myndigheter.

Utredning

JO tog inledningsvis del av information om typgodkännanden på Transportstyrelsens webbplats samt den där anvisade ansökningsblanketten, benämnd ”Application for type approval”.

I informationen på webbplatsen angavs det i anslutning till ansökningsblanketten att det är obligatoriskt att använda den uppdaterade engelska blanketten för varje ny ansökan om typgodkännande.

JO begärde därefter att Transportstyrelsen skulle yttra sig. Transportstyrelsen yttrade sig till JO i april 2024 och lämnade i huvudsak följande redogörelse för bakgrunden.

Typgodkännande är en kontrollform för att säkerställa att fordon, system, komponenter och separata tekniska enheter som släpps ut på EU:s inre marknad uppfyller de tillämpliga administrativa och tekniska krav som ställs på dem.

Ett typgodkännande kan ske i enlighet med de EU-rättsakter som finns på området (EU-typgodkännande), i enlighet med överenskommelser upprättade inom Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europa (ECE-typgodkännande) eller som nationellt typgodkännande. Transportstyrelsen är godkännandemyndighet i Sverige.

[...]

Förfarandena för typgodkännande av fordon är i detalj reglerade i harmoniserade rättsakter på EU-nivå. Även ECE-typgodkännanden följer ett detaljerat förfarande som regleras på internationell nivå.

Transportstyrelsens verksamhet kopplad till typgodkännanden har vuxit kraftigt de senaste 3–5 åren. Från att i huvudsak ha hanterat ansökningar från nationella aktörer har myndigheten nu sökande från ca 50 länder.

Antalet ansökningar har ökat från ca 200–300 per år 2018 till ca 4 000–4 500 per år 2023. De typgodkännandeintyg som Transportstyrelsen utfärdar i egenskap av godkännandemyndighet är utformade på engelska i syfte att dessa ska fylla sin funktion i de internationella sammanhang där intygen används.

Fram till nyligen har den ansökningsblankett för typgodkännande som funnits tillgänglig på Transportstyrelsens hemsida varit utformad på engelska. Vidare har informationstexten i anslutning till länken till ansökningsblanketten formulerats på så sätt att det är obligatoriskt att använda den engelska blanketten för varje ny ansökan.

Transportstyrelsen redogjorde översiktligt för den rättsliga regleringen avseende typgodkännanden. Myndigheten förde därefter fram följande om regleringen enligt språklagen.

I språklagen (2009:600) finns bestämmelser om det allmännas ansvar för att den enskilde ges tillgång till språk samt om språkanvändning i offentlig verksamhet (1 §).

Av lagen följer att svenska är huvudspråk i Sverige och att det som huvudspråk ska kunna användas inom alla samhällsområden (4–5 §§).

Vidare anges att det allmänna har ett särskilt ansvar för att svenskan används och utvecklas (6 §) samt att språket i domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra organ som fullgör uppgifter i offentlig verksamhet är svenska (10 §).

Enligt språklagen är svenska också Sveriges officiella språk i internationella sammanhang och svenskans ställning som officiellt språk i Europeiska unionen ska värnas (13 §).

Språklagens krav utgör huvudregler och gäller så länge det inte finns några undantag i annan lag eller förordning (3 §).

Att svenska är huvudspråk i Sverige innebär enligt förarbetena till språklagen bl.a. att handläggningsspråket vid förvaltningsmyndigheter och domstolar är svenska och att kommunikation med myndigheterna alltid kan ske på svenska. Beslut och andra viktigare handlingar som ska expedieras ska som huvudregel upprättas på svenska och information till allmänheten om offentlig verksamhet ska alltid finnas på svenska (prop. 2008/09:153 s. 17).

Transportstyrelsen redovisade följande bedömning.

De som ansöker om typgodkännanden hos Transportstyrelsen är till en övervägande majoritet utländska företag (över 80 %). Oavsett om det är ett svenskt eller utländskt företag som ansöker så vill de ha typgodkännandet utfärdat på engelska eftersom det annars inte är gångbart i de sammanhang där det ska användas. Som framgår ovan är typgodkännandeprocessen också i hög grad en internationell och harmoniserad process som i princip uteslutande bygger på regler som följer av EU-rättsakter eller andra internationella överenskommelser. Av dessa skäl har också ansökningsblanketten kommit att utformas på engelska, som en anpassning till sökandekretsen.

Några krav på att ansökningar och blanketter måste vara utformade eller författade på visst språk finns emellertid inte i de rättsakter och författningar som styr typgodkännandeprocessen. Det innebär att språklagens regler gäller. En möjlighet att ansöka på en blankett utformad på svenska borde därför ha funnits. Formuleringen på hemsidan om att det är obliga-

toriskt att använda den engelska blanketten är enligt Transportstyrelsens bedömning inte heller förenlig med språklagens regler.

Transportstyrelsen har nu åtgärdat detta så att ansökningsblanketten finns tillgänglig på svenska och den tillhörande informationstexten har ändrats så att det inte längre anges att det är obligatoriskt att använda den engelska versionen.

För att säkerställa att inget liknande händer igen har berörd verksamhet infört regelbundna genomgångar av information och material som publiceras på hemsidan.

AA gavs möjlighet att kommentera yttrandet.

I ett beslut den 10 december 2024 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Bedömning

Transportstyrelsen har redogjort för relevanta bestämmelser i språklagen och uttalanden i lagens förarbeten. Handläggningsspråket vid förvaltningsmyndigheter är alltså svenska och enskilda ska kunna utgå från att de alltid har möjlighet att kommunicera med myndigheter på svenska. Språklagen får anses medföra att den som vill ge in en ansökan till en myndighet har rätt att göra ansökan på svenska.

Vid tidpunkten för anmälan fanns den aktuella ansökningsblanketten endast tillgänglig på engelska. Transportstyrelsens hänvisning till blanketten såsom obligatorisk vid en ansökan om typgodkännande gav dessutom intrycket att en ansökan inte kunde göras på svenska. Det sagda har inte varit förenligt med språklagens krav. Transportstyrelsen ska därför kritiseras för detta.

Jag ser givetvis positivt på att informationen på webbplatsen har ändrats och att ansökningsblanketten numera finns på svenska.

Ärendet föredrogs av rättsakkunniga Madeleine Sjödin. I beredningen deltog även byråchefen Charlotte Håkansson.

Kriminalvård

Ett häkte har inte tillgodosett intagnas rätt att vistas i gemensamhet

(Dnr 7437-2022)

Beslutet i korthet: En person som varit häktad men varken haft restriktioner eller varit placerad i avskildhet har under sammanlagt drygt två månader endast fått vara tillsammans med andra intagna i en gemensamhetslokal vid i genomsnitt ett tillfälle per vecka och haft möjlighet till en timmes daglig promenad med en grupp medintagna. JO konstaterar att dessa åtgärder inte innebär att den intagne har fått vistas i gemensamhet i enlighet med häkteslagen. Häktet får allvarlig kritik för detta.

JO gör även vissa uttalanden om dubbelbeläggning som krav för samsittning och framhåller att det är oroväckande om en intagen avstår från en sådan isoleringsbrytande åtgärd för att det kan leda till att han eller hon får dela cell med en annan intagen.

I beslutet redogör JO för den grundläggande regleringen om intagnas rätt till gemensamhet och om vad som gäller för dem som har restriktioner eller är placerade i avskildhet.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 23 september 2022 klagade AA på att häktet Borås vägrade att ge honom samsittning om han inte accepterade dubbelbeläggning och anförde i huvudsak följande.

Han har inte några restriktioner men får endast träffa andra människor under en timme per dag då han har promenad med en grupp intagna. Dygnetns övriga 23 timmar är han inlåst på sitt rum. Han har kraftiga tillitsproblem till följd av tidigare händelser och har diagnosen PTSD [*posttraumatiskt stressyndrom, JO:s anm.*]. Det är därför svårt för honom att vara med någon som han knappt känner dygnet runt. För hans psykiska välmående är det dock bra att bryta isoleringen genom att ha samsittning ett par timmar per dag. Han upplever att han blir utpressad till att gå med på framtida dubbelbeläggning för att kunna få samsittning.

Utredning

En av JO:s medarbetare hämtade inledningsvis in muntliga upplysningar från häktet. Vid samtalen framkom i huvudsak följande:

Det finns tre rum i häktet som kan dubbelbeläggas. Både intagna med restriktioner och intagna som får vistas i gemensamhet kan komma ifråga för dubbelbeläggning. Merparten av de intagna i häktet har restriktioner. Normalt har de som placeras i en dubbelbelagd cell haft samsittning med varandra en tid eller genomfört en gemensam aktivitet tillsammans med personal. Anledningen till det är att häktet ska kunna avgöra om de intagna

fungerar ihop. Det ställs inte något krav på att de intagna måste godta dubbelbeläggning för att de ska få fortsätta att ha samsittning med varandra. Om häktet avbryter en samsittning beror det på att någon av de intagna har uttalat hot mot den andre.

På grund av lokalernas utformning har inte häktet Borås möjlighet att erbjuda de intagna vistelse i gemensamhet i någon större omfattning. Alla intagna som har rätt att vistas i gemensamhet erbjuds promenad tillsammans med andra intagna en timme varje dag. Därutöver är målsättningen att de ska få möjlighet att vara tillsammans med andra i ett separat gemensamhetsutrymme en timme per vecka. Det görs en planering varje dag för hur detta utrymme ska användas. Vilka intagna som får vara där en viss dag beror på de intagnas behov, klientsammansättningen och vilka personalresurser som finns tillgängliga. På grund av de begränsade möjligheterna till gemensamhet arbetar häktet för att intagna som inte har restriktioner och som inte har en pågående brottmålsprocess i Borås ska flyttas till andra häkten.

Därefter remitterades AA:s anmälan tillsammans med tjänsteanteckningarna till Kriminalvården för yttrande. JO begärde dessutom att myndigheten skulle besvara de frågor som framgår av remissvaret.

Kriminalvårdens remissvar

I sitt yttrande anförde Kriminalvården, genom chefen för sektionen för verksamhetsjuridik vid rättsavdelningen på huvudkontoret, följande:

Utredning

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från region Väst och häktet Borås. Därutöver har uppgifter hämtats in från det centrala kriminalvårdsregistret (KVR) och från Avdelningen för verksamhetsinnehåll vid Kriminalvårdens huvudkontor. Av utredningen framgår sammanfattningsvis följande.

AA häktades med restriktioner den 25 februari 2022. Han placerades i häktet Borås den 12 mars 2022 och har huvudsakligen varit placerad där. Den 7–14 juli 2022 och den 11–14 september 2022 vistades han dock i ett annat häkte.

Den 13 juli 2022 beslutades att AA skulle kvarbli i häkte utan restriktioner.

Under vistelsen i häktet Borås har AA uppehållit sig i den lokal som häktet använder för vistelse i gemensamhet (fortsättningsvis kallad gemensamhetslokalen) vid 29 tillfällen. 12 av dessa tillfällen har varit efter att AA:s restriktioner hade hävts. AA har varit aktuell för samsittning vid flera tillfällen och har även haft samsittning med i vart fall två andra klienter.

Efter att restriktionerna hävts har AA av häktet Borås erbjudits att gå i grupp, vilket han accepterat. Att gå i grupp innebär att häktet, efter genomförda säkerhets- och lämplighetsbedömningar, sammanför en grupp klienter som sedan får vistas tillsammans i gemensamhetslokalen. Om det fungerar väl får gruppen vistas där vid fler tillfällen. Om verksamheten tillåter det har klienterna som ingår i gruppen också möjlighet till daglig samsittning med varandra.

Eftersom häktet inte gör någon prövning inför sådana samsittningar antecknas det dock inte om och när dessa sker.

AA var placerad i avskildhet den 25 augusti–12 september 2022. Under den tiden hade han inte samsittning. Den 8 oktober 2022 förflyttades AA från häktet Borås.

Rättslig reglering

Av 2 kap. 5 § häkteslagen (2010:611), HåL, framgår att en intagen ska ges möjlighet att dagtid vistas tillsammans med andra intagna (gemensamhet), om inte

1. den intagne är placerad i annan förvaringslokal än i ett häkte och lokalförhållandena inte tillåter gemensamhet,
2. det av säkerhetsskäl är nödvändigt att hålla den intagne avskild från andra intagna, eller
3. det är nödvändigt för att genomföra kroppsbesiktning.

Av de allmänna råden till 2 kap. 5 § HåL i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om häkte (KVFS 2011:2), FARK Häkte, framgår bland annat följande. När en intagen inte kan vistas i gemensamhet är det nödvändigt att utreda förutsättningarna för isoleringsbrytande åtgärder. Exempel på en sådan åtgärd är samsittning. Med samsittning avses att två intagna, med eller utan restriktioner, under viss tid dagtid vistas tillsammans i ett bostadsrum eller annat anvisat utrymme utan närvaro av personal.

Av Kriminalvårdens handbok för gemensamhet och avskildhet i häkte (2018:13) framgår bland annat följande. Huvudregeln är att en intagen under dagtid ska få vistas tillsammans med andra intagna om han eller hon önskar det. Att denne är skötsam är inte en förutsättning för placering i gemensamhet. Det finns ingen fastställd minimitid per dag som ska uppnås för att en intagen ska anses vara i gemensamhet, men en allmän strävan för häktet bör vara att erbjuda intagna så mycket tid i gemensamhet som möjligt. För intagna som inte kan vistas i gemensamhet ska åtgärder för att bryta isolering vidtas i den utsträckning det lämpligen kan ske.

Av Kriminalvårdens anvisning för samsittning och restriktionsgrupp (2018:1) framgår bland annat följande. Kriminalvården kan besluta om inskränkningar i den intagnes rätt till gemensamhet och gör alltid en egen bedömning av om gemensamhet utifrån säkerhet och lämplighet kan genomföras. Samsittning kan aktualiseras för klienter som av säkerhetsmässiga eller andra skäl inte medges vistelse i gemensamhet. I sådana fall avgör Kriminalvården vilka klienter som får vistas tillsammans. Kriminalvården ska som underlag för exempelvis beslut om samsittning gå igenom de intagnas säkerhetsbedömningar samt övrig tillgänglig information som t.ex. häktesplan eller personutredning för att identifiera och bedöma lämplighet att placera de intagna tillsammans. I bedömningen ska bland annat nuvarande och tidigare brottsmisstanke, ev. gängtillhörighet eller annat umgänge, geografiska faktorer, ålder och psykisk status beaktas.

Kriminalvårdens bedömning

1. I vilken omfattning kan intagna som varken har restriktioner eller är placerade i avskildhet erbjudas vistelse i gemensamhet?

Kriminalvården har i flera yttranden till JO de senaste åren redogjort för det löpande utvecklingsarbete som pågår inom myndigheten för att skapa bättre förutsättningar för att i större utsträckning genomföra s.k. isoleringsbrytande åtgärder. Detta utvecklingsarbete fortgår på såväl lokal som nationell nivå i myndigheten.

Utgångspunkten är att en häktad som varken har restriktioner eller är placerad i avskildhet och som vill vistas i gemensamhet ska få göra det i den utsträckning det är möjligt i syfte att motverka isolering. Någon lagreglerad gräns för under hur lång tid en klient ska erbjudas vistelse i gemensamhet per dag eller vecka finns dock inte. En miniminivå som Kriminalvården arbetar för att uppnå och överstiga är att klienterna ska ges meningsfulla kontakter med andra under två timmar eller mer per dag genom olika isoleringsbrytande åtgärder. Arbetet med isoleringsbrytande åtgärder påverkas

dock även av lokalmässiga resurser, tillgång till personal och klienters egna beteenden.

Sedan 2014 genomför Kriminalvården mätningar av den tid som lagts på isoleringsbrytande åtgärder i häkten. Statistiken inhämtas vid sju tillfällen per år och baseras på de isoleringsbrytande åtgärder som genomförts och inrapporterats under aktuellt mättillfälle. Även om det är ett förhållandevis litet antal mättillfällen per år som ligger till grund för statistiken utgör den en indikation på förekomsten av isoleringsbrytande åtgärder på häktena.

För vuxna klienter som önskat få del av dessa åtgärder och som varken hade restriktioner eller var placerade i avskildhet var 2022 års medelvärde för häktet Borås 200 minuter, dvs. tre timmar och 20 minuter, per klient och dygn. 21 procent av tiden utgjordes av vistelse i gemensamhet och resterande del av andra åtgärder såsom samsittning. Motsvarande medelvärde på nationell nivå var 385 minuter, dvs. sex timmar och 25 minuter, per klient och dygn. 64 procent av tiden utgjordes av vistelse i gemensamhet.

2. Har det efter JO:s kritik mot häktet Borås för brister när det gällde häktets möjligheter att erbjuda intagna att vistas tillsammans med andra i beslut 4026-2018 vidtagits några åtgärder för att förbättra situationen?

Häktet Borås har 48 häktesplatser och två utrymmen där klienter kan vistas i gemensamhet. Det ena av dessa är promenadgården, där klienter som inte har restriktioner har möjlighet att vistas tillsammans under en timme per dygn. Det andra utrymmet utgörs av den tidigare nämnda gemensamhetslokalen. Den består av sammanlagt tre rum där det är möjligt för en klient att vistas i gemensamhet tillsammans med personal och ibland även med andra klienter.

Häktets lokaler är konstruerade på ett sådant sätt att vistelse i gemensamhet inte är möjlig på andra ytor än de nu angivna. Möjligheten att erbjuda intagna sådan vistelse är därför begränsad, vilket är en möjlig förklaring till det resultat som redovisas i avsnittet ovan. Vidare kräver användning av gemensamhetslokalen planering. I planeringen ingår att analysera klienternas behov av vistelse i gemensamhet och om någon klient behöver prioriteras. Klienter som har restriktioner behöver ofta prioriteras före klienter som inte har restriktioner eftersom de tenderar att vara mer isolerade. Häktet Borås har av dessa skäl kontinuerliga kontakter med regionens häktesamordnare för att få till stånd förflyttningar av klienter utan restriktioner till häkten med bättre förutsättningar att erbjuda vistelse i gemensamhet.

Vid tiden för AA:s vistelse i häktet Borås hade klienterna möjlighet att vistas i gemensamhetslokalen vid ett tillfälle per vecka under i genomsnitt tre timmar per tillfälle. För att förbättra arbetet med isoleringsbrytande åtgärder har häktet sedan årsskiftet 2022–2023 ökat antalet årsarbetskrafter som på heltid arbetar med att bryta de intagnas isolering i gemensamhetslokalen från tre till sex. Det genomsnittliga antalet tillfällen som en klient får vistas i gemensamhetslokalen har därigenom ökat från ett till närmare tre tillfällen per vecka.

Kriminalvårdens sammanfattande bedömning

Som framgår ovan har AA under sin vistelse i häktet Borås vistats i gemensamhet vid i genomsnitt ett tillfälle per vecka. Vistelsen har då pågått i genomsnitt tre timmar per tillfälle. Kriminalvården konstaterar att vistelse i gemensamhet därmed har ägt rum i mindre omfattning än vad som eftersträvas inom myndigheten.

Utöver vistelse i gemensamhet har AA haft möjlighet till samsittning med andra klienter inom den grupp som han tillhört. Det saknas dock dokumentation om i vilken omfattning sådan samsittning har skett. Oavsett omfattning är det beklagligt att AA inte har kunnat erbjudas vistelse i gemen-

samhet eller andra isoleringsbrytande åtgärder i större utsträckning än vad som varit fallet under hans vistelse i häktet Borås.

I sammanhanget bör framhållas region Västs uppgifter om att häktet Borås i närtid har vidtagit verkningsfulla åtgärder i syfte att förbättra klienternas möjlighet till vistelse i gemensamhet.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 29 februari 2024 anförde *JO Katarina Pålsson* följande:

Den rättsliga regleringen

Kriminalvården har i sitt remissvar redogjort för den centrala bestämmelsen i 2 kap. 5 § häkteslagen (2010:611), HäL, och för viss vägledning i myndighetens egna styrande dokument. Jag återkommer i det följande även till andra rättsliga utgångspunkter som har betydelse i ärendet.

Bedömning

Allmänt om rätten till gemensamhet för häktade personer m.m.

Kriminalvårdens yttrande ger inte riktigt svar på de frågor som ställdes i JO:s remiss. Vidare anser jag att beskrivningen i remissvaret är otydlig ifråga om vad som gäller för dels rätten till gemensamhet, dels isoleringsbrytande åtgärder. Jag finner därför anledning att inledningsvis lämna en mer utförlig redogörelse för den rättsliga regleringen och förutsättningarna för behandlingen av häktade i de grundläggande avseenden som är aktuella i detta ärende.

Som utgångspunkt ska en intagen i häkte ges möjlighet att dagtid vistas tillsammans med andra intagna, dvs. *vara i gemensamhet*. Denna rätt framgår uttryckligen av 2 kap. 5 § HäL. Endast i vissa situationer har Kriminalvården utrymme att avvika från huvudregeln. Undantagen regleras i den nämnda bestämmelsen och i 6 kap. 1 och 2 §§ HäL. De i praktiken två vanligaste fallen när en intagen inte får vara tillsammans med medintagna är antingen då åklagaren, efter tillstånd från domstolen beträffande en intagen, har meddelat restriktioner som inskränker rätten till gemensamhet eller det enskilda häktet har fattat beslut om avskildhet. Några ytterligare möjligheter att begränsa rätten till gemensamhet utöver vad som är särskilt reglerat har inte myndigheten.

Häkteslagen innehåller inte någon definition av begreppet gemensamhet, och det saknas klargörande förarbetsuttalanden om det. JO har emellertid vid ett flertal tillfällen framhållit som sin mening att gemensamhet får anses förutsätta att en intagen vistas tillsammans med flera andra intagna. Min ståndpunkt är densamma. Jag har noterat att detta synsätt återkommer i bl.a. Kriminalvårdens handbok om gemensamhet och avskildhet i häkte (2018:13).

För att utgöra en verklig gemensamhet får förstås den tid som en intagen vistas tillsammans med medintagna inte vara för kort. Det är enligt min mening en brist att regleringen inte anger hur lång tiden behöver vara och att det inte heller här finns någon egentlig ledning i förarbetena. Det kan noteras att den europeiska tortyrkommittén har ansett att målsättningen är att alla intagna, dvs. också de i häkte, ska ges möjlighet att tillbringa åtminstone åtta timmar per dag utanför cell och i samband med det kunna delta i meningsfulla aktiviteter av

skiftande slag.²¹ I Kriminalvårdens nyss nämnda handbok framhålls att huvudregeln är att den intagne under dagtid ska få vistas tillsammans med andra intagna och att en allmän strävan är att erbjuda så mycket tid i gemensamhet som möjligt. Jag vill understryka att en intagen sålunda som utgångspunkt har rätt att tillbringa stor del av dagen i sällskap med medintagna.

Rätten till gemensamhet är alltså något som tillkommer varje intagen, så länge det inte finns ett beslut som i det enskilda fallet medför ett undantag därifrån. Det finns inte något rättsligt utrymme att pröva huruvida en intagen *har behov* av gemensamhet. Den beskrivning av hur det går till vid planeringen av hur gemensamhetslokalen i häktet Borås ska användas bygger på felaktiga utgångspunkter och inger därför starka betänkligheter. Det som har förts fram i remissyttrandet i den delen är enligt min mening helt enkelt inte förenligt med häkteslagen.

En intagen som är föremål för restriktioner som inskränker hans eller hennes rätt till gemensamhet eller är avskildhetsplacerad – och därmed inte får vara tillsammans med andra intagna – måste erbjudas isoleringsbrytande åtgärder. Dessa åtgärder är av grundläggande betydelse för att motverka de negativa följderna av frihetsberövandet, annars riskerar den intagne att bli isolerad. En frihetsberövad person anses vara isolerad om han eller hon är instängd i sin cell och berövad all meningsfull mänsklig kontakt under mer än 22 timmar per dag (se FN:s Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, Rule 44, de s.k. Mandelareglerna, samt bl.a. JO 2020/21 s. 164, dnr O 7-2018, och mina uttalanden efter en inspektion av häktet Kronoberg i september 2023, dnr O 21-2023). I januari 2022 beslutade Kriminalvårdens generaldirektör om en myndighetsgemensam definition av begreppen isolering respektive isoleringsbrytande åtgärder med samma innebörd.²² Även om lagstiftningen i huvudsak saknar reglering om detta innehåller Kriminalvårdens styrande dokument flera anvisningar för det arbetet.

Som JO upprepade gånger har utvecklat kan isoleringsbrytande åtgärder handla om att få ta emot besök, ha samsittning eller delta i aktiviteter tillsammans med kriminalvårdspersonal eller andra intagna. Kriminalvården arbetar också för att få till s.k. restriktionsgrupper. Oavsett åtgärd är det centralt att det är fråga om en meningsfull mänsklig kontakt och att insatsen äger rum dagligen minst två timmar eller, om det är fråga om ett häktat barn, fyra timmar (se 2 kap. 5 a § HÄL). Följaktligen kan det inte anses vara fråga om en isoleringsbrytande åtgärd när t.ex. en intagen är ensam på en rastgård under sin utomhusvistelse.

Enligt remissyttrandet är en miniminivå som Kriminalvården arbetar ”för att uppnå och överstiga” att klienterna ska ges meningsfulla kontakter med andra två timmar eller mer per dag genom olika isoleringsbrytande åtgärder. Om därmed avses insatser för sådana intagna som har restriktioner eller är avskildhetsplacerade är det i och för sig tillfredsställande. Däremot har jag svårt att ta till

²¹ Se CPT/Inf (2016) 1 para. 53.

²² Se Kriminalvårdens dnr 2020-18386. Såvitt jag kan se har handboken om gemensamhet och avskildhet i häkte inte uppdaterats därefter medan myndighetens handbok för häktesplan (2016:3) tycks ha blivit det.

mig vad som menas med att ”utgångspunkten är att en häktad som varken har restriktioner eller är placerad i avskildhet och som vill vistas i gemensamhet ska få göra det i den utsträckning det är möjligt i syfte att motverka isolering”. Inte heller kan jag förstå varför yttrandet innehåller en redogörelse för den tid för isoleringsbrytande åtgärder som häktet Borås under 2022 erbjöd intagna som *varken* hade restriktioner *eller* var avskilda. Även detta leder tankarna fel. Enligt min mening är det olämpligt både att de skilda grupperna av intagna inte hållits isär och att mäta isoleringsbrytande åtgärder för dem som egentligen har rätt till gemensamhet (se också det tidigare nämnda beslutet i JO 2020/21 s. 164). Det är en annan sak att det kan finnas anledning att dokumentera i vilken omfattning den senare rätten realiserats.

Som jag har redogjort för är utgångspunkten gemensamhet: en intagen som varken är föremål för restriktioner eller placerad i avskildhet har enligt häkteslagen rätt att vara tillsammans med medintagna. Det är när denna rätt i det enskilda fallet har inskränkts som ett verksamhetsställe, i tillräcklig omfattning, ska vidta isoleringsbrytande åtgärder. Mot bakgrund av utformningen av remissvaret finner jag i detta sammanhang vidare anledning att påminna om att gemensamhet förutsätter att en intagen vistas tillsammans med flera andra intagna, vilket innebär att exempelvis samsittning inte går att jämföra med en vistelse i gemensamhet.²³ Det är anmärkningsvärt att tillämpningsområdet för rätten till gemensamhet och för isoleringsbrytande åtgärder har blandats ihop på det sätt som gjorts i Kriminalvårdens yttrande.

Häktet Borås har inte iakttagit AA:s rätt till vistelse i gemensamhet

Det är utrett att AA, med ett par korta avbrott, var placerad i häktet Borås under nästan sju månader. Den tid som han varken hade restriktioner eller var placerad i avskildhet uppgick till sammanlagt drygt nio veckor. Trots att han då således hade rätt att dagligen vistas i gemensamhet fick han endast vara tillsammans med andra intagna i gemensamhetslokalen vid i genomsnitt ett tillfälle per vecka. Utöver det hade han möjlighet till en timmes daglig promenad med en grupp intagna. Hur många som ingick i den gruppen är oklart. Enligt min mening innebär inte dessa åtgärder att AA har fått vistas i gemensamhet. I stället har häktet under drygt två månader brutit i att tillgodose AA den rätt som häkteslagen i det här avseendet ger honom. Häktet förtjänar allvarlig kritik för detta. Det kan härutöver ifrågasättas om inte förhållandena åtminstone delvis har varit sådana att han t.o.m. kan anses ha varit isolerad. Utredningen medger dock inte några säkra slutsatser, varför jag inte uttalar någon kritik i den delen.

Möjligheten för intagna i häktet Borås att vistas i gemensamhet har även tidigare varit föremål för JO:s granskning. I ett beslut den 21 maj 2019 konstaterade JO att häktet av bl.a. lokal- och resursmässiga skäl inte till fullo hade uppfyllt kravet på vistelse i gemensamhet under en viss period och uttalade kritik (dnr 4026-2018). Enligt remissyttrandet i det nu aktuella ärendet ska lokalerna vara konstruerade på ett sådant sätt att vistelse i gemensamhet endast är möjlig på två ställen, en större promenadgård och en gemensamhetslokal

²³ Se t.ex. JO 2018/19 s. 146, dnr 5969-2015.

med tre rum. Även om det naturligtvis är positivt att häktet Borås ska ha utökat personalresurserna för att förbättra möjligheten för intagna att vistas i gemensamhetslokalen framstår därmed förutsättningarna för att tillgodose intagnas rätt till gemensamhet fortfarande som klart otillräckliga. Det är djupt otillfredsställande. Vidare är det ett allvarligt misslyckande att häktet – så som utredningen tyder på – alltså erbjuder isoleringsbrytande åtgärder i stället för vistelse i gemensamhet.

Jag har tagit del av uppgifter på Kriminalvårdens webbplats om att ett nytt häkte håller på att uppföras i Borås och att det beräknas vara klart 2026. Jag utgår från att myndigheten i samband med detta, liksom vid andra planerade om- och nybyggnationer av häkten, säkerställer att det kommer att finnas såväl lokaler som personal för att kunna tillgodose intagnas grundläggande rätt till gemensamhet.

Dubbelbeläggning som krav för samsittning

Kriminalvården har inte kommenterat AA:s centrala klagomål, nämligen att häktet skulle ha vägrat att ge honom samsittning om han inte accepterade dubbelbeläggning. Däremot framgår det av remissvaret att AA har haft viss samsittning. Enligt de muntliga upplysningarna som inledningsvis togs in i ärendet ställer dock häktet inte något krav på att intagna måste godta dubbelbeläggning för att de ska få fortsätta att ha samsittning med varandra. Jag får i denna fråga därför konstatera att utredningen inte ger grund för kritik från min sida.

Likväl vill jag framhålla att det är oroväckande om en intagen avstår från samsittning för att det kan leda till att han eller hon tvingas dela cell. En intagen som av det skälet inte tar emot en sådan isoleringsbrytande åtgärd riskerar i förlängningen att bli isolerad (se vidare mina uttalanden efter en inspektion av häktet Luleå i november 2022, dnr O 20-2022). Enligt min mening bör under alla förhållanden samsittning inte automatiskt medföra, eller innebära en förväntan på att den enskilde ska acceptera, en dubbelbeläggning av cellen. Det är således viktigt att det alltid görs en individuell lämplighetsbedömning i det enskilda fallet om detta.

Övrigt

Upplysningsvis vill jag nämna att det i september 2022 kom in ytterligare två anmälningar mot häktet Borås som innehöll liknande klagomål, dnr 7422-2022 och 7430-2022. Dessa ärenden skrevs av med hänvisning till att AA:s anmälan utreddes.

Ärendet föredrogs av seniora ämnessakkunniga Moa Skerfving. I beredningen deltog även byråchefen Catrine Björkman.

Om JO:s konstitutionella uppdrag och uppgifter samt rätt att samtala med frihetsberövade utan avlyssning

(Dnr 7834-2022)

Beslutet i korthet: En handläggare hos JO försökte kontakta en intagen i anstalten Kumla per telefon, med anledning av vissa uppgifter i hans JO-anmälan. På uppmaning av anstalten skickade handläggaren ett e-postmeddelande om detta. Efter att den intagne begärde att få ringa tillbaka till JO nekade anstalten telefonsamtalet, men ändrade senare uppfattning och tillät det. Ett telefonsamtal mellan JO och den intagne avlyssnades därefter av kriminalvårdspersonal.

JO uttalar att JO-ämbetet är en del av det konstitutionella skyddet för den enskildes grundläggande fri- och rättigheter och att det framstår som självklart att JO inom ramen för sitt tillsynsuppdrag ska få föra enskilda samtal med frihetsberövade. Hon är mycket kritisk till anstaltens hantering som innebär att JO:s möjligheter att samtala med en frihetsberövad inledningsvis inskränktes.

I beslutet framhålls vidare att utrymmet för Kriminalvården att avlyssna telefonsamtal mellan JO och frihetsberövade i princip är obefintligt. Det är enligt JO otänkbart att den myndighet som står under granskning har frihet att själv kontrollera samtal om eventuella tillkortakommanden hos myndigheten. JO anser det helt oacceptabelt att ett sådant telefonsamtal avlyssnades och anstalten Kumla får allvarlig kritik för det inträffade.

Detta är en förkortad och bearbetad version av beslutet. Det ursprungliga beslutet finns tillgängligt på JO:s webbplats.

Kort om anmälan och Kriminalvårdens agerande vid JO:s inledande kontaktförsök

Sedan en anmälan med klagomål om bl.a. postgranskning från en intagen (AA) i anstalten Kumla hade inkommit till JO bedömde den först ansvariga handläggaren (BB) att hon behövde klarlägga några uppgifter. BB försökte därför den 22 november 2022 att komma i kontakt med AA via telefon. Hon fick en dryg vecka senare ett skriftligt besked från anstalten Kumla om att AA inte hade beviljats telefontillstånd till JO. Av avslagsbeslutet, som begärdes in, framgår bl.a. följande:

Att ombesörja telefonsamtal är resurskrävande för anstalten. Vad som framkommit i ärendet bedöms inte utgöra sådana starka skäl som krävs för telefontillstånd utom INTIK. Det har inte framkommit att ärendet inte kan skötas brevlades. Ansökan avslås.

Den 2 december 2022 fick BB kontakt med en kriminalvårdsinspektör som berättade att anstalten hade ändrat inställning och att AA skulle få ringa till JO. Ett telefonsamtal mellan AA och BB ägde rum den 7 december. Dagen därpå blev samma handläggare uppringd av någon vid anstalten som informerade om att AA åter ville komma i kontakt med JO och att samtalet skulle avlyssnas. Därefter fick AA tala med BB igen.

JO efterfrågade anstaltens beslut om att telefonsamtalet den 8 december 2022 skulle avlyssnas. Anstalten lämnade följande besked:

Anstalten fattade inget formellt beslut i ärendet utan den intagne fick ett muntligt medgivande till samtal. Avlyssning på säkerhetsavdelning sker i de allra flesta fall, med undantag för samtal till eller från advokat.

Härefter fick en annan rättssakkunnig hos JO överta ansvaret för handläggningen av ärendet.

Kriminalvården fick yttra sig både över AA:s klagomål och över anstaltens hantering med anledning av JO:s försök att komma i kontakt med AA via telefon inklusive den omständigheten att samtal mellan honom och JO:s medarbetare BB hade avlyssnats.

I ett beslut den 14 februari 2024 anförde *JO Katarina Pålsson* följande:

Bedömning

Anstaltens hantering när JO försökte komma i kontakt med AA

Om JO:s uppdrag och uppgifter

JO-ämbetet är en del av det konstitutionella skyddet för den enskildes grundläggande fri- och rättigheter. En central uppgift för JO är att på uppdrag av riksdagen granska att myndigheterna arbetar enligt de lagar och regler som styr deras verksamhet. Utgångspunkten för granskningen är den enskildes intresse av att bli föremål för en lagenlig och även i övrigt korrekt behandling från myndigheternas sida.

Det finns ingen särskild form föreskriven för hur en ombudsman får inhämta den information han eller hon behöver, utan JO ska vidta de utredningsåtgärder som bedöms vara nödvändiga för att pröva klagomål och andra ärenden (se 33 § JO-instruktionen²⁴). JO har en grundlagsskyddad, obegränsad rätt att av myndigheterna få tillgång till sanningsenliga upplysningar och handlingar oberoende av eventuell sekretess (se 13 kap. 6 § regeringsformen). Frihetsberövade har också en rätt att kommunicera skriftligen med JO utan hinder av de inskränkningar som gäller för dem i fråga om rätten att sända brev och andra handlingar (se 30 § JO-instruktionen). I tillsynen över Kriminalvården sker informationsinhämtning vid inspektioner regelmässigt genom frivilliga och enskilda samtal med intagna. Sådana samtal hålls även med myndighetens tjänstemän vid inspektioner och genom telefonsamtal, med den skillnaden att kriminalvårdsanställda inte har en valfrihet när det gäller att prata med JO och att de då är förpliktade att lämna sanningsenliga upplysningar. Det förekommer dessutom att JO, som i det nu aktuella ärendet, kontaktar intagna per telefon för att ge dem möjlighet att komplettera uppgifter till en anmälan.

Det framstår alltså som självklart att JO inom ramen för sitt tillsynsuppdrag ska få föra enskilda samtal med frihetsberövade (se även utredningsbetänkande 2021/22:URF2 Översyn av JO-ämbetet s. 447). Motsvarande framgår också av

²⁴ Lagen (2023:499) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO), som trädde i kraft den 1 september 2023. De bestämmelser som tas upp i beslutet motsvarar vad som gällde också enligt den tidigare JO-instruktionen.

den reglering som gäller för JO inom ramen för uppdraget att förebygga tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning av frihetsberövade personer, Opcat-verksamheten (se artikel 20 [d] i tilläggsprotokollet till FN:s tortyrkonvention, Optional Protocol to the Convention against Torture).

Begäran om elektronisk kommunikation tilläts inte inledningsvis

Som inledningsvis beskrivits försökte rättssakkunniga BB komma i kontakt med AA per telefon. Efter uppmaning från anstalten skickade BB därefter ett e-postmeddelande med den begäran. Det är klarlagt att AA sedan lämnade in en hemställan om att få ringa till JO men att den avslogs eftersom det inte ansågs finnas starka skäl för telefonsamtalet och det inte framkommit att ärendet inte kunde skötas brevlades.

JO kan inte ändra myndigheters beslut och brukar inte ta ställning till om de är riktiga i sak. Eftersom det aktuella beslutet rör en kontakt med en medarbetare hos JO frångår jag den principen i detta fall.

Mot bakgrund av anstaltens handläggning och Kriminalvårdens resonemang i remissvaret vill jag till en början poängtera att det var JO som initierade kontakten med AA. Därför ställer jag mig frågande till att anstalten hanterade JO:s begäran inom ramen för ett ärende om att AA ansökt om att utanför det s.k. INTIK-systemet få kontakta BB. Jag menar vidare att det inte fanns grund för att avslå begäran, enligt den ärendehandläggning som anstalten alltså själv satte igång. Även vid en sådan prövning medför det faktum att initiativet till telefonkontakten kom från JO, att anstalten hade att utgå från att det fanns legitima skäl för just en sådan kontakt. Enligt min uppfattning saknades det således fog för ställningstagandet att det inte fanns starka skäl för samtalet och att kontakten kunde skötas per brev (se 7 kap. 4 § fängelselagen och 7 kap. 13 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd [KVFS 2011:1] om fängelse, FARK Fängelse). Jag noterar att anstalten senare ändrade uppfattning och beviljade ansökan.

Det är i och för sig självklart att ett verksamhetsställe i ett fall som detta försäkras sig om att det verkligen rör sig om en kontakt från en medarbetare hos JO, t.ex. genom att motringa. Anstalten borde emellertid enligt min mening efter den bekräftelse som BB:s mejl måste ha inneburit så snart det var praktiskt möjligt ha ordnat ett telefonsamtal mellan henne och AA, under förutsättning att han ville genomföra det. Detta följer redan av JO:s uppgift och de befogenheter som getts för fullgörande av uppdraget.

Sammantaget är jag mycket kritisk till anstaltens hantering som innebar att JO:s möjligheter att samtala med en frihetsberövad inledningsvis inskränktes.

Avlyssning av telefonsamtal mellan JO och en intagen

Som Kriminalvården har redogjort för får elektronisk kommunikation mellan en intagen och en annan person avlyssnas om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, och om det är fallet ska de som ska kommunicera med varandra i förväg informeras om kontrollen (se 7 kap. 5 § fängelselagen).

Anstalten avlyssnade i vart fall telefonsamtalet den 8 december 2022 mellan AA och JO:s handläggare BB. Enligt anstaltens ursprungliga besked sker avlyssning på säkerhetsavdelning i de allra flesta fall, med undantag för samtal till eller från advokat. Kriminalvården har först i remissvaret anförts att det av säkerhetsskäl var nödvändigt att avlyssna samtalet, eftersom AA före samtalet bl.a. upplevdes vara i ett upprört tillstånd. Enligt uppgift i yttrandet avlyssnades inte telefonsamtalet den 7 december 2022.

Det är utrett att anstalten inte fattade något skriftligt beslut om avlyssningen den 8 december 2022. Ett sådant hade kunnat bringa klarhet i de överväganden som eventuellt gjordes i samband med beslutet. Dessutom hade det kunnat klargöra huruvida AA underrättades om att samtalet skulle komma att avlyssnas. Den uppgiften har AA och Kriminalvården olika uppfattningar om, och jag finner det inte meningsfullt att vidare utreda den saken. Detsamma gäller frågan om AA var i ett upprört tillstånd eller inte före telefonsamtalet.

Som jag har varit inne på tidigare brukar JO inte ta ställning till om myndighetsbeslut är riktiga i sak. Jag gör emellertid avsteg från den principen även när det gäller beslutet om att telefonsamtalet den 8 december 2022 skulle avlyssnas.

Visserligen innehåller fängelselagen endast ett förbud mot att avlyssna elektronisk kommunikation mellan en intagen och en advokat som biträder honom eller henne i en rättslig angelägenhet (se 7 kap. 5 § andra stycket). Som jag tidigare redogjort för har dock JO en konstitutionell särställning, och den reglerade möjligheten för JO att tala enskilt med frihetsberövade är avgörande för att kunna genomföra uppdraget. Enligt min uppfattning är därmed utrymmet för Kriminalvården att avlyssna sådana telefonsamtal som det nu är fråga om i princip obefintligt. Det är otänkbart att den myndighet som står under JO:s granskning har frihet att själv kontrollera samtal och därmed eventuellt uppgiftslämnande om påstådda tillkortakommanden hos myndigheten. I de fall ett telefonsamtal mellan JO och en intagen sker på JO:s initiativ kan jag därför inte föreställa mig att säkerhetsskäl någonsin motiverar att samtalet avlyssnas. Som jag ser på saken bör detsamma som utgångspunkt gälla när ett sådant samtal initieras av den intagne. Om det då finns så starka säkerhetsskäl att en anstalt överväger att avlyssna telefonsamtalet med JO, bör det regelmässigt saknas grund för att bevilja samtalet (se 7 kap. 4 § 3 fängelselagen).

Att anstalten avlyssnade ett telefonsamtal mellan AA och BB, dvs. en intagen och en medarbetare hos JO, är helt oacceptabelt. Anstalten Kumla förtjänar allvarlig kritik för det inträffade. Jag förutsätter att Kriminalvården informerar samtliga verksamhetsställen om att samtal mellan JO och frihetsberövade inte ska avlyssnas.

Övrigt

Det som i övrigt har kommit fram ger inte tillräcklig anledning till några ytterligare utredningsåtgärder eller uttalanden från min sida.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Marcus Winerdal-Arnö. I beredningen deltog även byråchefen Catrine Björkman.

Intagna i en anstalt har fått ta emot besök i en sporthall

(Dnr 9212-2022)

Beslutet i korthet: Anstalten Asptuna har inte någon särskild besöksavdelning. I stället får sex intagna åt gången ta emot okontrollerade besök i anstaltens sporthall. Inför besöken ställs ett antal bord, stolar och skärmar fram. För att upprätthålla ordningen och säkerheten rondderar personalen under besöken.

JO ifrågasätter om det utifrån integritetsskäl när det gäller såväl intagna som besökande är lämpligt att besök sker under dessa förhållanden. Hon menar bl.a. att det kan begränsa förutsättningarna för privata samtal och närmare kontakt mellan intagna och deras familjemedlemmar samt medföra att intagna och medintagnas besökare exponeras för varandra. Det sistnämnda är problematiskt från sekretessynpunkt. Därutöver ifrågasätter hon om anstalten genom rondningen verkligen respekterar rätten till okontrollerade besök. Enligt henne är det uppenbart att anstalten behöver fler besöksrum för att sådana besök ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt och värdigt sätt. JO gör även vissa uttalanden om besökstiderna i anstalten.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 23 november 2022 framförde AA i huvudsak följande klagomål mot anstalten Asptuna och anställda där.

I samband med covid-19-pandemin begränsade anstalten intagnas möjligheter att ta emot besök från tre timmar per tillfälle varje helgdag till en timme max en gång i veckan. Begränsningen har fortsatt att gälla efter pandemin och motiverats med resursbrist, trots att besökstiderna sällan är fullbokade. Det bör beaktas att det rör sig om en anstalt i säkerhetsklass 3, där de intagna ska förberedas för livet utanför anstalt, och att anstalter i högre säkerhetsklasser tillämpar generösare besökstider. Situationen är väldigt frustrerande för intagna med små barn eftersom de inte kan ge barnen den tid och uppmärksamhet som dessa behöver.

Vidare sker alla besök förutom barnbesök samtidigt i anstaltens gymnastiksal. Inför detta ställs bord och stolar ut. Alla i salen kan se varandra och möjligheten till privat tid är minimal. Därutöver går kriminalvårdare runt i gymnastiksalen två till tre gånger per besökstillfälle för att "titta till" besöken. De intagna upplever att anstalten därigenom inte respekterar deras rätt till oönskade besök.

Utredning

Kriminalvården uppmanades att yttra sig över klagomålen och besvara följande frågor:

- Har anstalten Asptuna genomfört flera av de intagnas besök samtidigt i en gymnastiksal och vad är i så fall skälet till detta? Sker det fortfarande? Genomförs besök även i andra utrymmen? Görs det några särskilda överväganden om besökanden är barn?

- Hur stor är gymnastiksalen och hur har besöken gått till?
- Vilka överväganden har gjorts när det gäller säkerhet och integritet för intagna och besökare?
- Är anstaltens besökstider begränsade till en timme per vecka? Vad är i så fall skälet till detta? Hur ser Kriminalvården på att anstalten inte ger möjlighet till besök under veckodagar eller under kvällstid?

I sitt remissvar anförde myndigheten, genom generaldirektören, i huvudsak följande:

Utredning

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från region Stockholm, som i sin tur har hämtat in uppgifter från anstalten Asptuna. Genom utredningen har följande kommit fram.

Besök av utomstående sker kl. 10.00–11.00 och kl. 14.00–15.00 lördagar och söndagar. Besöken genomförs i anstaltens sporthall, som är 17 X 8,5 meter. Sex intagna åt gången kan medges att ta emot besök. Därutöver kan ett rum som är särskilt anpassat för barn nyttjas. Bevakade besök genomförs i administrationsbyggnaden, där ett rum används för bevakade besök samt besök av advokater och tjänstemän.

Besök får bokas vid ett tillfälle under en helg med undantag för de med längre restid, som kan få boka både förmiddag och eftermiddag under en dag. Det finns oftast tider att boka till nästkommande helg.

Anstaltsledningen bedömer att det inte finns resurser att genomföra besök under vardagskvällar, när personalbemanningen är låg. Besökstiderna under helgen är anpassade till lunchtider för intagna och lunchraster för personal. När sporthallen inte används för besök nyttjas den av intagna för fysisk aktivitet. Om besök skulle genomföras efter sysselsättningstid på vardagar och besökstiderna under helgerna vara längre, skulle möjligheten till fysisk aktivitet minska.

Inför besöken ställs sex bord och stolar fram. Dessutom ställs skärmar, som är cirka 1,8 meter höga, runt borden. Under besöken går personal runt i sporthallen två gånger per timme. Anstalten har ett behov av en särskild besöksavdelning. Anstaltens förhoppning är att kunna nyttja en byggnad i direkt anslutning till anstaltsområdet för detta ändamål. Det har dock ännu inte beslutats om detta.

Före pandemin genomfördes besök i anstalten Asptuna genom att upp till 60 besökare fick gå in dit under fyra timmar på lördagar och söndagar. Besökarna kunde uppehålla sig överallt i anstaltsområdet, inklusive bostadsavdelningarna. Personal rörde sig i området under tiden, men upprätthöll inte någon egentlig kontroll.

Rättslig reglering

Enligt 7 kap. 1 § fängelselagen (2010:610) får en intagen ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske. Ett besök får dock vägras om det kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom kontroll enligt 2 eller 3 §, kan motverka den intagnes anpassning i samhället, eller på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan.

Enligt 7 kap. 2 § fängelselagen får ett besök, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, kontrolleras genom att personal övervakar besöket, eller besöket äger rum i ett besöksrum som är så utformat att det omöjliggör att föremål överlämnas. Ett besök av en advokat som biträder den intagne i en rättslig angelägenhet får kontrolleras endast om advokaten eller den intagne begär det.

I förarbetena till fängelselagen uttalas följande. Bestämmelserna tar sin utgångspunkt i att en intagens rätt till kontakt med omvärlden genom besök är av stor betydelse såväl för att minska den isolering som ett frihetsberövande innebär som för att underlätta hans eller hennes möjlighet att knyta eller behålla kontakt med anhöriga och andra personer utanför anstalten. I enlighet härmed anges att en intagen får ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske. Med uttrycket ”lämpligen kan ske” avses praktiska förutsättningar för besöket, t.ex. med hänsyn till anstaltens rutiner och dess tillgång till personal och besöksrum. Vid prövningen bör beaktas att det är angeläget att barn ges möjlighet att besöka en förälder som är intagen, om det är förenligt med barnets bästa (se prop. 2009/10:135 s. 143).

Kriminalvårdens bedömning

Vid anstalten Asptuna genomförs besök av utomstående i en rymlig sporthall, men även i ett rum som är särskilt anpassat för barn och i rum för bl.a. bevakade besök. Hur besöken går till och vilka överväganden som har gjorts i fråga om de intagnas och deras besökares integritet och säkerhet har redovisats ovan. För att upprätthålla ordningen och säkerheten går personal vid två tillfällen per timme runt i sporthallen. Syftet med personalens närvaro är därmed inte att kontrollera besöken genom övervakning. En jämförelse kan göras med den rutin för besök som anstalten hade före pandemin och som nämns i anmälan. Även om den rutinen innebar längre besökstider, kan det ifrågasättas om den var lämplig från integritets- och säkerhetssynpunkt.

En intagens rätt att ta emot besök utgör givetvis en betydelsefull del i dennes kontakt med omvärlden. Besök i anstaltens sporthall sker på lördagar och söndagar och är för varje intagen begränsade till en timme per vecka. För intagna med långväga besökare ges dock möjlighet till besök under två timmar. Därutöver finns möjlighet till bevakade besök och besök av bl.a. advokater.

JO har tidigare uttalat att det inte är tillräckligt att erbjuda bevakade besök under endast en dag per vecka (se JO:s beslut den 18 maj 2010, dnr 1941-2009 och 1985-2009, och JO 2016/17 s. 191). Enligt Kriminalvårdens mening är det därför tveksamt om det kan anses tillräckligt att erbjuda besök under en timme per vecka på det sätt som anstalten har gjort. Som redogjorts för ovan har anstalten dock inte tillgång till den personal som krävs för att kunna genomföra besök under veckodagar eller under kvällstid. Det som har kommit fram ger därför, enligt Kriminalvårdens mening, inte stöd för annat än att anstalten möjliggör besök utifrån dess praktiska fortsättningar och därmed i den utsträckning som lämpligen kan ske enligt 7 kap. 1 § fängelselagen.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 7 maj 2024 anförde *JO Katarina Pahlsson* följande:

Rättsliga utgångspunkter m.m.

Kriminalvården har redogjort för viss relevant rättslig reglering. Jag vill tillägga följande.

Varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet. Verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas, och får inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av fängelse-

lagen eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. (Se 1 kap. 4–6 §§ fängelselagen [2010:610], FäL.)

Sekretess inom kriminalvården gäller 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 (se 35 kap. 15 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL).

Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) gäller som lag i Sverige. Enligt artikel 8 i konventionen har var och en rätt till skydd för bl.a. sitt familjeliv.

Europarådet har antagit särskilda regler för behandlingen av frihetsberövade personer i bl.a. de europeiska fängelsereglerna. Som medlem av Europarådet har Sverige medverkat vid antagandet av dessa. Av reglerna framgår att intagna som utgångspunkt ska tillåtas att kommunicera så ofta som möjligt per brev, telefon eller på annat sätt med sina familjer, andra personer och företrädare för organisationer i samhället samt ta emot besök av dessa personer. Besöksförhållandena ska vara sådana att de intagna kan upprätthålla och utveckla familjerelationer på ett så normalt sätt som möjligt.²⁵

Den här regleringen anses fastställa de skyldigheter som fängelsemyndigheterna har att se till att artikel 8 i Europakonventionen respekteras. Det inkluderar besök, som sägs vara en särskilt viktig form av kommunikation. Begränsningar i det avseendet måste hållas till ett minimum samt vara i enlighet med lagen, ha ett legitimt syfte och vara proportionerliga.²⁶

Även om internationella standarder av detta slag inte är direkt bindande har de en principiellt viktig betydelse för att vägleda medlemsstaterna och deras myndigheter i utformningen av såväl den nationella regleringen som vid proportionalitetsbedömningen i enskilda fall. De har därmed även betydelse vid Kriminalvårdens utformning av riktlinjer och rutiner samt i myndighetens dagliga arbete.

Bedömning

Av utredningen framgår att anstalten Asptuna inte har någon särskild besöksavdelning och att intagna sedan en längre tid får ta emot okontrollerade besök av bl.a. närstående i anstaltens sporthall om ca 145 kvadratmeter. Inför besöken ställs ett antal bord, stolar och skärmar fram. Sex intagna åt gången kan ta emot besök. För att upprätthålla ordningen och säkerheten går personal runt i hallen vid två tillfällen per timme. Besök sker på lördagar och söndagar kl. 10.00–11.00 och kl. 14.00–15.00, och är för varje intagen begränsat till en timme per vecka. För besökare med lång resväg kan besökstiden förlängas till två timmar. Därutöver kan ett besöksrum som är anpassat för barn nyttjas. Kontrollerade besök samt besök av advokater och tjänstemän sker i ett särskilt utrymme.

²⁵ Se Recommendation Rec(2006)2-rev of the Committee of Ministers to member States on the European Prison Rules, artikel 24.1 och 24.4.

²⁶ Se Recommendation Rec(2006)2-rev of the Committee of Ministers to member States on the European Prison Rules, Commentary.

Som Kriminalvården har redogjort för föreskriver fängelselagen inte någon ovillkorlig rätt för en intagen att ta emot besök. Intagnas kontakter med omvärlden genom besök är dock av stor betydelse för deras välbefinnande och ett avgörande inslag i en human kriminalvård, där utgångspunkten måste vara att intagna ska kunna upprätthålla och utveckla bl.a. familjerelationer. Normalt är det också en central del i deras anpassning i samhället, isoleringsbrytande och ägnat att motverka negativa följder av frihetsberövandet. Det får anses självklart att myndigheten har ett ansvar för att se till att varje verksamhetsställe har praktiska förutsättningar för besök genom t.ex. ändamålsenliga lokaler och tillgång till personal i tillräcklig utsträckning.

Även om sporthallen i anstalten Asptuna är relativt stor samt borden sprids ut och omgärdas av skärmar, ifrågasätter jag om det utifrån integritetsskäl när det gäller såväl intagna som besökande är lämpligt att besök sker under de aktuella förhållandena (jfr JO:s beslut den 31 juli 2017, dnr 832-2017). Det kan t.ex. begränsa förutsättningarna för privata samtal och närmare kontakt mellan intagna och deras familjemedlemmar. Om flera besök pågår samtidigt kan intagna och medintagnas besökare dessutom exponeras för varandra. Det är tveksamt om anstalten under sådana förhållanden kan upprätthålla kriminalvårdssekretessen i 35 kap. 15 § OSL. Jag ser alltså en risk att arrangemanget i sporthallen under besöken kan hämma intagnas kontakter med sina partner, barn och andra närstående, vilket kan medföra att de avstår från besök. Detta ligger inte i linje med de rättsliga utgångspunkterna.

Enligt min mening är därutöver personalens närvaro problematisk eftersom dessa intagna uppenbarligen har rätt till okontrollerade besök. Personalnärvaron inskränker de facto den rätten och det är tveksamt om ordningen kan bli föremål för prövning i domstol. Trots att syftet inte är att övervaka besöken på det sätt som anges i 7 kap. 2 § FäL, har jag således förståelse för att intagna kan uppleva att det görs. Med hänsyn till Kriminalvårdens skyldighet att upprätthålla ordningen och säkerheten inser jag förstas nödvändigheten av viss rondering, men det måste samtidigt ifrågasättas om anstalten egentligen respekterar rätten till okontrollerade besök för de berörda intagna.

När det gäller besökstiderna anges i Kriminalvårdens handbok om besök och elektronisk kommunikation (2014:3) att det bör vara möjligt för intagna att ta emot besök under flera dagar i veckan och att det är önskvärt att besök kan ske under kvällstid vid åtminstone ett tillfälle i veckan. Enligt min mening är det som följaktligen står i myndighetens egna styrande dokument relevant och rimligt och jag påminner därför om det. Det är något oklart om alla barnbesök i anstalten Asptuna sker i det särskilt anpassade rummet för sådana besök och under vilka tider de kan äga rum. Jag utreder emellertid inte den frågan ytterligare, utan nöjer mig med att understryka att jag tidigare har uttalat att det från ett barnrättsperspektiv är mycket angeläget att Kriminalvårdens samtliga verksamhetsställen erbjuder barnanpassade besökstider för både kontrollerade och okontrollerade besök. I annat fall begränsas barns möjligheter att skapa eller upprätthålla kontakt med intagna föräldrar i de fall då besök är förenligt med barnens bästa. (Se JO 2023 s. 215, dnr 7823-2022.)

Sammantaget ifrågasätter jag det lämpliga i att arrangera besök för flera intagna samtidigt i sporthallen. Givetvis kan det anses vara bättre att intagna ges

möjlighet till okontrollerade besök där än att de inte alls får ta emot sådana besök. Men det är uppenbart att anstalten behöver fler besöksrum för att okontrollerade besök av närstående och andra ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt och värdigt sätt. Verksamhetsstället skulle därigenom också ha bättre förutsättningar att erbjuda de intagna fysisk aktivitet i sporthallen, vilket självfallet är det egentliga ändamålet med utrymmet. Enligt remissvaret har anstalten även behov av ytterligare personalresurser för att kunna erbjuda besök i större omfattning. Jag utgår från att Kriminalvården överväger vilka åtgärder som kan vidtas för att förbättra intagnas möjligheter att ta emot besök i anstalten Asptuna.

Slutligen kan upplysas om att jag denna dag i ett beslut i ett initiativärende, dnr 1037-2023, har uttalat mig om den generella beläggningen av besöksrum inom Kriminalvården. Där har jag också något utvecklat min syn på bestämmelsen i 7 kap. 1 § FäL och den rättsliga regleringen i övrigt.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det anförda.

Ärendet föredrogs av seniora rättssakkunniga Nathalie Stenmark. I beredningen deltog även byråchefen Catrine Björkman.

Att aktivt läsa ett textmeddelande på ett vykort till en intagen inom Kriminalvården utgör en granskning av försändelse

(Dnr 9875-2022)

Beslutet i korthet: Vid en inspektion av häktet Göteborg uppmärksammade JO att häktets personal läste texten på inkommande vykort till intagna.

I beslutet konstaterar JO att ett sådant förfarande är en granskningsåtgärd i både fängelselagens och häkteslagens mening. En sådan åtgärd är ett klart ingrepp i den personliga integriteten och är endast tillåten under vissa förutsättningar.

Utredningen i det aktuella ärendet har visat att häktet Göteborg inte tycks ha prövat om det fanns lagliga förutsättningar för granskningen. Häktet har heller inte dokumenterat saken eller underrättat berörda intagna om att en sådan granskning skett. JO ser allvarligt på de brister som har kommit fram och ger häktet Göteborg kritik för dess hantering av vykort till intagna.

JO gör i beslutet även allmänna uttalanden om hanteringen av vykort till intagna och betonar bl.a. vikten av att det inom Kriminalvården finns tydliga rutiner för hur de intagna ska underrättas om en genomförd postgranskning.

I ett beslut den 31 maj 2024 anförde *JO Katarina Pahlsson* följande:

Initiativet

Vid JO:s inspektion av häktet Göteborg den 20–22 september 2022 (dnr 6818-2022) framkom att postgranskande personal läste texten på inkommande vykort till intagna utan att dokumentera saken. Med anledning av den iakttagelsen beslutade jag att utreda Kriminalvårdens hantering av vykort som skickas till häkten och anstalter. Initiativet har handlagts i detta ärende.

Utredning

JO begärde att Kriminalvården skulle yttra sig över myndighetens hantering av vykort som skickas utan kuvert till intagna i häkten och anstalter. Yttrandet skulle omfatta de punkter som framgår av remissvaret nedan.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården (huvudkontoret), genom rättschefen, i huvudsak följande:

Utredning

Uppgifter har hämtats in från region Väst, som i sin tur har hämtat in uppgifter från häktet Göteborg. De specifika uppgifter om häktet Göteborgs hantering som JO har efterfrågat redovisas särskilt under avsnittet Kriminalvårdens bedömning.

Rättslig reglering

Av 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen framgår att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot bl.a. undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse.

Av 1 kap. 6 § häkteslagen (2010:611) framgår att verkställigheten inte får innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än vad som följer av lagen 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.

En motsvarande reglering finns i 1 kap. 6 § fängelselagen (2010:610).

Av 3 kap. 7 § andra och tredje stycket häkteslagen framgår att en intagen får vägras att sända eller ta emot en försändelse, i andra fall än som avses i första stycket eller i 6 §, om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten. En försändelse som den intagne inte får sända eller ta emot får hållas kvar.

Enligt 3 kap. 8 § häkteslagen får en försändelse som hålls kvar granskas endast om den intagne har medgett det, eller om det i fall som avses i 7 § andra stycket är absolut nödvändigt av säkerhetsskäl. En försändelse som avses i 6 § eller 7 § första stycket får endast granskas för att utreda vem avsändaren är.

Av 3 kap. 16 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:2) om häkte, FARK Häkte, framgår det att bestämmelserna i 3 kap. 17–20 §§ endast gäller om den intagne har medgivit att försändelsen granskas eller om den granskas på grund av att det är absolut nödvändigt av säkerhetsskäl enligt 3 kap. 8 § häkteslagen.

Av det allmänna rådet till bestämmelsen framgår att medgivande till granskning normalt sker genom att den intagne skriver under ett s.k. postgranskningsmedgivande.

Enligt 3 kap. 18 § FARK Häkte, får en försändelse till eller från en intagen granskas genom genomlysning av försändelsen i öppnat skick, öppnande utan genomläsning av innehållet, eller öppnande och genomläsning av innehållet.

Enligt 3 kap. 20 § FARK Häkte, ska den intagne underrättas när en försändelse har granskats. Underrättelsen ska innehålla information om

- vilken försändelse som har granskats,
- med stöd av vilket lagrum granskningen har skett,
- vilken typ av granskning som har utförts,
- datum för granskningen, samt
- vem eller vilka som medverkat vid granskningen.

En motsvarande reglering finns i 7 kap. 24 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, FARK Fängelse.

Av 7 kap. 7 § fängeslagen framgår att i andra fall än som avses i 6 § får en försändelse till eller från en intagen i anstalt granskas, om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten. Syftet med granskningen ska vara att undersöka om försändelsen innehåller något otillåtet föremål eller är ett led i en pågående eller planerad brottslig verksamhet, ett planerat avvikande eller något liknande förfarande.

Av 7 kap. 22 § FARK Fängelse framgår att en försändelse till eller från en intagen får granskas genom genomlysning av försändelsen i öppet skick, öppnande utan genomläsning av innehållet, eller öppnande och genomläsning av innehållet. En försändelse till eller från en intagen på säkerhetsavdelning ska alltid granskas genom öppning och genomläsning. Om en försändelse har öppnats, ska den förseglas när granskningen är slutförd.

Kriminalvårdens bedömning

1. Hur ser Kriminalvården på att personal vid häktet Göteborg läste texten på inkommande vykort? Utgör hanteringen enligt myndighetens uppfattning en granskningsåtgärd? Hur ställer sig myndigheten till att åtgärden inte dokumenterades och att den intagne inte underrättades?

Utgångspunkter för vykort

Vykort skiljer sig från förslutna brev på ett sådant sätt att innehållet är fullt åtkomligt för den som hanterar vykortet. Förutom i situationer där den intagne har eftersänd postbefordran till sin häktes- eller anstaltsplacering bör det finnas vetskap hos avsändaren om att ett vykort kommer att behöva befordras till den intagne inom myndighetens verksamhet, utöver ordinarie postgång. Kriminalvårdens uppfattning är vidare att det kan antas att avsändaren anpassar sitt val av försändelse utifrån det meddelande hen vill kommunicera och att det finns en allmän kännedom om vykorts åtkomlighet. Detta talar för att vykort typiskt sett skulle kunna betraktas som mindre integritetskänsliga försändelser.

Vykortets karaktär som oförslutet medför också att det inte omfattas av grundlagsskyddet i 2 kap. 6 § regeringsformen mot undersökning av förtroliga försändelser. (Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 24 februari 2023, Version 3A, Juno, kommentaren till 2 kap. 6 § regeringsformen). Det innebär i sin tur att det enligt Kriminalvårdens bedömning finns ett större utrymme att vidta inskränkande åtgärder när det gäller oförslutna försändelser.

Kriminalvården vill dock understryka att det i dagsläget inte görs någon åtskillnad i hanteringen av inkommande försändelser utefter om de omfattas av tillämpningsområdet för 2 kap. 6 § regeringsformen eller inte.

Granskning av vykort

Som ett led i en human kriminalvård är det viktigt att de intagna kan upprätthålla kontakter med omvärlden, vilket bl.a. sker genom brev och andra försändelser. Försändelser kan dock användas i otillåtna syften såsom att planera brottslig verksamhet m.m. Därför är det nödvändigt att Kriminalvården, under vissa förutsättningar, har möjlighet att granska brev och andra försändelser. I sammanhanget fordras därför en avvägning mellan vad som krävs för att Kriminalvården ska kunna *förhindra brott* och *upprätthålla ordning och säkerhet* i anstalt och häkte och *de intagnas integritet och intresse av kommunikation med omvärlden*.

Med granskning avses åtgärder av olika slag; genomlysning, öppnande utan genomläsning och öppnande med efterföljande genomläsning (3 kap. 18 § FARK Häkte och 7 kap. 22 § FARK Fängelse). Här avses dock inte den granskning av inkommande försändelser som utförs av förundersöknings-

ledare till följd av att den intagne har ålagts restriktioner inom ramen för det straffprocessuella förfarandet.

Kriminalvårdens uppfattning är att det får betraktas som en granskningsåtgärd att aktivt läsa ett vykorts textmeddelande inklusive uppgift om avsändare, även om åtgärden inte har föregåtts av att en sluten försändelse har öppnats. Däremot anser Kriminalvården inte att det utgör en granskningsåtgärd att kontrollera vem vykortet är adresserat till.

En verkställighet får inte innebära andra begränsningar i en intagens frihet än vad som följer av lag eller som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Mot den bakgrunden anser Kriminalvården att hanteringen i det aktuella fallet varit förenad med flera brister som myndigheten betraktar som allvarliga. Här kan särskilt lyftas fram att den aktuella åtgärden vidtogs utan att de intagnas postgranskningsmedgivande kontrollerades. Av hur JO har beskrivit händelseförloppet framstår det inte heller som att det gjordes någon bedömning av om åtgärden var absolut nödvändig av säkerhetsskäl innan granskning genomfördes.

Häktet Göteborg medger att granskning utan nödvändig dokumentation har skett av misstag vid enstaka tillfallen men understryker att detta inte sker vanemässigt.

Kriminalvården konstaterar att myndighetens föreskrifter inte har följts genom att åtgärden inte dokumenterades och att underrättelsen inte kom den intagne till del, i enlighet med vad som framgår av 3 kap. 20 § FARK Häkte. Underrättelse om granskning är särskilt viktig ur ett rättssäkerhetsperspektiv eftersom den bl.a. ger den enskilde en möjlighet att bedöma om åtgärden varit författningsenlig. Det är också en förutsättning för att den enskilde ska få kännedom om integritetsintrånget.

2. Förekommer det vid häktet Göteborg någon annan form av granskning eller kontroll av inkommande vykort?

Häktet Göteborg har svarat att postgranskning sker genom att en försändelse genomlysas i öppnat eller oöppnat skick, genom öppnande utan genomläsning samt genom öppnande med efterföljande genomläsning. Därutöver förekommer det att postgranskande personal känner utanpå försändelsen med händerna. Häktet bedömer dock att hanteringen inte utgör en postgranskningsåtgärd i den mening som avses i 3 kap. 18 § FARK Häkte.

I syfte att minimera risken för att vykort granskas av misstag har häktet Göteborg tillhandahållit utbildning för personal som hanterar försändelser. Häktet har även infört en rutin där inkommande vykort placeras i kuvert som försluts. I budmottagningen anmodas inlämnaren att ombesörja detta och ange mottagarens personuppgifter på kuvertet. I de fall vykort tas emot genom ordinarie postgång är det i stället Kriminalvårdens personal som lägger vykortet i ett kuvert, skriver mottagarens personuppgifter på kuvertet och försluter försändelsen.

3. Vad anser Kriminalvården vara en korrekt hantering av inkommande vykort till häkten och anstalter? Under vilka förutsättningar anser myndigheten att hela eller delar av texten på sådana vykort, innefattande t.ex. uppgifter om avsändare, får läsas?

Inkommande försändelser till häkte

En första förutsättning för kvarhållande och granskning i häktesfallen är att förfarandet kan motiveras ur ett ordnings- eller säkerhetsperspektiv. Det kan röra sig om en misstanke i ett enskilt fall eller om slumpmässiga stickprovskontroller som vidtas i syfte att upprätthålla ordning och säkerhet.

En väsentlig skillnad mellan reglerna om granskning av försändelser i häkte respektive anstalt är att granskning i häkte endast får ske om den intagne har lämnat sitt uttryckliga medgivande till det. Här använder myndigheten sig av en särskild blankett för ändamålet. För inkomna vykort som

myndigheten vill hålla kvar och granska bör personal ta del av uppgift om adressat och därefter kontrollera om ett godkännande finns. Om medgivande till granskning saknas får vykortet endast granskas om det är absolut nödvändigt av säkerhetsskäl. En sådan situation kan vara för handen om det finns en välgrundad misstanke om att försändelsen innehåller en explosiv eller giftig substans (prop. 2009/10:135 s. 193). Om den intagne inte har lämnat sitt medgivande till granskning och nödvändiga säkerhetsskäl för granskning saknas kvarhålls försändelsen, om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen och säkerheten, utan att någon granskning sker. Om inte särskilda skäl talar emot det lämnas en sådan försändelse till den intagne senare, dock senast när hen frigges. Vid misstanke om brott bör dock polis underrättas.

Om medgivande till granskning finns får granskningen inte göras mer långtgående än vad som är nödvändigt (se 1 kap. 6 § andra stycket häkteslagen). När granskningen har genomförts ska åtgärden dokumenteras och den enskilde underrättas i enlighet med 3 kap. 20 § FARK. Häkte.

Huvudregeln är att den granskade försändelsen ska befordras till den intagne efter utförd granskning. En lämplig ordning, som redan tillämpas vid myndigheten, är att försändelsen förses med en stämpel som fylls i enligt de krav som anges i föreskriften innan den överlämnas till den intagne. Stämpeln kan med fördel påföras en post it-lapp eller ett lösblad och fastas vid försändelsen.

Samtidigt kan det i sammanhanget ifrågasättas hur långtgående åtgärder myndigheten kan förväntas vidta för att undvika ”misstagsgranskningar” mot bakgrund av vykortets utformning som en oförsluten försändelse. Det bör även noteras att häktet Göteborgs nya rutin avviker från den myndighetsövergripande hållningen i frågan. Visserligen utesluts risken för misstagsgranskning när försändelser vidarebefordras inom häktet genom rutinen. Risken för att personal som tar emot vykort som befordrats med ordinarie postgång ”rårar” läsa på vykortet i samband med att det placeras i kuvertet kvarstår dock även med denna lösning. För att undvika att ta del av innehållet kan postgranskande personal exempelvis hålla en hand för löptexten i samband med att mottagarens namn läses. I övrigt ser Kriminalvården att informations- och utbildningsinsatser till myndighetens medarbetare är den enskilt viktigaste faktorn för att minimera riskerna för otillåten postgranskning.

Inkommande försändelser till anstalt

En försändelse till en intagen i anstalt får granskas endast om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten. Detta innebär inte att all korrespondens rutinmässigt får kontrolleras utan en bedömning av vad som krävs med hänsyn till ordningen och säkerheten måste alltid göras. Utfallet av denna bedömning kan variera vid olika anstalter och avdelningar inom anstalten. Särskilda regler om granskning gäller dock för säkerhetsavdelningarna. Syftet med granskningen ska vara att undersöka om försändelsen innehåller något otillåtet föremål, är ett led i en pågående eller planerad brottslig verksamhet eller ett led i ett planerat avvikande eller något liknande förfarande. Inte heller i anstaltsfallen får granskningen göras mer långtgående än vad som är nödvändigt. En utförd granskning ska dokumenteras och den intagne ska underrättas på motsvarande sätt som i häktesfallen.

Rättslig reglering

Kriminalvården har redogjort för de bestämmelser som är av intresse för frågorna i ärendet. Jag återkommer till en del av regleringen i det följande.

Bedömning

Av 2 kap. 6 § regeringsformen framgår att var och en är skyddad mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse. Det här initiativet avser vykort som skickas utan kuvert till intagna i häkten och anstalter. Som Kriminalvården har varit inne på i sitt remissvar omfattas sådana inte av grundlagsskyddet för förtroliga försändelser (se Holmberg m.fl., Grundlagarna [3 juli 2019, JUNO], kommentaren till 2 kap. 6 § regeringsformen).

Fängelselagen (2010:610) och häkteslagen (2010:611) behandlar under vilka förutsättningar försändelser till och från intagna får granskas. Med en försändelse avses i denna reglering varje försändelse, t.ex. brev, skriftliga meddelanden, andra skriftliga handlingar och paket, som ska befordras till och från den intagne genom Kriminalvårdens försorg (se prop. 2009/10:135 s. 110 och 147). Begreppet försändelse kan enligt min mening därför inte tolkas på annat sätt än att vykort omfattas.

Vad som avses med granskning preciseras inte i fängelselagen eller häkteslagen. Det framstår dock som självklart att genomläsning är en del av det begreppet.

Detta inte minst eftersom ett tillåtet syfte med åtgärden i anstaltsverksamheten är att undersöka om en försändelse är ett led i en pågående eller planerad brottslig verksamhet, ett planerat avvikande eller något annat liknande förfarande (se 7 kap. 7 § fängelselagen, jfr vad som sägs i 3 kap. 7 och 8 §§ häkteslagen). Att aktivt läsa textmeddelandet på ett vykort till en intagen måste därmed enligt min mening anses utgöra en granskning av en försändelse enligt både fängelselagens och häkteslagens mening. Detsamma gäller uppgiften om vem som är avsändare av vykortet. Jag noterar att Kriminalvården är av samma uppfattning.

En granskningsåtgärd är ett klart ingrepp i den personliga integriteten. Kriminalvården har i sitt remissvar anfört under vilka förutsättningar det är tillåtet, och jag hänvisar till den redogörelsen. Som även framgår där ska åtgärden dokumenteras och den intagne underrättas när en granskning har skett.

Utifrån utredningen i det här ärendet och de iakttagelser som gjordes vid inspektionen drar jag slutsatsen att häktet Göteborg granskade försändelser i form av vykort, och det utan att saken dokumenterades. Inte heller underrättades de intagna om åtgärden. Vidare tycks häktet inte ha prövat om det fanns lagliga förutsättningar för granskningen. Jag ser allvarligt på de brister som har kommit fram och häktet Göteborg ska därför kritiseras. Jag noterar att rutinerna ska ha ändrats efter att jag inledde en utredning om saken, vilket är positivt.

Jag kan visserligen ha förståelse för att den aktuella typen av försändelser medför särskilda svårigheter att hantera för Kriminalvården. Enligt min mening måste myndigheten, utan att det ska anses röra sig om en granskningsåtgärd, ha rätt att ta del av uppgifter om vem som är mottagare av ett vykort. Den uppgiften tar de enskilda verksamhetsställena regelmässigt del av även när det gäller förslutna kuvert till intagna, och den har stor betydelse för bedömningen av just om en försändelse ska granskas eller inte. Vid försändelser till intagna i häkte är uppgiften dessutom av särskild vikt eftersom förekomsten av postgranskningsmedgivande i enskilda fall ska kontrolleras (se 3 kap. 16 § Kriminal-

vårdens föreskrifter och allmänna råd [KVFS 2011:2] om häkte, FARK Häkte). Utan vetskap om vem som är mottagare är det för övrigt inte möjligt att befordra försändelsen till rätt intagen.

Kriminalvården har i remissvaret nämnt olika praktiska lösningar för att undvika att textmeddelanden på vykort blir granskade av misstag. Myndigheten har således angett att postgranskande personal kan hålla en hand framför textmeddelandet eller att inkommande vykort placeras i kuvert som försluts. Jag har som JO inte skäl att uttala mig om hur myndigheten praktiskt bör gå till väga men kan konstatera att båda alternativen är ägnade att minska risken för misstagsgranskningar. Vykortets utformning är dock sådan att den risken aldrig helt kan uteslutas.

Det är av väsentlig betydelse att myndigheten har rutiner för hur de intagna ska underrättas om genomförd postgranskning även när det gäller granskade vykort. Det som framgår av myndighetens handbok – att själva försändelsen stämplas och stämpelns rutor fylls i enligt myndighetens föreskrifter – går av förklarliga skäl ofta inte att tillämpa när det gäller vykort (se Kriminalvårdens handbok om försändelser [2015:2] s. 29). Jag har emellertid inte heller i denna del någon synpunkt på den praktiska hanteringen, så länge de intagna får del av informationen på ett lämpligt och synligt sätt.

Slutligen noterar jag att Kriminalvårdens egna föreskrifter tycks förutsätta att en granskning i form av genomläsning alltid föregås av ett öppnande av försändelsen i fråga (se t.ex. 7 kap. 22 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd [KVFS 2011:1] om fängelse, FARK Fängelse, och 3 kap. 18 § FARK Häkte). Mot bakgrund av vad som framkommit i detta ärende och mina uttalanden kan det finnas anledning för myndigheten att se över bestämmelserna så att även granskningen av vykort som skickas utan kuvert till intagna i häkten och anstalter blir tydligt reglerad.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Marcus Winerdal-Arnö. I beredningen deltog även byråchefen Johan Thorblad.

En anstalt har avlyssnat ett telefonsamtal mellan en intagen och hans advokat. Även uttalanden om intagnas medverkan i förhandlingar via videolänk

(Dnr 11-2023)

Beslutet i korthet: En intagen medverkade i en rättegång via videolänk från anstalten Kumla, medan hans advokat befann sig i domstolens lokaler. Under en paus i förhandlingen hade den intagne ett telefonsamtal med advokaten, vilket avlyssnades av anstaltspersonalen genom att de också närvarade i videolänksrummet. JO konstaterar att avlyssningen var otillåten och anstalten får därför allvarlig kritik. Utredningen visar att det tidigare saknades förutsättningar för intagna att i sådana här fall ha konfidentiella telefonsamtal med sina advokater under kortare pauser i rättegången. JO understryker att anstalten har ett ansvar för att se till att avlyssningsförbudet i fängselslagen alltid upprätthålls.

Det har kommit till JO:s kännedom att Kriminalvården nyligen har informerat Sveriges Domstolar om att det skulle frigöra stora resurser för myndigheten om förhandlingar via videolänk kan genomföras i större utsträckning. I ljuset av vad som framkommit i ärendet understryker JO bl.a. vikten av att Kriminalvården arrangerar intagnas medverkan på ett sådant sätt att de inte fråntas sin möjlighet till ett effektivt försvar när försvararen befinner sig på annan plats.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 2 januari 2023 framförde AA klagomål mot Kriminalvården, anstalten Kumla. Han anförde bl.a. följande.

Han togs in i anstalten Kumla den 19 januari 2022 och placerades på avskildhetsavdelning för utredning vid riksmottagningen. I februari samma år var han kallad till huvudförhandling i Svea hovrätt och skulle under två förhandlingsdagar närvara via videolänk från anstalten. Hans advokat skulle vara på plats i hovrätten och kontaktade därför anstalten inför detta för att informera om att det behövdes en direktförbindelse, så att de kunde rådgöra under förhandlingen och i pauser. Den första förhandlingsdagen bad han personalen att i en paus ringa upp advokaten, vilket de gjorde. Personalen var dock kvar i rummet och överhörde samtalet. Han ifrågasatte detta och upplyste om att samtalet var konfidentiellt men fick till svar att anstalten bedömde att personal skulle vara närvarande under samtalet. Vid den andra förhandlingsdagen ringde han upp advokaten under en paus, varpå personalen omedelbart lämnade rummet eftersom de visste att det rörde sig om ett konfidentiellt samtal. De blev emellertid beordrade att återvända. Han hade två samtal med advokaten under respektive förhandlingsdag.

Den 29 augusti 2022 var han kallad att närvara via videolänk från anstalten vid en bevisupptagning i Stockholms tingsrätt. En av hans advokater var på plats i tingsrätten, och även denna gång hade anstalten ordnat en direktförbindelse.

Också vid det här tillfället vägrade personalen att lämna rummet när advokaten ringdes upp, varför de överhörde två samtal mellan honom och advokaten.

Utredning

Anmälan remitterades till Kriminalvården för yttrande. I sitt remissvar anförde Kriminalvården, Region Mitt, genom den ställföreträdande regionchefen, bl.a. följande:

Sakförhållanden

Uppgifter om sakförhållanden har inhämtats från verksamhetsområdet (VO) Kumla och kriminalvårdsregistret (KVR). Genom utredningen har sammanfattningsvis följande framkommit.

AA förflyttades från häkte till anstalten Kumla den 19 januari 2022 och placerades i avskildhet enligt 6 kap. 7 § 1 st 2 p FäL på anstaltens avskildhetsavdelning. Den 14 mars 2022 placerades AA i säkerhetsavdelning i anstalten Kumla.

Av dokumentation framgår att en lokal var bokad för förhandling i allmän domstol den 28 februari 2022, där AA skulle delta via videolänk. Det finns dock ingen information om lokalen var bokad till AA för någon förhandling i augusti 2022.

Lokalen som var bokad för förhandlingen ligger i anstaltens säkerhetsavdelning, men utanför det inre skalskydd som finns vid avdelningen. I samma lokal finns även annan elektronisk utrustning utöver videoutrustning, vilket gör att intagna inte kan vistas där utan att personal närvarar för bevakningsuppdrag.

De intagna som ville genomföra telefonsamtal med sina advokater i just den lokalen, t.ex. för överläggning i samband med förhandlingar, informerades om att personal då måste kvarstanna i lokalen under samtalet. Telefonsamtalet kom då att ske med s.k. medlyssning, att personal endast hörde vad den intagne sade i telefonsamtalet med advokaten. Det fanns möjlighet för intagna att i stället genomföra telefonsamtal till advokat i ett annat rum särskilt avsett för detta, där personal inte behövde närvara, vilket de också informerades om. Detta rum ligger dock långt från lokalen där videoutrustningen finns och vid korta pauser i förhandlingar fanns det praktiska svårigheter med detta.

AA informerades om detta i samband med förhandlingen den 28 februari 2022, och valde då att genomföra telefonsamtalet med sin advokat i den lokal där personal måste närvara.

Anstalten Kumla har nu ett rum i anslutning till den lokal som används för förhandlingar via videolänk där de intagna kan genomföra sina telefonsamtal med advokater i enrum.

Tillämpliga bestämmelser

Av 7 kap. 4 § fängelselagen (2010:610) (FäL) framgår bl.a. 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 de allmänna råden till 7 kap. 4 § FäL, vilka återfinns i 7 kap. Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (2011:1) om fängelse (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.

Av 7 kap. 5 § FÅL framgår att elektronisk kommunikation mellan en intagen och en annan person får avlyssnas om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. De som ska kommunicera med varandra ska i förväg informeras om kontrollen.

Elektronisk kommunikation mellan en intagen och en advokat som biträder den intagne i en rättslig angelägenhet får inte avlyssnas.

Kriminalvårdens bedömning

I det aktuella fallet har personal på grund av lokalens utformning behövt vara närvarande för att upprätthålla bevakningsuppdrag på AA i samband med en förhandling via videolänk den 28 februari 2022 och då varit närvarande när AA genomfört telefonsamtal till sin advokat. AA har informerats om att personal inte kan lämna den aktuella lokalen och ändå valt att genomföra telefonsamtalet med sin advokat med personal närvarande. Elektronisk kommunikation mellan en intagen och en advokat som biträder den intagne i en rättslig angelägenhet får inte avlyssnas, att personal närvarar i samma rum innebär en form av kontroll. Anstalten Kumla har numera ett rum i direkt anslutning till den lokal som används för förhandlingar via videolänk, där intagna kan genomföra sina telefonsamtal med advokater.

AA kommenterade remissvaret. Han gav i samband med detta in bl.a. det protokoll som förts vid bevisupptagningen i Stockholms tingsrätt.

I ett beslut den 17 april 2024 anförde *JO Katarina Pahlsson* följande:

Bedömning

Bestämmelsen i 7 kap. 5 § andra stycket fängelselagen (2010:610), som Kriminalvården har hänvisat till, lämnar inget utrymme för någon form av avlyssning av elektronisk kommunikation mellan en intagen och en advokat när det rör sig om biträde i en rättslig angelägenhet. Ett eventuellt medgivande till avlyssning medför inte någon rätt för en anstalt att frångå förbudet i bestämmelsen. Det är en annan sak att kriminalvårdspersonalen på en intagens begäran kan närvara vid en elektronisk kommunikation för att bistå honom eller henne; bestämmelsen hindrar alltså inte det (se prop. 2009/10:135 s. 86 och 146).

Jag noterar att Kriminalvården inte har kommenterat alla AA:s uppgifter om händelserna i samband med förhandlingen i Svea hovrätt, som går ut på att hans advokatsamtal avlyssnades fyra gånger inom loppet av två dagar. Mycket tyder på att detta ägde rum vid flera tillfällen, men det är i vart fall klarlagt att anstaltspersonal den 28 februari 2022 närvarade i ett videolänksrum i anstalten och då avlyssnade ett telefonsamtal mellan AA och hans advokat, som biträdde honom i en rättslig angelägenhet. AA hade inte begärt personalens bistånd under telefonsamtalet utan uppgav tvärtom till personalen att han ville att det skulle ske i enrum. Att AA enligt remissvaret skulle ha godtagit att personal ändå närvarade har, som framgått, ingen rättslig betydelse. Avlyssningen har skett i strid med 7 kap. 5 § andra stycket fängelselagen och anstalten förtjänar därför allvarlig kritik.

Enligt Kriminalvårdens yttrande saknas det information om huruvida videolänksrummet var bokat för AA:s räkning i augusti 2022, och myndigheten har följaktligen inte bemött anmälan när det gäller uppgifterna om att avlyssning av advokatsamtal ägde rum då också. I protokollet som AA har skickat in till JO står det antecknat att han vid bevisupptagning i Stockholms tingsrätt den 29 augusti 2022 befann sig i anstalten Kumla och var närvarande via videolänk. Mot denna bakgrund är det något förvånande att Kriminalvården inte har några uppgifter om bokningen av videolänksrummet vid detta tillfälle. Jag bedömer dock att ytterligare utredning inte skulle ge någon klarhet i vad som hände vid sammanträdet och får konstatera att det som framkommit i den här delen inte ger anledning till kritik eller någon åtgärd från min sida.

Av remissvaret framgår att anstalten Kumla tidigare använde sig av ett videolänksrum som var utrustat på det sättet att intagna inte fick lämnas där ensamma utan behövde bevakas av personal. Detta medförde i sin tur att intagna inte i enrum kunde ha telefonkontakt med advokater. Därutöver visar utredningen att det saknades andra rum i närheten med möjlighet till sådana samtal. Jag kan inte dra någon annan slutsats än att ordningen i praktiken innebar att anstalten antingen har nekat intagna som via videolänk medverkat i domstolsförhandlingar att då ha enskilda överläggningar per telefon med sina advokater som funnits på annan plats eller har överträtt det aktuella avlyssningsförbudet. Det är anmärkningsvärt. Anstalten har naturligtvis ett ansvar för att ordna sina lokaler och organisera verksamheten så att fängelselagens bestämmelser alltid kan upprätthållas.

Enligt uppgift ska anstalten numera ha praktiska förutsättningar att erbjuda intagna som närvarar vid förhandlingar och andra möten via videolänk möjlighet att kommunicera enskilt med sina advokater även under kortare pauser. Jag utgår från att anstalten också har informerat berörd personal om gällande regelverk, så att något liknande som det jag nu har behandlat inte inträffar igen.

Det har kommit till min kännedom att Kriminalvården i mars i år informerade Sveriges Domstolar om att det skulle frigöra stora resurser för myndigheten om förhandlingar via videolänk kan genomföras i större utsträckning. Bakgrunden är den utmaning som platsbristen medför för Kriminalvården. (Se dnr KV 2024-3853.) Detta har jag i och för sig inte någon synpunkt på, och det är som myndigheten har understrukit i sin skrivelse rätten som avgör när en part ska inställa sig på det sättet. Med anledning av vad som har kommit fram i det här ärendet vill jag emellertid understryka vikten av att Kriminalvården ser till både att det finns tillräckligt många lämpliga videolänksrum på de olika verksamhetsställen och att arrangemangen säkerställer de intagnas möjlighet till ett effektivt försvar. I det senare ingår självfallet enskilda överläggningar med advokaten, även när han eller hon befinner sig på en annan plats än klienten. Det är en rättssäkerhetsfråga.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Henrik Starfelt. I beredningen deltog även byråchefen Catrine Björkman.

Flera verksamhetsställen inom Kriminalvården har lämnat intagnas försändelser och handlingar till fel person

(Dnr 1005-2023, 2928-2023, 3645-2023, 6068-2023, 6313-2023, 6426-2023, 7006-2023, 8656-2023)

Beslutet i korthet: Det är numera ett vanligt förekommande klagomål hos JO att intagnas försändelser och handlingar med sekretesskyddade eller annars känsliga uppgifter lämnats till fel person. Detta beslut omfattar åtta sådana anmälningar, varav sju leder till kritik. I vissa fall har det rört sig om uppgifter av ytterst känslig karaktär, såsom skyddade personuppgifter. JO ser mycket allvarligt på händelserna.

JO drar slutsatsen att bristande hantering av intagnas försändelser och handlingar är ett utbrett och återkommande problem inom Kriminalvården. Enligt henne är det mycket bekymmersamt då bristerna kan få allvarliga konsekvenser för intagna och deras närstående. JO vill genom beslutet fästa Kriminalvårdens uppmärksamhet på problemets omfattning och uppmanar myndigheten att omgående vidta åtgärder för att komma till rätta med saken.

Bakgrund

I anmälningar som kom in till JO under år 2023 klagade många intagna på att personal vid olika verksamhetsställen inom Kriminalvården lämnat ut deras försändelser eller handlingar till fel intagen. Vissa av ärendena remitterades till Kriminalvården medan andra skrevs av med bl.a. en påminnelse om den rättsliga regleringen och hänvisning till att jag redan utredde sådana frågor i flera fall. Jag ville dock fästa Kriminalvårdens uppmärksamhet på förhållandena och skickade i två av de ärenden som avslutades²⁷ en kopia av anmälningarna och besluten till myndighetens huvudkontor för kännedom.

I detta beslut behandlas merparten av de remitterade ärendena.

Anmälningar

Anstalten Kumla, dnr 1005-2023

AA, som har skyddade personuppgifter, klagade på att personalen vid inläsning den 31 januari 2023 lämnade ett sekretessbelagt dokument som innehöll hans personuppgifter till en medintagen. AA anförde att han hade påpekat detta för personalen utan resultat.

Häktet Beateberg, dnr 2928-2023

BB framförde klagomål om att personalen vid flera tillfällen delat ut hans post till medintagna. Det hände bl.a. den 28 mars 2023 när ett brev till honom från sjukvården lämnades till fel intagen, som öppnade det och läste känslig information. BB anförde också att han den 13 april fick en medintagens post.

²⁷ Dnr 7977-2023 och 9916-2023. Ytterligare tre ärenden med liknande klagomål skrevs av i mars och april 2024, dnr 376-2024, 1322-2024 och 2249-2024.

Klagomålen gällde även bl.a. att hans medicin återkommande delats ut flera timmar för sent och att han krävts på betalning för att få läsa vissa dokument.

Anstalten Salberga, dnr 3645-2023

CC klagade i huvudsak på att en anteckning från hans patientjournal lämnats till en medintagen. En kriminalvårdsinspektör informerade honom om incidenten. Journalanteckningen innehöll uppgifter om bl.a. hans namn, personnummer, adress och sjukdomsproblematisering samt om det brott han är dömd för. Uppgifterna är mycket känsliga och han är så rädd för sitt liv och sin säkerhet att han inte vågar delta i arbetsdriften. CC bifogade en kopia av journalanteckningen och berättade att han polisanmält saken.

Anstalten Borås, dnr 6068-2023

DD anförde att ett brev till honom från en myndighet delats ut till en medintagen och att uppgifterna i försändelsen därefter blivit kända för flera personer. Han och hans familj har levt med skyddad identitet. Brevet innehöll känsliga uppgifter om en närstående, och familjens adress röjdes. Han fick inte information om det inträffade förrän en medintagen påpekade att denne hade läst hans post. DD begärde ersättning för kränkning och kostnader för att byta adress.

Anstalten Skänninge, dnr 6313-2023

EE klagade på att personalen vid flera tillfällen delat ut hans post till en medintagen med samma förnamn som honom samt att han hade fått den medintagnes post och blivit ombedd att skriva på beslut som rörde denne. Vidare uppgav EE att han saknade post som skickats till honom och misstänkte att den hade lämnats till en annan medintagen med samma förnamn som honom.

Häktet Västervik och anstalten Västervik Norra, dnr 6426-2023

FF, som var placerad i häktet respektive anstalten mellan mars och juli 2023, anförde att en annan intagen i anstalten med samma namn som honom vid flera tillfällen fått hans besked och brev med bl.a. bilder på hans familj. När FF fick reda på det talade han med personalen, som skulle undersöka saken och återkomma. Efter några dagar berättade en anställd att den medintagne som fått hans saker uppgett att denne lämnat dem till personalen. FF har dock inte fått sina bilder eller brev. I mitten av juli omplacerades han till anstalten Fosie. Efter det fick FF ett brev från den medintagne, som skrev att denne fortfarande får hans post.

Anstalten Skenäs, dnr 7006-2023

GG framförde klagomål mot en klienthandläggare på grund av att han i samband med delgivning även fick handlingar om en medintagen. Av dessa framgick den medintagnes personnummer, vad denne är dömd för, längden på straffet och att tidpunkten för personens villkorliga frigivning skjutits upp på grund av vägran att lämna urinprov. När GG påtalade detta för personalen blev hans situation ohållbar och han fick inte göra en polis- eller JO-anmälan.

Anstalten Salberga, dnr 8656-2023

HH klagade bl.a. på att en kriminalvårdare hade lämnat ett brev som var till honom från Polismyndigheten till en medintagen på en annan avdelning, där det lästes av intagna innan det lämnades tillbaka till personalen. Brevet innehöll extremt privat information om honom, som ansökt om fingerade personuppgifter. I en kompletterande skrift i november 2023 anförde HH att en annan intagen på hans avdelning i oktober hade fått ett brev som var adresserat till HH, och att den medintagne lämnat det till honom. Klagomålen rörde också att HH hade fått försändelser som varit adresserade till en annan intagen, och att ett brev från honom till en medintagen i anstalten lämnats till fel person. HH bifogade bl.a. framsidan av ett kuvert adresserat till honom från Polismyndigheten.

Utredning

JO uppmanade Kriminalvården att yttra sig i respektive ärende, varvid myndigheten anförde sammanfattningsvis följande.

Anstalten Kumla, dnr 1005-2023

Det är korrekt att handlingar rörande AA har lämnats till en annan intagen, vilket givetvis inte är acceptabelt. Det var fråga om ett beslut om varning för sysselsättningsvägran. Enligt uppgifter från den kriminalvårdare som lämnade de aktuella handlingarna till fel person hade beslutet om AA "fastnat" bakom ett beslut som skulle ges till den medintagne. Flera i personalen har bett AA om ursäkt, och kriminalvårdaren inser att han måste vara noggrannare framöver. En incidentrapport har upprättats, och Kriminalvårdens enhet för verksamhetsskydd har kontaktats för vidare utredning. Anstalten har påmint samtlig personal på enheten om vikten av att kontrollera och säkerställa att handlingar som innehåller sekretessbelagda eller känsliga uppgifter inte lämnas till fel person.

Häktet Beateberg, dnr 2928-2023

Häktesledningen har bekräftat att en försändelse till BB har befordrats till en annan intagen, dock inte ett brev från sjukvården. Ledningen känner inte till att BB:s försändelser i andra fall har lämnats till fel person eller att han skulle ha fått en medintagens post. Häktet började ta emot intagna i mitten av mars 2023, och initialt delades försändelser till intagna ut på avdelningen under gemensamhetstid. I samband med att häktet utredde BB:s klagomål uppmärksammades att personal upplevde en press från intagna att lämna ut breven skyndsamt. Rutinen ändrades därför till att post delas ut när de intagna är inlåsta i sina bostadsrum.

BB får alltid en kopia av beslut när han önskar. Han har i flera fall begärt kopior av allmänna handlingar – andra handlingar än beslut som gällde honom själv – och häktet har då meddelat vad kostnaden för kopiorna skulle bli. BB får inte ha sin medicin i bostadsrummet. Det är upp till intagna som inte medges detta att säga till när de vill ta medicinen. När det gäller BB har häktet en rutin där de påminner honom om att ta sin medicin eftersom han ofta glömmer bort det.

Anstalten Salberga, dnr 3645-2023

Det har framkommit att en annan intagen har fått journalanteckningar som innehöll sekretessbelagda uppgifter om CC från anstaltens sjukvårdsavdelning. Av misstag lades den aktuella handlingen, som skulle till CC, i ett kuvert till en medintagen som var placerad på en annan avdelning. Saken upptäcktes när den intagne kontaktade personalen och påtalade att det inte var hans handling. Det inträffade är givetvis inte acceptabelt. Anstalten har påmint sjukvårdspersonal om vikten av noggrannhet vid hanteringen av sådana dokument. Vidare har anstalten genomfört förnyade säkerhetsbedömningar avseende CC och funnit att utlämnandet inte orsakat någon risk för hans säkerhet till liv eller hälsa samt bedömt att hans aktuella placering och sysselsättning varit lämplig även fortsättningsvis. CC har underrättats om detta, bl.a. i samband med att han fick information om händelsen.

Anstalten Borås, dnr 6068-2023

Det är korrekt att DD:s post av misstag delats ut till en medintagen med ett liknande namn. Bidragande orsaker till detta bedöms vara att det var nyanställd personal som tjänstgjorde vid det aktuella tillfället och att de intagna vars post förväxlades har förhållandevis lika namn. Av utredningen framgår att felet uppmärksammades omedelbart, innan de aktuella försändelserna hade hunnit öppnas. Det saknas stöd i utredningen för att DD:s myndighetspost skulle ha varit öppnad och att någon annan än han skulle ha fått del av innehållet i försändelserna. Att intagnas post förväxlas är naturligtvis inte acceptabelt. Kriminalvården ser allvarligt på det inträffade och kommer att följa upp händelsen, men risken för att intagnas post förväxlas kan aldrig helt undanröjas.

Anstalten Skänninge, dnr 6313-2023

Av utredningen framgår att anstaltspersonalen under sommaren 2023 av misstag delade ut EE:s post till en medintagen med samma förnamn. Kriminalvården beklagar och ser allvarligt på det inträffade. Anstalten saknar kännedom om att det skulle ha delats ut post felaktigt till ytterligare en intagen med samma förnamn som EE. Utredningen ger inte heller stöd för att något beslut skulle ha lämnats till fel person. Anstalten har samtalat med de berörda, och personal har påmint om vikten av att säkerställa att försändelser hanteras på korrekt sätt. Enligt anstalten finns rutiner för att något liknande inte ska inträffa igen.

Häktet Västervik och anstalten Västervik Norra, dnr 6426-2023

Det har under en period funnits två inskrivna med liknande namn vid häktet Västervik och anstalten Västervik Norra, som är belägna på samma plats. Utredningen ger inte stöd för FF:s påståenden om att häktet har hanterat försändelser till honom felaktigt. FF kan dock vid något tillfälle ha återlämnat en försändelse som inte varit ställd till honom. Någon tidpunkt eller vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av detta har dock inte kunnat återges, och det finns inte någon uppgift i behandlingsjournalen om detta. Av journalen framgår att handlingar, dokument, försändelser och foton har översänts från häktet Västervik och skrivits in vid anstalten Fosie. Vilka försändelser som ska ha

hanterats felaktigt har inte preciserats tillräckligt, varför det är svårt att i detalj bemöta FF:s påståenden. Av utredningen framgår vidare att det finns arbetssätt vid häktet för att minimera risken för att försändelser, beslut och annan dokumentation hanteras felaktigt. Annat har inte kommit fram än att anstalten Fosie vidtagit de åtgärder som den ansvarar för. Sammantaget är Kriminalvårdens bedömning att utredningen inte ger stöd för slutsatsen att försändelser till FF skulle ha hanterats felaktigt.

Anstalten Skenäs, dnr 7006-2023

När GG skulle delges ett beslut den 27 juli 2023 hade personal råkat lägga dokument tillhörande en medintagen bland de handlingar som GG skulle under rättas om. Till följd av detta kunde GG ta del av den medintagnes personnummer och vad denne verkställer samt om en prövning av uppskjutande av villkorlig frigivning. När misstaget uppmärksammades upprättades en incidentrapport, och kriminalvårdschefen samtalade med berörd personal. Kriminalvården bedömer att det inte behövs några ytterligare åtgärder för att förhindra att något liknande inträffar i framtiden. Den klient vars uppgifter blivit röjda har informerats om händelsen. Kriminalvården tillbakavisar att GG utsatts för negativa konsekvenser efter att han påpekat felaktigheter. Det är en rättighet för intagna att kunna göra t.ex. en JO-anmälan, och det finns inte några uppgifter i utredningen som tyder på att GG skulle ha hindrats från detta.

Anstalten Salberga, dnr 8656-2023

Det stämmer att myndighetspost adresserad till HH har delats ut till fel intagen, som haft möjlighet att ta del av innehållet i försändelsen. Kriminalvården beklagar det inträffade. Anstalten, som ser allvarligt på saken, har tidigare fått kritik från JO för att ha lämnat försändelser till fel intagen och har haft postutdelning som fokusområde. För att minska risken för att försändelser hanteras felaktigt kommer en kriminalvårdare per avdelning att ha ansvar för detta måndag till fredag. Han eller hon kommer att ha till uppgift att bl.a. säkerställa att rutiner följs och att arbetsuppgifter blir korrekt och noggrant utförda. Dessutom ska den som har detta ansvar handleda och stödja personal i det dagliga arbetet. Personalen har inte någon kännedom om de uppgifter som HH för fram i sin kompletterande skrift.

Anmälarna fick tillfälle att kommentera remissvaren i sina respektive ärenden, vilket BB och CC gjorde.

BB anförde bl.a. följande. Den felaktiga utdelningen av en medintagens post till honom skedde inte under gemensamhetstid utan efter inlåsnings. Vidare ifrågasatte BB Kriminalvårdens uppgifter när det gällde både utlämnande av kopior och medicinutdelning.

CC tillade bl.a. att han den 22 september 2023 fick veta att anstalten Salberga hade visat två av hans hemställningar för en medintagen.

I ett beslut den 18 april 2024 anförde *JO Katarina Pålsson* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet (se 1 kap. 4 § fängelselagen [2010:610], FäL).

Sekretess gäller inom hälso- och sjukvården för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men (se 25 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL). Det innebär att det råder presumtion för sekretess, och om uppgifter kan lämnas ut måste avgöras efter en skadeprövning i varje enskild situation. Bestämmelsen är tillämplig vid den hälso- och sjukvård som bedrivs inom Kriminalvården.

Vidare gäller inom kriminalvården sekretess 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 (se 35 kap. 15 § första stycket OSL).

En uppgift för vilken sekretess gäller enligt offentlighets- och sekretesslagen får inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter, om inte annat anges i den lagen eller i lag eller förordning som offentlighets- och sekretesslagen hänvisar till (se 8 kap. 1 § OSL).

Bedömning

Detta beslut är inriktat på Kriminalvårdens hantering av sådana uppgifter om intagna som av något skäl är skyddsvärda. Jag går inte in på frågan om rätten till förtrolig kommunikation eller det förhållandet att myndigheten får anses vara den sista länken i befordran av försändelser till intagna.

Det är numera ett vanligt förekommande klagomål hos JO att intagnas försändelser och handlingar med sekretesskyddade eller annars känsliga uppgifter lämnats till fel person. Olika verksamhetsställen inom Kriminalvården har flera gånger fått kritik för sådana händelser; se från senare tid t.ex. beslut den 10 juni 2022, dnr 9916-2021, den 24 maj 2023, dnr 5390-2022, den 25 maj 2023, dnr 7337-2022, den 30 juni 2023, dnr 9505-2022, och den 13 december 2023, dnr 9959-2022. I samband med detta har framhållits vikten av att kriminalvårdspersonal som hanterar handlingar med sekretesskyddade eller annars känsliga uppgifter sköter sitt uppdrag med stor omsorg och noggrannhet.

Dessutom tog många intagna upp liknande frågor vid mina inspektioner av anstalterna Ystad och Hinseberg i mars respektive oktober 2023 (se protokollen i dnr 1562-2023 och 7379-2023). Jag såg allvarligt på uppgifterna och framhöll i det senare protokollet att ett röjande av sekretessbelagda uppgifter i vissa fall kan innebära en fara för den intagnas trygghet och säkerhet samt utgöra brott mot tystnadsplikt (20 kap. 3 § brottsbalken).

Jag har därutöver i närtid kritiserat anstalten Sagsjön för att en intagen med skyddade personuppgifter inte fick tillfälle att gå igenom sina tillhörigheter och lägga undan handlingar med känsliga uppgifter innan hon skulle dela cell med en annan intagen (se mitt beslut den 30 oktober 2023, dnr 8017-2022).

Av remissvaren i de fall som behandlas här framgår att kriminalvårdspersonal i fråga om AA, BB, CC, DD, EE, GG och HH har lämnat ut intagnas försändelser eller andra handlingar till fel person. I vissa fall har det rört sig om uppgifter av ytterst känslig karaktär, såsom skyddade personuppgifter. Det är förstås helt oacceptabelt eftersom det kan medföra en direkt fara för bl.a. den intagnas säkerhet. Jag ser mycket allvarligt på händelserna och finner alltså anledning att nu rikta kritik mot vart och ett av de aktuella verksamhetsställena, dvs. anstalterna Borås, Kumla, Salberga, Skenäs och Skänninge samt häktet Beateberg.

När det gäller FF har hans klagomål tillbakavisats av Kriminalvården. Ytterligare utredningsåtgärder framstår inte som meningsfulla, och jag får därför konstatera att det som har kommit fram i hans fall inte ger grund för kritik. Med anledning av myndighetens uppgifter om att FF vid något tillfälle kan ha återlämnat en försändelse som inte var ställd till honom vill jag dock framhålla att ett verksamhetsställe enligt min mening alltid bör dokumentera den typen av incidenter. I annat fall försvåras möjligheterna till bl.a. intern uppföljning och extern granskning.

Särskilt utifrån mina tidigare iakttagelser och utredningen i de nu aktuella ärendena drar jag slutsatsen att bristande hantering av intagnas försändelser och handlingar är ett utbrett och återkommande problem inom Kriminalvården. Det är givetvis inte godtagbart. Som jag nyss har anfört kan brister i detta avseende få allvarliga konsekvenser för intagna och deras närstående, vilket förstås är mycket bekymmersamt. Dessutom kan det påverka de intagnas förtroende för myndigheten och dess anställda. Jag vill därför på nytt understryka vikten av att kriminalvårdspersonal som hanterar handlingar med sekretesskyddade eller annars känsliga uppgifter sköter sitt uppdrag med stor omsorg och noggrannhet. I sammanhanget kan nämnas att jag för närvarande utreder ytterligare ett ärende med liknande klagomål mot myndigheten (dnr 10342-2023) och anmälningar med samma påståenden fortsätter att komma in till JO. Jag vill genom detta beslut fästa Kriminalvårdens uppmärksamhet på problemets omfattning. Det är oklart för mig vad orsakerna närmare kan vara, men jag uppmanar myndigheten att omgående vidta åtgärder för att komma till rätta med saken. Beslutet skickas därför även till Kriminalvårdens huvudkontor för kännedom.

Det som i övrigt har anförts – bl.a. BB:s klagomål om kopior av handlingar och medicinutdelning samt CC:s uppgifter om att hans hemställningar visats för medintagna – ger inte tillräckliga skäl till några ytterligare utredningsåtgärder eller uttalanden från min sida.

Med anledning av DD:s begäran om ersättning vill jag informera om att JO inte prövar frågor om skadestånd.

Ärendena föredrogs av seniora rättssakkunniga Nathalie Stenmark. I beredningen deltog även byråchefen Catrine Björkman.

Beläggningssituationen medför begränsade möjligheter för intagna inom Kriminalvården att ta emot besök

(Dnr 1037-2023)

Beslutet i korthet: I takt med att platssituationen blir alltmer ansträngd använder Kriminalvården fler och fler besöksrum som bostadsrum för intagna. JO framhåller att besök är av stor betydelse för intagna och menar att risken är överhängande att myndigheten går för långt och tillämpar regleringen på ett sådant sätt att rätten till besök urholkas och till slut blir innehållslös. Hon inser att det under rådande förhållanden kan finnas ett behov av att tillfälligt placera intagna i andra utrymmen än normalceller, men menar att intagna i princip inte bör inkvarteras i besöksrum. När det nu ändå sker är det enligt henne mycket viktigt att det inte blir en permanent lösning. Hon anser att Kriminalvården måste sträva efter att så snart som möjligt återgå till att använda besöksrummen i avsett syfte och bör överväga vilka kompensatoriska åtgärder som under tiden kan vidtas för att minska de negativa effekterna för intagna.

JO konstaterar att utvecklingen på området ger anledning till oro, och hon bedömer att det är mycket angeläget att Kriminalvården planerar för och säkerställer att existerande liksom nyproducerade lokaler har tillräckligt med utrymmen för besöksverksamhet. Hon avser att följa utvecklingen på området.

I ett beslut den 7 maj 2024 anförde *JO Katarina Pahlsson* följande:

Initiativet och utredningen

Under 2022 fick JO löpande anmälningar från intagna och deras närstående om att olika verksamhetsställen inom Kriminalvården belade besöksrum och att intagnas möjligheter att ta emot besök därigenom begränsades. I december samma år ökade antalet sådana anmälningar²⁸ med klagomål mot bl.a. anstalterna Norrtälje, Skänninge, Beateberg och Kalmar.

Vid kontakt med anstalten Norrtälje fick JO information om att anstalten hade ställt in alla oönskade besök efter ett ställningstagande från regionchefen vid Region Stockholm. JO begärde in beslutet, dnr KV 2022-19263, enligt vilket regionchefen ”meddelar om en tillfällig stängning av besöksavdelningen på anstalten Norrtälje från och med 2022-12-01 om behov uppstår pga. beläggningssituationen”.

I en av anmälningarna till JO, dnr 228-2023, bifogades en kopia av information som lämnats till de intagna vid anstalten Skänninge. Av informationen framgick bl.a. att kriminalvårdschefen vid verksamhetsområde Skänninge hade beslutat om en tillfällig neddragning av besökskapaciteten i anstalten på grund av myndighetens platssituation och att beslutet kunde komma att förlängas.

²⁸ Dnr 9463-2022, 9820-2022, 9855-2022, 9958-2022, 10095-2022, 10133-2022, 10224-2022, 228-2023, 229-2023, 249-2023 och 798-2023.

Mot denna bakgrund beslutade jag i februari 2023 att utreda saken inom ramen för ett särskilt ärende, och Kriminalvården uppmanades att besvara de frågor som framgår av remissvaret nedan. Initiativet har handlagts i det här ärendet.

I sitt yttrande anförde Kriminalvården, genom generaldirektören, följande:

JO:s frågor

1. I vilken utsträckning, och hur länge, tog Kriminalvården besöksrum i anspråk för beläggning vid sina verksamhetsställen den 1 december 2022–31 januari 2023? Hur påverkade detta de intagnas möjlighet att ta emot besök?

Region Nord

I verksamhetsområde Saltvik var fyra av tolv ordinarie besöksrum belagda med häktade under perioden den 1–11 december 2022. Under perioden den 12 december 2022–31 januari 2023 var sex av tolv ordinarie besöksrum belagda. Beläggningen hade inte någon påverkan på de intagnas möjlighet att ta emot besök.

I verksamhetsområde Umeå var minst nittio procent av besöksrummen belagda med intagna. Besök kunde trots det tas emot, eftersom de intagna flyttades under besökstiderna och andra lokaler användes. Cirka tio besök nekades. Att besöksrum användes för beläggning hade därför viss påverkan på de intagnas möjlighet att ta emot besök.

I verksamhetsområde Gävle kunde två av sex besöksrum användas för beläggning. Därutöver användes fyra besöksrum för beläggning vid placering i avskildhet. Eftersom de intagna inte signalerade att de saknade möjlighet att ta emot besök, bedöms användningen av besöksrum för beläggning inte ha haft någon påverkan på deras möjlighet i det avseendet.

I verksamhetsområde Luleå användes besöksrummen i anstalten och häktet Luleå för beläggning. De intagna där kunde därför inte ta emot besök. Dessa intagnas möjlighet att ta emot besök påverkades därmed i stor utsträckning. I anstalten Haparanda användes inte några besöksrum för beläggning.

I häktet Östersund var besöksrummen belagda, men intagna kunde ändå ta emot besök. Häktet Falun använde inte några besöksrum för beläggning. I häktet Gävle saknades möjlighet att ta emot besök under en vecka under den aktuella perioden.

Region Mitt

Besöksrum användes för beläggning vid samtliga verksamhetsområden i regionen. Regionen styrde beläggningen av bostadsrum enligt en regional överbeläggningsplan, som aktiveras av häktes- och anstaltssamordningen tillsammans med lokal nivå. Dessa arbetar för att besök alltid ska kunna tas emot. Samtliga verksamhetsområden hade en något försämrad förmåga att ta emot besök, eftersom besöksrum ingår i överbeläggningsplanen. Verksamhetsområde Örebro/Karlstad hade i perioder flest besöksrum belagda. Detta verksamhetsområde har ofta relativt få bokade besök, eftersom det inom verksamhetsområdet finns många intagna med restriktioner.

Under kortare tider inom den aktuella perioden stängdes besöksverksamheten helt i anstalten Hällby. Det hade inte sin grund i något regionalt beslut utan berodde på att anstalten hade för få rum för placering i avskildhet. Besöksrummen användes därför för att differentiera intagna som hölls avskilda från andra intagna enligt 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen (2010:610).

Region Stockholm

Tre besöksavdelningar i anstalter och häkten inom regionen bedömdes kunna tas i anspråk för beläggning av intagna.

Vid häktet Huddinge användes några besöksrum för beläggning av intagna fr.o.m. den 25 november 2022. Två besöksrum användes för att kunna ta emot besök av anhöriga.

I anstalten Beateberg var besöksrummen belagda den 2 december 2022–7 januari 2023. Under den tiden kunde vissa familjebesök genomföras.

I anstalten Norrtälje var besöksrummen som används vid okontrollerade besök belagda den 26 november–30 december 2022.

Region Öst

Verksamhetsområde Skänninge, vari anstalten och häktet Skänninge ingår, har fyra besöksrum för okontrollerade besök av anhöriga. Under perioderna den 9–23 december 2022 och den 6–20 januari 2023 togs dessa besöksrum i anspråk för beläggning till 100 procent, vilket medförde att besök inte kunde tas emot i dem då. Under perioderna den 23 december 2022–6 januari 2023 och den 20–31 januari 2023 togs besöksrummen i anspråk för beläggning till 50 procent.

I verksamhetsområde Skänninge kunde därmed okontrollerade besök av anhöriga under en begränsad period inte tas emot. Samtliga intagna informerades om det tillfälliga besöksstoppet och de intagna vars besök ställdes in fick möjlighet att på myndighetens bekostnad ringa till sina besökare för att informera dem om detta. I perioder fanns, utifrån barnperspektivet, viss möjlighet till okontrollerade besök. Därutöver kunde besök av bl.a. advokater och kontrollerade besök av anhöriga genomföras i andra besöksrum i verksamhetsområdet.

Anstalten Kalmar har två rum som kan användas vid besök av anhöriga. Under perioden den 10 december 2022–31 januari 2023 var dessa besöksrum belagda under 28 dagar. Under 2 dagar var båda besöksrummen belagda samtidigt. Under den nämnda perioden genomfördes 6 besök av barn med vuxen ledsagare och 15 besök av andra närstående. De intagna informerades om att det under den aktuella perioden inte var möjligt att ta emot besök av anhöriga, men att besök av barn med vuxen ledsagare skulle prioriteras och i möjligaste mån genomföras.

Häktet Kalmar har tre besöksrum, som under perioden den 10 december 2022–31 januari 2023 togs i anspråk för beläggning. Besök av barn genomfördes under den perioden i s.k. advokatrum.

Region Väst

Under den aktuella perioden använde alla utom tre verksamhetsställen inom regionen delar av antalet tillgängliga besöksrum för beläggning av intagna. Detta medförde inte att intagna under perioden i fråga nekades besök under normal besökstid. I anstalten Sagsjön fick dock besök av övernattande barn flyttas fram, eftersom besökslägenheten var belagd med två intagna.

Övriga besöksrum var endast belagda nattetid. Övrig tid vistades de intagna i verksamheten.

Region Syd

Varken anstalten Tygelsjö eller anstalten Ringsjön använde under den aktuella perioden besöksrum för beläggning av intagna. Dessa verksamhetsställen har inte heller vid något annat tillfälle använt besöksrum för beläggning av intagna.

I anstalten Ystad var besökslägenheten belagd hela perioden. Därutöver var ett av två besöksrum belagt cirka 25 procent av perioden, vilket begränsade

de intagnas möjligheter att ta emot besök. Ett besöksrum hålls alltid ledigt för tjänstebesök. Kompensatoriska åtgärder i form av utökade besöksstider i lediga besöksrum räddade situationen något.

I anstalten Kristianstad användes tre av anstaltens fyra besöksrum för beläggning. Det påverkade inte de intagnas möjlighet att ta emot besök.

Anstalten Fosie hade den 1 december–16 januari 2023 enbart ett, i stället för fyra, besöksrum öppet för intagna att ta emot besök i. Detta påverkade de intagnas möjlighet att ta emot besök på så sätt att de inte alltid kunde ta emot besök varje vecka. Besök kunde dock genomföras de flesta veckorna. Sedan den 16 januari 2023 har anstalten betydligt fler intagna som delar på fyra besöksrum, men besöksrummen är sällan helt bokade och vissa dagar är det inga besök alls.

2. Planerar myndigheten att ta besöksrum i anspråk för beläggning även framöver och i så fall i vilken utsträckning? Hur påverkar det Kriminalvårdens möjlighet att upprätthålla att en intagen ska få ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske enligt 7 kap. 1 § fängelselagen (2010:610) och 3 kap. 1 § häkteslagen (2010:611)?

Region Nord

I verksamhetsområde Saltvik kommer sex besöksrum även fortsättningsvis att vara belagda med häktade. Det finns i nuläget inte något slutdatum för den användningen. På grund av den ansträngda platssituationen kommer besöksrummen troligen att vara belagda under en längre tid. Detta bedöms dock inte påverka de intagnas möjlighet att ta emot besök.

Verksamhetsområde Umeå kommer inte att belägga fler besöksrum än tidigare. Eftersom det är svårt att förutse hur länge detta kan komma att fortgå, kommer det även framöver att finnas en viss påverkan på intagnas möjlighet att ta emot besök.

Verksamhetsområde Gävle planerar inte att belägga fler besöksrum. Beläggningen av besöksrum bedöms inte heller framöver påverka de intagnas möjlighet att ta emot besök.

Verksamhetsområde Luleå har utifrån den ansträngda platssituationen svårt att förutse om besöksrummen kommer att användas för beläggning. Däremot kommer besöksrummen under en tid att vara stängda för ombyggnation. De intagnas möjlighet att ta emot besök kommer därför även fortsättningsvis att vara påverkad i stor utsträckning. Intagna i anstalten Haparanda påverkas inte, eftersom den anstalten inte har för avsikt att belägga besöksrummen.

Verksamhetsområde Falun/Östersund/Gävle kommer att kunna ta emot besök utifrån de intagnas behov, om inget oförutsägbart händer.

Region Mitt

Besöksrum kommer även framöver att i perioder behöva tas i anspråk för beläggning av intagna. Regionen arbetar enligt prioriteringsordningen i den regionala överbeläggningsplanen för att så långt som möjligt inte behöva stänga besöksverksamheten utan i vart fall ha en något begränsad förmåga att ta emot besök vid samtliga verksamhetsområden. Beläggning av merparten av ett verksamhetsställes besöksrum ingår i överbeläggningsplanens plan C, som sker i sista hand och i dialog med regionchefen.

Region Stockholm

Sedan den 9 februari 2023 har alla besöksrum i häktet Huddinge använts för beläggning av intagna och några besök av anhöriga inte kunnat tas emot.

Även i anstalten Beateberg har besöksrummen, inklusive rummet för familjebesök, varit belagda sedan den 9 februari 2023. Besöksverksamheten har den 1 april 2023 återupptagits, vilket de intagna har informerats om.

I anstalten Norrtälje har det fram till den 9 februari 2023 genomförts kontrollerade besök. Under perioden den 9 februari–20 mars 2023 har besöksrum, inklusive sådana som är avsedda för kontrollerade besök, återigen tagits i anspråk för beläggning av intagna. Den 20 mars 2023 har ett okontrollerat besök kunnat genomföras. Sedan dess har fyra besöksrum återigen kunnat användas för besök. Halvdagsbesök har hela tiden kunnat genomföras i besökslägenheten, men eftersom lägenheten också har använts av intagna som varit placerade i besöksavdelningen har viss begränsning funnits.

Region Öst

Av anvisningar för hantering av beläggning i häkten och anstalter för region Öst framgår att regionen stänger besöksverksamheten först när alla andra möjligheter är uttömda.

Den 1 mars 2023 har verksamhetsområde Skänninge öppnat ett nytt hus, vilket innebär att anstaltens platskapacitet har ökat. Det har sedan dess inte planerats att på nytt stänga ned besöksverksamheten i verksamhetsområde Skänninge. I den pågående ombyggnationen av verksamhetsområdet planeras dessutom för ytterligare besöksrum. Detta för att kunna utöka besöksverksamheten i takt med det successivt ökade antalet intagna.

Kriminalvårdschefen för verksamhetsområde Kalmar beslutade den 23 februari 2023 att utgångspunkten fortsättningsvis ska vara att endast använda besöksrum för beläggning av intagna när inga besök är planerade. Intagna kommer därmed ha samma förutsättningar att ta emot besök som tidigare.

I häktet Växjö kan två av tre besöksrum användas för beläggning av intagna. Om så sker, genomförs besök i ett av besöksrummen och i det rum som används vid besök av bl.a. advokater.

I anstalten Västervik används vid behov en del av besöksrummen för beläggning av intagna. Eftersom de intagna dagtid vistas på avdelning, kan besök ändå genomföras.

Region Väst

Med undantag för besökslägenheten i anstalten Sagsjön planerar regionen att även framöver ta besöksrum i anspråk för beläggning av intagna.

Region Syd

Verksamhetsområde Tygelsjö ser ingen risk för att besöksrum i framtiden kommer behöva tas i anspråk för beläggning av intagna.

Region Syds överbeläggningsplan med reservplatser bygger på att besöksrum i anstalten Ystad även framöver kan komma att beläggas. Det kommer att begränsa möjligheten att upprätthålla att intagna ska få ta emot besök på samma sätt som framgår av svaret på fråga 1. Det är framför allt negativt från ett barnperspektiv.

Även anstalten Kristianstad avser att fortsätta nyttja besöksrum, men det kommer inte att påverka de intagnas möjlighet att ta emot besök.

Anstalten Fosie kommer i nuläget inte att ta mer än som mest två av fyra besöksrum i anspråk för beläggning. Det bedöms ge möjlighet till besök i samma omfattning som under den tidigare perioden, dvs. ungefär ett besök per vecka för varje intagen med besökstillstånd.

3. Vilka överväganden har Kriminalvården gjort gällande åtgärder för att minska eventuella skadeverkningar för intagna vars möjlighet att ta emot besök har begränsats?

Enligt 7 kap. 1 § fängelselagen och 3 kap. 1 § häkteslagen får en intagen ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske.

Med uttrycket ”lämpligen kan ske” avses praktiska förutsättningar för besöket, t.ex. med hänsyn till anstaltens rutiner och dess tillgång till personal och besöksrum. Vid prövningen bör beaktas att det är angeläget att barn ges möjlighet att besöka en förälder som är intagen, om det är förenligt med barnets bästa (se prop. 2009/10:135 s. 143).

En intagens rätt att ta emot besök utgör givetvis en betydelsefull del i dennes kontakt med omvärlden. Som framgår av Kriminalvårdens skrivelse den 8 december 2022, dnr 2022-19791, är utgångspunkten också att de intagnas rätt till besök ska tillgodoses även i ett mycket ansträngt läge och att det därför är särskilt angeläget att besök av närstående och framför allt närstående barn kan genomföras. Det finns dock ingen ovillkorlig rätt för en intagen att ta emot besök. En intagen får i stället ta emot besök först när det finns praktiska förutsättningar för det, t.ex. i form av tillgång till personal och besöksrum. Att besöksrum används för beläggning av intagna kan visserligen medföra att de praktiska förutsättningarna för att låta en intagen ta emot besök minskar. En intagen får dock även under sådana förhållanden ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske i enlighet med 7 kap. 1 § fängelselagen och 3 kap. 1 § häkteslagen.

Utöver besök har en intagen möjlighet till kontakt med omvärlden genom elektronisk kommunikation och försändelser (se 7 kap. 4–9 §§ fängelselagen och 3 kap. 4–9 §§ häkteslagen samt 7 kap. 9–13 och 19 §§ Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd [KVFS 2011:1] om fängelse och 3 kap. 9–10 och 15 §§ Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd [KVFS 2011:2] om häkte). När det tillfälligt saknas praktiska förutsättningar för besök bör intagna i större utsträckning kunna ges möjlighet till kontakt med omvärlden genom elektronisk kommunikation och försändelser, om förutsättningarna för det är uppfyllda. Ett antal verksamhetsställen har även framfört att deras målsättning har varit att kunna låta intagna genomföra fler och ibland längre videosamtal med framför allt sina barn. Detta har också i förekommande fall kunnat ske. Vid något verksamhetsställe har ytterligare telefonkort delats ut och i något fall har intagna beviljats permission till en barnrättsorganisations lokal för att där umgås med sina barn.

Rättsliga utgångspunkter

Som framgår av remissvaret är utgångspunkten i häktes- och fängelselagen att en intagen får ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske (se 3 kap. 1 § häkteslagen [2010:611] och 7 kap. 1 § fängelselagen [2010:610]).

Enligt förarbetena motiveras bestämmelserna av att en intagens kontakt med omvärlden genom besök är av stor betydelse såväl för att minska den isolering som ett frihetsberövande innebär som för att underlätta hans eller hennes möjlighet att knyta eller behålla kontakt med anhöriga och andra personer utanför anstalten. Med uttrycket ”lämpligen kan ske” avses praktiska förutsättningar för besöket, t.ex. med hänsyn till anstaltens rutiner och dess tillgång till personal och besöksrum. Det har särskilt framhållits att det vid prövningen bör beaktas att det är angeläget att barn ges möjlighet att besöka en förälder som är intagen, om det är förenligt med barnets bästa. (Se prop. 2009/10:135 s. 143.)

I 3 kap. 1–3 §§ häkteslagen och 7 kap. 1–3 §§ fängelselagen framgår när besök kan vägras i det enskilda fallet och att dessa kontakter med omvärlden kan förenas med vissa villkor. I det följande bortses dock från sådana situationer.

Varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet. Verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället under-

lättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas, och får inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av häktes- respektive fängelselagen eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. (Se 1 kap. 4–6 §§ häktes- och fängelselagen.)

Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) gäller som lag i Sverige. Enligt artikel 8 har var och en rätt till skydd för bl.a. sitt familjeliv.

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har betonat att besök är en väsentlig del av rätten till respekt för intagnas familjeliv och att det är viktigt att fängelsemyndigheter möjliggör för dem eller vid behov hjälper till att upprätthålla kontakten med sina nära anhöriga.²⁹

FN och Europarådet har antagit särskilda regler för behandlingen av frihetsberövade personer i häkte och fängelse (Nelson Mandela-reglerna respektive de europeiska fängelsereglerna). Som medlem av FN och Europarådet har Sverige medverkat vid antagandet av dessa dokument. I båda regelverken finns bestämmelser som kräver att varje frihetsberövad behandlas med respekt för sina mänskliga rättigheter och att de restriktioner som åläggs frihetsberövade ska vara så lite ingripande som möjligt och stå i proportion till det legitima syftet med åtgärderna.

Av Nelson Mandela-reglerna följer att intagna ska tillåtas att, under nödvändig övervakning, kommunicera med familj och vänner regelbundet ("at regular intervals") genom att bl.a. ta emot besök.³⁰

Enligt de europeiska fängelsereglerna ska de intagna tillåtas att kommunicera så ofta som möjligt per brev, telefon eller på annat sätt med sina familjer, andra personer och företrädare för organisationer i samhället samt ta emot besök av dessa personer. Besöksförhållandena ska vara sådana att de intagna kan upprätthålla och utveckla familjerelationer på ett så normalt sätt som möjligt och fängelsemyndigheterna ska hjälpa de intagna att upprätthålla adekvat kontakt med omvärlden samt erbjuda dem lämpligt socialt stöd för detta.³¹

I kommentaren till de europeiska fängelsereglerna anges att den nyss nämnda regleringen fastställer de skyldigheter som fängelsemyndigheterna har att se till att artikel 8 i Europakonventionen respekteras. Det inkluderar besök, som anges vara en särskilt viktig form av kommunikation. Begränsningar i det avseendet måste hållas till ett minimum samt vara i enlighet med lagen, ha ett legitimt syfte och vara proportionerliga.³²

Även om internationella standarder av detta slag inte är direkt 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. De har därmed också betydelse

²⁹ Se t.ex. Khoroshenko mot Ryssland [GC], nr. 41418/04, punkt 106, dom meddelad den 30 juni 2015.

³⁰ Se United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Nelson Mandela Rules), den 17 december 2015, A/RES/70/175, artikel 58.

³¹ Se Recommendation Rec(2006)2-rev of the Committee of Ministers to member States on the European Prison Rules, artikel 24.1, 24.2, 24.4 och 24.5.

³² Se Recommendation Rec(2006)2-rev of the Committee of Ministers to member States on the European Prison Rules, Commentary.

vid Kriminalvårdens utformning av riktlinjer och rutiner samt i myndighetens dagliga arbete.

Bedömning

Syftet med det här initiativet har varit att utreda i vilken utsträckning Kriminalvården till följd av den ansträngda platssituationen inom myndigheten belägger besöksrum och hur det har påverkat möjligheterna för de intagna att ta emot besök.

JO får ofta anmälningar om missförhållanden inom Kriminalvården som ytterst bottnar i det höga beläggningstrycket. Konsekvenser av den ansträngda beläggningssituationen inom myndigheten har uppmärksammats av JO vid flera tillfällen i perioder från millennieskiftet och framåt. Det har i samband med detta framgått att platssituationen även tidigare lett till att besöksrum har belagts, se t.ex. JO 2004/05 s. 134, dnr 2449-2003. JO uttalade då att det är särskilt olyckligt att besöksutrymmen tas i anspråk för inkvartering av intagna om deras möjligheter att ta emot besök därigenom försämras.

Under 2019 tog JO ett större grepp om beläggningssituationen genom en serie inspektioner. Detta resulterade i uttalanden från mig i april 2021, se JO 2021/22 s. 261, dnr O 19-2019. Redan då kunde jag konstatera att det förekom att myndigheten belade besöksrum och att det försämrade intagnas möjligheter att ta emot besök. I beslutet underströk jag att besök är ett centralt inslag i en human kriminalvård och att det inte är acceptabelt att överbeläggning eller bristande resurser leder till begränsningar i det avseendet. Jag uttalade också att det är av avgörande betydelse att Kriminalvården i samband med om- och nybyggnationer av häkten och anstalter planerar för och säkerställer att redan existerande liksom nyproducerade lokaler har tillräckligt med utrymmen för gemensamhetsvistelse och, i häktesverksamheten, isoleringsbrytande åtgärder. Vidare anförde jag följande:

Jag inser att det kan finnas ett behov av att tillfälligt placera intagna i andra utrymmen än normalceller i häkten vid en ansträngd beläggningssituation. Som jag redan nämnt måste i så fall dessa utrymmen uppfylla de krav som ställs i förordningen om utformningen av häkten och polisarrester. [...] Vidare bör Kriminalvården sträva efter att förse utrymmen som inte är normalceller med den ytterligare utrustning som anges i FARK Häkte³³, alltså det som där anges utöver den nyss nämnda förordningen. Jag vill understryka att även om det är möjligt att utrusta t.ex. besöksrum i enlighet med FARK Häkte bör intagna i princip inte inkvarteras i sådana utrymmen.

I tiden därefter har JO alltså återkommande fått enskilda klagomål främst från intagna om att Kriminalvården belägger besöksrum och att deras möjligheter att ta emot besök därigenom har begränsats. Som inledningsvis har framgått ökade antalet sådana anmälningar under 2022. JO har även i närtid mottagit klagomål om att olika verksamhetsställen temporärt har infört totalt besöksstopp för att belägga samtliga sina besöksrum, däribland dnr 2151-2024. I det fallet rörde det sig om anstalten Sagsjön som vidtagit en sådan åtgärd trots att

³³ Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd [KVFS 2011:2] om häkte, FARK Häkte.

platserna där nyligen kraftigt utökats, men jag valde att inte utreda klagomålen med hänvisning till den här pågående utredningen.

Inom ramen för min inspektionsverksamhet under senare år har det också ofta kommit fram att intagna inkvarteras i besöksrum. Det var fallet vid en inspektion i oktober 2022 av verksamheten vid den särskilda ungdomsavdelningen i anstalten Täby. Efter inspektionen framhöll jag att det inte är acceptabelt att beläggning av besöksrum medför begränsningar i intagnas möjligheter att ta emot besök och att det är angeläget att särskilt de unga kan ta emot besök mer regelbundet. (Se protokollet i dnr O 16-2022. Detsamma framgår av protokollen efter inspektioner av häktet respektive anstalten Luleå i november 2022, dnr O 20-2022 och O 21-2022.)

Visserligen finns det inte någon ovillkorlig rätt för intagna att ta emot besök, men som jag tidigare har lyft fram är det av stor betydelse för deras välbefinnande och ett avgörande inslag i en human kriminalvård, där utgångspunkten måste vara att intagna ska kunna upprätthålla och utveckla familjerelationer. Det är normalt också en central del i deras återanpassning i samhället och ägnat att motverka negativa följder av frihetsberövandet. I synnerhet för häktade utgör besök en viktig isoleringsbrytande åtgärd. För unga intagna är det, som jag alltså tidigare har understrukt, särskilt viktigt att regelbundet kunna ta emot besök och upprätthålla eller skapa sunda relationer med anhöriga. Och från ett barnrättsperspektiv är det angeläget att barn ges möjlighet att träffa en intagen förälder när det är förenligt med barnets bästa (se JO 2023 s. 215, dnr 7823-2022). Det är därför rimligt att myndigheten ser till att varje verksamhetsställe har praktiska förutsättningar genom t.ex. ändamålsenliga lokaler och tillgång till personal i tillräcklig utsträckning.

Den aktuella beläggningen är problematisk från fler aspekter. Åtgärden innebär dessutom ofta ytterligare försämring av tillvaron för de intagna som inkvarteras i sådana rum, bl.a. eftersom dessa sällan kan förses med all den utrustning som en cell normalt ska ha. Vid min inspektion av anstalten Ystad i mars 2023 framgick exempelvis att anstalten använde både besökslägenheten och ett besöksrum där för beläggning. Besöksrummet var inte utrustat i enlighet med Kriminalvårdens föreskrifter³⁴ och saknade bl.a. såväl skrivbord som tv-uttag. Jag uttalade att intagna enligt min uppfattning som utgångspunkt inte ska placeras i sådana utrymmen och, om det ändå görs, att rummen ska förses med den utrustning som anges i föreskrifterna (se protokollet i dnr 1562-2023).

Av remissvaret framgår att vissa besöksrum används för beläggning endast nattetid. Därmed kan intagna dagtid i och för sig ta emot besök där. Det är förstås positivt att ett verksamhetsställe på det sättet försöker att upprätthålla de intagnas möjligheter att ta emot besök. Nackdelen med den ordningen är emellertid att de som är placerade i besöksrummen inte har någon fast punkt, vilket kan vara särskilt påfrestande under ett frihetsberövande. Vid den nämnda inspektionen av anstalten Täby förekom en sådan situation: en ung intagen var avskild samt placerad i ett besöksrum men fick packa ihop och flytta ut samt

³⁴ 1 kap. 17 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd [KVFS 2011:1] om fängelse, FARK Fängelse.

sedan vistas i isoleringscellen när andra intagna skulle ta emot besök. Det är ovärdigt, som jag konstaterade i inspektionsprotokollet.

Utredningen i det här ärendet visar att flera av Kriminalvårdens verksamhetsställen har belagt besöksrum från åtminstone slutet av 2022 och att det fortfarande görs i stor utsträckning. Det är utifrån remissvaret svårt att riktigt förstå vad det är för underlag som myndigheten har haft som medger slutsatsen att ianspråktagandet av besöksrum vid vissa verksamhetsställen eller verksamhetsområden inte skulle ha påverkat intagnas möjligheter att ta emot besök. Det står i alla fall klart att beläggningen av sådana utrymmen har inverkat på många intagnas förutsättningar för detta. Det ligger inte i linje med syftet bakom den rättsliga regleringen i häktes- respektive fängelselagen som jag har redogjort för och inte heller de internationella rekommendationerna.

De uppgifter som Kriminalvården nu har lämnat talar tillsammans med det som framkommer i myndighetens kapacitetsrapport 2024–2033 (KV 2023-14991) och årsredovisningen 2023 för att situationen i stort inte kommer att förbättras i närtid. Detta är mycket bekymmersamt. Det kan i sammanhanget även noteras att myndigheten den 16 oktober 2023 beslutade att två tredjedelar av besöksrummen i anstalter av säkerhetsklass 1 och 2 ska användas för beläggning av intagna (se generaldirektörens beslut för platskapacitet på kort sikt, KV 2023-23402, och genomförandebeslut av direktören för frivård, häkte och anstalt om utökad platskapacitet på kort sikt – besöksrum m.m., KV 2023-23462). För egen del kan jag inte se saken på annat sätt än att detta både har inneburit och kommer att innebära ytterligare begränsningar i många intagnas möjligheter att ta emot besök.

Naturligtvis förstår jag att den mycket ansträngda beläggningssituationen medför svåra utmaningar för Kriminalvården och att myndigheten måste vidta en rad åtgärder för att kunna verkställa utdömda påföljder och bedriva häktesverksamhet. Även om det är min bestämda uppfattning att intagna egentligen inte ska inkvarteras i besöksrum inser jag vidare att det i dag kan finnas ett behov av att tillfälligt placera intagna i andra utrymmen än normalceller. Men i myndighetens uppgifter ingår också att upprätthålla besöksverksamheten. Med anledning av resonemanget i remissvaret om tillämpningen av regleringen i 3 kap. 1 § häkteslagen och 7 kap. 1 § fängelselagen vill jag anföra följande.

Kriminalvården tycks göra gällande att myndigheten upprätthåller dessa bestämmelser trots de gjorda inskränkningarna – som på sina håll måste betecknas som drastiska – eftersom en intagen får ta emot besök i den utsträckning som det under rådande förhållanden ”lämpligen kan ske”. Det finns enligt min mening en risk för att ett alltför långt drivet sådant synsätt kan urholka rätten till besök så att den till slut blir innehållslös. Uttrycket ”lämpligen kan ske” avser enligt förarbetena förvisso praktiska förutsättningar för besök, men som jag ser på saken tar de aktuella bestämmelserna i första hand sikte på rutiner samt tillgång till personal och besöksrum vid ett enskilt verksamhetsställe. Liksom en del andra bestämmelser i kriminalvårdslagstiftningen ger den aktuella regleringen på det sättet ett visst handlingsutrymme. Samtidigt utgår alltså lagstiftningen från att var och en av de intagna har rätt till kontakt med omvärlden genom besök och att det är av stor betydelse för den enskilde. Och det är Kriminalvårdens ansvar att i praktiken se till att regleringen upprätthålls. Sverige

förväntas också följa sina internationella åtaganden. När nu frihetsberövade personer ändå inkvarteras i besöksrum är det synnerligen viktigt att det inte blir en permanent lösning. Kriminalvården måste därför sträva efter att så snart som möjligt återgå till att använda besöksrummen till det de är avsedda för och att tillhandahålla tillräckligt med resurser för att den verksamheten ska fungera som lagstiftaren har tänkt.

Till dess att det fullt ut blir fallet finns det enligt min mening skäl för myndigheten att överväga kompensatoriska åtgärder för att minska de negativa effekterna. Det är positivt att Kriminalvården i remissvaret har pekat på att intagnas kontakter med omvärlden genom elektronisk kommunikation bör kunna utökas och att vissa verksamhetsställen har tagit sådana steg. De åtgärder som hittills har vidtagits framstår emellertid som relativt marginella. Jag kan notera att Kriminalvården under covid-19-pandemin inte tog ut någon avgift för inrikesamtal i myndighetens särskilda system för kontrollerat telefonerande för intagna (INTIK-systemet) och att avgiften för utrikesamtal halverades när de intagna inte fick ta emot besök eller genomföra permissioner (se JO 2020/21 s. 219, dnr O 12-2020). I den situation som på sina håll nu faktiskt råder, och med beaktande av de begränsade ekonomiska medel som intagna i häkte och anstalt normalt har, skulle det även kunna diskuteras om t.ex. storleken på avgifter för intagnas telefoni och porto framstår som rimlig. Med det sagt är jag givetvis medveten om att telefon- eller Skypesamtal och brev inte fullt ut kan ersätta värdet av fysiska besök.

Beläggningen av besöksrum har alltså ökat i takt med den alltmer ansträngda platssituationen, och utvecklingen ger anledning till oro. Det är mycket angeläget att Kriminalvården i samband med om- och nybyggnationer av häkten och anstalter planerar för och säkerställer att redan existerande liksom nyproducerade lokaler har tillräckligt med utrymmen för besöksverksamhet. Jag avser att följa utvecklingen på området.

Slutligen kan upplysas om att jag i ett annat beslut denna dag har uttalat mig om ett arrangemang i en anstalt där flera intagna samtidigt får ta emot besök i en sporthall (se mitt beslut i dnr 9212-2022).

Ärendet föredrogs av seniora rättssakkunniga Nathalie Stenmark. I beredningen deltog även byråchefen Catrine Björkman.

En dömd person har blivit kvar i häkte närmare ett år i väntan på plats i anstalt

(Dnr 2834-2023)

Beslutet i korthet: En intagen i häktet Sollentuna började att verkställa sitt fängelsestraff men blev trots det inte placerad på en gemensamhetsavdelning. Det fanns inte något beslut om avskildhet som kunde förklara detta. Enligt JO måste uppgifterna i ärendet förstås på så sätt att häktet inte agerat i överensstämmelse med häkteslagen. JO är kritisk till detta.

Den intagne blev därefter förflyttad till häktet Norrköping. Han var placerad där under nästan åtta månader. Inte heller där fick han regelmässigt vistas i

gemensamhet. JO noterar att häktet vidtagit flera åtgärder för att underlätta AA:s vistelse och att man försökt både att få honom omplacerad till ett s.k. gemensamhetshäkte och att skynda på processen med hans fortsatta verkställighet. JO anser att förhållandena likväl har varit helt oacceptabla och riktar mot denna bakgrund kritik mot Kriminalvården.

Först efter närmare ett år med verkställbart fängelsestraff blev AA placerad i anstalt. Detta har stått i flagrant strid med den absoluta tidsfristen i straff-tidslagen, och därför riktar JO allvarlig kritik mot myndigheten.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO i mars 2023 klagade AA på förhållandena för honom i häktet Norrköping. Han anförde i huvudsak följande.

Trots att han inte har restriktioner sitter han isolerad från att träffa andra 24 timmar om dygnet. Han kan inte se ut i samhället från cellen och den har inte någon toalett. Dessutom har han inte kunnat få besök på sex veckor eftersom det bor intagna i besöksrummen. Han har suttit häktad i elva månader och avtjänat fyra månader av sitt fängelsestraff. När han har bett om att bli förflyttad svarar häktet att man inte kan göra något. Tidigare var han placerad i häktet Sollentuna och blev flyttad 27 mil trots att han hade lovats en placering i Stockholmsregionen. Situationen i häktet Norrköping har lett till att han har fått sömnsvårigheter och börjat ta sömnmedicin. Han har bl.a. ADHD, autism, ångest, depression, PTSD [*posttraumatiskt stressyndrom, JO:s anm.*] och hjärtsjukdom.

Utredning

Inledningsvis hämtade en av JO:s medarbetare in muntliga upplysningar från häktet Norrköping. Vid telefonsamtalet framkom följande:

Anmälararen är placerad vid häktet men har inga restriktioner. Han väntar på anstaltsplacering. Häktet har ingen gemensamhetsavdelning. Anmälararen sitter i en vanlig cell och är inte avskild. Han går sedan den 6 april på gemensamma promenader men det har varit svårt att hitta en samsittare p.g.a. anmälararens personliga förhållanden. De har dock på anmälararens begäran flyttat honom till en cell där han har utsikt och kan titta på bilar.

Den 10 mars var häktet i kontakt med riksmottagningen i Kumla som uppgav att det är svårt att säga när det kommer finnas en plats åt anmälararen eftersom han står långt ner i kön. Anmälararen började verkställa den 30 november 2022 och har väntat på en plats sedan 6 december.

Därefter begärde JO att Kriminalvården skulle yttra sig över det som AA fört fram om att han inte vistas i gemensamhet trots att han inte hade några restriktioner och att han vid tidpunkten för anmälan hade avtjänat fyra månader av sitt straff i häkte. Dessutom skulle Kriminalvården besvara de frågor som framgår av myndighetens svar.

Kriminalvårdens remissvar

I sitt yttrande anförde Kriminalvården, rättsavdelningen vid huvudkontoret, genom rättschefen, följande:

Utredning

Utredning i ärendet har inhämtats från Kriminalvårdens region Öst och avdelningen för anstalt, häkte och frivård vid Kriminalvårdens huvudkontor. Uppgifter har vidare inhämtats från kriminalvårdsregistret, KVR, och från häktet Sollentuna genom sektionen för allmän klientjuridik vid rättsavdelningen. Utredningen och svaren på de frågor som JO har ställt till myndigheten redovisas under avsnittet *Svar på JO:s frågor och Kriminalvårdens bedömning*.

Rättslig reglering

Lagstiftning

Av 1 kap. 4 § häkteslagen (2010:611), HäL, framgår 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 § HäL framgår att verkställigheten ska utformas så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. I den utsträckning det är lämpligt och den intagne samtycker till det, ska åtgärder vidtas för att ge honom eller henne det stöd och den hjälp som behövs.

Av 1 kap. 6 § första stycket HäL följer att verkställigheten inte får 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.

Av 2 kap. 1 § HäL följer att en intagen har rätt att placeras i enrum. Två eller flera intagna får placeras i samma rum om det är nödvändigt av utrymmesskäl eller någon annan särskild anledning.

Av 2 kap. 5 § HäL följer att en intagen ska ges möjlighet att dagtid vistas tillsammans med andra intagna (gemensamhet), om inte den intagne är placerad i en annan förvaringslokal än i ett häkte och lokalförhållandena inte tillåter gemensamhet, det av säkerhetsskäl är nödvändigt att hålla den intagne avskild från andra intagna, eller det är nödvändigt för att genomföra en kroppsbesiktning.

Av 8 § strafftidslagen (2018:1251), StidL, följer bl.a. att om en dömd är häktad eller intagen i kriminalvårdsanstalt för verkställighet i ett annat mål när fängelsestraffet är verkställbart, ska verkställigheten påbörjas omedelbart där han eller hon förvaras. Om den dömde inte förvaras i kriminalvårdsanstalt när verkställigheten enligt första stycket påbörjas och inte heller samtidigt är häktad eller omhändertagen enligt 26 kap. 22 § eller 28 kap. 11 § brottsbalken i ett annat mål, ska han eller hon överföras till kriminalvårdsanstalt för fortsatt verkställighet.

Av 9 § StidL framgår att en dömd som ska överföras eller förpassas till kriminalvårdsanstalt för verkställighet av fängelsestraff får i anslutning till det tas in i häkte i avvaktan på anstaltsplacering, eller om det behövs med hänsyn till transportförhållandena.

Av 10 § StidL framgår att tiden i häkte med stöd av 9 § första stycket 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.

Av 1 kap. 7 § fängeslagen (2010:610), FäL, följer att det för en intagen som avtjänar fängelse i lägst fyra år ska, om det inte är uppenbart obehövt, beslutas om de särskilda villkor som av säkerhetsskäl är nödvändiga när det gäller bl.a. placering i anstalt.

Av 1 kap. 8 § FäL följer vidare att prövning av vilka särskilda villkor som ska gälla för verkställigheten enligt 7 § ska ske så snart verkställigheten påbörjas eller annars när det finns behov av det. Villkor ska omprövas när det finns anledning till det. Ett beslut om placering, permission, särskild

permission eller särskilda utslussningsåtgärder får inte meddelas i strid med de särskilda villkoren.

Kriminalvårdens interna styrande och stödjande dokument

I Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (2011:2) om häkte, FARK Häkte, finns följande allmänna råd för placering i häkte. En intagen som är häktad bör normalt placeras i det häkte som är beläget i eller nära den ort där rättsprocessen ska äga rum, om inte placering i annat häkte behövs av säkerhets- eller beläggningsskäl.

I det allmänna rådet till 2 kap. 1 § andra stycket HäL anges bl.a. att annan särskild anledning att placera två eller flera intagna i samma rum kan t.ex. avse fall då placering i enrum kan inverka negativt på den intagnes psykiska hälsa eller att intagna frivilligt vill placeras tillsammans. En förutsättning för sådan placering är att det är säkerhetsmässigt och praktiskt möjligt.

I det allmänna rådet till 2 kap. 5 § HäL anges bl.a. följande. När en intagen inte kan vistas i gemensamhet är det nödvändigt att utreda förutsättningarna för isoleringsbrytande åtgärder. Exempel på isoleringsbrytande åtgärder är restriktionsgrupp och samsittning. Med restriktionsgrupp avses att två eller flera intagna, med restriktioner avseende gemensam vistelse, vistas tillsammans i närvaro av kriminalvårdspersonal. Med samsittning avses att två intagna, med eller utan restriktioner, under viss tid dagtid vistas tillsammans i ett bostadsrum eller annat anvisat utrymme utan närvaro av personal.

I Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (2019:1) om inledande av verkställighet och straffrättsberäkning, FARK Strafftid, finns följande allmänna råd till 10 § StidL. Särskilda skäl för en längre tids placering i häkte kan finnas när det med hänsyn till ordning och säkerhet kan vara både tidskrävande och svårt att hitta en ändamålsenlig placering. Det kan avse t.ex. en dömd med ett stort skyddsbehov eller med kopplingar till den organiserade brottsligheten eller hög beläggning i anstalter i den säkerhetsklass eller med den programverksamhet som i det enskilda fallet anses lämplig. Prövningen av om det finns särskilda skäl ska göras efter en samlad bedömning av omständigheterna i varje enskilt fall.

Av Kriminalvårdens handbok om gemensamhet och avskildhet i häkte (2018:13) framgår bl.a. följande. För intagna som inte kan vistas i gemensamhet ska åtgärder för att bryta isolering vidtas i den utsträckning det lämpligen kan ske. Platsbrist kan leda till att en intagen under en viss period inte kan erbjudas vistelse på gemensamhetsavdelning. Den intagne ska då upplysas om varför det inte finns möjlighet till vistelse i gemensamhet eller placering på en gemensamhetsavdelning. Anledningen till att gemensamhet inte kunnat erbjudas ska dokumenteras i häktesplanen. Det är i dessa fall extra viktigt att häktet aktivt arbetar för att bryta den intagnes isolering, bl.a. genom förflyttning inom det egna häktet eller genom att arbeta för placering i annat häkte där en gemensamhetsplats finns till den intagne. Det är vidare viktigt att häktet bryter den intagnes isolering genom aktiviteter med andra intagna och personal för att motverka negativa följder av ensamvinstelsen. Häktet ska även vara uppmärksam på behov hos särskilt utsatta personer, som till exempel unga intagna. De isoleringsbrytande åtgärder som identifieras för den intagne ska dokumenteras i häktesplanen. Häktet ska vidare beakta helhetssituationen för den intagne och ge den intagne så generös tillgång som möjligt till radio, television och tidningar samt underlätta kontakt med bl.a. anhöriga. Personalen ska även vara särskilt uppmärksamma på om den intagne är i behov av kontakt med hälso- och sjukvårdspersonal och vara lyhörd för den intagnes behov av att prata med ledningen eller framföra klagomål.

I Kriminalvårdens anvisning för samsittning och restriktionsgrupp (2018:1) framgår bl.a. följande. En intagen har rätt att vistas tillsammans med andra häktade om denne vill, så kallad gemensamhet. Såväl åklagaren som Kriminalvården kan besluta om inskränkningar i den intagnes rätt till

gemensamhet. Om åklagaren inte gör några inskränkningar avseende den intagnes rätt till gemensamhet kan denne vistas med andra intagna som inte är belagda med restriktioner. Utöver denna prövning gör Kriminalvården alltid en egen bedömning av om gemensamhet utifrån säkerhet och lämplighet kan genomföras.

Svar på JO:s frågor och Kriminalvårdens bedömning

Svar på JO:s frågor

1. Hur länge har anmälares möjligheter till gemensamhet med andra intagna inskränkts utan att han har haft restriktioner?

AA var inledningsvis häktad med restriktioner och var från och med den 24 maj 2022 intagen på häktet Sollentuna. Hans restriktioner hävdades den 11 augusti 2022. Under tiden mellan den 17 augusti 2022 och den 2 september 2022 var AA inte intagen i häkte. Efter att AA den 2 september 2022 återkom till häktet Sollentuna placerades han den 7 september 2023 på gemensamhetsavdelning. Den 24 oktober 2022 placerades AA i avskildhet av säkerhetsskäl eftersom det uppstått en hotsituation. Besluten omprövades var tionde dag och AA har inte begärt omprövning av besluten. Den 28 november 2022 dömdes AA av Svea hovrätt till sju års fängelse och den 30 november 2022 började han verkställa det utdömda straffet. I samband med att AA den 29 december 2022 placerades i kö för placering i gemensamhet på annat häkte hävdades även avskildheten. Han placerades dock inte på gemensamhetsavdelning när avskildheten hävdades, eftersom säkerhetsskäl kvarstod. Några avskildhetsbeslut fattades emellertid inte under perioden mellan den 29 december 2022 och förflyttningen till häktet Norrköping. AA förflyttades den 11 februari 2023 till häktet Norrköping som inte har någon särskild gemensamhetsavdelning. Förflyttningen till ett annat häkte kan ha påverkats av platsbristen på häktena i Stockholmsområdet, där möjlighet till gemensamhet inte fanns. Det bör vidare påpekas att AA efter påbörjad verkställighet inte längre hade någon pågående rättsprocess som medförde att han skulle prioriteras för vistelse i Stockholmsområdet.

2. Vad har det vidtagits för åtgärder i syfte att anmälares ska få vistas i gemensamhet och för att bryta hans isolering?

Av utredningen framgår att AA inledningsvis har vistats på gemensamhetsavdelning på häktet Sollentuna och att han därefter har varit placerad i avskildhet. Under den tid som AA inte vistades i gemensamhet på häktet Sollentuna har vissa isoleringsbrytande åtgärder vidtagits, såsom deltagande i sportaktivitet och samtal med personal.

Efter flytten till häktet Norrköping har ledningen haft regelbundna kontakter med regionens häktessamordnare för att möjliggöra att AA placeras vid ett gemensamhetshäkte. En omplacering har dock inte bedömts vara möjlig mot bakgrund av den platssituation som råder, AA:s personliga förhållanden samt del av dennes brottslighet.

AA har på häktet Norrköping tid för promenad och träning tillsammans med andra intagna. Avseende hans personliga förhållanden finns dokumentation om att han under cirka en månads tid, av säkerhetsskäl, inte kunde erbjudas någon gemensam promenad. Detta då han i mars 2023 hade gjort sig ovän med en intagen i en promenadgrupp, därefter uttalat sig hotfullt angående en intagen i en annan promenadgrupp. På grund av detta fanns det då inte någon annan promenadgrupp att anvisa honom i. Det finns vidare ett flertal anteckningar från häktet om olämpliga uppträdanden och att han varit hotfull och aggressiv. Det finns bl.a. en anteckning om våld mot personal i samband med visitation av AA:s bostadsrum. I samband med detta protesterade AA, gjorde motstånd och bet även en anställd i handen samt orsakade rivmärken på dennes bakhuvud. Det finns även en anteck-

ning om olämpligt uppträdande i form av att han har kastat en tallrik mot personal.

I början av juli 2023 fattades det beslut om dubbelbeläggning för AA och han har sedan han ankom till häktet Norrköping delat bostadsrum med annan intagen vid uppemot tio tillfällen. Vid ett par tillfällen har placeringen fungerat bra men vid vissa tillfällen har det varit nödvändigt att avbryta denna. Det har skett både på anmälares begäran, på begäran av den andre intagne som han varit dubbelbelagd med och för att intagna har förflyttats. AA har även haft samsittning vid ett tillfälle med en annan intagen. Häktet Norrköping arbetar kontinuerligt med att försöka hitta en lämplig intagen för samsittning. Det är emellertid svårt bl.a. utifrån AA:s egna krav. Det har även varit svårt att hitta en annan intagen som godkänner samsittningen med AA.

AA har enbart velat bli placerad i Stockholmsområdet eftersom han där har närhet till sin familj. Den platsbrist som råder i Stockholmsområdet har medfört att placeringen av AA försvårats ytterligare. AA fick vid ett tillfälle möjlighet att placeras vid häktet Växjö, som har gemensamhetsavdelning, men han avböjde detta. AA har av häktet beviljats okontrollerade besök av sin dotter, sin fru, en ytterligare släkting, fem vänner och en ytterligare person. AA:s familj har varit på besök vid tre tillfällen; i april, juni och i juli. AA beviljas vidare kontinuerliga Skype-samtal med sin fru och sin dotter samt telefonsamtal till sin son. Han har vid flera tillfällen fått besök av representanter från civilorganisationer och besöker häktets bibliotek en gång per vecka.

3. Vilka hänsyn har tagits till anmälares personliga förutsättningar och hans psykiska mående?

Utöver vad som delvis framgår av svaret på föregående fråga har AA önskat få ett bostadsrum med utsikt mot gatan för att kunna studera bilar, något som häktet har tillmötesgått. Han har även haft kontakter med häktets sjukvård och har regelbundet enskilda samtal med kriminalvårdspersonal om bl.a. hans psykiska mående.

4. Hur ser prognosen ut för anmälares förflyttning till anstalt?

Efter att AA den 30 november 2022 påbörjat verkställigheten av sitt fängelsestraff skickade häktet Sollentuna ett underlag om placering till Kriminalvårdens placeringssektion för beslut om placering. Underlaget sändes till Placeringssektionen den 2 december 2022 och den 6 december 2022 fattades beslut om att AA skulle vara placerad vid anstalten Kumla för att där genomgå fördjupad villkorsutredning inför beslut om särskilda villkor. Anstalten skulle, enligt beslutet, meddela häktet när plats kunde anvisas.

Efter att AA skrevs in vid häktet Norrköping har häktet regelbundet varit i kontakt med anstalten Kumla för att påskynda processen. I maj 2023 fick häktet besked från anstalten att AA skulle utredas via videolänk och att han därmed inte skulle förflyttas till anstalten. Den 28 juli 2023 var utredningen om särskilda villkor färdigställd och samma dag skickades ett underlag för beslut om initialplacering till Placeringssektionen. Den 31 juli 2023 beslutades att AA ska placeras vid anstalten Salberga samt att beräknad förflyttning var den 8 oktober 2023. AA begärde dock omprövning av beslutet eftersom han önskade en placering i Stockholmsområdet. Placeringssektionen fastställde vid omprövning den 17 augusti 2023 det tidigare beslutet om placering. AA överklagade beslutet till förvaltningsrätt som inte ändrade placeringsbeslutet. Den 31 augusti 2023 fick häktet besked av Placeringssektionen att AA beräknade förflyttning till anstalten Salberga hade ändrats till den 2 november 2023. AA vistas således alltjämt i häkte.

5. Vilka överväganden gör Kriminalvården innan en intagen utan restriktioner, och där inga andra skäl för avskildhet föreligger, placeras utan möjlighet att vistas i gemensamhet?

Kriminalvården befinner sig i ett läge som präglas av svår platsbrist på anstalter och häkten i samtliga säkerhetsklasser, vilket har en stor påverkan på den verksamhet som myndigheten bedriver och på det klientnära arbetet. I de flesta fall uppstår situationen att en intagen, trots avsaknad av restriktioner, inte kan beredas plats i gemensamhet p.g.a. lokalmässiga förhållanden vid den befintliga placeringen. Det är således oftast inte fråga om en aktiv placering under sådana förhållanden. Oaktat om avsaknaden av gemensamhet uppkommer under en befintlig placering eller fortgår efter en förflyttning görs inte några särskilda överväganden inför placeringen; myndigheten fattar inte heller något beslut i samband med förflyttning mellan häkten. Däremot vidtar Kriminalvården en rad åtgärder när en situation av sådan karaktär uppstår. Förflyttning inom häktet ska övervägas om så är möjligt och förflyttning till annat häkte ska övervägas om förhållandena medger det. Utöver platssituationen måste Kriminalvården beakta aspekter kopplade till säkerhet och konstellationsproblematik vid bedömning av möjlighet till plats på gemensamhetsavdelning. Myndighetens verksamhetsställen arbetar för att minska den isolering som frihetsberövandet med nödvändighet innebär. Så sker genom att erbjuda vistelse i gemensamhet i den utsträckning det är möjligt, gemensam promenad, samsittning och vistelse med personal, när bl.a. säkerhetsmässiga aspekter tillåter. Dessa åtgärder erbjuds både de som är häktade utan restriktioner och de som verkställer straff i avvaktan på anstaltsplacering. För att exempelvis möjliggöra uppföljning ska Kriminalvårdens personal dokumentera vidtagna åtgärder i klientens journal.

6. Hur följs en sådan planering upp? Omplaceras den intagne till en plats med möjlighet till vistelse i gemensamhet när en sådan blir ledig?

Det verksamhetsställe som den häktade eller dömda är placerad på utreder kontinuerligt om möjlighet finns för annan placering inom verksamhetsstället eller på annat häkte med bättre möjlighet till vistelse i gemensamhet. Därtill genomförs nationella platssamordningsmöten tre gånger per vecka där man följer upp olika placeringar, däribland klienter som verkställer straff i häkte. Vid möten arbetar deltagarna med att lösa eventuella behov som framkommer avseende klienterna.

Kriminalvårdens bedömning

Utredningen har visat att AA, efter att hans restriktioner hävdades, inledningsvis vistades på gemensamhetsavdelning. Denna vistelse avbröts emellertid i och med att han av säkerhetsskäl placerades i avskildhet och återupptogs inte i samband med att avskildheten hävdades. Inte heller under den tid som AA har verkställt sitt straff har han vistats på gemensamhetsavdelning. Att så har varit fallet är ett resultat av myndighetens svåra platsbrist. Av utredningen framgår emellertid att både häktet Sollentuna och häktet Norrköping har arbetat för att bryta AA:s isolering. Häktet Norrköping har även arbetat för AA:s förflyttning till både anstalt och gemensamhetsavdelning vid annat häkte. Det har således inte framkommit annat än att häktet Norrköping har arbetat för att göra AA:s verkställighetstid så bra som möjligt utifrån både de rådande verksamhetsmässiga förutsättningarna och AA:s personliga förhållanden. Det bör vidare framhållas att varken häktet Norrköping eller häktet Sollentuna kunnat påverka de övergripande omständigheter som har orsakat AA:s situation.

Det har även framkommit att AA har varit intagen i häkte under den tid han verkställt straff och att denna långt överstiger 30 dagar, vilket Kriminalvården givetvis beklagar. Den svåra platsbristen inom myndigheten har medfört att häktade intagna som, likt AA, dömts för allvarlig brottslighet

kvarblir i häkte i längre utsträckning än vad som är önskvärt. För dessa klienter finns det hos myndigheten ett ständigt fokus på att placera de intagna i anstalt så snart som möjligt. Den ansträngda beläggningssituationen leder emellertid till svårigheter i detta arbete. Något som ytterligare drabbar intagna som, liksom AA, är dömda till längre fängelsestraff för allvarlig brottslighet är den särskilt svåra situation som har uppstått vid placering på anstalten Kumlas Riksmottagning, dit många intagna behöver vänta förhållandevis lång tid för att få komma på utredning.

För att komma till rätta med problematiken genomförde myndigheten en ändring av Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (2011:1) om fängelse under våren 2021. Ändringen har lett till att det, i de fall det ändå finns tillräckligt underlag avseende klienten för att besluta om särskilda villkor, finns möjlighet att undanta klienter från att utredas vid Riksmottagningen. Svårigheter med väntetider kvarstår emellertid trots föreskriftsändringen, särskilt i sådana ärenden där utredning kräver särskild kompetens. Under 2022 har det i flera regioner inrättats mobila team för att möjliggöra för vissa klienter att genomgå fördjupade villkorsutredningar på annan anstalt i säkerhetsklass 1. Trots dessa åtgärder för att avlasta Riksmottagningen är det alltjämt en lång väntetid för placering vid denna. Det pågår dock ett aktivt arbete inom Kriminalvården med att komma till rätta med flera aspekter av den problematik som AA:s fall illustrerar.

Innan Kriminalvården hade yttrat sig kom AA in med ytterligare uppgifter om förhållandena för honom i häktet Norrköping. Den skrivelsen begärde JO inte att myndigheten skulle yttra sig över. När Kriminalvårdens remissvar kom in fick AA tillfälle att kommentera det, men han hördes inte av.

När detta beslut skulle slutföras tog JO in en uppgift från Kriminalvården om att AA förflyttades till anstalt den 6 oktober 2023 och att han fram till dess hade varit intagen i häktet Norrköping.

I ett beslut den 17 juni 2024 anförde *JO Katarina Pahlsson* följande:

Bedömning

Kriminalvården har i sitt remissvar utförligt redogjort för den rättsliga reglering som har betydelse i ärendet. Jag återkommer till den i mina fortsatta överväganden.

Allmänt om rätten till gemensamhet

Av häkteslagen följer att en häktad som huvudregel ska ges möjlighet att dagtid vistas tillsammans med andra intagna (gemensamhet). Det anses förutsätta vistelse med flera andra intagna. JO har uttalat sig om denna rätt i många beslut.

Således har JO framhållit att det inte är acceptabelt att möjligheten till gemensamhetsvistelse inskränks på grund av bristande resurser och att det är djupt otillfredsställande att en intagen av organisatoriska eller andra skäl som den intagne inte kan påverka inte ges möjlighet att vistas i gemensamhet (se t.ex. JO 2006/07 s. 139, dnr 2273-2005 och JO 2018/19 s. 146, dnr 5969-2015). I det sistnämnda beslutet uttalade JO också att det inte finns lagstöd för att hålla en intagen avskild på grund av faktiska förhållanden och praktiska förutsättningar. JO anförde vidare att en faktisk ensamvistelse innebär att den intagne vistas under motsvarande grad av isolering som råder för de intagna som har restriktioner. Skillnaden är att en intagen som befinner sig i en faktisk ensam-

vistelse inte har någon möjlighet att få Kriminalvårdens åtgärder prövade av domstol.

I ett principiellt beslut om generella förhållanden i häkten riktade JO mycket allvarlig kritik mot Kriminalvården, bl.a. för fortsatta brister när det gäller att tillgodose de intagnas rätt till gemensamhet (se JO 2020/21 s. 164, dnr O 7-2018).

Faktisk ensamvistelse i häktet Sollentuna

Av utredningen framgår att AA, efter att hans restriktioner hade hävts, vistades på en gemensamhetsavdelning i häktet Sollentuna. Som jag tolkar Kriminalvårdens remissvar gällde detta inte under en kort period i augusti och en sådan i september 2022. Efter att AA därefter under ungefär två månader hade varit placerad i avskildhet på grund av säkerhetsskäl hävdades avskildheten. Enligt Kriminalvården var han dock därefter, under perioden den 29 december 2022–11 februari 2023, inte placerad på en gemensamhetsavdelning. Kriminalvården har uppgett att det berodde på att säkerhetsskålen kvarstod. Häktet fattade emellertid inte något beslut om avskildhet.

Kriminalvårdens uppgifter om förhållandena för AA från den 29 december 2022 till dess att han förflyttades till häktet Norrköping i februari året därpå är motsägelsefulla och svåra att förstå. Jag uppfattar det dock som att AA under de sex veckorna inte vistades i gemensamhet. Om det berodde på att det var nödvändigt av säkerhetsskäl borde häktet naturligtvis ha fattat beslut om placering i avskildhet i enlighet med 2 kap. 5 § häkteslagen (2010:611). I annat fall skulle häktet ha sett till att AA fick vistas i gemensamhet med andra intagna. Hur det än förhöll sig kan jag inte tolka remissvaret på annat sätt än att häktet Sollentuna inte agerat på ett sätt som står i överensstämmelse med häkteslagen. Jag är kritisk till detta.

Kritik för lång tid utan lagstadgad gemensamhet med andra

Den 11 februari 2023 förflyttades alltså AA till häktet Norrköping och var kvar där till den 6 oktober 2023. Eftersom detta häkte inte har någon gemensamhetsavdelning kunde han inte regelmässigt vistas i gemensamhet med andra under nästan åtta månader.

Enligt remissvaret har AA under vistelsen i häktet Norrköping periodvis delat bostadsrum med en annan intagen, haft tid för promenad och träning tillsammans med andra samt vid något tillfälle haft samsittning. Kriminalvården har vidare beskrivit att AA fått besök av representanter från civilorganisationer, att han regelbundet besökt häktets bibliotek och att han haft såväl telefonkontakt med som besök av sina anhöriga.

I ett beslut den 29 februari 2024, dnr 7437-2022, har jag redogjort för den grundläggande regleringen om intagnas rätt till gemensamhet. Jag konstaterade i det sammanhanget bl.a. att rätten till gemensamhet är något som tillkommer varje intagen, så länge det inte finns ett beslut som i det enskilda fallet medför ett undantag därifrån. Att häktet Norrköping har gjort olika insatser för att AA inte skulle bli helt isolerad har naturligtvis varit bra. Jag noterar också att han haft en hel del kontakter med anhöriga. Men det är tydligt att AA inte fått vistas

i gemensamhet med andra intagna i den utsträckning som gäller för den som varken har restriktioner eller är placerad i avskildhet. Det är helt oacceptabelt.

Kriminalvården har redogjort för att häktet Norrköping haft regelbunden och tät kontakt med regionens häktessamordnare för att AA skulle kunna placeras vid ett gemensamhetskäkte. Vidare har häktet försökt skynda på processen för fördjupad villkorsutredning inför beslut om särskilda villkor. Mitt intryck är att den djupt otillfredsställande situation som AA hamnat i delvis har berott på förhållanden som häktet inte råder över. Oavsett detta förtjänar Kriminalvården kritik för att inte ha tillgodosett AA:s rätt till gemensamhet.

Allvarlig kritik för den långa väntan på anstaltsplats m.m.

Det är utrett att AA började verkställa sitt fängelsestraff den 30 november 2022 och att han förflyttades till anstalt först den 6 oktober 2023. Det innebär att AA fick vistas i häkte under drygt tio månader i väntan på en anstaltsplats. Som Kriminalvården har redogjort för får den tid som en person som är dömd till fängelse och är intagen i häkte i avvaktan på anstaltsplacering inte överstiga 30 dagar, se 9 och 10 §§ strafftidslagen (2018:1251). AA:s utdragna vistelse i häktet strider alltså flagrant mot strafftidslagen. Kriminalvården förtjänar allvarlig kritik för detta.

Att intagna med verkställbara fängelsestraff blir kvar i häkte som en konsekvens av en ansträngd platssituation har uppmärksamats av JO i tidigare ärenden om överbeläggning inom Kriminalvården (se bl.a. JO 2001/02 s. 155 dnr 801-2001 och 2004/05 s. 134, dnr 2449-2003). JO har även under de senaste åren uttalat kritik mot Kriminalvården för liknande förhållanden (se bl.a. JO 2019/20 s. 216, dnr 5138-2017 och JO:s beslut den 3 oktober 2019, dnr 68-2019).

Väntetiderna för placering i riksmottagningen vid anstalten Kumla har också varit föremål för granskning under senare tid (se bl.a. mitt beslut i JO 2022/23 s. 158, dnr 7654-2020). Under 2022 granskade jag i ett särskilt initiativärende hur fristerna i strafftidslagen upprätthålls inom Kriminalvårdens verksamhet och hur väntetiderna såg ut för placering i riksmottagningen. Det framgick då att myndigheten hade vidtagit ett flertal åtgärder för att komma till rätta med problematiken och för att minska köerna, men i flera fall upprätthölls likväl inte fristerna i strafftidslagen. Jag ansåg att det var synnerligen allvarligt. (Se JO 2023 s. 166, dnr 1716-2022.) Även i yttrandet i det nu aktuella ärendet har Kriminalvården beskrivit vad som gjorts för att avlasta riksmottagningen. Dessvärre kan jag konstatera att problemen ännu inte är avhjälpta.

Som en uppföljning av beslutet om strafftidslagens tillämpning inledde jag i juni 2023 en utredning om väntetider för färdigställande av fördjupade villkorsutredningar inför beslut om särskilda villkor (dnr 4837-2023). Kriminalvården har gett in sitt remissvar i detta initiativärende och det är klart för att avgöras.

Med anledning av AA:s uppgift om att besöksrum i häktet Norrköping används som bostadsrum för intagna vill jag slutligen nämna att jag har kartlagt bl.a. i vilken utsträckning det sker och hur det påverkar de intagnas möjligheter att ta emot besök. I mitt beslut den 7 maj 2024 kunde jag konstatera att Kriminalvården använder fler och fler besöksrum som bostadsrum och att utvecklingen ger anledning till oro (dnr 1037-2023).

Avslutning

Det här ärendet illustrerar på ett tydligt sätt vilka konsekvenser den ansträngda beläggningssituationen inom Kriminalvården får. Som framgått är det ännu ett exempel på att myndigheten inte förmår att upprätthålla vare sig den grundläggande rätten till gemensamhet eller den absoluta fristen i strafftidslagen för frihetsberövade fängelsedömda personer. Det är allvarligt. Jag kommer att fortsätta följa utvecklingen.

Ärendet handlades av seniora ämnessakkunniga Moa Skerfving. I beredningen deltog även byråchefen Johan Thorblad.

Intagna får vänta orimligt länge på Kriminalvårdens fördjupade villkorsutredningar

(Dnr 4837-2023)

Beslutet i korthet: I det här ärendet har JO granskat handläggningstiderna för s.k. fördjupade villkorsutredningar och angränsande frågor. En sådan utredning ska en intagen normalt genomgå om verkställigheten av hans eller hennes fängelsestraff ska förenas med särskilda villkor som av säkerhetsskäl är nödvändiga för bl.a. placering i anstalt och permission.

Den kartläggning som Kriminalvården efter JO:s initiativ har låtit göra visar att handläggningarna ofta drar ut på tiden och att en stor del av utredningstiden består av enbart väntan. Detta innebär bl.a. att prövningen av villkoren inte äger rum så snart verkställigheten påbörjas, vilket strider mot fängelselagen. Dessutom blir inte sällan de berörda intagna kvar i häkte i avvaktan på rätt anstaltsplats, och JO konstaterar att också det strider mot tvingande lag. Hon tar upp en del av de negativa konsekvenser som förhållandena får för de intagna.

Trots Kriminalvårdens insatser är det enligt JO uppenbart att problemet med långa handläggningstider långt ifrån är löst. Hon anser att det som har framkommit i granskningen är synnerligen allvarligt och finner anledning att fortsätta följa frågorna.

I ett beslut den 26 juni 2024 anförde *JO Katarina Pålsson* följande:

Bakgrund och initiativ

För intagna som avtjänar fängelse i lägst fyra år ska Kriminalvården som huvudregel besluta om de särskilda villkor som av säkerhetsskäl är nödvändiga för bl.a. placering i anstalt och permission. Den prövningen ska ske så snart verkställigheten påbörjas eller annars när det finns behov av det (se 1 kap. 7 och 8 §§ fängelselagen [2010:610]). Kriminalvården har inrättat en ordning som innebär att myndigheten inför ett beslut om särskilda villkor får placera en intagen i anstalt för s.k. fördjupad villkorsutredning. Med det avses särskilda åtgärder som syftar till att bedöma och fastställa den intagnes individuella risk- och behovsprofil (se 2 kap. 4 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd

[KVFS 2011:1] om fängelse, FARK Fängelse, samt allmänna råd till bestämmelsen).

JO får återkommande anmälningar med uppgifter om att intagna som har dömts till fängelse och där verkställigheten ska förenas med s.k. särskilda villkor får vänta mycket länge på att deras fördjupade villkorsutredningar kommer igång.

Utöver dessa väntetider sägs också att själva handläggningstiderna är långa. En anmälare anförde t.ex. att genomsnittstiden för att en utredning ska bli klar i anstalten Kumla var sju till nio månader i stället för sex till åtta veckor, som det är meningen (dnr 1450-2023). Liknande påståenden fördes fram vid mina inspektioner av häktet Göteborg i september 2022 och anstalten Kumla i februari 2023 (dnr 6818-2022 och O 6-2023). I ett klagomålsärende framkom att en intagen i anstalten Hinseberg hade väntat cirka ett år från det att hon började avtjäna sitt fängelsestraff tills de särskilda villkoren fastställdes (dnr 4391-2023).

Med anledning av dessa uppgifter beslutade jag i juni 2023 att inom ramen för ett särskilt ärende granska handläggningstiderna för fördjupade villkorsutredningar och angränsande frågor. Initiativet har handlagts i det här ärendet.

Utredning

JO uppmanade Kriminalvården att redogöra för handläggningstiderna³⁵ för fördjupade villkorsutredningar och beslut om särskilda villkor under perioden den 1 juli 2022–30 juni 2023 samt hur myndighetens handläggning förhåller sig till den rättsliga regleringen. Kriminalvården ombads att redovisa vilken del av handläggningstiderna som avsåg verkställighet av fängelsestraff i häkte respektive anstalt. Av redogörelsen skulle det framgå om tiderna skiljde sig åt för manliga och kvinnliga intagna – och i så fall på vilket sätt samt anledningen till detta. Därutöver skulle Kriminalvården beskriva vilka konsekvenser handläggningstiderna får för de intagna, bl.a. i fråga om vilken övervakning och kontroll de underkastas under utredningstiden. Myndigheten anmodades vidare att ange vilka åtgärder som vidtas för att effektivisera arbetet och om några kompensatoriska insatser görs för de intagna som berörs.

I sitt yttrande i oktober 2023 anförde Kriminalvården, genom den ställföreträdande rättschefen, i huvudsak följande:

Kriminalvården har hämtat in uppgifter från avdelningen för anstalt, häkte och frivård, myndighetsledningens kansli och Kriminalvårdens region Mitt.

Rättslig reglering

Verkställighetens mål och utformning

Enligt 1 kap. 4 § fängeslagen (2010:610), FäL, 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 § FäL framgår bl.a. att verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. Verkställigheten ska, i den utsträckning

³⁵ Med handläggningstider avses här tiden från det att fängelsestraffen blev verkställbara till dess beslut om särskilda villkor hade fattats.

det är möjligt utan att kravet på samhällsskydd eftersätts, särskilt inriktas på åtgärder som är ägnade att förebygga återfall i brott. För varje intagen ska det upprättas en individuellt utformad verkställighetsplan.

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.

Av 1 kap. 30 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, FARK Fängelse, framgår bl.a. att för en intagen som placerats i anstalt för fördjupad villkorsutredning enligt 2 kap. 4 § ska verkställighetsplanen fastställas inom 60 dagar från inskrivning.

Särskilda villkor för långtidsdömda

Av 1 kap. 7 § FäL framgår att för en intagen som avtjänar fängelse i lägst fyra år ska det, om det inte är uppenbart obehövt, beslutas om de särskilda villkor som av säkerhetsskäl är nödvändiga när det gäller

1. placering i anstalt,
2. vistelse utanför anstalt enligt 10 kap. 1 och 2 §§, och
3. särskilda utslussningsåtgärder enligt 11 kap. 1 §.

Om det finns särskilda skäl ska villkor enligt första stycket också beslutas för en intagen som har dömts till fängelse i lägst två år.

Av 1 kap. 8 § FäL framgår att prövning av vilka särskilda villkor som ska gälla för verkställigheten enligt 7 § ska ske så snart verkställigheten påbörjas eller annars när det finns behov av det. Villkoren ska omprövas när det finns anledning till det. Ett beslut om placering, permission, särskild permission eller särskilda utslussningsåtgärder får inte meddelas i strid med de särskilda villkoren.

I de allmänna råden till 1 kap. 7 § första stycket FäL i FARK Fängelse anges följande. Möjligheten att avstå från att besluta om särskilda villkor när det är uppenbart obehövt bör användas restriktivt. Beslut om särskilda villkor kan anses uppenbart obehövt t.ex. när den återstående verkställighetstiden understiger ett år. I vissa fall kan det också vara uppenbart obehövt att besluta om särskilda villkor för en intagen som inte varit frihetsberövad i direkt anslutning till att verkställigheten inleddes. Om en sådan intagen tidigare har dömts till fängelse, är medlem i eller har annan koppling till ett kriminellt nätverk eller grov organiserad brottslighet eller är dömd för våldsbrott, finns dock normalt behov av särskilda villkor. I beslutet om särskilda villkor anges normalt i vilka anstalter eller avdelningar den intagne får placeras och när omplacering till anstalt eller avdelning med lägre grad av övervakning och kontroll får beviljas, om och när permission får beviljas och om och när särskilda utslussningsåtgärder får beviljas.

I de allmänna råden till 1 kap. 7 § andra stycket FäL i FARK Fängelse anges följande. Särskilda skäl att besluta om särskilda villkor för en intagen som har dömts till fängelse i lägst två år kan vara t.ex. att den intagne är medlem i eller har annan koppling till ett kriminellt nätverk eller grov organiserad brottslighet, att den intagne var under 21 år när brottet begicks och är dömd för upprepad våldsbrottslighet eller att den intagne under tidigare verkställighet har gjort sig skyldig till allvarlig misskötsamhet. Ytterligare exempel kan vara att det bedöms finnas hög risk för rymning, fritagning eller för att den intagne gör sig skyldig till allvarlig brottslighet i anstalt.

Av 2 kap. 4 § FARK Fängelse framgår att en intagen som ska meddelas särskilda villkor för verkställigheten enligt 1 kap. 7 § FäL får inför beslutet, eller inför omprövning av beslut, placeras i anstalt för fördjupad villkorsutredning, om behov av en sådan utredning finns.

I de allmänna råden till den bestämmelsen anges följande. Med fördjupad villkorsutredning avses särskilda åtgärder som syftar till att bedöma och fastställa den intagnes individuella risk- och behovsprofil, exempelvis psykologutredning. Behov av en fördjupad villkorsutredning föreligger om det saknas tillräckligt underlag avseende den intagne inför prövningen av vilka särskilda villkor som av säkerhetsskäl är nödvändiga för verkställigheten. Ett sådant behov föreligger normalt för en intagen som

- är dömd för sexualbrott eller våldsbrott,
- har koppling till ett kriminellt nätverk eller organiserad brottslighet,
- är under 21 år,
- har en strafftid om 6 år eller mer, eller
- har återfallit i allvarlig eller omfattande brottslighet.

För en intagen som är dömd till utvisning föreligger normalt inte ett behov av fördjupad villkorsutredning.

I avsnitt 7.1 i Kriminalvårdens handbok för särskilda villkor, fördjupad villkorsutredning samt yttrande vid ansökan om omvandling av fängelse på livstid (2022:1) anges följande om tiden för prövning av särskilda villkor enligt 1 kap. 8 § FåL. Att ett beslut om särskilda villkor ska meddelas så snart verkställigheten påbörjas innebär att den utredning som ska ligga till grund för beslutet måste göras med viss skyndsamhet. Ett ärende om särskilda villkor som ska initieras av anstalt i enlighet med avsnitt 4.2–4.4 ska därför initieras till placeringssektionen så snart som möjligt. En fördjupad villkorsutredning bör om möjligt sammanställas inom sex veckor efter att den intagne ankommit till aktuell anstalt. Placeringssektionen bör fatta beslut om fullständiga särskilda villkor inom två månader efter det tillfälliga beslutet om särskilda villkor avseende säkerhetsnivå.

Strafftidslagen

Av 8 § strafftidslagen (2018:1251) framgår bl.a. följande. Om en dömd är häktad när fängelsestraffet är verkställbart, ska verkställigheten påbörjas omedelbart där han eller hon förvaras. Om den dömde inte förvaras i kriminalvårdsanstalt när verkställigheten enligt första stycket påbörjas, ska han eller hon överföras till kriminalvårdsanstalt för fortsatt verkställighet.

Enligt 9 § första stycket strafftidslagen får en dömd som ska överföras eller förpassas till kriminalvårdsanstalt för verkställighet av fängelsestraff i anslutning till det tas in i häkte

1. i avvaktan på anstaltsplacering, eller
2. om det behövs med hänsyn till transportförhållandena.

Enligt 10 § första stycket strafftidslagen får tiden i häkte med stöd av 9 § första stycket inte 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.

Allmänt om genomförandet av fördjupade villkorsutredningar

För intagna som ska genomgå en fördjupad villkorsutredning beslutar Kriminalvårdens placeringssektion om placering i en anstalt där sådan utredning kan genomföras. Den fördjupade villkorsutredningen kan antingen utföras vid riksmottagningen eller av ett regionalt utredningsteam.

Riksmottagningen genomför fördjupade villkorsutredningar i anstalten Kumla för män och i anstalten Hinseberg för kvinnor. Det finns 11 platser för kvinnor i anstalten Hinseberg och 116 platser för män i anstalten Kumla. De regionala utredningsteamerna genomför utredningar för män i den anstalt där den intagne är inskriven, vilket alltid är i säkerhetsklass 1. Vid riksmottagningen finns särskilda resurser bestående av både utredare och psyko-

loger. Inom de regionala utredningsteamerna har psykologer ett särskilt uppdrag att genomföra utredningar.

Efter att en fördjupad villkorsutredning blivit klar fattar placeringssektionen ett beslut om särskilda villkor eller, i brådskande fall, ett tillfälligt beslut om särskilda villkor avseende främst placering i säkerhetsnivå. Därefter ska aktuell anstalt upprätta ett planeringsunderlag, varefter placeringssektionen beslutar om placering i lämplig anstalt. Placeringssektionen fattar, i förekommande fall, vid ett senare tillfälle ett fullständigt beslut om särskilda villkor.

En mer detaljerad redogörelse för Kriminalvårdens rutiner och handläggning i dessa frågor finns i Kriminalvårdens handbok för särskilda villkor, fördjupad villkorsutredning samt yttrande vid ansökan om omvandling av fängelse på livstid (2022:1).

Handläggningstiderna för fördjupade villkorsutredningar och beslut om särskilda villkor

Under perioden den 1 juli 2022–30 juni 2023 har Kriminalvården fattat beslut om placering i anstalt för fördjupad villkorsutredning för 539 intagna. Av dessa har 386 placerats på riksmottagningen och 153 placerats på en anstalt i säkerhetsklass 1 för utredning av regionalt utredningsteam. Under samma period har det gjorts undantag från fördjupad villkorsutredning i 269 fall.

När det gäller handläggningstiderna saknar Kriminalvården underlag för att kunna redogöra för dessa helt i enlighet med vad JO har efterfrågat. Ett utdrag från kriminalvårdsregistret (KVR) har emellertid tagits fram med utgångspunkten att ett första beslut om särskilda villkor är fattat under perioden den 1 juli 2022–30 juni 2023. Från underlaget har 19 ärenden undantagits med anledning av att det antingen upptäckts fel i processen eller att den intagna har blivit placerad på skyddsplats eller säkerhetsavdelning. Utifrån detta utdrag har datum för verkställighetens början, datum för klarmarkerad fördjupad villkorsutredning och datum för placering efter beslut om särskilda villkor noterats. Genomsnittliga handläggningstider för respektive del i processen under perioden den 1 juli 2022–30 juni 2023 har därefter kunnat tas fram i enlighet med vad som framgår av tabellerna 1–3 nedan.

Tabell 1. Genomsnittliga handläggningstider på riksmottagningen anstalten Hinseberg (28 ärenden)

Antal dagar i genomsnitt

Verkställigheten påbörjad ³⁶ till klarmarkerad fördjupad villkorsutredning	210
Klarmarkerad fördjupad villkorsutredning till beslut om särskilda villkor	1,7
Beslut om särskilda villkor till beslut om placering	4,7

Tabell 2. Genomsnittliga handläggningstider på riksmottagningen anstalten Kumla (340 ärenden)

Antal dagar i genomsnitt

Verkställigheten påbörjad till klarmarkerad fördjupad villkorsutredning	201
Klarmarkerad fördjupad villkorsutredning till beslut om särskilda villkor	2,8
Beslut om särskilda villkor till beslut om placering	2

³⁶ Kriminalvården har förtydligat att begreppet "Verkställigheten påbörjad" i tabellerna 1–3 avser tiden från det att en dom blev verkställbar, oavsett om den intagne då befann sig i häkte eller anstalt.

Tabell 3. Genomsnittliga handläggningstider på regionalt utredningsteam (62 ärenden)

<i>Antal dagar i genomsnitt</i>	
Verkställigheten påbörjad till klarmarkerad fördjupad villkorsutredning	155
Klarmarkerad fördjupad villkorsutredning till beslut om särskilda villkor	6,8
Beslut om särskilda villkor till beslut om placering	9,8

Som framgår av tabellerna 1–3 ovan är den genomsnittliga tiden längre både från klarmarkerad fördjupad villkorsutredning till beslut om särskilda villkor och från beslut om särskilda villkor till beslut om placering, när utredningen genomförs av de regionala utredningsteam jämfört med vid riksmottagningen. En förklaring till detta kan vara att riksmottagningen och placeringssektionen har en utarbetad rutin sedan flera år för att upprätta ärenden så snart den fördjupade villkorsutredningen är genomförd, medan de regionala utredningsteam ofta behöver resa och hanterar ärenden på ett sätt som inte sällan medför några dagars längre handläggningstid.

För dömda som är häktade när fängelsestraffet är verkställbart fattas i regel ett beslut om placering i anstalt för fördjupad villkorsutredning inom en vecka från verkställigheten påbörjades. Detta trots att information från domstol om att fängelsestraffet är verkställbart kan komma några dagar i efterhand. I vissa fall krävs det dock mer omfattande utredning inför beslut om placering.

Efter beslut om placering i anstalt för fördjupad villkorsutredning har fattats är det däremot ofta väntetid för att påbörja utredningen på grund av platsbrist på riksmottagningen och utrymme för de regionala utredningsteam. Av uppgifter från riksmottagningen och de regionala utredningsteam framgår att 311 intagna väntade på att få påbörja fördjupad villkorsutredning den 1 september 2023. Fördelningen av dessa mellan riksmottagningen och de regionala utredningsteam m.m. framgår av tabell 4 nedan. Sedan utredningen påbörjats genomförs den faktiska utredningen under ca 5–15 arbetsdagar på riksmottagningen och under ca 7–20 arbetsdagar på de regionala utredningsteam. Den sammantagna handläggningstiden för fördjupade villkorsutredningar utgörs således till största del av väntetid.

Tabell 4. Antal intagna som den 1 september 2023 väntade på att påbörja fördjupad villkorsutredning

	Antal väntande personer	Datum från när den som väntat längst har varit inbokad
Riksmottagningen anstalten Hinseberg	13	2022-11-21
Riksmottagningen anstalten Kumla	205	
Varav dömda för sexualbrott	56	2023-04-04
Varav dömda för annan brottslighet	149	2023-05-30
Regionalt utredningsteam på anstalt i säkerhetsklass 1	93	Sexualbrott: 2022-11-24 Annan brottslighet: 2022-11-02

Myndighetens handläggning i förhållande till den rättsliga regleringen

Beläggningsläget i Kriminalvården har sedan 2017 varit och över tid blivit allt mer ansträngt i såväl häkte som anstalt. Detta gäller inte minst platserna på riksmottagningen. Återkommande överbeläggningar har varit fallet och kapacitetsbristen i anstalter och häkten har av Kriminalvården bedömts som synnerligen allvarlig. JO har också i flera tidigare ärenden uppmärksammat frågor med anledning av den ansträngda beläggningssituationen. Kriminalvården arbetar intensivt med att öka platskapaciteten på både lång och kort sikt, men beläggningssituationen påverkar trots det myndighetens verksamhet. Det gäller bl.a. handläggningstiderna för fördjupade villkorsutredningar och beslut om särskilda villkor.

Att en intagen kan placeras i anstalt för fördjupad villkorsutredning är en ordning som Kriminalvården själv har föreskrivit i FARK Fängelse i syfte att få ett tillräckligt underlag inför beslut om särskilda villkor. Som framgår ovan är det dock väntetid för att få påbörja fördjupad villkorsutredning vid både riksmottagningen och de regionala utredningsteamerna på grund av platsbrist. Även om Kriminalvården fattar beslut om placering i anstalt för fördjupad villkorsutredning kort efter att verkställigheten påbörjades, saknas det därför ofta praktiska förutsättningar för att påbörja utredningen direkt. Det medför att Kriminalvården i många fall inte kan pröva vilka särskilda villkor som ska gälla för verkställigheten så snart verkställigheten påbörjas i enlighet med vad som anges i 1 kap. 8 § FÅL.

Liksom JO uppmärksammat i tidigare ärenden är det inte heller ovanligt att platsbristen leder till att Kriminalvården inte har praktiska förutsättningar att upprätthålla fristerna i strafftidslagen om överföring av intagna med verkställbara fängelsestraff från häkte till anstalt. Både att en dömd person inte överförs till anstalt eller får påbörja en fördjupad villkorsutredning inom rimlig tid utan i stället blir kvar i häkte kan anses motverka fängelselagens syften (jfr JO:s beslut den 14 december 2022, dnr 1716-2022).

Handläggningstiderna för fördjupade villkorsutredningar och beslut om särskilda villkor påverkas alltså i stor utsträckning av beläggningsläget i Kriminalvården. Myndigheten är medveten om att dessa handläggningstider i många fall är långa och inte kan anses vara i linje med den rättsliga regleringen. Detta är självklart mycket beklagligt. Som framgår nedan arbetar Kriminalvården emellertid aktivt med att vidta åtgärder för att effektivisera arbetet.

Konsekvenser av handläggningstiderna för intagna och kompensatoriska åtgärder

Handläggningstiderna får konsekvenser för de intagna i flera olika avseenden. Som ovan nämnts är det väntetid för att placeras i anstalt för fördjupad villkorsutredning. Fram till dess den anvisade platsen på riksmottagningen eller hos ett regionalt utredningsteam är tillgänglig kan den intagne komma att tillfälligt bli placerad i en annan anstalt. I regel är en sådan placering i anstalt i säkerhetsklass 1 för män och i anstalt i säkerhetsklass 2 för kvinnor. Även under utredningen på riksmottagningen och de regionala utredningsteamerna placeras män i anstalt i säkerhetsklass 1 och kvinnor i anstalt i säkerhetsklass 2. En del intagna placeras i lägre säkerhetsklass efter utredningen är färdig. För dessa innebär längre utredningstider också en längre tid i anstalt i högre säkerhetsklass. Till dess det finns en ledig plats i anstalt kan vissa intagna även behöva stanna kvar i häkte.

På riksmottagningen är intagna inte anvisade någon sysselsättning i form av arbetsdrift, utan de ska finnas tillgängliga för utredning och observation. I stället erbjuds de fritidsaktiviteter i form av tillgång till bollhall, extra promenadtid eller annan aktivitet när det är möjligt. Intagna på riksmottagningen har dock uttryckt en upplevd tristess och avsaknad av tidsfördriv

under utredningstiden samt en oro för hur länge de kommer att vara placerade på riksmottagningen. Handläggningstiderna påverkar även gruppdynamiken bland intagna och säkerhetsläget på riksmottagningen negativt.

Vidare medför längre utredningstider att det tar längre tid innan en intagens verkställighetsplan kan fastställas. Även om handläggningstiderna innebär ett fördröjningsmoment i detta avseende kan det dock framhållas att fördjupade villkorsutredningar som utgångspunkt genomförs för intagna som avtjänar längre fängelsestraff och det finns därmed också i regel längre tid för att genomgå lämpliga insatser för att förebygga återfall i brott.

Skilnader för manliga och kvinnliga intagna

Av tabellerna 1–3 ovan framgår att de genomsnittliga handläggningstiderna skiljer sig åt för manliga och kvinnliga intagna bl.a. på så sätt att den sammanlagda tiden för processen är längre för kvinnliga intagna.

Skilnaderna i de genomsnittliga tiderna mellan manliga och kvinnliga intagna i riksmottagningen kan eventuellt förklaras med att urvalet för kvinnliga intagna endast bestod av 28 ärenden. När urvalet består av så få ärenden får varje ärende en större påverkan på genomsnittstiden än om urvalet avser fler ärenden.

En längre handläggningstid för kvinnliga intagna kan också förklaras med att riksmottagningen under en längre tid haft brist på tillgång till psykologer. För att åtgärda detta har tillgången till psykolog justerats och en psykolog kommer under hösten till stor del arbeta riktat mot riksmottagningen på anstalten Hinseberg.

Åtgärder som vidtas för att effektivisera arbetet

Allmänt om åtgärder för att effektivisera arbetet

Som redogjorts för ovan har beläggningsläget i Kriminalvården varit ansträngt sedan ett antal år tillbaka, vilket bl.a. har påverkat handläggningstiderna för fördjupade villkorsutredningar. Kriminalvården arbetar aktivt med att säkerställa tillräcklig kapacitet för myndighetens uppdrag inom anstalt och häkte och generaldirektören har fattat beslut om en särskild organisation för att under 2022–2023 säkerställa detta uppdrag. Kriminalvården har också vidtagit åtgärder under ett antal år för att effektivisera arbetet med fördjupade villkorsutredningar. Nedan redogörs för några viktigare åtgärder för att effektivisera arbetet.

Ändring av FARK Fängelse

Mot bakgrund av att ett stort antal intagna inväntade placering i riksmottagning för utredning inför beslut om särskilda villkor, fattade Kriminalvårdens generaldirektör den 2 november 2020 beslut om en tillfälligt förändrad ordning för dessa frågor. Beslutet innebar att färre intagna skulle placeras i riksmottagning inför beslut om särskilda villkor. Beslutet har förlängts och sedan den 1 maj 2021 är 2 kap. 4 § FARK Fängelse ändrade i enlighet med den tillfälliga ordningen.

Ändringen innebär en förbättrad möjlighet för Kriminalvården att anpassa utredningen inför beslut för en intagen om särskilda villkor i enlighet med de förutsättningar och behov som finns i det enskilda fallet. En sådan hantering bedöms därmed medföra bättre beslutsunderlag vid de aktuella besluten, och kan dessutom antas föranleda en minskning av antalet intagna som i häkte inväntar placering för utredning.

Inventering av kön till riksmottagningen i anstalten Kumla

I september 2021 fick placeringssektionen i uppgift att inventera kön till fördjupad villkorsutredning vid riksmottagningen i anstalten Kumla. I uppgiften låg att bedöma om utredningen kunde ske i annan form.

Placeringssektionen gjorde i samband med inventeringen ett nytt ställningstagande kring samtliga 248 intagna som vid tillfället väntade på att få påbörja en fördjupad villkorsutredning, oavsett var de vid tillfället vistades. Av dessa bedömdes 73 intagna (29 procent) vara i behov av fördjupad villkorsutredning inför beslut om särskilda villkor och beträffande 175 intagna (71 procent) bedömdes att befintligt underlag var tillräckligt inför beslut om särskilda villkor.

Inventeringen medförde att kön till riksmottagningen i anstalten Kumla kunde kortas redan i mitten av november 2021 och inventeringen kunde upphöra. Vid tillfället kunde plats på riksmottagningen i anstalten Kumla erbjudas omgående för de intagna som bedömdes vara i behov av en fördjupad villkorsutredning. Däremot resulterade inventeringen i att det uppstod kö till placering i anstalt i säkerhetsklass 1. Efter årsskiftet 2021/2022 har det åter uppstått kö till riksmottagningen i anstalten Kumla.

Inrättande av regionala utredningsteam och fler platser på riksmottagningen m.m.

För att bl.a. effektivisera arbetet med fördjupade villkorsutredningar har Kriminalvården under 2022 inrättat regionala utredningsteam. Detta möjliggör att manliga intagna kan placeras i annan anstalt i säkerhetsklass 1 än anstalten Kumla för att genomgå en fördjupad villkorsutredning. Sedan våren 2023 finns regionala utredningsteam i samtliga regioner där det finns anstalter i säkerhetsklass 1, dvs. Kriminalvårdens regioner Nord, Stockholm, Mitt och Väst. Det pågår även byggnation av fler platser på anstalten Kumla och ambitionen är att 32 nya platser ska kunna användas för intagna på riksmottagningen från den 1 december 2023 och därefter ytterligare 32 nya platser från den 1 april 2024.

Vidare har antalet utredare och psykologer utökats under de senaste åren för att bättre kunna hantera mängden intagna som ska genomgå fördjupade villkorsutredningar. Fler utredare och psykologer har också utbildats i fler riskbedömningsinstrument för att effektivisera utredningsprocessen och möjliggöra att fler professioner kan genomföra fördjupade villkorsutredningar. På anstalten Kumla har därtill en ny organisation inrättats för hantering av verkställighetsplaner, vilken bedöms kunna bidra till att förkorta utredningstiderna ytterligare. Kriminalvårdens placeringssektion arbetar också kontinuerligt för att underlätta genomströmningen för fördjupade villkorsutredningar.

I vissa fall påbörjas genomförandet av fördjupade villkorsutredningar även på distans innan en plats har kunnat anvisas på riksmottagningen. Utredningen genomförs då när den intagne är tillfälligt placerad i häkte eller annan anstalt än där riksmottagningsplatser finns. Detta gör att den intagne inte behöver vänta lika länge på att utredningen ska bli färdig och bidrar ibland till en tidigare omplacering till anstalt i lägre säkerhetsklass. Under våren 2023 har detta främst tillämpats för intagna som är dömda för sexualbrott.

Väntetiden för att genomföra fördjupad villkorsutredning har under 2023 blivit längre för intagna som är dömda för sexualbrott. I anledning av det har ett försök påbörjats med ett alternativ till fördjupad villkorsutredning för intagna som är dömda för sådan brottslighet och som är placerade på riksmottagningen. Alternativet innebär ett mer fokuserat utredningsförfarande än det som vanligtvis används och utredningen utförs av certifierade utredare på riksmottagningen i stället för av psykologer.

Enligt Kriminalvårdens uppfattning är underlaget från t.ex. domar, och personutredningar numera bättre än tidigare, och det finns i större utsträckning förutsättningar att fatta beslut om särskilda villkor på befintligt underlag. Kriminalvården ser därför över om reglerna om fördjupade villkorsutredningar kan ändras för att ytterligare begränsa vilka intagna som behöver genomgå en sådan utredning och därmed korta väntetiderna.

Bedömning

Den rättsliga reglering som är mest relevant i ärendet framgår av Kriminalvårdens remissvar.

Syftet med det här initiativet har i första hand varit att granska Kriminalvårdens handläggningstider för fördjupade villkorsutredningar och beslut om särskilda villkor. En angränsande fråga är hur myndigheten lyckas med att upprätthålla de frister som enligt 10 § strafftidslagen (2018:1251) gäller för att överföra en intagen med verkställbart fängelsestraff från häkte till anstalt. Inom ramen för ett tidigare initiativärende utredde jag frågan. I beslutet den 14 december 2022 fann jag att Kriminalvården i ett flertal fall överskred den absoluta tidsfristen om 30 dagar i bestämmelsen, trots att det inte finns lagliga förutsättningar för detta. Jag poängterade att det förhållandet att en dömd person inte överförs till anstalt eller får påbörja en fördjupad villkorsutredning inom rimlig tid utan i stället blir kvar i häkte motverkar fängelselagens syften. Vidare uttalade jag att ytterligare en bekymmersam aspekt av problematiken är att de fördjupade villkorsutredningarna inte heller alltid färdigställs inom skäligen tid. Jag konstaterade att situationen inom Kriminalvården innebär att tvingande lagregler som uppställs för verksamheten – och som gäller till förmån för frihetsberövade personer – många gånger inte kan upprätthållas. Det nuvarande ärendet är därför till viss del en uppföljning av det beslutet (se JO 2023 s. 166, dnr 1716-2022).

Kriminalvården har i sitt yttrande utförligt redogjort för handläggningstiderna i fråga om fördjupade villkorsutredningar och för beslut om särskilda villkor. Myndigheten har däremot inte kunnat ta fram uppgifter om hur stor del av handläggningstiderna som de intagna spenderar i häkte respektive anstalt.

När det gäller handläggningstiderna framgår av remissvaret att den egentliga utredningstiden uppgår till 5–15 eller 7–20 arbetsdagar, beroende på om utredningen sker på en riksmottagning eller genom de regionala utredningsteamerna. Det framstår som en klar förbättring jämfört med det som kom fram i den tidigare granskningen, att det kunde ta över tre månader för Kriminalvården att slutföra en fördjupad villkorsutredning och anvisa en anstaltsplats sedan utredningen väl påbörjats (se det nyss nämnda ärendet). Förkortningen av den faktiska handläggningstiden är glädjande, naturligtvis under förutsättning att kvaliteten på utredningarna inte har påverkats till det sämre.

Enligt Kriminalvårdens yttrande är emellertid de sammantagna handläggningstiderna från det att ett fängelsestraff blivit verkställbart orimligt långa. Den genomsnittliga tiden i anstalterna Kumla och Hinseberg uppgick vid myndighetens redovisning till omkring sju månader. Motsvarande handläggningstider vid utredningar genomförda av de regionala utredningsteamerna var omkring fem månader. Som jag nämnde inledningsvis ska prövningen av de särskilda villkoren ske så snart verkställigheten påbörjas eller annars när det finns behov

av det (se 1 kap. 8 § fängeslagen). De lagstadgade kraven gäller givetvis oavsett om de intagna under den inledande verkställigheten befinner sig i häkte, på riksmottagning eller i annan anstalt. I likhet med vad Kriminalvården har varit inne på i sitt remissvar anser jag att det är tydligt att myndigheten långt ifrån uppfyller lagens skyndsamhetskrav i det nu aktuella avseendet.

Mot bakgrund av att själva utredningen i realiteten normalt inte tar särskilt lång tid blir det tydligt att huvuddelen av handläggningstiderna utgörs av väntetid. Jag återkommer senare i beslutet till det som har framkommit i min tillsyn om vad det kan innebära för intagna som är föremål för fördjupade villkorsutredningar och beslut om särskilda villkor.

Kriminalvården har på uppmaning av JO redogjort för skillnader mellan handläggningstiderna för manliga och kvinnliga intagna; det visar sig att utredningstiden är något längre för den senare kategorin. Situationen för kvinnliga intagna är återkommande föremål för JO:s intresse, och jag inspekterade under förra året anstalterna Ystad och Hinseberg (dnr 1562-2023 och 7379-2023). I de protokoll som upprättades efter inspektionerna fick jag dessvärre konstatera att situationen för kvinnliga intagna inom Kriminalvården verkar ha försämrats under senare år, vilket inte är godtagbart. Uppgifterna i förevarande ärende om längre handläggningstider för kvinnliga intagna pekar i samma riktning. Det är en mycket bekymrande utveckling.

En fråga som är nära anknuten till de långa handläggningstiderna för fördjupade villkorsutredningar är, vilket jag berörde kort inledningsvis, att intagna blir kvar i häkte trots att deras fängelsestraff har blivit verkställbara. Som Kriminalvården har pekat på får tiden i häkte efter den tidpunkten inte vara längre än nödvändigt och inte längre än sju dagar, om det inte finns särskilda skäl. Även om det finns sådana skäl får tiden inte vara längre än 30 dagar (se 10 § strafftidslagen). Jag har vid upprepade tillfällen granskat myndighetens möjligheter att upprätthålla denna absoluta tidsfrist. I ett beslut uttalade jag allvarlig kritik mot Kriminalvården för att en intagen hade vistats i häkte under två månader i väntan på plats i anstalt (se JO 2022/23 s. 158, dnr 7654-2020). Jag har tidigare nämnt att utredningen i mitt initiativärende om saken visade att den absoluta fristen överskreds i ett flertal fall och det trots att det alltså inte finns några lagliga förutsättningar för det (se JO 2023 s. 166).

Kriminalvården har inte kunnat precisera under hur stor del av handläggningstiderna som de berörda intagna har varit placerade i häkte respektive anstalt. Av remissvaret framgår emellertid att det är främst platsbristen som orsakar väntetiderna för att påbörja utredningar om särskilda villkor. Myndigheten har inte praktiska förutsättningar att överföra intagna med verkställbara fängelsestraff från häkten till anstalter och kan därför inte upprätthålla fristerna i strafftidslagen. Enligt Kriminalvårdens årsredovisning för år 2022 överskred myndigheten den absoluta tidsfristen i strafftidslagen om 30 dagar i hela 22 procent av fallen. En sådan ordning är naturligtvis fullständigt oacceptabel. I årsredovisningen för år 2023 är motsvarande siffra 17 procent. Det sägs att anledning till förbättringen sannolikt är att det då öppnades fler platser i anstalter än under år 2022. Myndigheten framhåller dock att resultaten inte är tillfredsställande eftersom antalet s.k. verkställighetsfall fortsatt ligger på en hög nivå. En orsak

till det ska vara att kön till riksmottagningen ökade eftersom fler dömdes till längre fängelsestraff.

Även under den tid som denna granskning pågått har jag tagit emot ett flertal anmälningar från intagna som klagat på att deras fördjupade villkorsutredningar inte kommer i gång och att den sammanlagda handläggningstiden är så lång. Jag har mot bakgrund av den här utredningen avstått från att granska dessa klagomål men vill ge ett axplock av illustrerande exempel på vad som framförts.

I ett fall (med dnr 5061-2023) beskrev en intagen att han sedan åtta månader tillbaka visserligen var placerad i anstalt för fördjupad villkorsutredning men att utredningen ännu inte hade kommit igång. Personalen ska bara ha uppgett att de hade mycket att göra. Anmälaren anförde att det långa avståndet från anstalten till hans små barn förhindrade umgänge med dem. Han uttryckte en frustration över att inte kunna ansöka om omplacering till en anstalt närmare barnen innan utredningen var klar.

En annan anmälare (dnr 7344-2023) förklarade att han avtjänade sitt fängelsestraff i häkte och att han vid verkställighetens början fick veta att det var kö till anstalten Kumla där han skulle placeras för fördjupad villkorsutredning. Anmälaren uppgav att han hade avtjänat två och en halv månad av straffet i häktet och fått indikationer om att han kunde bli kvar där i flera månader. Han beskrev en oro över situationen med väntan och lidande som ledde till negativa tankemönster.

I ett annat fall (med dnr 7425-2023) uppgav en intagen att han kort efter att fängelsestraffet blev verkställbart fick ett beslut om placering i anstalten Kumla för fördjupad villkorsutredning, men efter ytterligare fem månader i häktet fick han ett nytt beslut om att utredningen skulle genomföras där. Efter utredningen fick han ett beslut om placering i anstalten Kristianstad (med säkerhetsklass 2 och 3), men han placerades först en tid i en anstalt med den högsta säkerhetsklassen (klass 1) i väntan på en ledig plats.

En intagen klagade på att han placerades i en anstalt med högsta säkerhetsklass för att genomföra en fördjupad villkorsutredning (dnr 7846-2023). Han frågade flera gånger när utredningen skulle påbörjas men fick under månader inga tydliga besked. Den intagne beskrev i sin anmälan att den ovissheten var psykiskt påfrestande. Först drygt sju månader efter placeringen i anstalten påbörjades anmälarens utredning som resulterade i ett placeringsbeslut i en anstalt med säkerhetsklass 2, som skulle verkställas tio månader efter den initiala placeringen.

En annan anmälare beskrev att han i en anstalt väntade på att få påbörja den fördjupade villkorsutredningen trots att hans fängelsestraff var verkställbart sedan drygt nio månader (dnr 9020-2023). Han uppgav att han hade avtjänat så stor del av straffet att kvalifikationstiden för permission hade passerat men att han blev nekad permissioner eftersom utredningen inte var klar. Dessutom uttryckte anmälaren en oro över hur fördröjningen skulle påverka de fortsatta möjligheterna till permissioner och eventuell omplacering till en anstalt med lägre säkerhetsklass. I en senare anmälan (med dnr 720-2024) framkom att anmälaren började verkställa sitt fängelsestraff den 20 januari 2023 och flyttades från häkte till anstalt den 2 mars samma år för en fördjupad villkorsutredning. Det var i början av maj 2024 – dvs. 16 månader efter det att straffet blev

verkställbart – oklart när ett regionalt team skulle kunna färdigställa utredningen, men anstaltspersonal hade då påbörjat ett visst observationsarbete.

Två andra intagna placerades i anstalten Norrtälje för fördjupad villkorsutredning i februari 2023 och beslut om särskilda villkor fattades ett drygt år senare, i april 2024 (dnr 1760-2024 och 3344-2024). I det sistnämnda ärendet placerades den intagne därefter i en anstalt med säkerhetsklass 3.

Vidare kan noteras att jag vid den inspektion av anstalten Kumla i februari 2023 som nämndes inledningsvis pratade med en intagen som redan hade vistats på riksmottagningens avdelning i den s.k. Fenixbyggnaden i åtta månader men fortfarande väntade på att få påbörja sin fördjupade villkorsutredning (dnr O 6-2023). Han upplevde att sysslolösheten som detta medförde var mycket påfrestande.

Mot bakgrund av vad som har klarlagts om de rådande förhållandena finner jag inte anledning att ifrågasätta några uppgifter som dessa intagna har lämnat, vare sig om väntetiderna eller om de negativa och påfrestande konsekvenser som de försenade utredningarna kan få. Det bör i sammanhanget uppmärksammas att min tillsyn visar att intagna som blir kvar i häkte många gånger inte får vistas tillsammans med andra intagna i gemensamhet och att deras frihetsberövande blir förenat även med andra inskränkningar som inte hade blivit fallet om de fått vara på sin anstaltsplats. Att Kriminalvården inte tillgodoser den grundläggande rätten till gemensamhet är något som såväl mina företrädare som jag själv återkommande har uttalat oss om (se bl.a. JO 2021/22 s. 164, dnr O 7-2018, och mitt beslut den 17 juni 2024, dnr 2834-2023). Enligt min mening är situationen helt oacceptabel.

Till saken hör att fängelselagen ger uttryck för en ambitiös kriminalvård – den ska förena humanitet med högt ställda krav på säkerhet och effektivitet. Med bibehållen säkerhet och utan att sätta individens eget ansvar åt sidan ska återfall i brott förebyggas, genom anpassning av innehållet i verkställigheten till den intagnes individuella förutsättningar och behov (prop. 2009/10:135 s. 60). Det här kommer till uttryck i t.ex. 1 kap. 5 § fängelselagen, enligt vilken verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. Verkställigheten ska också särskilt inriktas på åtgärder som är ägnade att förebygga brott och det ska för varje intagen upprättas en individuellt utformad plan. Dessutom ska verkställigheten planeras och utformas efter samråd med den intagne och i samverkan med berörda myndigheter. Det beskrivna gäller även en intagen som är föremål för särskilda villkor enligt 1 kap. 7 § fängelselagen.

Det är svårt att förena denna ambitiösa kriminalvård med vad som har framkommit såväl i det här ärendet som i de exempel på klagomål som jag har lyft fram. De långa handläggningstiderna för fördjupade villkorsutredningar medför att verkställigheten i den individuellt anpassade formen inte kan påbörjas, och jag har stor förståelse för den frustration som visar sig i klagomålen om detta. I tillägg till att det verkliga verkställighetsinnehållet inte kommer igång under en period som för de intagna präglas av oviss väntan, fallerar alltså Kriminalvården för ofta med att upprätthålla strafftidslagens absoluta krav på överförande av en intagen med ett verkställbart fängelsestraff. I den mån manliga intagna under väntetiden i stället placeras i anstalt sker det alltid i en anstalt

av högsta säkerhetsklass. Flera intagna riskerar därmed att i strid med 2 kap. 1 § fängelselagen placeras så att de underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Detta är Kriminalvården väl medveten om.

Jag känner till den ansträngda beläggningssituationen. Den illustreras väl av uppgiften om att det var fler än 300 intagna som den 1 september 2023 väntade på att få påbörja en fördjupad villkorsutredning. Det utgör emellertid inte ett godtagbart skäl för att överträda fängelselagens bestämmelser i de delar jag nu har lyft fram. Vad som har framkommit i min aktuella granskning är synnerligen allvarligt.

Kriminalvården redogjorde i sitt yttrande i det tidigare refererade ärendet för ett flertal åtgärder som myndigheten hade vidtagit eller planerade, för att minska köerna till fördjupade villkorsutredningar (se JO 2023 s. 166). Trots insatserna är uppenbarligen problemet med långa handläggningstider långt ifrån löst. Myndigheten har också i detta remissvar pekat på flera åtgärder som är ägnade att effektivisera arbetet och förkorta väntetiderna för de utredningar som nu är i fråga. Det är naturligtvis positivt att Kriminalvården agerar för att kunna fatta det inledande beslutet om särskilda villkor i samband med att verkställigheten påbörjas och för att upprätthålla fristerna för tiden som en intagen får kvarbli i häkte i väntan på en anstaltsplats. Det finns all anledning för mig att även fortsättningsvis följa dessa frågor.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Marcus Winerdal-Arnö. I beredningen deltog även byråchefen Catrine Björkman.

Ett häkte har tappat bort förundersökningsprotokoll och i ett annat fall raderat ett protokoll från en s.k. förundersökningsplatta

(Dnr 5689-2023, 5756-2023)

Beslutet i korthet: I beslutet redogör JO utförligt för de rättsliga utgångspunkterna när det gäller en intagens tillgång till förundersökningsprotokoll. Den misstänktes rätt till utredningsmaterialet i ett brottmål är en del av den grundläggande rätten till en rättvis rättegång enligt regeringsformen och Europakonventionen.

JO uttalar att frågan om intagnas möjligheter att ta del av förundersökningsprotokoll och andra handlingar i pågående rättsliga angelägenheter är en mycket viktig rättssäkerhetsfråga. En intagen som inte får inneha sitt protokoll är helt beroende av att Kriminalvården förvarar och i övrigt hanterar handlingarna på ett betryggande sätt. Enligt JO har myndigheten också ett ansvar för att faktiskt se till att en intagen får tillgång till materialet i den utsträckning och på det sätt som behövs för att han eller hon ska kunna förbereda sitt försvar. Kriminalvården och dess personal har alltså i praktiken en högst väsentlig funktion i dessa sammanhang.

I ett av de aktuella ärendena tappade häktet Sollentuna bort delar av ett förundersökningsprotokoll och det dröjde innan häktet såg till att den

intagne fick nya kopior av handlingarna. I det andra ärendet visade det sig att en annan intagens förundersökningsprotokoll och anteckningar denne gjort hade raderats från en förundersökningsplatta i samband med en förflyttning. JO uttalar att det är särskilt allvarligt att detta i båda fallen inträffade under en kritisk period i deras förberedelser av sina respektive försvar. Häktet förtjänar enligt JO kritik för hanteringen av förundersökningsprotokollen.

Anmälan

I varsin anmälan som kom in till JO i juli 2023 klagade AA och BB på hur Kriminalvården, häktet Sollentuna, hade hanterat deras respektive förundersökningsprotokoll.

AA (JO:s ärende dnr 5689-2023) förde fram i huvudsak följande. Eftersom han delade cell med en annan intagen förvarade häktet hans förundersökningsprotokoll i en kartong i ett särskilt rum. Varje gång det kom ett nytt tilläggsprotokoll i förundersökningen lades det i kartongen. Den 28 maj 2023 uppmärksammade han personalen på att tilläggsprotokollen inte fanns i kartongen. Personalen letade efter dem i några dagar men sedan glömdes saken bort. Han påminde personalen flera gånger om de borttappade protokollen och hans advokat ringde häktet angående detta. Först den 26 juni 2023 fick han tillgång till protokollen. Det var dagen före sista huvudförhandlingsdagen i det aktuella brottmålet.

BB (JO:s ärende dnr 5756-2023) angav i huvudsak följande i sin anmälan. Under tiden han var intagen i häktet hade han tillgång till en surfplatta som han använde för att ta del av förundersökningsprotokoll och skriva anteckningar. I juli 2023 flyttades han till häktet Kronoberg och hans tillhörigheter skulle skickas dit. Häktet Sollentuna eftersände dock inte surfplattan utan raderade i stället innehållet. Därigenom förlorade han åtta månaders arbete med att förbereda sitt försvar i det mål som han var häktad. Detta inträffade bara en månad innan huvudförhandlingen skulle inledas i hovrätten. Det är inte första gången Kriminalvården slarvat bort förundersökningsprotokoll och arbetsmaterial i samband med ett byte av häkte. Under förhandlingen i tingsrätten förflyttades han i december 2022 från häktet Kronoberg till häktet Sollentuna. I samband med den flykten tappades flera hundra sidor material bort vilket ledde till att tingsrätten beslutade om en paus i huvudförhandlingen.

Utredning

JO:s ärende dnr 5689-2023

En av JO:s medarbetare hämtade in muntliga upplysningar från en vikarierande klienthandläggare vid häktet Sollentuna, som uppgav i huvudsak följande:

Hon började som klienthandläggare på den aktuella avdelningen den 19 juni, varför hon inte vet vad som hänt i ärendet innan dess. Hon vet inte om anmälaren hade förundersökningsprotokollet i bostadsrummet eller utanför, men antar att handlingarna förvarades utanför bostadsrummet eftersom anmälaren uppgett att handlingar försvunnit. För det fall förundersöknings-

protokollet förvarats utanför bostadsrummet, har det förvarats i ett förråd avsett för förvaring av förundersökningsprotokoll.

När hon började som klienthandläggare på avdelningen den 19 juni fick hon information från personalen om att anmälaren uppgett att handlingar är borta. Hon bad då personalen att leta grundligt, bland annat i förrådet, men handlingarna hittades inte. Någon eller några dagar senare kontaktade klienthandläggaren därför polisen för att be om handlingarna på nytt. Handlingarna skickades sedan digitalt från polisen, varpå en tekniker lade över handlingarna på en surfplatta som lämnades till anmälaren. Hon vet inte exakt vilka datum det skedde men det som anmälaren uppgett kan stämma. Såvitt hon vet har de ursprungliga handlingarna inte återfunnits.

Därefter remitterades AA:s anmälan tillsammans med tjänsteanteckningen till Kriminalvården för yttrande.

I sitt yttrande anförde Kriminalvården, Region Stockholm, genom regionchefen, följande:

Information har inhämtats från ledningen vid häktet Sollentuna

Den ordinarie klienthandläggaren uppmärksammades den 13 juni av personal att anmälarens förundersökningsprotokoll saknades. Klienthandläggaren bad då personalen göra en grundlig genomsökning i förrådet som är avsett för förvaring av förundersökningsprotokoll samt i klientens bostadsrum.

Klienthandläggaren fick senare samma dag information om att en kollega till honom skulle ha mottagit handlingarna av anmälaren. Vid kontakt med denne visade det sig att så inte var fallet. Klienthandläggaren fick därefter information av någon i personalen att handlingarna var återfunna. Han hörde inte något mer av personalen i frågan innan han gick på semester den 16 juni. För hanteringen därefter hänvisas till den tjänsteanteckning som bifogats med aktuell anmälan.

Häktesledningen har försökt att närmare utreda häktets agerande före den 13 juni kring hanteringen av de försvunna dokumenten. Under denna period började ett stort antal sommarvikarier och det är inte någon i personalgruppen som minns att de varit involverad i kontakterna med anmäla- ren gällande letandet efter handlingarna.

Rättslig reglering

Av 8 § häktesförordningen (2010:2011) följer att en myndighet som omhändertagit en intagens tillhörigheter ska, om inte något annat är föreskrivet, se till att dessa förvaras på ett betryggande sätt.

Kriminalvårdens bedömning

Det är klarlagt att anmälarens handlingar har förkommit när de varit i Kriminalvårdens vård. Detta är beklagligt. Kontakten med polisen för att erhålla de försvunna handlingarna borde dessutom ha skett betydligt mer skyndsamt.

Häktet Sollentuna har sett över sin praxis kring innehav i bostadsrum av förundersökningsmaterial vid dubbelbeläggning och kommit fram till att det ofta inte föreligger säkerhetsskäl att neka innehav.

JO:s ärende dnr 5756-2023

En av JO:s medarbetare hämtade in muntliga upplysningar från en kriminalvårdsinspektör vid häktet Sollentuna, som uppgav i huvudsak följande:

Om en intagen har en aktiv rättsprocess och den intagne fått låna tekniska hjälpmedel från Kriminalvården för lagring av förundersökningsmaterial,

är rutinen att hjälpmedlen ska följa med till det häkte som den intagne förflyttas till. I detta fall hade anmälaren en dator och en surfplatta med förundersökningsmaterial på. Både datorn och surfplattan borde ha eftersänts till häktet Kronoberg. Datorn eftersändes men surfplattan lämnades i stället av misstag till tekniker, som i enlighet med häktets rutiner raderade allt material på surfplattan. Raderat material kan inte återskapas av sekretessskäl. Förundersökningsmaterialet måste därför lämnas av polisen på nytt. Det är möjligt att skapa anteckningar på surfplattorna men intagna uppmanas att använda penna och papper och förutsättningarna för att få låna en surfplatta är att den intagne endast använder surfplattan för att se eventuella filmer som hör till förundersökningen, lyssna på eventuella ljudfiler och läsa text.

Därefter remitterades BB:s anmälan tillsammans med tjänsteanteckningen till Kriminalvården för yttrande.

I sitt yttrande anförde Kriminalvården, Region Stockholm, genom regionchefen, följande:

Information har inhämtats från ledningen vid häktet Sollentuna.

Den 4 juli 2023 flyttades anmälaren från häktet Sollentuna till häktet Kronoberg. Av säkerhetsskäl var det endast några få tjänstemän inom kriminalvården som i förväg kände till transporten. Av samma skäl följde inte några tillhörigheter med transporten.

Anmälares tillhörigheter packades av personal och skickades till inskrivning för att eftersändas till häktet Kronoberg. Av dokumentationen framgår bl.a. att förundersökningsprotokoll i pappersformat, förundersökningsplatta och en dator innehållande förundersökningsmaterial packades.

Personal som lämnade tillhörigheterna till inskrivningen lämnade dock förundersökningsplattan till It-tekniker med information om att den intagne har avgått, i strid med häktets rutiner. För It-teknikern betydde det att den intagne hade avgått till anstalt eller att häktningen hävts. Av den anledningen och i enlighet med gällande rutiner har It-tekniker raderat förundersökningsplattans innehåll. Materialet går ej att återskapas. Resten av tillhörigheterna skickades till häktet Kronoberg och ankom dit den 7 juli.

Uppgiften om att förundersökningsplattan inte skickats till häktet Kronoberg kom till häktet Sollentuna den 12 juli. Utöver att utreda vad som gått fel så kontaktades polisen omedelbart för att de skulle lämna det raderade materialet till häktet Kronoberg. Advokaten informerades om händelsen och om de åtgärder som vidtagits. Kronoberg informerades om att polis skulle lämna in de raderade uppgifterna i förundersökningen. Kriminalvården dokumenterar normalt inte när polis överlämnar förundersökningsmaterial för att laddas ned i en förundersökningsplatta. Det har dock inte framkommit någon uppgift om att materialet inte skulle ha lämnats av polis.

På morgonmötet dagen efter togs händelsen upp och vikten att följa anvisningar betonades samt vilka konsekvenser det kan medföra om det inte görs.

Som framgår av upprättad tjänsteanteckning av JO informeras intagna om att inte föra anteckningar på digital utrustning som lånas ut av Kriminalvården.

Uppgiften i anmälan om att förundersökningsmaterial tidigare skulle ha förkommit är en uppgift som inte kriminalvården känner till. Häktet Sollentuna har varit i kontakt med Attunda tingsrätt. De förnekar att förhandlingen pausats under 26 dagar med anledning av detta.

Kriminalvårdens bedömning

Av misstag har en förundersökningsplatta raderats på sitt innehåll. Häktet Sollentuna har skyndsamt vidtagit åtgärder för att minska skadan av sitt handlande.

Misstaget har orsakats av att häktets rutiner inte har följts. Vikten av att dessa följs har tagits upp på personalmöte.

Anmälarna fick tillfälle att kommentera remissvaren i sina respektive ärenden, vilket BB gjorde. Han anförde bl.a. att det var en förhandling i Södertörns tingsrätt som pausades.

BB gav in en ny anmälan till JO i januari 2024 (ärende dnr 714-2024). I den klagade han på att han inte hade fått med sig en dator med bl.a. förundersökningsmaterial när han flyttades från häktet Kronoberg till ett annat häkte den 13 januari 2024. Han angav att han behövde det materialet för att överklaga hovrättens dom, vilken skulle överklagas senast den 19 januari 2024.

Sedan en av JO:s medarbetare efterfrågat upplysningar bekräftade häktet Kronoberg BB:s uppgifter och tillade att datorn hade skickats till det andra häktet den 30 januari 2024. Mot bakgrund av att JO redan utredde klagomål om hur Kriminalvården hade hanterat förundersökningsmaterial i samband med tidigare förflyttningar av BB mellan häkten skrevs ärendet av.

I ett beslut den 12 december 2024 anförde *JO Katarina Pålsson* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Som Kriminalvården har anmärkt ska myndigheten enligt 8 § häktesförordningen (2010:2011) se till att förvara omhändertagna tillhörigheter på ett betryggande sätt. Jag vill tillägga följande med anknytning till frågan om frihetsberövande personers tillgång till förundersökningsprotokoll.

Utgångspunkten när det gäller en misstänkts tillgång till utredningsmaterial i ett brottmål är den grundläggande rätten till en rättvis rättegång som slås fast i bl.a. 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen och i artikel 6 i Europakonventionen.

Utmärkande för en rättvis rättegång är att parterna är likställda i processen och att förfarandet inte ska gynna polisen och åklagaren framför försvaret. Principen om parternas likställdhet har ett nära samband med principen om ett kontradiktoriskt förfarande. Ett sådant förfarande innebär att parterna ska ha kännedom om allt material i en process, få tillfälle att framföra sina synpunkter på detta material samt ha lika goda möjligheter att åberopa bevisning och föra sin talan i processen. (Se Danelius m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis* [2023, version 6, JUNO], s. 310.)

I artikel 6.3 i Europakonventionen uppräknas vissa minimirättigheter som alltid ska tillkomma den som anklagas för brott. Dessa rättigheter bör ses som särskilda element i den allmänna rätten till en rättvis rättegång. Enligt artikel 6.3 b ska var och en som blivit anklagad för brott ha möjlighet att förbereda sitt förvar. En viktig förutsättning för att den anklagade ska kunna göra det på ett effektivt sätt är att han eller hon får tillgång till materialet i målet. (Se Danelius m.fl., a.a., s. 406 och 421.)

Enligt 23 kap. 21 a § rättegångsbalken har den misstänkte rätt till ett eget exemplar av förundersökningsprotokollet. I förarbetena till den bestämmelsen uttalades just att tillgången till sådant material många gånger är en förutsättning för att den misstänkte på ett tillfredsställande sätt ska kunna förbereda och föra sin talan (se prop. 2016/17:68 s. 85).

JO har tidigare uttalat att även om bestämmelsen i 23 kap. 21 a § rättegångsbalken inte är direkt tillämplig i Kriminalvårdens verksamhet är det av yttersta vikt att den som är häktad inte hindras från att tillvarata sina rättigheter. För den som är häktad i avvaktan på huvudförhandling i ett brottmål är möjligheten att ta del av förundersökningsprotokoll och annat processmaterial samt att kunna förbereda sitt försvar av central betydelse. (Se JO:s beslut den 18 januari 2016, dnr 979-2015, och den 14 november 2023, dnr 4667-2022.)

Jag vill också framhålla att enligt 1 kap. 4 § häkteslagen (2010:611) ska den som är intagen i häkte bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet. Av 1 kap. 5 § samma lag framgår att verkställigheten ska utformas så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. Kriminalvården har även enligt 6 § förvaltningslagen (2017:900) en skyldighet att 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 ges utan onödigt dröjsmål.

Enligt 2 kap. 11 § häkteslagen får en intagen ta emot och inneha personliga tillhörigheter som inte kan äventyra ordningen och säkerheten. Enligt Kriminalvårdens interna anvisningar bör en intagen normalt tillåtas inneha förundersökningsprotokoll som rör det mål i vilket han eller hon är häktad. Ordningen och säkerheten kan dock i enskilda fall motivera vissa begränsningar under gemensamhetstid. (Se Kriminalvårdens handbok om personliga tillhörigheter - Häkte [2013:2], avsnitt 5.6.1.)

I sammanhanget finns det vidare anledning att lyfta fram att det av de europeiska fängelsereglerna framgår att intagna ska ha tillgång till, eller tillåtas inneha, handlingar som berör deras rättsliga processer. För häktade gäller därutöver att alla nödvändiga resurser ska ställas till förfogande för att hjälpa dem att bl.a. förbereda sitt försvar. (Se artikel 23.6, 95.2 och 98.2 i bilagan till Europarådets ministerkommittés rekommendation Rec[2006]2-rev till medlemsstaterna avseende de europeiska fängelsereglerna.)

Bedömning

Inom ramen för min tillsyns- och inspektionsverksamhet har det ofta kommit fram att intagna i häkte inte får inneha förundersökningsprotokoll i sina bostadsrum och inte heller ges möjlighet att ta del av protokollet i rummet under dygnsvilan om det är dubbelbelagt. Det förefaller vara allt vanligare att förundersökningsprotokoll i stället förvaras av häktet på någon annan plats och att intagna är hänvisade till att ta del av sina protokoll i särskilt anvisade rum.

En intagen som inte får inneha sitt förundersökningsprotokoll är helt beroende av att Kriminalvården förvarar och i övrigt hanterar protokollet på ett betryggande sätt. Myndigheten har enligt min mening också ett ansvar för att faktiskt

se till att en intagen får tillgång till materialet i den utsträckning och på det sätt som behövs för att han eller hon ska kunna förbereda sitt försvar. Kriminalvården och dess personal har alltså i praktiken en högst väsentlig funktion när det gäller häktades rätt till en rättvis rättegång.

Av utredningen i de aktuella ärendena framgår att häktet Sollentuna under sommaren 2023 hanterade både AA:s och BB:s förundersökningsprotokoll på ett uppenbart bristfälligt sätt. AA:s protokoll tappades bort och det dröjde innan häktet såg till att han fick nya kopior av handlingarna. BB:s förundersökningsprotokoll och anteckningar han hade gjort raderades från en förundersökningsplatta i samband med att han flyttades till ett annat häkte. Enligt de rutiner som fanns skulle plattan rätteligen ha följt med BB till det andra häktet. Särskilt allvarligt är att detta i båda fallen inträffade under en kritisk period i de intagnas förberedelser av sina respektive försvar. Häktet Sollentuna förtjänar kritik för hanteringen av AA:s och BB:s förundersökningsprotokoll.

När det gäller BB vill jag även göra följande uttalanden.

BB har gjort gällande att förundersökningsprotokoll och arbetsmaterial slarvades bort även i samband med att han flyttades mellan häkten i december 2022 och att det med anledning av det gjordes en paus i huvudförhandlingen i tingsrätten. Frågan har inte varit föremål för någon närmare utredning men om det stämmer att material kom bort också då är det oacceptabelt. Jag kan notera att Kriminalvården tycks ha kontaktat fel tingsrätt angående frågan om det gjordes en paus i förhandlingen. Jag vill därför påminna Kriminalvården om vikten av att myndigheten sätter sig in i saken så gott som möjligt samt är noggrann vid uppgiftslämnanden till JO.

Av upplysningar i det avskrivna ärendet (dnr 714-2024) framgår att BB i januari 2024 i samband med ytterligare ett byte av häktesplacering fick vänta mer än två veckor på att få en dator med bl.a. förundersökningsprotokoll. Jag kan notera att det även i det fallet sägs ha inneburit att BB inte hade tillgång till materialet vid en tidpunkt då han var i stort behov av det för att föra sin talan i brottmålet.

Det som kommit fram om hanteringen av BB:s förundersökningsprotokoll är mycket otillfredsställande och ger den oroväckande bilden av att förflyttningar mellan verksamhetsställen är ett klart riskmoment, särskilt när det gäller material som är lagrat digitalt.

Inom Kriminalvården finns det centralt framtagna bestämmelser och riktlinjer för hanteringen av en intagens tillhörigheter vid transport, bl.a. om vem som ska packa den intagnes tillhörigheter och hur det ska göras (se t.ex. 2 kap. 18 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om häkte och handboken om personliga tillhörigheter - Transport [2013:3]). Däremot saknas det anvisningar om hur digitalt material ska hanteras i samband med en förflyttning. JO har i ett annat sammanhang upplysts om att det inom Kriminalvården pågår ett arbete med att ta fram ett stödjande dokument med rutiner vad gäller hanteringen av förundersökningsplattor. Mot bakgrund av hur vanligt det numera är med digitalt material i brottmål och vad som har kommit fram om hanteringen av BB:s förundersökningsprotokoll välkomnar jag det arbetet. Därtill finner jag skäl att understryka att det inte räcker med att det finns rutiner utan det måste också säkerställas att de är kända och efterlevs i organisationen samt att den

enskilde tjänstemannen även i detta avseende tar ansvar och visar omsorg i arbetsuppgifterna.

Jag kan upplysa om att jag i ett annat beslut denna dag har uttalat allvarlig kritik mot häktet Umeå filial för flera anmärkningsvärda brister när det gäller en intagens tillgång till sitt förundersökningsprotokoll (se mitt beslut i ärendet dnr 6346-2023).

Avslutningsvis bör framhållas att frågan om intagnas möjligheter att ta del av förundersökningsprotokoll och andra handlingar i pågående rättsliga angelägenheter är en mycket viktig rättssäkerhetsfråga och att jag för närvarande behandlar olika aspekter av detta i andra ärenden. Således utreder jag bl.a. klagomål om att ett häkte inte ska ha handlagt en intagens hemställan att få ta del av sitt förundersökningsprotokoll (se ärendet dnr 7043-2024). Vidare granskar jag anmälningar om brister på ändamålsenliga lokaler i häkte och i anstalt där intagna kan ta del av sådana handlingar (se ärenden dnr 1854-2024 och 7043-2024).

Ärendet föredrogs av seniora rättsakkunniga Mattias Karlsson. Byråchefen Johan Thorblad deltog i beredningen.

Ett häkte har inte följt ett hovrättsbeslut som upphävt vissa restriktioner för en intagen

(Dnr 5711-2023)

Beslutet i korthet: Hovrätten över Skåne och Blekinge upphävde efter ett överklagande åklagarens tillstånd att meddela en intagen restriktioner ifråga om bl.a. rätten att vistas i gemensamhet. Häktet Helsingborg följde inte beslutet. I stället tillämpade häktet en rutin som innebar att intagna med restriktioner endast i rätten att ta emot besök, stå i förbindelse med annan genom elektronisk kommunikation eller sända och ta emot försändelser inte fick vistas i gemensamhet.

JO konstaterar att den intagne i praktiken har varit avskild och uttalar vidare att det saknas lagligt stöd för att begränsa en intagens möjligheter att vistas i gemensamhet på det sätt som skett. Enligt henne är det anmärkningsvärt att ett enskilt verksamhetsställe bortser från domstolsbeslut. Eftersom det saknats ett formellt beslut om den tillämpade inskränkningen har den intagne dessutom inte kunnat angripa förhållandet genom ett överklagande, vilket JO menar är helt oacceptabelt.

JO finner att häktet sammantaget förtjänar allvarlig kritik.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 11 juli 2023 framförde advokaten AA såsom ombud för BB klagomål mot Kriminalvården, häktet Helsingborg. Hon uppgav i huvudsak följande.

När hennes klient BB häktades av Helsingborgs tingsrätt fick åklagaren tillstånd att meddela vissa restriktioner, bl.a. såvitt avsåg rätten att placeras

tillsammans med andra intagna och att vistas i gemensamhet. Dessa två inskränkningar upphörde dock att gälla sedan Hovrätten över Skåne och Blekinge efter överklagande beslutat att begränsa restriktionerna till att avse endast rätten att ta emot besök, stå i förbindelse med annan genom elektronisk kommunikation samt sända och ta emot försändelser.

Trots hovrättens beslut har BB varit fortsatt placerad på en avdelning med intagna som har fulla restriktioner och där bara samsittning med en annan intagen tilläts. Enligt häktet har detta berott på bl.a. att man inte kunde garantera att hans andra inskränkningar avseende kontakt med omvärlden kunde upprätthållas vid en placering i gemensamhet.

Utredning

Inledningsvis hämtade JO in utdrag från kriminalvårdsregistret och en häktesplan för BB. Anmälan remitterades därefter till Kriminalvården. Myndigheten yttrade sig genom sektionschefen för verksjuridik och gav samtidigt in en promemoria beslutad av rättschefen om angränsande rättsliga frågor (denna bilaga är utelämnad här). I remissvaret anfördes i huvudsak följande:

Utredning

Uppgifter om omständigheterna har hämtats in från Kriminalvårdens region Syd, vilken i sin tur har hämtat in uppgifter från häktet Helsingborg. Berörda befattningshavare har fått möjlighet att lämna synpunkter. Av utredningen framgår sammanfattningsvis följande.

BB häktades av Helsingborgs tingsrätt den 29 juni 2023. Åklagaren fick i samband med det tillstånd att meddela restriktioner såvitt avsåg inskränkningar i rätten att placeras tillsammans med andra intagna, vistas i gemensamhet, ta emot besök, stå i förbindelse med annan genom elektronisk kommunikation samt sända och ta emot försändelser.

Den 3 juli 2023 fastställde Hovrätten över Skåne och Blekinge tingsrättens beslut om häktning. Hovrätten ändrade dock tingsrättens beslut i fråga om restriktioner på så sätt att åklagaren endast fick tillstånd att meddela restriktioner avseende inskränkningar i rätten att ta emot besök, stå i förbindelse med annan genom elektronisk kommunikation samt att sända och ta emot försändelser. Enligt hovrätten hade åklagaren inte visat att tillräckliga skäl fanns för att inskränka BB:s rätt att placeras tillsammans med andra intagna eller vistas i gemensamhet.

När restriktioner hävs för en intagen som är häktad är utgångspunkten på häktet Helsingborg att den intagne ska omplaceras till i första hand häktet Berga, som är en filial till häktet Helsingborg [*från och med den 2 april 2024 fungerar häktet Berga som ett eget häkte, JO:s anm.*] vilken främst tar emot intagna utan restriktioner. I andra hand till något annat häkte där den intagne kan erbjudas vistelse i gemensamhet.

Vidare har häktet Helsingborg haft som rutin att inte medge intagna möjlighet att vistas i gemensamhet i de fall intagna har restriktioner avseende inskränkningar i rätten att ta emot besök, stå i förbindelse med annan genom elektronisk kommunikation samt att sända och ta emot försändelser, men inte att vistas i gemensamhet. Detta eftersom häktet bedömt att det annars inte går att upprätthålla de beslutade restriktionerna vid vistelse i gemensamhet. Några beslut om placering i avskildhet har då inte fattats.

I enlighet med den ovan nämnda rutinen har BB inte heller efter hovrättens beslut tillåtits att vistas i gemensamhet och något beslut om att inskränka hans möjlighet till vistelse i gemensamhet har inte fattats.

Den 7 juli 2023 lämnade häktet Helsingborg följande information via e-post till advokaten AA.

"Då vi inte kan garantera att vi upprätthåller de restriktioner som kvarstår gällande elektronisk kommunikation, försändelser samt besök kan vi inte placera din klient i gemensamhet. Åklagaren har meddelat tillstånd för samsittning vilket din klient nu gör med en annan klient på avdelningen. Även om samtliga restriktioner hade släppts så hade vi inte kunnat garantera att din klient omgående hade flyttats till gemensamhet relaterat till Kriminalvårdens platsituation."

Rättslig reglering

Av 24 kap. 5 a § rättegångsbalken framgår att 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), HäL.

Enligt 1 kap. 6 § HäL får verkställigheten får 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

Av 2 kap. 5 § HäL framgår att en intagen ska ges möjlighet att dagtid vistas tillsammans med andra intagna (gemensamhet), om inte

1. den intagne är placerad i en annan förvaringslokal än i ett häkte och lokalförhållandena inte tillåter gemensamhet,
2. det av säkerhetsskäl är nödvändigt att hålla den intagne avskild från andra intagna, eller
3. det är nödvändigt för att genomföra en kroppsbesiktning.

Enligt 6 kap. 1 § HäL får en intagen som är häktad, anhållen eller gripen på grund av misstanke om brott åläggas inskränkningar i sin rätt till kontakt med omvärlden (restriktioner), om det finns risk för att han eller hon undanröjer bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning. För den som är häktad får restriktioner enligt första stycket meddelas endast om han eller hon får underkastas restriktioner enligt 24 kap. 5 a § rättegångsbalken.

Enligt 6 kap. 2 § HäL får ett beslut om restriktioner enligt 1 § avse inskränkningar i rätten att

1. placeras tillsammans med andra intagna enligt 2 kap. 1 § andra stycket,
2. vistas i gemensamhet enligt 2 kap. 5 §
3. följa vad som händer i omvärlden enligt 2 kap. 9 §,
4. inneha tidskrifter och tidningar enligt 2 kap. 11 §,
5. ta emot besök enligt 3 kap. 1 § första stycket,
6. stå i förbindelse med annan genom elektronisk kommunikation enligt 3 kap. 4 § första och andra styckena, eller
7. sända och ta emot försändelser enligt 3 kap. 7 §.

Av 6 kap. 3 § HäL framgår att en fråga om restriktioner prövas av undersökningsledaren eller åklagaren. Ett beslut i en sådan fråga ska omprövas så ofta det finns anledning till det.

Kriminalvårdens bedömning

Av utredningen framgår att BB inte har fått vistas i gemensamhet trots att han efter den 3 juli 2023 inte längre haft restriktioner avseende inskränkningar i den rätten och inte heller meddelats något beslut om avskildhet

enligt 2 kap. 5 § HäL. Kriminalvården ser allvarligt på detta. Det gäller särskilt med beaktande av att häktet Helsingborg har haft som rutin att inte medge intagna möjlighet att vistas i gemensamhet i fall som det nu aktuella.

Kriminalvårdens rättsavdelning har i en promemoria den 2 januari 2023 klargjort de rättsliga förutsättningarna för vistelse i gemensamhet och avskildhet i dessa situationer (se bilaga [utelämnad här, JO:s anm.]). Av promemorian, som tidigare skickats till bl.a. häktet Helsingborg, framgår att om det för en intagen saknas såväl restriktioner avseende vistelse i gemensamhet som grund för avskildhet enligt 2 kap. 5 § HäL, ska den intagne ges möjlighet att dagtid vistas i gemensamhet.

Promemorian har nu åter skickats till samtliga häkten i Kriminalvårdens region Syd, däribland häktet Helsingborg.

Ombudet fick tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 20 november 2024 anförde *JO Katarina Pahlsson* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Kriminalvården har redogjort för relevant reglering. Jag vill dock utveckla de rättsliga utgångspunkterna något enligt följande.

Den 1 juli 2021 gjordes ändringar i bl.a. rättegångsbalken och häkteslagen som syftade till en effektivare hantering av häktningar och minskad isolering (se prop. 2019/20:129). Lagändringarna motiverades främst av att Sverige under lång tid fått såväl internationell som nationell kritik för både långvariga häktningar och en omfattande användning av restriktioner. Av särskilt intresse i det här klagomålsärendet är att de nya reglerna innebar att rätten inte enbart prövar om åklagaren ska få tillstånd till restriktioner utan domstolen tar numera också ställning till på vilket sätt den häktades kontakter med omvärlden i så fall ska få inskränkas i det enskilda fallet (24 kap. 5 a § rättegångsbalken).

Restriktioner ska endast beslutas när de faktiskt behövs och inte göras mer omfattande än nödvändigt (se a. prop. s. 16 f. och 37). Prövningen av behovet av en viss begärd restriktion ska således göras utifrån de konkreta förhållandena i ett aktuellt fall. Vidare får en domstol lämna tillstånd till de av åklagaren begärda restriktionerna 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 24 kap. 5 a § andra stycket rättegångsbalken och mina uttalanden efter inspektioner av Falu tingsrätt i mars 2022, dnr 1812-2022, och Hovrätten för Nedre Norrland i oktober 2022, dnr 7587-2022).

Varje häktad intagen har rätt att vistas i gemensamhet så länge det inte finns ett beslut rörande henne eller honom som medför ett undantag därifrån, t.ex. av åklagaren meddelad restriktion som avser inskränkning i den rätten eller av häktet beslutad placering i avskildhet. Det finns inte utrymme att begränsa rätten till gemensamhetsvistelse på grund av bristande resurser eller platsbrist. JO har flera gånger uttalat att det är djupt otillfredsställande att en intagen av organisatoriska eller andra skäl som han eller hon inte kan påverka inte ges möjlighet att vistas i gemensamhet (se bl.a. mitt beslut den 17 juni 2024, dnr 2834-2023 och där gjorda hänvisningar).

Bedömning

BB häktades den 29 juni 2023. Av utredningen framgår att han inte har fått vistas i gemensamhet i häktet Helsingborg trots att han efter hovrättens beslut den 3 juli 2023 inte längre omfattades av några restriktioner som avsåg inskränkningar i den rätten. Inte heller hade häktet beslutat att placera honom i avskildhet.

Hanteringen har skett med hänvisning till en rutin som vid den tiden tillämpades vid häktet. Den innebar att en intagen med restriktioner bara i t.ex. rätten att stå i förbindelse med annan genom elektronisk kommunikation eller sända och ta emot försändelser inte fick vistas i gemensamhet, trots att restriktionerna alltså inte omfattade en sådan inskränkning. Rutinen tycks ha haft sin grund i att häktet generellt bedömt att det annars inte gått att upprätthålla andra beslutade restriktioner i en sådan situation.

JO:s ståndpunkt är att gemensamhet förutsätter att en intagen under dagtid vistas tillsammans med flera andra intagna. Det som har kommit fram i utredningen ger inte utrymme för mig att dra någon annan slutsats än att häktets rutin och tillämpning har medfört att BB i praktiken har hållits avskild utan lagstöd. Som Kriminalvården har berört i sitt yttrande ger den rättsliga regleringen inte stöd för att begränsa en intagens möjligheter att vistas i gemensamhet på detta sätt. Jag känner mycket väl till det svåra beläggningsläget och därmed utmaningarna för att åstadkomma t.ex. differentiering av intagna i såväl häkte som anstalt. Men som myndigheten är väl medveten om utgör inte platsbrist ett godtagbart skäl för en sådan här behandling.

Jag är mycket kritisk till häktets åtgärder även i andra avseenden. Det kan sålunda konstateras att ett hovrättsavgörande som rört formerna för BB:s frihetsberövande har nonchalerats och inte fått genomslag. Det är anmärkningsvärt att ett enskilt verksamhetsställe bortser från domstolsbeslut på det sättet. Särskilt graverande är också att den i remissvaret nämnda promemorian från myndighetens rättsavdelning klargjort att en intagen som inte omfattas av restriktioner eller något avskildhetsbeslut ska ges möjlighet att dagtid vistas i gemensamhet, och att remissvaret tyder på att häktet Helsingborg fått del av den före anmälan i detta ärende. Det kan tilläggas att häktets förfarande delvis har motverkat syftet med reformen av regleringen för några år sedan (se beskrivningen inledningsvis).

Som jag varit inne på har häktets rutin dessutom inneburit att BB:s frihetsberövande ägt rum under samma former som om det varit förenat med en restriktion som hovrätten uttryckligen inte gett tillstånd till. Eftersom det inte funnits något formellt beslut om en sådan inskränkning har BB emellertid saknat förutsättningar att angripa förhållandet rättsligt genom överklagande. Av rättssäkerhetsskäl är det naturligtvis helt oacceptabelt. I sammanhanget bör noteras att den utvidgade möjligheten för häktade att överklaga rättsens tillstånd till restriktioner av ett specifikt slag särskilt framhölls i den nämnda lagstiftningsreformen (se a. prop. s. 38).

Häktet Helsingborg förtjänar sammantaget allvarlig kritik.

Avslutningsvis bör uppmärksammas att den aktuella rutinen har tillämpats en tid vid häktet. Det finns därmed i vart fall en risk att andra intagna där har

varit föremål för motsvarande felaktiga behandling som BB. Redan det är oro- väckande. Inom ramen för en inspektionsserie i JO:s Opcat-verksamhet om konsekvenser och risker vid dubbelbeläggning lät jag besöka häktet Helsingborg tidigare i år. I samband med inspektionen i april kom det fram att häktet inte längre tillämpar rutinen.

Ärendet föredrogs av rätts-sakkunniga Johannes Aronsson. I beredningen deltog även byråchefen Johan Thorblad.

Anmälningar och utredningar om påstådda missförhållanden vid en anstalt. Även uttalanden om JO:s uppgifter

(Dnr 6048-2023, 6247-2023, 6282-2023)

Beslutet i korthet: Sommaren 2023 framförde tre intagna allvarliga klagomål mot vissa anställda vid anstalten Skänninge. Klagomålen rörde att personal hade utsatt intagna för övervåld och hot samt gjort rasistiska och andra nedsättande uttalanden. Anmälningarna har handlagts i de ärenden som detta beslut gäller.

JO tog även i tiden efter att Kriminalvården hade yttrat sig över anmälningarna del av ytterligare uppgifter om liknande påstådda missförhållanden i delar av verksamheten vid anstalten Skänninge. Detta ledde till att JO Katarina Pahlsson den 18 januari 2024 i ett särskilt ärende beslutade att inleda en förundersökning om tjänstefel och misshandel vid anstalten. Prövningen av de inledningsvis nämnda klagomålsärendena fick därför avvakta. Den 16 september 2024 beslutade JO att lägga ned förundersökningen eftersom brott inte kunde styrkas.

När det gäller de anmälningar som behandlas i sak i detta beslut framhåller JO att det skulle vara fullständigt oacceptabelt om Kriminalvårdens personal agerat på det sätt som anmälarna har beskrivit. Hon noterar emellertid att Kriminalvården har tillbakavisat uppgifterna samt att myndigheten har genomfört olika utredningsåtgärder och att berörda befattningshavare ska ha fått möjlighet att lämna synpunkter. Eftersom ord står mot ord är hennes slutsats att det som har kommit fram inte kan ligga till grund för kritik.

JO betonar att hon har haft långt framskridna planer på att genomföra en inspektion av anstalten, men mot bakgrund av bl.a. vidtagna åtgärder är det inte aktuellt i dagsläget. Eftersom JO utreder flera andra ärenden som rör anstalten har hon dock anledning att inom den närmaste tiden återkomma till skilda förhållanden där.

I beslutet beskrivs JO:s uppgifter som extraordinärt tillsynsorgan. JO redogör bl.a. för hur hennes tillsyn främst utövas och konstaterar att det är ytterst ovanligt att JO inleder förundersökning.

Anmälningar

I anmälningar som kom in till JO i juli och augusti 2023 klagade tre intagna på bl.a. larmstyrkan vid anstalten Skänninge. Klagomålen avsåg sammanfatt-

ningsvis att personal hade utsatt intagna för övervåld, främst i samband med ingripanden, och hot samt gjort rasistiska och andra nedsättande uttalanden.

Utredning

JO tog in bl.a. daganteckningar från kriminalvårdsregistret (KVR) i dnr 6247-2023.

Kriminalvården uppmanades att yttra sig över klagomålen.

I sitt remissvar anförde myndigheten, genom regionchefen för Region Öst, i huvudsak följande:

6048-2023

Den första anmälan i ärendet avser en händelse som ska ha inträffat i början av april 2023 då den intagne var placerad på avskildhetsavdelning. Den intagne uppger att personalen under tiden i avskildhet ska ha uttalat sig otrevligt och hotfullt mot honom samt gått in på rummet och misshandlat honom.

Den andra anmälan i ärendet avser en larmsituation som ska ha inträffat den 23 juni 2023. Den intagne uppger att personalen bl.a. ska ha greppat tag i honom hårt, skrikit på honom, hotat honom och tagit stryptag på honom.

6247-2023

Anmälan avser en händelse som ska ha inträffat den 2 augusti 2023. Den intagne uppger att han blivit nedtryckt i en stol och misshandlad. Personalen ska också ha uttalat sig nedsättande mot honom.

6282-2023

Anmälan avser en händelse som ska ha inträffat i den 2 augusti 2023. Den intagne uppger att personalen ska ha uttalat sig kränkande om de intagna.

Utredning

Uppgifter om sakförhållanden har inhämtats från kriminalvårdschefen för VO Skänninge, vari anstalten Skänninge ingår. Genom utredningen har sammanfattningsvis följande framkommit.

6048-2023

Avseende den första anmälan så har samtal skett med den personal som arbetat de aktuella dagarna, kontroll har skett av anteckningarna från tiden då den intagne var placerad i avskildhet (7–12 april 2023) och det har inhämtats uppgifter från anstaltens sjukvårdsmottagning. Det framkommer inga uppgifter om att den intagne haft några skador efter avskildheten. I samtal med de som arbetat den aktuella dagen har det inte framkommit något som tyder på att den intagne behandlats felaktigt eller att någon misshandel ägt rum. Det har inte framkommit något som styrker de uppgifter som den intagne har lämnat i sin anmälan.

Avseende den andra anmälan så har samtal skett med den personal som arbetat den aktuella dagen och kamerabevakningen har kontrollerats. På den aktuella avdelningen hade det dagarna innan händelsen varit svårt att få de intagna, inklusive den intagne som lämnat in anmälan, att gå till sina rum vid inläsning. Personalen hade tidigare samma dag pratat med den intagne som skrivit anmälan angående att han skulle följa personalens anvisningar vid inläsning. Vid tiden för inläsning den aktuella dagen vägrade den intagne följa personalens anvisningar att gå till sitt bostadsrum. Eftersom den intagne fortsatte vägra gå till sitt bostadsrum bedömde personalen det nödvändigt att skyndsamt tillkalla mer personal, varför larm aktiverades. För att kunna tala med den intagne enskilt fördes han till ett samtalsrum där man höll ett tillrättavisande samtal avseende vikten att följa personalens

anvisningar. Av kamerabevakningen från den aktuella larmsituationen framgår bl.a. att personalen tog avslappnade grepp om den intagne när de eskorterade honom till samtalsrummet. Av kamerabevakningen framgår också att den intagne befann sig inne på rummet med personal i ca två minuter för att sedan lugnt och till synes opåverkad gå till sitt rum utan att någon höll i honom. På vägen till sitt rum diskuterade han med personalen och pekade på en klocka på väggen. Kriminalvårdschefen anser att ingripandet har varit proportionerligt och försvarligt samt att uppgifterna i utredningen inte ger något stöd för att den intagne skulle ha behandlats felaktigt i samband med händelsen.

6247-2023

Den intagne fick ett krampanfall på avdelningen och en annan intagen påkallade avdelningspersonalens uppmärksamhet. Avdelningspersonalen gick till avdelningen och aktiverade larm. Avdelningspersonalen tog därefter med sig den intagne till vaktrummet. När larmstyrkan anlände stod den intagne i vaktrummet. Den intagne var då uppjagad, utåtagerande och följde inte personalens instruktioner. Två personer ur larmstyrkan tog då grepp om den intagnes ena arm och huvud. Den intagne blev alltmer utåtagerande och personalen tog då fastare grepp. Larmchefen var inte närvarande i rummet under denna situation utan kom in först efter att personalen släppt kontrollgreppet. Den intagne har trots detta särskilt pekat ut larmchefen. Av sjukvårdsjournalen framgår att det på den intagnes begäran den 4 augusti 2023 dokumenterats skador efter händelsen den 2 augusti 2023. Av dokumentationen framgår bl.a. att den intagne hade blåmärken över ena revbenet, sin vänstra biceps och höger hand. Den intagne uppgav vid tillfället att han hade väldigt ont i nacken samt ont i höger hand vid knogarna och handleden. Kriminalvårdschefen bedömer att den skada som den intagne uppger ska komma från att han blev knäad har uppkommit när han sattes ner i stolen, vilken hade ett högre armstöd i trä. Kriminalvårdschefen anser utifrån utredningen att larmstyrkan agerat proportionerligt utifrån tillgänglig information. Ingen i personalen har lämnat några uppgifter som tyder på att någon skulle ha uttalat sig otillbörligt mot den intagne eller knäat denne under ingripandet.

6282-2023

Det har under anstaltens utredning inte framkommit något om att personalen skulle ha uttalat sig rasistiskt. Varken personal eller andra intagna har lämnat någon information angående en sådan händelse som den intagne beskriver. Den intagne har inte heller själv sagt något till personalen.

Rättslig reglering

Av 1 kap. 4 § fängelselagen (2010:610), FäL, framgår 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. 6 § FäL framgår att verkställigheten inte får 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.

Av 24 kap. 2 § 1 st. brottsbalken framgår följande. Rymmer den som är intagen i kriminalvårdsanstalt eller som är häktad, anhållen eller annars berövad friheten eller sätter han eller hon sig med våld eller hot om våld till motvärn eller gör han eller hon på annat sätt motstånd mot någon som han eller hon står under uppsikt av, när denne ska hålla honom eller henne till ordningen, får det våld användas som med hänsyn till omständigheterna är försvarligt för att rymningen ska hindras eller ordningen upprätthållas.

Detsamma ska gälla om någon annan än de som nu har nämnts gör motstånd i ett sådant fall.

Kriminalvårdens bedömning

Avseende ärendena 6048-2023 och 6282-2023 finner Kriminalvården utifrån de uppgifter som Kriminalvårdschefen vid anstalten Skänninge lämnat inget stöd för de intagnas påståenden om att personalen använt våld mot dem eller på annat sätt agerat eller uttalat sig otillbörligt. Dessa anmälningar föranleder därför inga åtgärder eller ytterligare uttalanden från Kriminalvården.

Kriminalvården vill avseende ärende 6247-2023 framföra följande. Det framstår inte som osannolikt att en del av de skador som dokumenterats på den intagne kan ha uppstått vid ingripandet i vaktrummet. Kriminalvården finner dock utifrån Kriminalvårdschefens uppgifter inte något stöd för att den intagne under ingripandet skulle ha blivit knäad eller utsatt för otillbörliga uttalanden från personalen. Av utredningen framgår att den intagne inne på vaktrummet varit uppjagad, utåtagerande och inte lyssnat på personalens instruktioner. Mot denna bakgrund finner Kriminalvården att personalens agerande i vaktrummet varit proportionerligt för att få kontroll över den intagne.

Anmälarna fick tillfälle att kommentera remissvaret. En av dem, anmälaren i ärendet med dnr 6048-2023, yttrade sig och anförde bl.a. följande. Efter det som hände i april 2023 vågade han inte ta kontakt med anstaltens sjukvård för att få sina skador dokumenterade eftersom personalen sade att de skulle läsa hans meddelanden till sjukvården och hotade med att det då skulle bli mycket värre för honom. När det gäller händelsen i juni förde personalen honom till ett rum utan kamera för att de hade för avsikt att misshandla honom.

I ett beslut den 19 september 2024 anförde *JO Katarina Pahlsson* följande:

Bedömning

Om JO:s uppgifter som extraordinärt tillsynsorgan

JO granskar att de som utövar offentlig verksamhet följer lagar och andra föreskrifter. Vidare ska JO särskilt se till att man iakttar det grundlagsfästa kravet på opartiskhet och saklighet samt att det inte görs intrång i enskildas grundläggande fri- och rättigheter.

Tillsynen utövas främst genom att den enskilda justitieombudsmannen prövar klagomål från enskilda. Därutöver genomförs inspektioner – föranmälda såväl som oanmälda – och olika undersökningar på eget initiativ. En ombudsman får dessutom som särskild åklagare 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. Slutligen kan en anmälan göras till den myndighet som i vissa fall har i uppgift att besluta om disciplinpåföljd. Allt detta framgår av lagen (2023:499) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO); se särskilt 14, 17, 21 och 22 §§.

Det är alltså framför allt genom att utreda klagomål och genomföra inspektioner som JO utövar sin tillsyn. Granskningen ska inte ersätta de uppgifter och den rättstillämpning som en ordinarie myndighet ska sköta. Bestämmelsen om förundersökning och åtal i 21 § JO-instruktionen är därför utformad på det

sättet att en ombudsman, till skillnad från en allmän åklagare, har möjlighet att välja i vilken utsträckning en förundersökning ska inledas och åtal väckas. Regleringen i denna del ger uttryck för JO:s ställning som ett extraordinärt tillsynsorgan (bet. 2022/23:KU32 s. 49 f.). I praktiken är det ytterst ovanligt att JO inleder förundersökning, och i de fall det sker rör det sig företrädesvis om misstankar om tjänstefel eller brott mot tystnadsplikt och liknande.

Den som står under JO:s tillsyn är i enlighet med 13 kap. 6 § regeringsformen skyldig att lämna de upplysningar och yttranden som JO begär inom ramen för utredningen av ett tillsynsärende. Bestämmelsen innebär en skyldighet för myndigheter och enskilda tjänstemän att biträda JO i utredningsarbetet (bet. 2023/24:KU11 s. 18). Den granskade myndigheten måste således göra det som är möjligt för att klarlägga sakförhållandena, bl.a. genom att inhämta information från samtliga befattningshavare som kan bidra till den egna utredningen. Det här innebär också att en enskild tjänsteman inte kan avstå från att lämna uppgifter som kan ha betydelse för JO:s utredning, utan han eller hon måste sanningsenligt beskriva sina tjänsteåtgärder och sitt handlande. Denna sanningsplikt gäller däremot inte när JO bedriver förundersökning; då behöver befattningshavaren inte ens yttra sig. (Se t.ex. JO:s beslut den 10 juni 2024, dnr 5614-2023, och JO 2018/19 s. 588, dnr 4183-2016.)

Anmälningarna mot anstalten Skänninge och inledande av förundersökning m.m.

Tre intagna framförde alltså sommaren 2023 allvarliga klagomål mot vissa anställda vid anstalten Skänninge. Jag valde att utreda anmälningarna i sedvanlig ordning och uppmanade i september samma år Kriminalvården att yttra sig över dem.

JO fick även därefter del av, och har på olika sätt tagit emot, ytterligare uppgifter om liknande påstådda missförhållanden i delar av verksamheten vid anstalten Skänninge. Det gjordes vidare gällande att det bl.a. fanns personal i anstalten som upprättade oriktiga redogörelser om misstänkt misskötsamhet. Anmälningarna kom från både intagna och deras anhöriga och riktade sig mot såväl enskilda kriminalvårdare som grupper av anställda.

Kriminalvårdens remissvar i de ärenden som behandlas i detta beslut kom in till JO i november 2023. En kort tid senare inkom en skrift till JO med ytterligare graverande anklagelser. På grund av det som då framfördes och de uppgifter som under en period hade förts fram eller på annat sätt kommit till min kännedom bedömde jag att det fanns anledning att anta att befattningshavare som står under min tillsyn hade gjort sig skyldiga till i vart fall tjänstefel och misshandel. Jag beslutade därför den 18 januari 2024 att inleda en förundersökning om sådana brott vid anstalten Skänninge (dnr 440-2024). I samband med det bestämde jag att min prövning av de tre utredda klagomålen fick avvakta.

Det bör nämnas att det under våren i år fortsatte att komma in en mängd anmälningar mot anstalten Skänninge. Jag har dessutom noterat att några händelser har polisanmälts och att medier senare rapporterat om situationen där. Det var nödvändigt att min brottsutredning fick ha sin gång, inte minst med hänsyn till de regler som gäller för en förundersökning respektive en sedvanlig

utredning i JO:s klagomålshandling. I de fall som de tillkommande klagomålen rörde snarlika påståenden vidtog jag därför inte några särskilda åtgärder. Många ärenden är fortfarande öppna.

Inom ramen för den förundersökning som jag bedrivit från januari 2024 har bl.a. ett antal personer hörts och handlingar granskats. Sedan materialet redovisats och gått igenom har jag nu kommit fram till att brott inte kan styrkas. Jag beslutade därför den 16 september 2024 att lägga ned förundersökningen.

När det gäller de här i sak behandlade anmälningarna innehåller de alltså allvarliga påståenden, bl.a. om övervåld i samband med ingripanden av den s.k. larmstyrkan eller kontrollgruppen samt om ett rasistiskt och förnedrande bemötande från enskilda kriminalvårdare. Det är givetvis fullständigt oacceptabelt om Kriminalvårdens personal har agerat på det sätt som anmälarna har beskrivit. Myndigheten har dock tillbakavisat uppgifterna. Visserligen har jag något svårt att förstå hur kriminalvårdschefen ansett sig ha underlag och insikt nog att dra så säkra slutsatser om hur en av de skador uppkommit som anmälaren i ärendet med dnr 6247-2023 hade efter händelsen i augusti 2023. Såväl Kriminalvården som anstalten har emellertid genomfört olika utredningsåtgärder, och berörda befattningshavare har enligt uppgift getts möjlighet att lämna synpunkter och dessutom fått ta del av myndighetens remissvar. Jag får därmed konstatera att ord står mot ord, och jag bedömer att ytterligare åtgärder inte skulle leda till något annat resultat. Det som har kommit fram kan inte ligga till grund för kritik.

Med anledning av att anmälaren i ärendet med dnr 6048-2023 har anfört att personalen sagt att de skulle läsa hans meddelanden till sjukvården vill jag understryka att ett sådant handlande naturligtvis inte är tillåtet utifrån reglerna om hälso- och sjukvårdssekretess (se 8 kap. 1 och 2 §§ och 25 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400] samt t.ex. JO 2015/16 s. 249, dnr 5775-2014).

Avslutning

Jag har haft långt framskridna planer på att genomföra en inspektion av anstalten Skänninge. Som framgått har jag dock bedrivit en förundersökning under flera månader med tillhörande utredningsåtgärder. De allvarliga uppgifterna om missförhållanden och oprofessionellt bemötande i delar av verksamheten måste vara kända hos Kriminalvården. Det är därför inte aktuellt att inspektera anstalten i dagsläget.

Avslutningsvis kan det nämnas att jag har utrett och utreder andra ärenden som rör Skänninge. I början av året fick t.ex. anstalten allvarlig kritik för att ha tillämpat en rutin som inneburit att intagna vid larm hade placerats i avskildhet utan att något formellt beslut hade fattats (se mitt beslut den 16 januari 2024, dnr 3439-2023). I flera pågående granskningar har Kriminalvården yttrat sig eller uppmanats att göra det. Ärendena handlar om bl.a. hanteringen av intagnas begäran om omprövning och överklagande (dnr 3598-2024 och 4777-2024) samt hanteringen av handlingar med sekretesskyddade eller annars känsliga uppgifter (dnr 2787-2024 och 3083-2024). Det kan noteras att jag i ärendet med dnr 2787-2024 alldeles nyligen beslutade om en förnyad s.k. remiss till Kriminalvården eftersom anstalten inte hade hört de i anmälan namngivna

kriminalvårdarna, trots att det enligt min mening var uppenbart att det borde ha gjorts och en långtgående undersökningsplikt ligger på den granskade myndigheten (se min redogörelse inledningsvis). Av liknande skäl begärde jag häromdagen ett kompletterande yttrande från Kriminalvården även i ett annat ärende som rör anstalten Skänninge (dnr 4616-2024).

Jag återkommer alltså inom den närmaste tiden till skilda förhållanden vid anstalten Skänninge och kommer att göra de uttalanden och vidta de åtgärder som jag då anser är motiverade.

Ärendena föredrogs av rättssakkunniga Sanna Ekman. I beredningen deltog även byråchefen Catrine Björkman.

Ett häkte har inte sett till att en intagen fått del av sitt förundersökningsprotokoll samt har lämnat felaktiga uppgifter om saken till den offentlige försvararen och polisen

(Dnr 6346-2023)

Beslutet i korthet: En offentlig försvarare uppmärksammade att hans häktade klient inte hade tagit del av ett förundersökningsprotokoll. Han kontaktade därför häktet och förklarade att klienten omgående behövde få ta del av materialet. Även polisen tog kontakt med häktet för att säkerställa att den intagne kunde få tillgång till detta. Personalen i häktet bekräftade då att handlingarna fanns där och uppgav att den intagne kunde få tillgång till handlingarna om han själv frågade efter dem.

Först en kort tid innan den intagne förflyttades från häktet började man leta efter det aktuella förundersökningsprotokollet, men det hittades inte. Efter att JO inledde sin granskning återfanns handlingarna i en kartong i ett postrum. Utredningen tyder på att förundersökningsmaterialet hela tiden fanns i det utrymmet.

JO kan inte dra någon annan slutsats än att häktespersonal vid åtminstone två tillfällen lämnat positiva besked på frågor om den häktades möjligheter att ta del av förundersökningsprotokollet utan att ha följt upp vilket protokoll frågorna avsåg och om det fanns tillgängligt i häktet. Oavsett orsaken är det enligt JO helt oacceptabelt att häktet lämnade uppgifter som i sammanhanget varit direkt felaktiga till den offentlige försvararen och polisen.

JO anser att de brister som kommit fram i ärendet är minst sagt anmärkningsvärda. En så viktig fråga som en intagens tillgång till sitt förundersökningsprotokoll får inte hanteras på detta nonchalanta och undermåliga sätt. Häktet får allvarlig kritik.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 7 augusti 2023 förde advokaten AA fram klagomål mot häktet Umeå filial och anförde i huvudsak följande.

Han var offentlig försvarare för BB i ett brottmål. Åtal väcktes den 26 juli 2023 och huvudförhandlingen var planerad att börja den 14 augusti 2023.

Förundersökningen i målet var omfattande och torde inklusive tilläggsprotokoll ha uppgått till ca 7 000 sidor. BB var inte häktad i målet men däremot i ett annat brottmål.

I början av augusti 2023 fick han kännedom om att BB inte hade fått del av förundersökningen. Han tog därför kontakt med häktet och klargjorde att BB omgående behövde få del av förundersökningen för att kunna vara delaktig i förberedandet av försvaret. Personal på häktet lovade att tillse detta. Han informerade också åklagaren och tingsrätten om saken. När han pratade med BB den 6 augusti 2023 hade denne fortfarande inte fått ta del av förundersökningen med undantag för ett tilläggsprotokoll. Det fick honom att anmäla hinder mot huvudförhandlingen.

Utredning

En av JO:s medarbetare hämtade in muntliga upplysningar från ett vakthavande befäl vid anstalten Umeå. Vid samtalet den 17 augusti 2023 uppgav det vakthavande befälet i huvudsak följande:

BB kom till häktesfilialen Umeå den 13 juni 2023. [...] Han förflyttades från häktesfilialen Umeå den 9 augusti 2023. En kort tid innan BB blev förflyttad blev hon involverad i att undersöka vad som hade hänt med hans förundersökningsprotokoll. Det fanns uppgifter om att ett förundersökningsprotokoll på ungefär 6 000 sidor skulle ha inkommit till häktesfilialen runt den 15–16 juni. Något sådant protokoll hittades inte, varken i pappersformat eller som USB-minne, trots att personalen sökte efter det. I dagan-teckningarna finns det en uppgift om att det hade kommit in en handling den 14 juni 2023 men det framgår inte vad det var för handling. Det kom fram att BB hade haft tillgång till ett mindre förundersökningsprotokoll på omkring 300 sidor och som storleksmässigt verkade motsvara ett tilläggsprotokoll. Det normala tillvägagångssättet om polisen lämnar ett förundersökningsprotokoll till häktesfilialen Umeå är att det tas ner till avdelningen så att den intage ska kunna ta del av det.

Efter kontakt med åklagaren i det brottmål som ärendet gäller fick JO del av ett yttrande som åklagaren hade gett in till tingsrätten. Av det framgår bl.a. följande. Den 16 juni 2023 skickades förundersökningsprotokollet med lastbilsbud till anstalten i Umeå. Anstalten och häktesavdelningen har samma adress. När åklagaren fick informationen att BB inte hade fått ta del av förundersökningen fick polisen direktiv att höra av sig till häktet. Till polisen uppgav häktets personal den 7 augusti 2023 att handlingarna fanns på häktet och att BB hade tillgång till handlingarna om han själv skulle fråga efter dem. När åklagaren på nytt fick veta att BB inte hade fått handlingarna transporterades en ny sändning av förundersökningen till det häkte där BB övernattade mellan 9 och 10 augusti 2023.

Därefter remitterades AA:s anmälan tillsammans med tjänsteanteckningen och åklagarens yttrande till Kriminalvården för yttrande.

Kriminalvårdens yttrande

I sitt yttrande anförde Kriminalvården, Region Nord, genom regionchefen, följande:

Utredning

Kriminalvården har utrett ärendet genom att dels inhämta uppgifter från häktet Umeå och den berörda häktesfilialen som finns i anslutning till anstalten Umeå, dels kontrollera uppgifter i det klientadministrativa systemet KVR. Genom utredningen har sammanfattningsvis följande kommit fram.

— — —

Post- och godshantering

Hantering av inkomna handlingar skiljer sig något avseende hur handlingen kommer in till häktet. Beroende på hur handlingen adresserats mottas den av olika personer. Om det finns en tydlig adressering ansvarar den som mottar handlingen för att den kommer till rätt person. Om den inkomna handlingen endast adresserats till anstalten eller häktet saknas dock tydliga rutiner och oftast placeras handlingen i anstaltens postrum i avvaktan på vidare hantering.

Särskilt om förundersökningsprotokoll

Förundersökningsprotokoll ankommer i normalfallet digitalt alternativt via polis och hanteras då av den som mottagit handlingen, som säkerställer att handlingen kommer rätt person tillhanda. Förundersökningsprotokollet har i det här fallet skickats till häktet som gods, vilket medför tillämpning av rutiner för godsmottagning. I samband med att förundersökningsprotokoll anländer till anstalten transporteras dessa i normalfallet omedelbart ned till häktesfilialen och delges klienten. Hur förfarandet ser ut beror lite på hur protokollet anlät och vem som mottagit det. Protokollet förvaras därefter i avsedd papperssamlare på avdelning för att klienten ska kunna ta del av protokollet när denne så önskar och när möjlighet finns. När protokoll ankommer digitalt finns även möjlighet att använda så kallade förundersökningsplattor för att klienten ska kunna ta del av protokollet digitalt. Polismyndigheten eller den myndighet som ansvarar för protokollet kräver som regel även någon form av bekräftelse på att protokollet har delgivits.

Klienten har inte tagit del av förundersökningsprotokollet

I samband med att häktet Umeå lämnat uppgifter till Region Nord inför yttrandet till JO, och när anstalten fått kännedom om att protokollet ankommit via lastbilsbud, har anstaltens postrum sökts igenom. Där har aktuellt förundersökningsprotokoll påträffats i en delvis öppnad kartong endast märkt anstalten (Umeå) Ersboda med en röd spritpenna. Klienten har därmed uppenbarligen inte fått ta del av det aktuella förundersökningsprotokollet. Av en daganteckning i det klientadministrativa systemet daterad den 14 juni 2023 framgår att handlingar har kommit in till häktet. Av anteckningen framgår dock inte vilken typ av handlingar det rör sig om. Häktet har i efterhand kunnat konstatera att det rörde sig om handlingar som skulle till BB:s journal och att det inte avsåg det aktuella förundersökningsprotokollet. Det är fortfarande oklart när och hur det aktuella förundersökningsprotokollet har anlät, men uppenbarligen har det ankommit till anstalten. Enligt en daganteckning från den 13 juli 2023, framgår att BB har haft ett förundersökningsprotokoll på sitt bostadsrum på häktet över natten och att personal vid uppläsning uppmärksammat att tre sidor saknas. Sidorna hittas i BB:s bostadsrum. Häktet Umeå har inte kunnat utröna vad det rör sig om för förundersökningsprotokoll, men mot bakgrund av det ovan beskrivna förefaller det osannolikt att det skulle röra sig om den förundersökning som aktuellt klagomål avser då det protokollet inte förefaller ha kommit BB till del.

Synpunkter från berörda befattningshavare

Några synpunkter från berörda befattningshavare, utöver de som redan inhämtats av JO per telefon, har inte gått att inhämta då ingen förefaller ha kännedom om när eller hur den aktuella försändelsen har ankommit till häktet. Häktet Umeå har försökt reda ut omständigheterna utan att kunna konstatera mer än vad som ovan har redovisats.

Rättslig reglering

Av 23 kap. 21 a § rättegångsbalken (1942:740) framgår att så snart åtal har beslutats har den misstänkte och försvararen rätt att på begäran få en papperskopia av protokoll och anteckningar från förundersökningen. Om en offentlig försvarare har förordnats för den misstänkte, ska en kopia lämnas eller sändas till försvararen. Den misstänkte och försvararen har också rätt att på begäran få en kopia av handlingar som innehåller sådant som har förekommit vid förundersökningen och som inte ingår i protokollet eller anteckningarna. En sådan kopia behöver inte lämnas om det finns risk för att sekretessbelagd uppgift obehörigen kommer att lämnas vidare, eller hinder mot det med hänsyn till materialets omfattning eller karaktär. När den misstänkte eller försvararen får ta del av ett protokoll eller en annan handling som innehåller sekretessbelagd uppgift, får ett förbehåll göras i enlighet med 10 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

I 1 kap. 4 § häkteslagen (2010:611) anges att varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet.

Bedömning

Häktet Umeå har i det aktuella fallet brustit i sina rutiner, oavsett hur det aktuella förundersökningsprotokollet har ankommit häktet och hur det varit adresserat. Häktet har sedan detta uppdagades tydliggjort vem det är som har ansvaret vid inkommande gods och kommer även att bygga en ny godsmottagning för att förenkla hanteringen av gods som ankommer häktet Umeå.

Kriminalvården, Region Nord, bedömer att de åtgärder som vidtagits och planeras vid häktet Umeå kommer att motverka de brister som har identifierats i rutinerna kring godsmottagning. Det är även viktigt att fortsättningsvis regelbundet följa upp att rutinerna är kända inom verksamheten och välfungerande.

AA:s kommentarer

AA kommenterade remissvaret och anförde bl.a. följande.

Vad gäller det förundersökningsprotokoll som BB hade tillgång till i sitt rum i häktet var det, såvitt han kunnat utröna, del av ett protokoll i ett brottmål vid en annan tingsrätt. Det har alltså inte relevans i detta ärende.

Att BB av Kriminalvården berövats möjligheten att ta del av förundersökningen avseende de misstankar som riktats mot honom är allvarligt. På grund av detta fanns det en mycket stor fara att huvudförhandlingen mot honom inte hade kunnat genomföras som planerat. Genom insatser från tingsrätten, BB och AA själv möjliggjordes dock att huvudförhandlingen kunde genomföras utan att BB:s del handlades separat.

Kriminalvården har inte berört det faktum att personal vid häktet lämnade osanna uppgifter till honom, BB och en domare vid tingsrätten. Så fort han fick kännedom om att BB inte hade fått del av förundersökningen kontaktade han

häktet och fick då information om att förundersökningen fanns på häktet, men att den inte hade lämnats över till BB då han inte påkallat att få del av den. Detta var inte sant då BB hade gjort det flera gånger. Vid det telefonsamtal han hade med häktet i början av augusti 2023 utlovades att BB omgående skulle få del av förundersökningen. När han ett par dagar senare fick veta att BB fortfarande inte hade fått det begärde han på nytt att förundersökningen skulle lämnas över till BB. Återigen lovade häktet i Umeå att så skulle ske. Efter samtalet skickade han ett mejl till tingsrätten och åklagaren med information om att BB inte fått del av förundersökningen och att det fanns en risk för att det skulle föreligga hinder mot huvudförhandlingen. En domare vid tingsrätten kontaktade därefter häktet.

Till sitt yttrande bifogade AA en tjänsteanteckning som domaren upprättat över ett telefonsamtal med häktet den 8 augusti 2023. Av anteckningen framgår att häktet förklarade att BB skulle få eventuella återstående delar av förundersökningen under dagen eller kvällen för genomläsning i den mån han inte redan hade fått det.

I ett beslut den 12 december 2024 anförde *JO Katarina Pahlsson* följande:

Rättsliga utgångspunkter

I ett annat beslut denna dag har jag utförligt redogjort för rättsliga utgångspunkter när det gäller en intagens tillgång till förundersökningsprotokoll (gemensamt beslut i JO:s ärenden med dnr 5689-2023 och 5756-2023).

I korthet kan det sägas att utgångspunkten när det gäller en misstänkts rätt till utredningsmaterial i ett brottmål är den grundläggande rätten till en rättvis rättegång som slås fast i bl.a. 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen och i artikel 6 i Europakonventionen. Enligt artikel 6.3 b ska var och en som blivit anklagad för brott ha möjlighet att förbereda sitt förvar. En viktig förutsättning för att den anklagade ska kunna göra det på ett effektivt sätt är givetvis att han eller hon får tillgång till materialet i målet.

Som framgår av Kriminalvårdens yttrande har den misstänkte rätt till ett eget exemplar av förundersökningsprotokollet enligt 23 kap. 21 a § rättegångsbalken. JO har tidigare uttalat att även om den bestämmelsen inte är direkt tillämplig i Kriminalvårdens verksamhet är det av yttersta vikt att den som är häktad inte hindras från att tillvarata sina rättigheter. För den som är häktad i avvaktan på huvudförhandling i ett brottmål är möjligheten att ta del av förundersökningsprotokoll och annat processmaterial samt att kunna förbereda sitt försvar av central betydelse. (Se JO:s beslut den 18 januari 2016, dnr 979-2015, och den 14 november 2023, dnr 4667-2022.)

Enligt 8 § häktesförordningen (2010:2011) ska den myndighet som omhändertagit en intagens tillhörigheter, om inte något annat är föreskrivet, se till att dessa förvaras på ett betryggande sätt.

I det nämnda beslutet denna dag har jag konstaterat att en intagen som inte får inneha sitt förundersökningsprotokoll är helt beroende av att Kriminalvården förvarar och i övrigt hanterar protokollet på ett betryggande sätt. Vidare har jag uttalat att myndigheten måste se till att en intagen får tillgång till materialet i den utsträckning och på det sätt som behövs för att han eller hon ska kunna

förbereda sitt försvar. Kriminalvården och dess personal har alltså i praktiken en högst väsentlig funktion när det gäller häktades rätt till en rättvis rättegång.

Bedömning

Av utredningen framgår att BB var intagen i häktet Umeå filial under perioden 13 juni–9 augusti 2023. Kriminalvården har inte kunnat klarlägga när det aktuella förundersökningsprotokollet kom till häktet men mot bakgrund av uppgifterna i åklagarens yttrande till tingsrätten utgår jag från att det skedde några dagar efter den 16 juni 2023. Därefter borde protokollet, såvitt jag förstår beskrivningen i myndighetens yttrande, ha tagits till häktesavdelningen och delgetts BB och sedan förvarats på avsedd plats där för att BB skulle kunna ta del av protokollet när han önskade det och möjlighet fanns. Det gjordes uppenbart inte utan i stället tyder utredningen på att förundersökningsmaterialet låg i en kartong i ett postrum under hela hans vistelse i häktet. Det upptäcktes först efter att JO hade inlett en granskning av ärendet.

En avgörande anledning till att förundersökningsprotokollet låg kvar i postrummet tycks ha varit att det saknades tydliga rutiner för hanteringen av gods adresserat endast till anstalten och häktesfilialen. Jag förutsätter att häktet har tagit det som hände på stort allvar och vidtagit tillräckliga åtgärder för att något liknande inte ska kunna inträffa igen.

Enligt anmälan till JO uppmärksammade den offentlige försvararen AA i början av augusti 2023 att BB inte hade tagit del av förundersökningen. Han tog därför kontakt med häktet och förklarade att BB omgående behövde få ta del av materialet. Personal på häktet lovade att se till det. Av ett yttrande från åklagaren till tingsrätten framgår att även polisen tog kontakt med häktet för att säkerställa att BB kunde få tillgång till handlingarna i förundersökningen. Häktespersonal svarade då polisen att handlingarna fanns på häktet och att BB hade tillgång till handlingarna om han själv skulle fråga efter dem.

Jag noterar precis som AA att Kriminalvården i sitt remissvar över huvud taget inte har berört dessa uppgifter i anmälan och det gäller även vad som nämns i åklagarens yttrande till tingsrätten. Dessa påfallande brister i Kriminalvårdens yttrande hindrar inte mig från att utveckla min syn på detta. Jag vill emellertid påpeka att den som står under JO:s tillsyn i enlighet med 13 kap. 6 § regeringsformen är skyldig att lämna de upplysningar och yttranden som JO begär inom ramen för utredningen av ett tillsynsärende. Bestämmelsen innebär en skyldighet för myndigheter och enskilda tjänstemän att biträda JO i utredningsarbetet (bet. 2023/24:KU11 s. 18). Den granskade myndigheten måste således göra det som är möjligt för att klarlägga sakförhållandena, bl.a. genom att inhämta information från samtliga befattningshavare som kan bidra till den egna utredningen. Det här innebär också att en enskild tjänsteman inte kan avstå från att lämna uppgifter som kan ha betydelse för JO:s utredning, utan han eller hon måste sanningsenligt beskriva sina tjänsteåtgärder och sitt handlande. (Se mitt beslut den 19 september 2024, dnr 6048-2023 m.fl., med där gjorda hänvisningar.)

Jag kan inte dra någon annan slutsats av utredningen än att häktespersonalen vid åtminstone två tillfällen lämnade positiva besked på frågor om BB:s

möjligheter att ta del av ett förundersökningsprotokoll utan att ha säkerställt vilket protokoll frågorna avsåg och om det fanns tillgängligt i häktet. Kriminalvårdspersonal måste givetvis vara mycket noggrannare än så, inte minst vid kontakterna med olika rättsliga aktörer. Oavsett orsaken är det helt oacceptabelt att häktet lämnade uppgifter som i sammanhanget var direkt felaktiga till den offentlige försvararen och polisen.

Kriminalvården har inte fått möjlighet att yttra sig över den tillkommande uppgiften om kontakten som en domare hade med häktet och jag avser inte att göra några närmare uttalanden i denna del. Jag kan dock nämna att jag av utredningen i mitt ärende får uppfattningen att häktet först omkring den tidpunkten började leta efter det aktuella förundersökningsprotokollet.

De brister som kommit fram i ärendet är minst sagt anmärkningsvärda. Att en intagen får ta del av sitt förundersökningsprotokoll handlar i grunden om rätten till en rättvis rättegång. En så viktig rättssäkerhetsfråga får inte hanteras på detta nonchalanta och undermåliga sätt. Häktet förtjänar allvarlig kritik.

Ärendet föredrogs av seniora rättsakkunniga Mattias Karlsson. I beredningen deltog även byråchefen Johan Thorblad.

En anstalts hantering efter ett fynd av sömntabletter i en dubbelbelagd cell

(Dnr 9478-2023)

Beslutet i korthet: Efter att två sömntabletter hittats på golvet i en dubbelbelagd cell rapporterades åtminstone en av de två intagna som var placerade där för misstänkt misskötsamhet i fråga om brott mot föreskrifter. Anstalten fann att misskötsamheten var styrkt men att den inte skulle leda till en varning. I beslutet angavs att den intagne ansvarar personligen för det som finns inne på bostadsrummet.

JO anser att beskrivningen i rapporten är knapphändig, bl.a. eftersom det saknas en närmare redovisning av omständigheterna vid fyndet. Enligt henne är vidare motiveringen i själva beslutet sådan att den inte uppfyller kraven i förvaltningslagen och hon är kritisk till anstalts hantering av ärendet. I det sammanhanget uttalar JO att en utgångspunkt som i praktiken innebär att intagna som delar cell anses ansvariga för allt som finns där inte kan anses förenlig med kravet på saklighet och att det måste göras en individuell bedömning av förhållanden i varje enskilt fall. JO menar att ett misstänkt föremål faktiskt måste kunna knytas till en intagen för att en misskötsamhet ska vara utredd och att det är angeläget att Kriminalvården nu när det blir allt vanligare med dubbelbeläggning inte gör avkall på rättssäkerheten för intagna som delar cell.

Eftersom JO för närvarande genomför en inspektionsserie för att särskilt undersöka vilka följder och risker dubbelbeläggning i häkte och anstalt kan få för de frihetsberövade personerna utgår hon från att det finns anledning för henne att återkomma till frågor som har samband med detta.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO i november 2023 framförde AA i huvudsak följande klagomål mot anstalten Skogome.

I väntan på att anstalten skulle placera honom på en ordinarie avdelning delade han bostadsrum med olika intagna. En av dem hade sömntabletter i sitt medicinskåp. De hade var sitt sådant förvaringsutrymme, men endast den medintagne hade medicin och nyckel till sitt skåp. Den 7 september 2022 gjordes enligt protokoll en grundlig visitation av rummet, varvid två tabletter hittades på golvet. På grund av detta upprättades en rapport om misstänkt misskötsamhet för honom respektive den medintagne. Av hans egen rapport framgår inte var på golvet tabletterna hittades eller om de t.ex. låg i en tablettkarta. Anstalten bedömde att misskötsamhet var styrkt för hans del och motiverade det med att han ansvarar personligen för det som finns i rummet. Det är inte rimligt och han har inte valt att dela rum. Tabletterna ska ha skickats till sjukvården, men han har inte fått se något analysresultat. AA ifrågasatte om det inte spelar någon roll om tabletterna var identiska med den medintagnes medicin.

Tillsammans med anmälan skickade AA in redogörelser för misstänkt misskötsamhet, en kopia av förhørsanteckningarna och anstaltens beslut i ärendet.

Utredning

Kriminalvården uppmanades att yttra sig över anmälan, och särskilt över om en intagen som delar cell ansvarar personligen för det som finns där.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, genom en tillförordnad chef för sektionen för verksturidik vid rättsavdelningen på huvudkontoret, följande:

Utredning

Underlag i ärendet har hämtats in från Kriminalvårdens region Väst, som i sin tur hämtat in uppgifter från den berörda anstalten. Berörd befattningshavare har fått möjlighet att lämna synpunkter.

Rättslig reglering

En intagen som bryter mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten får tilldelas en varning. Det följer av 12 kap. 1 § fängelselagen (2010:610). I 12 kap. 3 och 4 §§ samma lag finns vissa bestämmelser om handläggningen av ärenden om varning.

I Kriminalvårdens allmänna råd till 12 kap. 1 § fängelselagen (2010:610) anges att det med föreskrifter som gäller för verkställigheten avses all normgivning som en intagen har att rätta sig efter, dvs. såväl lagar och förordningar som Kriminalvårdens föreskrifter. Där står också att en intagen bör varnas för bl.a. innehav av otillåtna föremål som kan äventyra ordningen eller säkerheten (se Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse [KVFS 2011:1], FARK Fängelse). I 12 kap. 1–2 §§ FARK Fängelse finns ytterligare bestämmelser om handläggningen av bl.a. ärenden om varning.

Kriminalvårdens handbok om varning, avbrott genom avvikelser och uppskjuten villkorlig frigivning (2015:1) innehåller ytterligare stöd för personal som arbetar med bl.a. varningsärenden.

Kriminalvårdens bedömning

I ärenden om varning ska det göras en individuell bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. För att Kriminalvården ska få besluta om varning krävs att misskötsamheten är styrkt. I ärenden som rör t.ex. innehav av ett otillåtet föremål är det dessutom en förutsättning att föremålet kan knytas till en specifik intagen. Den omständigheten att intagna delar bostadsrum kan visserligen innebära bevismässiga svårigheter i nyss nämnda avseende.

Bedömningen i sådana ärenden kan dock inte utgå från att en intagen som delar bostadsrum personligen ansvarar för det som finns i bostadsrummet.

Den materiella riktigheten av ett beslut i t.ex. ett varningsärende kan omprövas och överklagas efter begäran. Det beslut som anmälan rör har varit försett med en anvisning om hur omprövning kan begäras. Några formella brister i anstaltens hantering av ärendet har inte framkommit.

AA kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 27 juni 2024 anförde *JO Katarina Pahlsson* följande:

Bedömning

Kriminalvården har redogjort för viss relevant rättslig reglering och jag återkommer även till andra rättsliga utgångspunkter som jag bedömer har betydelse i ärendet.

Ärendet rör hanteringen av ett varningsärende för en intagen som vid tidpunkten för den rapporterade misskötsamheten delade cell.

Varningar och styrkta misskötsamheter kan få betydelse i flera avseenden, t.ex. kan de påverka möjligheter och villkor för permissioner. Ytterst kan ställningstagandena ligga till grund för beslut att i ett enskilt fall skjuta upp tidpunkten för villkorlig frigivning. Det är därför angeläget att handläggningen av de här ärendena genomsyras av både saklighet och opartiskhet samt att hanteringen av dem även i övrigt uppfyller grundläggande rättssäkerhetskrav.

I vintras genomfördes på mitt uppdrag tre inspektioner för att granska hur just varningsärenden behandlas vid olika anstalter (se protokollen i dnr 9177-2023, 493-2024 och 1701-2024). Jag har i ett samlingsbeslut nyligen gjort flera uttalanden om handläggningen av sådana ärenden inom Kriminalvården (se mitt beslut den 17 juni 2024, dnr 4400-2024). Som framgår där menar jag bl.a. att redogörelsen om misstänkt misskötsamhet ofta är av central betydelse för den fortsatta utredningen, och att det med hänsyn till det grundlagsfästa objektivitetskravet är viktigt att den som upprättar en rapport är noggrann. Vidare fann jag anledning att påminna om den motiveringsskyldighet som gäller i varningsärenden. Det ska t.ex. tydligt framgå vilka uppgifter som medför att en misskötsamhet bedöms vara utredd och den intagnes invändningar ska bemötas. (Se 1 kap. 9 § regeringsformen och 32 § förvaltningslagen [2017:900] samt bl.a. JO 2019/20 s. 226, dnr 6230-2017.)

AA har rapporterat för en misstänkt misskötsamhet i fråga om ”brott mot föreskrifter”. Enligt beslutet i varningsärendet den 15 september 2022 har det av redogörelsen framgått att det ”vid grundlig visitation av [AA:s] bostadsrum påträffats två tabletter liggandes på golvet.” Detta är i allt väsentligt också det som har antecknats i själva rapporten från den aktuella dagen. Således finns det inte någon närmare redovisning av var på cellgolvet tabletterna hittades, om de

låg lösa eller i en tabletkarta och om den andre intagne kan ha haft någon koppling till fyndet. Det har inte gjorts några särskilda noteringar kring det faktum att AA delade cell med en annan intagen. Beskrivningen av den misstänkta misskötsamheten har alltså varit knapphändig. Redogörelsen kan inte anses utformad på det sätt som anvisas i Kriminalvårdens handbok om varning och uppskjuten villkorlig frigivning (2015:1). Enligt den ska nämligen en redogörelse innehålla bl.a. en utförlig beskrivning av händelsen eller händelseförloppet, och allt som kan tänkas ha samband med händelsen bör dokumenteras noggrant. Vidare framgår det av handboken att en rapport måste vara saklig, objektiv och noggrann samt att det även ska anges det som talar till den intagnes fördel.

I själva beslutet fann sedan anstalten att misskötsamheten var styrkt men att den inte skulle leda till en varning för AA. Han påmindes dock om att fortsättningsvis följa gällande regelverk och att konsekvenserna för upprepad misskötsamhet kunde leda till varning samt uppskjuten villkorlig frigivning. Inte heller här har det emellertid särskilt uppmärksammats att cellen var dubbelbelagd eller AA:s invändningar bemötts. Utredningen ger därtill inte besked om huruvida det efter omhändertagandet vidtogs någon åtgärd för att fastställa vad det var för slags tabletter. Även i denna del är dokumentationen klart bristfällig. Särskilt anmärkningsvärt är att anstalten utan att ange några närmare skäl för det har funnit att AA ”ansvarar personligen för det som finns inne på bostadsrummet.” Även om beslutet är relativt långt är de egentliga skälen magra och motiveringen uppfyller enligt min mening inte de krav som framgår av bestämmelsen i 32 § förvaltningslagen. Jag är kritisk till anstaltens hantering av ärendet.

Vidare vill jag tillägga att en utgångspunkt som i praktiken innebär att intagna som delar cell anses ansvariga för allt som finns där inte kan anses förenlig med kravet på saklighet. Det måste göras en individuell bedömning av förhållandena i varje enskilt fall, vilket också Kriminalvården är inne på i sitt remissvar. Ett misstänkt föremål måste givetvis faktiskt kunna knytas till en intagen för att en misskötsamhet ska vara utredd för honom eller henne. Myndigheten har i den ansträngda beläggningssituation som råder sedan en tid beslutat att dubbelbelägga celler i allt större utsträckning. Det är angeläget att Kriminalvården upprätthåller kvaliteten i sådana här utredningar och inte gör avkall på rättssäkerheten för intagna som delar cell.

Avslutningsvis kan nämnas att jag inom ramen för mitt uppdrag som ett nationellt besöksorgan utför ett antal inspektioner för att särskilt undersöka vilka följder och risker dubbelbeläggning i häkten och anstalter kan medföra för de berörda frihetsberövade personerna. Fokus ligger på att i enlighet med det s.k. Opcat-protokollet identifiera förhållanden som kan innebära risker för tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Arbetet har ett förebyggande syfte. Inspektionsserien inleddes i mars 2024 och kommer att pågå under året. (Se 18 § lagen [2023:499] med instruktion för Riksdagens ombudsmän och dnr O 3-2024.) Jag utgår från att det finns anledning för mig att återkomma till frågor som har samband med dubbelbeläggningar.

Ärendet föredrogs av seniora rättssakkunniga Nathalie Stenmark. I beredningen deltog även byråchefen Catrine Björkman.

Om handläggningen av varningsärenden inom Kriminalvården

(Dnr 4400-2024)

Beslutet i korthet: JO har genomfört en inspektionsserie för att närmare granska handläggningen av varningsärenden vid tre anstalter i säkerhetsklass 1 och 2. Inför varje besök granskades ett flertal sådana beslut och på plats tog JO:s medarbetare del av bl.a. skriftliga rutiner samt höll samtal med såväl intagna som personal. I det här beslutet gör JO sina uttalanden med anledning av det som kom fram.

JO konstaterar att det är vanligt att endast en kriminalvårdare skriver rapport över en misstänkt misskötsamhet även om flera i personalen har varit på plats vid händelsen. Enligt JO är det bekymmersamt att en redogörelse på det här sättet kan bli en sammanblandning av olika iakttagelser utan att det framgår. I förlängningen kan det försvåra möjligheterna för den berörde intagne att ta tillvara sin rätt.

I några fall hade den personal som skrivit rapporten dessutom varit med vid det efterföljande förhöret. Enligt JO är det ägnat att inverka på den intagnes förtroende för processen och Kriminalvården. De beslut som gicks igenom innehöll i regel korrekta bestämmelser och anvisningar om hur beslutet kunde överklagas. Utredningen ger emellertid JO skäl att påminna om motiveringsskyldigheten, dvs. att det i beslut om varning tydligt ska framgå vilka uppgifter som medför att en misskötsamhet anses utredd och att den intagnes invändningar ska bemötas.

JO noterar att anstalterna i allt väsentligt handlägger de aktuella ärendena i enlighet med fängelselagens skyndsamhetskrav, vilket hon särskilt framhåller. I beslutet lyfter hon också fram goda exempel hos de enskilda anstalterna.

I ett beslut den 17 juni 2024 anförde *JO Katarina Pahlsson* följande:

Bakgrund

Varningar och styrkta misskötsamheter kan få betydelse i flera avseenden för en intagen, t.ex. genom att påverka möjligheten till permission men ytterst som underlag för ett beslut om att skjuta upp tidpunkten för villkorlig frigivning. Inte minst mot den bakgrunden är det angeläget att handläggningen av sådana ärenden genomsyras av saklighet och opartiskhet samt i övrigt uppfyller grundläggande rättssäkerhetskrav. JO har tidigare uttalat sig i frågor med anknytning till förutsättningarna för en rättssäker hantering av ärenden om varning enligt fängelselagen (2010:610).

Jag har nu genomfört en begränsad inspektionsserie för att närmare granska handläggningen av varningsärenden vid tre anstalter i säkerhetsklass 1 och 2. I detta syfte har *anstalterna Norrtälje, Nyköping och Österåker* inspekterats. Protokoll med redogörelser för gjorda iakttagelser och inhämtade uppgifter från respektive verksamhetsställe har skickats till de enskilda anstalterna och Kriminalvården samt har publicerats på JO:s webbplats (dnr 9177-2023, 493-2024

och 1701-2024). Även om undersökningen har avsett enbart några verksamhetsställen har jag kunnat se vissa återkommande frågor och utmaningar. I det här beslutet gör jag uttalanden med anledning av detta. En del av JO:s tidigare beslut om varningsärenden tas också upp i det följande. Det kan anmärkas att det finns förhållanden som har kommit fram under inspektionerna som jag inte nu kommenterar. Sådana omständigheter kan ändå vara av intresse och få betydelse i min tillsyn av Kriminalvården.

Inför varje inspektion granskades handlingar i 30–50 av den aktuella anstaltens varningsärenden fördelade huvudsakligen över augusti, september och oktober 2023. Inspektionsteamet tog också del av bl.a. skriftlig information som intagna får om misskötsamheter och varningar på respektive verksamhetsställe samt lokala skriftliga beskrivningar av arbetsrutinerna. Upplysningar om den ytterligare utredning som hämtats in framgår av respektive protokoll.

Under inspektionerna talade mina medarbetare med flera intagna om deras erfarenheter. Vidare samtalade de med personal som deltar i handläggningen av varningsärenden och tittade på rum där det hålls förhör med intagna.

Efter varje inspektion hölls ett avslutande möte med anstaltsledningen, som fick möjlighet att kommentera de centrala iakttagelser som gjorts i samband med inspektionen.

JO:s uttalanden

Information i samband med intagningen

Den skriftliga information som de intagna ska få i samband med att de skrivs in i anstalten skiljer sig åt. Många intagna tyckte att de hade fått ofullständig information om vilka regler som gäller för verkställigheten. En del av dem visste inte hur de skulle gå till väga för att få veta mer, och flera sade att de hade fått vända sig till medintagna med frågor. Ett generellt intryck är att det inte finns tillräckligt med översättning av informationen till andra språk.

Jag vill påminna om att en intagen, i anslutning till att han eller hon tas in i en anstalt, ska informeras om bl.a. sina rättigheter och skyldigheter samt det regelverk som i övrigt gäller för verkställigheten. Det rör bl.a. sanktionsmöjligheter vid misskötsamhet, bestämmelserna om uppskjuten villkorlig frigivning och skyldigheten att medverka vid drogkontroll, se 2 § fängelseförordningen (2010:2010) samt 1 kap. 10 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (2011:1) om fängelse, FARK Fängelse.

Av fängelseförordningen framgår vidare att informationen ska lämnas på ett språk som den intagne förstår, och enligt föreskrifterna ska det ske företrädesvis skriftligen. Informationen kan också lämnas genom skyltning eller i digitalt format. Det är självklart att intagna som inte behärskar svenska ska få upplysningar och förklaringar på ett språk som de förstår. Om det finns ett centralt framtaget informationsmaterial om de relevanta reglerna, som är gemensamma för alla verksamhetsställen, bör Kriminalvården uppmärksamma anstalterna på det. I annat fall anser jag att det finns skäl för myndigheten att ta fram ett sådant material inklusive översättningar till i vart fall de mest vanligen förekommande andra språken än svenska.

Skyndsamhetskravet

Frågor om varning ska avgöras skyndsamt. Det anges i 12 kap. 3 § fängelselagen.

Handläggningstiderna i de granskade ärendena var med några undantag korta och majoriteten av den personal som mina medarbetare talade med var införstådd med skyndsamhetskravet. Det är tillfredställande. Jag återkommer i det följande till vissa frågor om dröjsmål med förhör och med underrättelse av beslut.

Redogörelser om misstänkt misskötsamhet

Upprättandet av redogörelser

En redogörelse (rapport) om en misstänkt misskötsamhet ska innehålla en utförlig och saklig beskrivning av det inträffade. Kriminalvårdens handbok om varning, avbrott genom avvikelser och uppskjuten villkorlig frigivning (2015:1), nedan handboken, ger en god beskrivning av vad som bör framgå.

I regel hade de granskade redogörelserna upprättats samma dag som de aktuella händelserna. Det är positivt eftersom minnesbilderna bör vara som bäst då. I samband med inspektionen av *anstalten Nyköping* framgick det att personalen där får beordrad övertid för att hinna skriva rapporter, vilket förstås kan bidra till en effektiv handläggning.

Vid alla verksamhetsställen framkom det att det ofta bara är en ur personalen som upprättar redogörelsen även om flera har närvarat vid en händelse. De övriga anges i rapporten som närvarande. Jag noterar emellertid att det i *anstalten Nyköpings* skriftliga rutiner står att personalen oberoende av varandra ska skriva varsin redogörelse. De flesta av kriminalvårdarna beskrev att de ”pratar ihop sig” inför rapportskrivningen och skriver tillsammans eller att den som ansvarar för att skriva ner iakttagelserna låter kollegorna läsa rapporten innan den upprättas för att kunna dra ifrån eller lägga till uppgifter. I åtminstone *anstalten Österåker* förekommer det att personal som inte håller med om det som beskrivs i en rapport lämnar sina uppgifter muntligen till en klienthandläggare, som sedan får bedöma om informationen ska föras in i utredningen eller inte.

Anstaltsledningarna var medvetna om hur rapporterna upprättas och hade olika uppfattningar om saken.

Min inspektionsserie visar därmed att en redogörelse inte sällan är en sammanblandning av olika personers iakttagelser utan att det framgår. Det är bekymmersamt från rättssäkerhetssynpunkt och kan i förlängningen försvåra möjligheterna för den berörde intagne att ta tillvara sin rätt. Jag ser en risk att tillvägagångssättet medför att personalen påverkar varandra angående vad som ska stå i en rapport, och att minnesbilder medvetet eller omedvetet förändras. Enligt min mening bör det inte förekomma att personalen jämför samman sina iakttagelser vid rapportskrivningen. Den sammantagna bedömningen av underlaget ska göras av klienthandläggaren eller motsvarande och därefter av beslutsfattaren, som prövar om en påstådd misskötsamhet är utredd. Det är således viktigt att det görs tydligt för personalen att de kan och får ha olika minnesbilder eller uppfattningar om en händelse, och att det finns en medvetenhet om risken för påverkan. Med hänsyn till det grundläggande kravet på objektivitet bör det självfallet framgå av utredningen om t.ex. en tjänsteman inte håller med om

beskrivningen i rapporten (se 1 kap. 9 § regeringsformen och 5 § andra stycket förvaltningslagen [2017:900]). Det framstår som naturligt att den anställda i sådana fall upprättar en egen redogörelse. Vidare anser jag att det alltid bör kunna utläsas av en redogörelse vem som har gjort iakttagelser (jfr 27 § förvaltningslagen).

På samtliga verksamhetsställen innehöll rapporterna i princip aldrig några uppgifter om att andra intagna än den som var föremål för misstänkt missköttsamhet hade närvarat vid en händelse. Enligt min mening bör det i varje enskilt fall åtminstone övervägas om en sådan anteckning ska göras, bl.a. för att handläggaren ska kunna bedöma om det finns skäl att höra en medintagen.

Otydliga redogörelser

Vid alla tre anstalterna förekom flera exempel på otydliga redogörelser. Några har beskrivits i inspektionsprotokollen. I ett av de granskade ärendena hade en intagen som delade cell varnats för innehav av ett otillåtet föremål, men det framgick inte av utredningen var i cellen föremålet hade hittats. Det är givetvis viktigt att den omständigheten antecknas i redogörelsen eftersom detta har betydelse för den intagnes möjligheter att bemöta påståendena.

Jag vill påminna om att JO tidigare har uttalat att en redogörelse ofta är av central betydelse för den fortsatta utredningen och att det utifrån regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet är viktigt att noggrannhet iakttas vid upprättandet av sådana redogörelser (se t.ex. JO 2019/20 s. 226, dnr 6230-2017, och mitt beslut den 9 december 2020, dnr 7671-2019). I sammanhanget kan det också nämnas att jag för närvarande utreder ett klagomål där en anstalt i ett varningsärende bedömde att en intagen som delade cell ansvarade personligen för allt som fanns i den (dnr 9478-2023). Det beslutet kommer att ges i närtid.

Vad som rapporteras

Efter inspektionsserien står det klart för mig att man inte bara mellan utan t.o.m. inom anstalterna bedömer likartade ageranden hos intagna på olika sätt. Samma handling eller uppträdande kan alltså bli föremål för rapport vid ett tillfälle men inte vid ett annat. En uppfattning som återkom hos både intagna och personal var att nyanställda tenderar att rapportera i för stor utsträckning, i stället för att ha en dialog med den berörde intagne.

Jag har förståelse för att det i viss mån kan skilja mellan olika verksamhetsställen vad som rapporteras och att det kan bero på omständigheterna om en rapport ska upprättas liksom att det kan vara svårt för en kriminalvårdare att avgöra. För stora olikheter kan dock inverka på förutsebarheten och skapa en osäkerhet hos intagna. Många av de intagna som mina medarbetare talade med gav uttryck för just det här. Vid en av inspektionerna framkom t.ex. uppgifter om att en intagen hade rapporterat för att endast ha påpekat att det var mögel i duscharna. Med anledning av detta vill jag understryka att intagna självfallet har rätt att framföra sin uppfattning om förhållandena i en anstalt och att uttrycka andra synpunkter.

Det framkom att personalen i de inspekterade anstalterna är närvarande på avdelningarna i varierande utsträckning, och man hade olika syn på om den

omständigheten har betydelse för benägenheten att rapportera. Kriminalvården har i årsredovisningen för 2023 uppmärksammat liknande frågor.

Förhör

Genomförandet

Förhören hölls ofta redan inom någon dag efter händelserna, vilket ligger mycket väl i linje med skyndsamhetskravet. I vissa fall hade det dock dröjt, som längst knappt två veckor i *anstalten Norrtälje*. Det är inte godtagbart. Jag vill lyfta fram *anstalten Nyköping* som ett gott exempel där vakthavande befäl schemalägger vilka ur personalen som ska genomföra förhör och där, som nämnts, personalen kan få övertid för att skriva rapporter. Detta är ägnat att bidra till korta handläggningstider. Enligt uppgift är det även i *anstalten Österåker* på förhand bestämt vem som ska hålla förhör.

En annan sak är att de intagna som begär det bör få viss tid att förbereda sig inför förhör. När tidpunkten för det bestäms måste anstalten givetvis beakta det allmänna skyndsamhetskravet, som enligt fängelselagen gäller för frågor om varning.

Förhören i *anstalterna Nyköping och Österåker* hålls ofta i samtalsrum eller på klienthandläggarnas kontor. I *anstalten Norrtälje* genomförs de normalt i ett vaktrum med en större glasruta mot avdelningen, vilket innebär att medintagna kan iakttas av förhöraren. Som jag ser på saken bör ett förhör hållas under lugna och trygga former och valet av förhörsp platsen kan därvid ha betydelse.

I några fall hade den personal som skrivit rapporten dessutom varit med vid det efterföljande förhöret. Jag påminner därför om mina uttalanden om att en anställd som har upprättat en rapport inte bör medverka vid förhöret, se JO 2022/23 s. 198, dnr 3513-2021, där jag utvecklar min ståndpunkt. Ett sådant deltagande är enligt min mening ägnat att inverka på den intagnes förtroende för processen och Kriminalvården.

Vid handlingsgranskningen när det gäller *anstalterna Nyköping och Österåker* fanns exempel på förhör där det uppstått en argumentation mellan förhöraren och den intagne. Det var inte heller ovanligt att förhöraren förmanade den intagne genom att uttala t.ex. att han hade agerat fel. En del intagna upplevde att personalen inte hade lyssnat på dem vid förhören medan andra var av motsatt uppfattning.

Enligt Kriminalvårdens handbok på området syftar förhöret bl.a. till att kunna avgöra om den intagne har misskött sig samt ge honom eller henne möjlighet både att lämna sin version av händelseförloppet och att påtala brister eller felaktigheter i utredningen. En annan viktig del sägs vara att avgöra om det finns andra att förhöra som kan lämna upplysningar.

Jag har samma uppfattning som anges i handboken, dvs. att en förhörsledare inte bör inlåta sig i diskussion om händelsen med den intagne. Om det görs finns en risk att den intagne kan uppfatta att förhöraren inte är saklig och opartisk. Detsamma gäller naturligtvis om förhöraren genom olika typer av förmaningar ger uttryck för att det redan är utrett att den intagne har begått den misstänkta misskötsamheten. *Anstalten Österåkers* skriftliga rutiner för att

genomföra förhör utgör i detta avseende ett gott exempel; där sägs explicit t.ex. att förhørsledaren ska ställa öppna frågor och följdfrågor.

Ombud

Den som är part i ett ärende får som ombud eller biträde anlita någon som är lämplig för uppdraget. Den som anlitar ombud ska dock medverka personligen om myndigheten begär det. Bestämmelsen i 14 § första stycket förvaltningslagen reglerar detta.

Det kom fram vid inspektionerna att intagna som önskar företrädas av ombud vid förhöret i regel får en vecka på sig att ordna det. Om det önskade ombudet är en advokat får den intagne alltid möjlighet att ringa till honom eller henne. Enligt uppgift är det relativt ovanligt att advokater närvarar vid förhör men om de gör det brukar det vara via telefon.

Det är tillfredställande att hanteringen i detta avseende sker i enlighet med förvaltningslagen. Upplivsingsvis kan det nämnas att jag nyligen har gjort vissa allmänna uttalanden om intagnas kontakter med advokater i rättsliga angelägenheter, se JO 2023 s. 175, dnr 3036-2022.

Tolk

Under inspektionerna kom det fram att anstaltspersonal i många fall agerar tolk vid förhör när det behövs. Vidare framgick att det sällan dokumenteras när tolkning har skett.

Enligt 13 § första stycket förvaltningslagen ska en myndighet 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.

Jag har tidigare uttalat att ett ärende om varning enligt fängelselagen normalt måste anses vara av stor betydelse för den enskilde och kritiserat en anstalt som inte hade anlitat en utomstående tolk till ett förhör. Det finns skäl att påminna om detta. Från rättssäkerhetssynpunkt är det viktigt att tolkens neutralitet i ett sådant här ärende inte kan ifrågasättas. Jag anser också att det bör dokumenteras att en tolk har använts. Det är då lämpligt att ange vem som har tolkat, vad det är för slags tolk, på vilket sätt denne närvarat och vilket språk det har varit fråga om. (Se tidigare nämnda JO 2022/23 s. 198, jfr JO 2007/08 s. 416, dnr 4178-2005.)

Förhørsprotokollet

Vid de inspekterade verksamhetsställena får de intagna ta del av förhørsprotokollet och möjlighet att lämna synpunkter på det som har antecknats. Det varierar dock mellan anstalterna hur lång tid de intagna får för detta. I *anstalterna Norrtälje och Nyköping* ska de som regel få tre dagar på sig. Handlingsgranskningen visade emellertid att kortare tidsfrister hade tillämpats, och i många fall hade fristerna inte dokumenterats. I *anstalten Österåker* får de intagna vanligen endast lämna synpunkterna i anslutning till förhöret, om de vill få betänketid bestäms i varje enskilt fall hur lång yttrandefristen ska vara. I något fall hade beslut fattats samma dag som den intagne fick del av förhørsanteckningarna.

I handboken anges följande:

I en förhörssituation kan den intagne av olika skäl känna sig pressad att svara på frågor eller uttrycka sig på ett sätt som inte överensstämmer med eller ger en delvis felaktig bild av den aktuella händelsen. Det kan också vara så att den intagne missförstås i något avseende.

Innan beslut meddelas i ärendet ska den intagne få ta del av förhörsprotokollet och ges möjlighet att lämna synpunkter på vad som redovisats i förhörsprotokollet. Tiden för att inkomma med synpunkter kan variera beroende på ärendets svårighetsgrad och detaljrikedom, men i normalfallet bör några dagar ges om ärendet inte är brådskande. Tiden ska om möjligt inte understiga ett dygn. Den tid som den intagne får för att inkomma med synpunkter ska dokumenteras i ärendet.

Jag ansluter mig till detta och vill tillägga att det är rimligt att de intagna får viss tid för eftertanke. Enligt min mening bör de också få tydlig information om när ett ärende kommer att anses vara klart för avgörande.

Intagna som inte är placerade i en dubbelbelagd cell kan få en kopia av förhørsanteckningarna i samband med inläsningen för den s.k. dygnsvilan. De som delar cell får i stället ta del av materialet i t.ex. ett samtalsrum. Det är angeläget att dubbelbeläggning inte innebär att dessa intagna får sämre möjligheter att ta till vara sin rätt, t.ex. genom att de får alltför kort tid för att ta del av och lämna synpunkter på förhørsanteckningar eller annan utredning.

Kommunikation av övrig utredning

En myndighet ska enligt 25 § förvaltningslagen som utgångspunkt 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, om det inte är uppenbart obehövt. Underrättelseskyldigheten gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Utrymmet för att avstå från kommunikation är snävt. Det förutsätter nämligen att behovet av kommunikation – sett objektivt ur den enskildes perspektiv – är mindre framträdande eller helt saknas. Det måste således stå klart för myndigheten att åtgärden att underrätta och ge parten tillfälle att yttra sig är uppenbart obehövlig i den mening att han eller hon inte kan tillföra något i det aktuella ärendet. Parten ska ges skäligen råd för sina överväganden. (Se prop. 2016/17:180 s. 311.)

Generellt framgick det att den intagne sällan får ta del av utredning som tillförs ett ärende efter förhöret med honom. Jag vill därför uppmärksamma anstalterna och Kriminalvården på att utgångspunkten alltså är att kommunikation ska ske och att utrymmet för att underlåta det är begränsat.

Om ett ärende innehåller utredning som omfattas av sekretess i förhållande till den intagne följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen att myndigheten på annat sätt ska lämna honom eller henne upplysning om vad materialet innehåller, i den utsträckning det behövs för att han eller hon ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda. För att avstå från kommunikation krävs enligt bestämmelsen att det med hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs.

Vid handlingsgranskningen beträffande *anstalterna Nyköping och Österåker* påträffades ärenden där sekretessbelagda uppgifter förekom i utredningen gentemot den enskilde. I ett fall om våld och hot mot en medintagen i *anstalten Nyköping* innehöll varken redogörelsen, förhöret eller beslutet någon närmare information om vad det påstådda agerandet hade bestått i. Personalen berättade att rapporten i en sådan situation ofta blir kortfattad och förhöret allmänt hållet.

Det är självklart att uppgifter i en utredning kan omfattas av sekretess. Den intagne bör dock alltid kunna få en viss beskrivning av omständigheterna och en upplysning om vad materialet innehåller, i enlighet med den nyss redovisade regleringen. Det är viktigt att anstalten noga överväger vilka upplysningar som kan lämnas utan att sekretessbelagda uppgifter röjs och att det inte slentrianmässigt bara hänvisas till att sekretess råder.

Utlämnande av handlingar

Det förekommer att anstaltspersonal inom ramen för ett varningsärende kontrollerar en övervakningsfilm och att en inspelning tillförs utredningen i ärendet, samt att intagna begär att få ta del av filmen.

Under en av inspektionerna förklarade personal att anstalten inte tillåter intagna att se övervakningsfilmer och att det beskedet skulle lämnas till en intagen som bad om att få titta på en inspelning. Med anledning av detta vill jag framhålla att en intagnes begäran om att få ta del av en övervakningsfilm formellt sett utgör en begäran om partsinsyn, om inspelningen har tillförts utredningen i ärendet. I annat fall är det fråga om en framställning om att få ta del av en allmän handling. Under alla förhållanden ska saken hanteras skyndsamt. (Se 9 § förvaltningslagen samt 2 kap. 15 och 16 §§ tryckfrihetsförordningen. Se även t.ex. JO 1999/00 s. 332, dnr 184-1998, och JO 2003/04 s. 389, dnr 1318-2022.)

För det fall anstalten inte fullt ut kan tillmötesgå en begäran om utlämnande av en allmän handling ska den enskilde informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att det ska kunna överklagas (se 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen). JO har återkommande 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).

Vidare har JO uttalat att Kriminalvården bör inta en generös inställning till att spara en övervakningsfilm på begäran av en intagen eftersom den kan vara ett viktigt bevismedel i en situation där motstridiga uppgifter har lämnats och där ord står mot ord. Frågan blir särskilt angelägen vid allvarliga anklagelser om våld och hot, där en varning kan få betydelse vid bedömningen av om villkorlig frigivning ska skjutas upp. (Se JO 2019/20 s. 226.) Att en inspelning sparas är också en förutsättning för att det ska vara meningsfullt att överklaga anstaltens avslag av den intagnes framställning om att få ta del av den.

Beslut om varning

Motivering

Endast om det är uppenbart obehövt kan en myndighet avstå från att motivera ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Huvudregeln är således att ett sådant beslut ska innehålla en klagörande motivering. Och den ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats samt vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande. Allt detta framgår av 32 § första stycket förvaltningslagen. Kriminalvårdens handbok anknyter till det här och anger därtill att det är viktigt att i varningsbeslutet vara tydlig med vilka uppgifter som styrker misskötsamheten samt bemöta den intagnes invändningar.

De beslut som ingått i min granskning innehöll i regel korrekta lagrums- och överklagandehänvisningar. De intagnas invändningar bemöttes dock sällan i de egentliga beslutsskälerna med mer än att anstalten konstaterade att deras uppgifter inte förändrade eller påverkade bedömningen.

En kort motivering av det nyss nämnda slaget kan vara tillräcklig om den intagnes invändning helt saknar relevans. Har invändningen däremot substans bör det framgå något om varför invändningen inte förändrar eller påverkar bedömningen. Jag inser visserligen att de nu aktuella ärendena kan vara av vitt skilda slag och att de kan förekomma i relativt stor utsträckning på ett verksamhetsställe. Det är emellertid angeläget att motiveringsskyldigheten inte förbises; det eller de skäl som redovisas kan vara avgörande för att den intagne ska förstå hur anstalten har resonerat och för att ta ställning till om det är meningsfullt att begära omprövning. Enligt min mening kan detta också ha betydelse för de intagnas förtroende för myndigheten och uppfattningen om personalens saklighet och opartiskhet. Det kan i sammanhanget noteras att några intagna som mina medarbetare talade med upplevde att deras ärenden inte hade prövats objektivt och att många menade att det är lönlöst att begära omprövning.

Prövningen

Vid prövningen av misstänkta misskötsamheter tillmättes ibland tidigare agerande av likartat slag avgörande betydelse. Jag noterar att det sägs i myndighetens handbok, när det gäller t.ex. otillåtet innehav, att det faktum att den intagne tidigare gjort sig skyldig till liknande överträdelser kan beaktas för att styrka en misstanke om otillåtet innehav. Enligt handboken ska det dock göras en sammantagen bedömning av omständigheterna i det enskilda ärendet.

Visserligen kan ett upprepat specifikt agerande eller tillvägagångssätt tala för att en intagen på nytt misskött sig på samma sätt, såsom om en intagen förklarat att han eller hon vägrar att gå till en viss sysselsättning. Jag vill emellertid påminna om att prövningen ska vara individuell utifrån omständigheterna i varje fall, vilket alltså också handboken ger uttryck för.

Klassificeringen av en misskötsamhet

Utformningen av Kriminalvårdens ärendehanteringssystem medför att den tjänsteman som upprättar en redogörelse måste välja ”typ av misskötsamhet” i en rullista av alternativ, t.ex. våld eller hot mot tjänsteman eller skadegörelse.

Anstalten kan inte ändra klassificeringen så snart förhör i ärendet har hållits. Valet återges automatiskt i beslutet, i beskrivningen vad det handlar om under rubriken *Typ av misskötsamhet och datum för misskötsamheten*.

Vissa kriminalvårdare tyckte att det ibland är svårt att veta vilket alternativ som ska väljas, och mina medarbetare förstod att de intagna kan reagera på att klassificeringen inte överensstämmer med vad de varnas för. Personalen förklarade att de i beslutsskäl brukar ange tydligt vad varningen avser om en felaktig benämning har valts vid upprättandet av redogörelsen. Ledningen i *anstalten Norrtälje* berättade att det pågår ett arbete vid huvudkontoret för att komma till rätta med detta. Jag avstår därför från att uttala mig i saken men vill här nämna att jag tidigare har haft invändningar mot den standardiserade beteckningen ”våld eller hot mot tjänsteman”, bl.a. då jag anser att den kan vara missvisande (se JO 2022/23 s. 198).

Underrättelse

Enligt 33 § första stycket förvaltningslagen ska en myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövt.

Det är mycket tillfredsställande att de intagna normalt underrättades om besluten kort tid efter att de hade meddelats. I några fall hade det dock dröjt, som längst 11 och 14 dagar i *anstalten Österåker*. Sådana dröjsmål är inte acceptabla, i synnerhet som personalen inte kunde lämna någon förklaring till dem.

Avslutande kommentarer

Inspektionerna visar att anstalterna i allt väsentligt handlägger de aktuella ärendena i enlighet med fängelselagens skyndsamhetskrav. Jag har även lyft fram några goda exempel hos de enskilda anstalterna. Det förekommer emellertid vissa områden där jag menar att hanteringen behöver förbättras, det gäller särskilt rapportskrivningen och förhören. Det fanns genomgående en medvetenhet om brister och i en del samtal tog personalen upp att denna verksamhet borde få större plats under grundutbildningen.

Som jag tidigare har varit inne på är varningsärenden en vanligt förekommande ärendetyp på Kriminalvårdens verksamhetsställen samtidigt som andra ärenden och angelägna uppgifter också tar tid i anspråk i den dagliga verksamheten. Likväl är det centralt att processen genomsyras av saklighet och opartiskhet samt i övrigt uppfyller grundläggande rättssäkerhetskrav. Kriminalvården och de enskilda anstaltsledningarna måste ge anställda den utbildning och de förutsättningar i övrigt som krävs för att de ska kunna utföra uppdraget på ett korrekt sätt. Det gäller såväl den personal som upprättar rapporter som handläggare och beslutsfattare. I den mån lokala rutiner eller checklistor på området kan bidra till tydlighet och ökad rättssäkerhet bör sådant material tas fram. Jag vill i sammanhanget avslutningsvis uppmärksamma att *anstalten Nyköping* har ett informativt internt material om själva handläggningen av varningsärenden och att det i *anstalten Österåker* finns ett rättsvårdsutskott som har till uppgift att bidra till kunskapsöverföring. Jag ser mycket positivt på detta.

2024/25:JO1 KRIMINALVÅRD

Ärendet föredrogs av seniora rättssakkunniga Nathalie Stenmark. I beredningen deltog även byråchefen Catrine Björkman.

Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet

Anmälan mot en kommunstyrelse för att en ledamot informerades om en begäran om handlingsutlämnande

(Dnr 10048-2022)

Beslutet i korthet: En journalist begärde att få ta del av en ledamots rese-räkningar till och från sammanträden i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. En tjänsteman vid kommunstyrelsen underrättade ledamoten om handlingsutlämnandet och vidarebefordrade ett mejl till ledamoten där en uppgift om journalistens namn fanns med.

Under förutsättning att det sker på objektiva grunder och att de krav som gäller för ett handlingsutlämnande inte åsidosätts, ser JO inget hinder mot att exempelvis en ledamot i en kommunal församling informeras om förhållanden som kan medföra uppmärksamhet i medier med anledning av att en allmän handling begärts ut.

JO konstaterar att det inte har kommit fram att det togs några ovidkommande hänsyn vid handläggningen eller att handlingsutlämnandet fördröjdes med anledning av underrättelsen. Det förhållandet att ledamoten informerades om att begäran kommit in och hur den hanterats ger därför inte anledning till kritik.

JO anser emellertid att den omständigheten att uppgiften om journalistens namn fördes vidare till ledamoten inte var förenlig med anonymitetsskyddet i tryckfrihetsförordningen och kritiserar kommunstyrelsen för det.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO i december 2022 förde AA fram klagomål mot Piteå kommun och anförde bl.a. följande. Kommunledningen varnade BB, gruppleddare för Moderaterna i Piteå, för att Piteå Tidningen begärt ut hans rese-räkningar. Det gjorde att BB tog kontakt med tidningen innan den tog kontakt med honom.

Utredning

Kommunstyrelsen i Piteå kommun uppmanades att yttra sig över anmälan och besvara vissa frågor. Av yttrandet skulle det bl.a. framgå hur kommunens agerande förhåller sig till bestämmelserna i 1 kap. 9 § regeringsformen (RF) och 2 kap. 18 § tryckfrihetsförordningen (TF).

Efter att berörda befattningshavare fått möjlighet att lämna synpunkter, lämnade kommunstyrelsen i april 2023 följande redogörelse.

Utredning

Piteå-Tidningen inkom per telefon den 5 december 2022 med en begäran om att få ta del av ledamotens begäran om reseersättning till och från sammanträden i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige den 28 och 29 november 2022. Kommunstyrelsen lämnade samma dag följande information till ledamoten per e-brev.

”För din kännedom har vi även under dagen fått en begäran från en journalist på Piteå-Tidningen om att få ta del av din begäran om reseersättning det aktuella datumet.”

Kommunstyrelsen lämnade ut en kopia av den begärda handlingen per e-brev till Piteå-Tidningen den 6 december 2022. Det e-brev som skickades till Piteå-Tidningen vidarebefordrades samma dag till ledamoten tillsammans med följande meddelande:

”Hej [BB]

För din kännedom har vi kommit fram till att din begäran om reseersättning är att räkna som en inkommen handling och är därmed allmän. Eftersom Piteå-Tidningen har begärt att få ta del av de uppgifterna har vi skickat nedanstående till dem nu i eftermiddag.”

Syftet med att lämna denna information var från förvaltningens sida att hålla kommunstyrelsen och dess ledamöter uppdaterade om aktuella händelser och om vad som i närtid kan komma att påverka kommunens verksamhet. Samma information lämnades muntligen till kommunalråden den 5 december 2022 i samband med den löpande kommunalrådsberedningen vid vilken kommunalråden varje vecka informeras om aktuella ärenden och händelser. Generellt strävar förvaltningen efter att behandla alla ledamöter på samma sätt oavsett om de tillhör majoriteten eller oppositionen. Något särskilt övervägande därutöver, till exempel vad avser skillnaden mellan förfrågningar i anledning av ledamots agerande i egenskap av företrädare för kommunen och ledamots agerande i egen sak, gjordes i detta fall inte.

Yttrande

För att kunna planera verksamheten och utföra sina uppdrag på bästa sätt behöver verksamhetsansvariga och verksamhetsföreträdare inom kommunen få information om aktuella händelser och vad som i närtid kan komma att påverka kommunens verksamhet. Kommunstyrelsen bedömer att detta behov är ett sakligt skäl för att internt inom myndigheten informera verksamhetsansvariga och verksamhetsföreträdare om till exempel förfrågningar från media som berör verksamheten.

Kommunstyrelsen utgår ifrån att grundtanken bakom anonymitetsskyddet i vart fall till del handlar om att den som vill göra en framställan inte ska känna oro för konsekvenser av en sådan framställan, då det kan verka avskräckande och hindra utövandet av offentlighetsprincipen. I detta sammanhang vill kommunstyrelsen lyfta fram att ett utlämnande av information om vem som begärt ut en handling generellt sett inte riskerar att avskräcka en journalist från en nyhetstidning från att göra framställningar i framtiden, på samma sätt som det kanske kan göra för en enskild.

Kommunstyrelsen kommer att beakta Justitieombudsmannens bedömning vid sin handläggning av liknande förfrågningar i framtiden.

Av handlingarna i JO:s ärende framgår vidare att den begärda handlingen avsåg BB:s ansökan om reseersättning, bl.a. för en resa från en bostad i Frankrike, och att den internt bedömts strida mot reglerna om ersättning för kommunens förtroendevalda.

I ett beslut den 11 januari 2024 anförde *JO Per Lennerbrant* följande.

Rättsliga utgångspunkter

Enligt 1 kap. 9 § RF ska myndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet iaktta saklighet och opartiskhet. Kravet på saklighet och opartiskhet brukar benämnas objektivitetsprincipen. Principen kommer också till uttryck i 5 § förvaltningslagen.

Kravet på saklighet och opartiskhet anses omfatta inte bara hur en sak rent faktiskt har handlagts och vilka verkliga skäl som ligger bakom ett beslut eller något annat handlande från en myndighet. Även hur myndighetens agerande har uppfattats är av betydelse. Redan risken för att andra kan uppfatta att saklighet och opartiskhet inte iaktas är tillräcklig för att hindra ett sådant förfarande. (Se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar [2023, version 5, Juno], s. 57.)

Till främjande av ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande ska var och en ha rätt att ta del av allmänna handlingar (se 2 kap. 1 § TF).

En myndighet får inte på grund av att någon begär att få ta del av en allmän handling efterforska vem sökanden 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 (se 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 en person som begär att få ta del av allmänna handlingar är känd bör myndigheten utifrån grundtanken bakom anonymitetsskyddet inte utan närmare överväganden föra uppgifterna vidare (se t.ex. JO 2000/01 s. 527, dnr 2975-1998, och JO 2011/12 s. 580, dnr 2932-2010).

Bedömning

Av utredningen framgår att en journalist per telefon begärde att få ta del av ledamoten BB:s ansökan om reseersättning till och från sammanträden i kommunstyrelsen respektive kommunfullmäktige i Piteå kommun. Min granskning har avsett förvaltningens agerande med anledning av begäran.

Kort efter att begäran om handlingsutlämnande kommit in skickade en tjänsteman vid kommunledningsförvaltningen ett mejl till BB med information om att en journalist vid Piteå Tidningen begärt att få ta del av reseräkningarna. Detta skedde innan handlingen lämnades ut. När handlingen sedan lämnats ut vidarebefordrades till BB det mejl som skickats till tidningen. Av mejlet framgick vem som hade gjort begäran.

Kommunstyrelsen har förklarat att syftet med att informera om handlingsutlämnandet var att hålla berörda uppdaterade om aktuella händelser och om vad som kunde komma att påverka kommunens verksamhet. Kommunstyrelsen har i detta sammanhang framhållit att verksamhetsansvariga och verksamhetsföreträdare inom kommunen behöver sådan information för att kunna planera verksamheten och utföra sina uppdrag på bästa sätt.

Under förutsättning att det sker på objektiva grunder och att de krav som gäller för ett handlingsutlämnande inte åsidosätts, kan jag inte se att det finns något hinder mot att exempelvis en ledamot i en kommunal församling informeras om förhållanden som kan medföra uppmärksamhet i medier med anledning av att en allmän handling har begärts ut.

Det är dock viktigt att uppgifter inte förs vidare på ett sätt som kan påverka hanteringen av begäran om handlingsutlämnande på ett negativt sätt och att det heller inte framstår så för allmänheten. JO har tidigare uttalat att en myndighet har all rätt att informera om såväl uppdagade brister som vidtagna åtgärder i samband med ett handlingsutlämnande, under förutsättning att de krav som gäller för handlingsutlämnande inte åsidosätts (se JO 2013/14 s. 601, dnr 4506-2012). Jag är av samma uppfattning.

Jag har inte anledning att ifrågasätta det som kommunstyrelsen har fört fram om varför BB informerades om handlingsutlämnandet och bedömer att det låg inom gränserna för det godtagbara. Det har inte heller kommit fram att handlingsutlämnandet fördröjdes genom att informationen lämnades till BB.

Det förhållandet att BB informerades om att begäran kommit in och hur den hanterats ger därför inte anledning till kritik.

Jag har dock noterat att journalistens namn framgick av det mejl som vidarebefordrades till BB. Det medförde att BB fick kännedom om namnet på journalisten som begärt ut handlingarna. Även om journalisten får anses ha gjort ett visst avkall på anonymitetsskyddet enligt TF genom att berätta vem han var när han ringde kommunen ska namnet på den som har begärt att få ta del av en allmän handling inte föras vidare utan närmare överväganden.

Det har inte från kommunens sida förts fram att det fanns några sakliga skäl för att informationen till BB också skulle omfatta journalistens namn. Agerandet var därför inte förenligt med anonymitetsskyddet i 2 kap. 18 § TF. Kommunstyrelsen i Piteå kritiseras för det. Jag förutsätter att kommunstyrelsen ser över hur man delar intern information om framställningar om utlämnande av allmänna handlingar.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Anna Sundström. I beredningen deltog även byråchefen Sara Johannesson.

En polischef har genom att kritisera en anställd som skrivit en debattartikel i Polistidningen kränkt den anställdes yttrandefrihet

(Dnr 1180-2023)

Beslutet i korthet: En anställd vid Polismyndigheten kallades till ett s.k. medvetandegörande samtal. Enligt Polismyndigheten är syftet med ett sådant samtal att ta reda på orsakerna till misskötsamhet och tydliggöra vilka krav som ställs på ett framtida agerande från medarbetarens sida. En av punkterna som togs upp vid samtalet var en debattartikel i Polistidningen som den anställde hade skrivit.

Med utgångspunkt i Polismyndighetens beskrivning av ett medvetandegörande samtal får enligt JO det som tas upp vid ett sådant samtal typiskt sett ses som en tillrättavisning. Utrymmet att i samtalet ta upp frågor med anledning av att en anställd använt sin yttrandefrihet är ytterst begränsat.

Vid mötet uttryckte sig lokalpolisområdeschefen på olika sätt negativt om att den anställde hade skrivit artikeln. Enligt JO gick dessa uttalanden längre än vad som är tillåtet och får ses som en överträdelse av repressalieförbudet i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Lokalpolisområdeschefen kritiserar för detta.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 9 februari 2023 förde polisen AA fram klagomål mot Polismyndigheten. Enligt AA hade Polismyndigheten vidtagit repressalier mot henne för att hon publicerat en debattartikel i Polistidningen. Repressalierna bestod i att hon kallats till ett s.k. medvetandegörande samtal där debattartikeln var en av tre punkter som diskuterades. I den skriftliga dokumentationen av samtalet som upprättades efteråt hade den del som avsåg debattartikeln lyfts in i ett eget dokument men då var skadan redan skedd. AA har till JO gett in bl.a. debattartikeln, en ljudinspelning av det medvetandegörande samtalet och en transkribering.

Utredning

Polismyndigheten (juristen BB) yttrade sig den 16 augusti 2023 efter att upplysningar lämnats av berörda befattningshavare. Polismyndigheten lämnade också in en promemoria med titeln Yttrandefriheten, som upprättats inom myndigheten och bl.a. behandlar repressalieförbudet (daterad 2017-08-29).

Av Polismyndighetens yttrande framgår följande.

Bakgrund och redovisning av dokumentationen

Den 22 januari 2023 publicerades AA:s debattartikel i Polistidningen med rubriken "Mitt förtroende är skadat sedan länge". Artikeln handlar om etik och moral inom Polismyndigheten och AA tar bl.a. upp två exempel där hon kritiserar chefers hantering av olika beslut inom myndigheten.

Den 1 februari 2023 kallades AA till ett medvetandegörande samtal. Vid samtalet närvarade, förutom AA, chefen för lokalpolisområdet, CC, DD

(ordförande i Polisförbundet) samt EE (huvudskyddsombud). Samtalet spelades in av AA. Inspelningen har bifogats anmälan till JO och varit tillgänglig för Polismyndigheten.

Av ljudinspelningen framgår att CC har kallat till ett medvetandegörande samtal, bl.a. till följd av händelser under föregående vecka. Han beskriver att ett medvetandegörande samtal är en mildare form av korrigerande samtal efter tillsägelse, att steget efter medvetandegörande samtal är erinran och därefter åtgärder enligt lagen om offentlig anställning. CC betonar dock att det aktuella samtalet handlar om samarbetssvårigheter snarare än misskötsamhet, och uppger att det har tre delar. De inledande delarna avser upplevda samarbetssvårigheter och negativ arbetsmiljömässig påverkan på medarbetare inom Polismyndigheten. Den avslutande delen avser den aktuella debattartikeln.

CC inleder samtalspunkten om debattartikeln med att betona att AA har yttrande- och meddelandefrihet och att samtalet inte är ett ifrågasättande av hennes rätt att skriva en debattartikel i en tidning. Han konstaterar även att det finns ett repressalieförbud som innebär att han är förhindrad att kritisera AA för att hon har använt sig av sin meddelandefrihet. CC uppger vidare att han i egenskap av arbetsgivare har rätt att bemöta sakinnehållet i artikeln och ge sin syn på saken. DD frågar i det sammanhanget hur det är möjligt att göra arbetsgivarens bemötande av innehållet i artikeln till en punkt i ett medvetandegörande samtal. CC hänvisar då till en intern promemoria ... som enligt honom ger stöd för att ta upp punkten i det medvetandegörande samtalet.

CC anför att arbetsgivaren anser att flera av uppgifterna i debattartikeln är felaktiga, vilket lett till att berörda medarbetare mår dåligt och känner sig kränkta. Enligt CC har många medarbetare hört av sig till honom med anledning av artikeln, då det med lätthet går att härleda vilka personer som avses i texten. CC anför vidare att AA på detta sätt har skapat en dålig arbetsmiljö för de direkt inblandade, men även för närstående och kollektivet. CC återkommer under samtalet till att han inte förstår syftet med att AA uttryckt sig på det sättet hon har gjort i debattartikeln och att det inte skapar en god arbetsmiljö. CC poängterar i detta sammanhang även att AA är skyddsombud.

DD ifrågasätter återkommande under det medvetandegörande samtalet att debattartikeln tas upp som en punkt i detta.

Det medvetandegörande samtalet dokumenterades, i de delar som inte avsåg debattartikeln, på den blankett som myndigheten tagit fram för sådana samtal, "Dokumentation vid medvetandegörande samtal". Samtalet kring debattartikeln dokumenterades i en separat promemoria, "Samtal kring artikel i Polistidningen", vilket AA bifogat anmälan. Båda dokumenten är daterade den 1 februari 2023. Den 8 februari 2023 återsamlades CC, AA och DD för att bl.a. läsa igenom dokumenten.

Synpunkter från berörd befattningshavare

Av yttrande från CC, chef för lokalpolisområde Västra Fyrbodalen, framgår i huvudsak följande. Vid det medvetandegörande samtalet var hans uppfattning att han hade rätt att bemöta innehållet i AA:s debattartikel. Denna uppfattning hade han fått sedan han tagit del av en promemoria från Polismyndighetens rättsavdelning, avseende frågor kopplade till yttrandefrihet. Av promemorian framgår bl.a. följande på s. 3:

"Repressalieförbudet hindrar inte en arbetsgivare från att ha samtal med en anställd om dennes kritik mot arbetsgivaren. Arbetsgivaren kan bemöta den anställdes kritik och ge sin syn på saken, såväl till allmänheten som till den anställda. Arbetsgivaren får dock inte angripa det förhållandet att den anställda har utnyttjat sin meddelarfrihet och vänt sig till pressen med sin kritik".

Gällande yttranden från anställda som kan uppfattas som kränkande framgår vidare på s. 3:

”I vissa ytterlighetssituationer kan arbetsledningsåtgärder godtas, t.ex. i syfte att förebygga förtroendeskador av ungefär samma slag som de som riskerar uppkomma vid jävsförhållanden. Ett utrymme finns vidare för att vidta åtgärder med anledning av allvarliga samarbetssvårigheter, även om dessa ytterst kan ha sin grund i att en arbetstagare utnyttjat sin yttrandefrihet.”

Han tog dock till sig DD:s uppfattning att det medvetandegörande samtalet inte skulle omfatta bemötandet av artikeln. Efter mötet kontaktade han en av Polismyndighetens arbetsrättsjurister som gav rådet att bemötandet av artikeln inte skulle ingå i det medvetandegörande samtalet, och att det skulle dokumenteras separat. Han rättade sig efter detta och upprättade därför två olika dokument. I dokumentationen över det medvetandegörande samtalet nämns ingenting om artikeln och någon arbetsrättslig ”rättsverkan” är därmed utesluten. För att ytterligare förtydliga att bemötandet av AA:s artikel inte ingick i det arbetsrättsliga samtalet upprättades en separat promemoria över det samtalet. Syftet med att dela upp dokumentationen var att göra det tydligt att han ändrat sin bedömning och att det medvetandegörande samtalet inte skulle omfatta artikeln.

Polismyndigheten redovisade därefter följande bedömning.

Repressalieförbudet

Av utredningen framgår att CC höll ett så kallat medvetandegörande samtal med AA. Syftet med ett sådant samtal är att ta reda på orsakerna till misskötsamhet och tydliggöra vilka krav som ställs på ett framtida agerande från medarbetarens sida.

Av inspelningen av samtalet framgår att det inleds med en punkt om upplevda samarbetssvårigheter och därefter följer en punkt om påstådd negativ arbetsmiljömässig påverkan. Samtalets avslutande del berör en debattartikel som AA skrivit i Polistidningen och som innehåller kritik mot Polismyndigheten.

Under samtalet uttrycker CC upprepade gånger att han inte avser att kritisera förhållandet att AA har använt sig av sin yttrande- och meddelarfrihet. Han förklarar även att han, mot bakgrund av det s.k. repressalieförbudet, inte har rätt att i egenskap av företrädare för AA:s arbetsgivare ifrågasätta att AA har gett uttryck för sina åsikter i en debattartikel, men att han såsom företrädare för arbetsgivaren däremot får bemöta innehållet i artikeln.

I samtalet riktar dock CC kritik mot AA för att hon uttryckt sig som hon gjort i den aktuella debattartikeln. Han uttalar även att AA genom debattartikeln har skapat en dålig arbetsmiljö.

CC har framfört att han i vart fall vid tidpunkten för samtalet inte uppfattat att aktuell kritik hänförlig till debattartikeln var i strid med repressalieförbudet. Han har hänvisat till ovan citerade avsnitt i en intern promemoria som bl.a. anger att det finns utrymme att vidta åtgärder i vissa ytterlighetssituationer i syfte att förebygga förtroendeskador (promemoria daterad 2017-08-29, se ovan...). Polismyndigheten noterar att det i direkt anslutning till nämnda citat i promemorian även nämns att de åtgärder som vidtas inte får ha karaktären av bestraffning eller någon slags sanktion mot arbetstagaren för att han eller hon har utnyttjat sin yttrandefrihet.

Med hänsyn till vad CC framförde om debattartikeln vid det inspelade samtalet, och särskilt med beaktande av det sammanhang under vilket uppgifterna lämnades, dvs. inom ramen för ett medvetandegörande samtal, anser Polismyndigheten att AA svårligen kan ha uppfattat situationen på något annat sätt än att hon under samtalet utsattes för kritik från arbetsgivaren

på grund av att hon skrev den aktuella artikeln. Polismyndigheten anser vidare att det genom utredningen inte är visat att det i detta fall förelåg en sådan ytterlighetssituation som beskrivs i den aktuella promemorian. Oavsett om CC:s avsikt var en annan, vilket det saknas anledning att betvivla, anser Polismyndigheten därför att utredningen ger stöd för att de aktuella uttalandena om debattartikeln var i strid med repressalieförbudet.

Dokumentationen

Av utredningen framgår att samtalet avseende debattartikeln har dokumenterats i en separat promemoria, skild från dokumentationen av det medvetandegörande samtalet. I själva verket genomfördes samtalen vid ett och samma möte och i ett sammanhang. Den upprättade dokumentationen riskerar därför att ge en ofullständig och inkorrekt bild av vad som förevarit. Det är självklart inte godtagbart, oavsett vad som är förklaringen till detta.

Avslutande synpunkter

Ett bemötande från arbetsgivarens sida av kritik som en medarbetare har uttryckt i kraft av sin yttrandefrihet, exempelvis i en debattartikel, ska självklart hanteras på ett sätt som inte riskerar att uppfattas som en form av repressalie. Såväl generellt som i det aktuella fallet framstår det ur ett yttrandefrihetsperspektiv som olämpligt att bemöta kritiken inom ramen för ett medvetandegörande samtal. Polismyndigheten beklagar det inträffade.

I ett beslut den 22 februari 2022 anförde *JO Per Lennerbrant* följande.

Rättsliga utgångspunkter

Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet. Med det avses frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. (Se 2 kap. 1 § första stycket 1 regeringsformen.)

Yttrandefriheten har ett särskilt skydd genom tryckfrihetsförordningen, TF, och yttrandefrihetsgrundlagen, YGL. Enligt TF står det var och en fritt att uttrycka tankar, åsikter och känslor samt att offentliggöra allmänna handlingar och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst. TF gäller tryckta skrifter som är utgivna och bestämmelsen avser således exempelvis offentliggörande i tryckta tidningar. En motsvarande reglering finns i YGL och den gäller t.ex. tidningsföretags och nyhetsbyråers verksamhet på internet. (Se 1 kap. 1 § andra stycket TF samt 1 kap. 1 § första stycket och 4 § första stycket YGL.)

Den som använder sin yttrandefrihet i någon av de former som är särskilt reglerade i TF och YGL får inte utsättas för andra sanktioner från det allmänna än sådana som är uttryckligt angivna i dessa grundlagar, det s.k. repressalieförbudet (se 3 kap. 6 § TF och 2 kap. 6 § YGL).

Repressalieförbudet innebär inte att varje åtgärd som har samband med att en arbetstagare yttrat sig i t.ex. en debattartikel är förbjuden. Arbetsgivaren kan bemöta kritiken och ge sin syn på saken. För att stå i strid med repressalieförbudet ska det vara fråga om sådana ingripanden som framstår som en bestraffning eller en reprimand mot den som har utnyttjat sin yttrandefrihet. Det kan t.ex. röra sig om uppsägning, disciplinpåföljd eller fråntagna arbetsuppgifter, men också mindre påtagliga konsekvenser för den enskilde kan vara otillåtna. (Se

prop. 2009/10:81 s. 40 f. och bl.a. JO 2010/11 s. 600, dnr 6769-2008, och JO 2015/16 s. 642, dnr 4945-2013.)

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. JK:s beslut den 27 juni 2013, dnr 8564-12-22, och JO 2014/15 s. 663, dnr 5051-2012). Vid bedömningen av om en myndighets åtgärd varit otillåten har det i praxis även beaktats hur den enskilde med fog har uppfattat det inträffade (se JO 2009/10 s. 456, dnr 3852-2007, och JO 2022/23 s. 220, dnr 3567-2020).

Bedömning

Polischefen överträdde repressalieförbudet

Av utredningen framgår att lokalpolisområdeschefen CC ansåg sig behöva bemöta innehållet i AA:s debattartikel. Artikeln var införd i Polistidningen som omfattas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

CC har med hänvisning till den interna promemorian pekat på att han var av uppfattningen att det fanns ett utrymme för honom att i egenskap av arbetsgivare bemöta det som AA fört fram i artikeln inom ramen för ett medvetandegörande samtal.

Repressalieförbudet hindrar inte i och för sig att en myndighet följer upp vad som sagts i exempelvis en debattartikel. En arbetsgivare är inte heller förhindrad att söka dialog med anställda om deras kritik mot verksamheten och försöka reda ut eventuella missförstånd. Sakinnehållet kan bemötas och myndigheten kan tillbakavisa påståenden som myndigheten anser är felaktiga.

Det är dock avgörande att arbetsgivaren stannar vid just att bemöta sakinnehållet och inte går längre och uttalar sig på ett sätt som i realiteten är en tillrättavisning eller kritik för att den anställde använt sin yttrandefrihet. Vid bedömningen av om repressalieförbudet respekterats måste de närmare omständigheterna kring hur och i vilket sammanhang arbetsgivaren för fram sin uppfattning beaktas.

I det aktuella fallet förde CC fram sina synpunkter i samband med ett s.k. medvetandegörande samtal. Enligt Polismyndigheten är syftet med ett sådant samtal att ta reda på orsakerna till misskötsamhet och tydliggöra vilka krav som ställs på ett framtida agerande från medarbetarens sida. Vid samtalet närvarade också ordföranden i en arbetstagarorganisation och huvudskyddsombudet.

Frågan om AA:s debattartikel togs upp som den sista av tre punkter och efter att mötet pågått i över två timmar. Det framgår av utredningen att det ifrågasattes att debattartikeln behandlades under samtalet.

Med utgångspunkt i Polismyndighetens beskrivning av ett medvetandegörande samtal får det som tas upp vid ett sådant samtal typiskt sett ses som en tillrättavisning. Med beaktande av det framstår utrymmet som ytterst begränsat att då också ta upp frågor med anledning av att en anställd använt sin yttrandefrihet. Risker för att den anställde uppfattar det som förs fram som en otillåten reaktion på yttrandet är beaktansvärd.

Av inspelningen framgår att CC flera gånger uttalade att AA hade yttrande- och meddelarfrihet och att samtalet inte var ett ifrågasättande av hennes rätt att skriva en debattartikel. Han konstaterade också att han med hänsyn till represalieförbudet var förhindrad att kritisera AA för att hon använt sig av sina rättigheter men att han i egenskap av arbetsgivare kunde bemöta innehållet i sak.

Ljudinspelningen visar emellertid också att CC uttryckte sig negativt om att AA skrivit artikeln. Han sa bl.a. att han inte förstod vad hennes syfte var, att inkorrekta uppgifter spår på ett sämre varumärke för polisen och att hon genom att skriva artikeln hade bidragit till en dålig arbetsmiljö. CC förde också fram att flera personer känt sig utpekade och blivit kränkta. Dessa uttalanden går längre än vad som är tillåtet och får ses som en överträdelse av represalieförbudet. Oavsett vilka slutsatser CC dragit av den interna promemorian ska han kritiseras för sitt agerande.

Dokumentationen borde inte ha delats upp

Av utredningen framgår att CC dokumenterade den del av samtalet som handlade om debattartikeln i en särskild handling. Enligt CC delades dokumentationen upp i enlighet med ett råd han fått av en av Polismyndighetens arbetsrättsjurister. Uppgiften har inte ifrågasatts av myndigheten i yttrandet till JO.

Debattartikeln diskuterades inom ramen för det medvetandegörande samtalet. Dokumentationen av samtalet borde ha hållits samman och således även omfattat frågan om debattartikeln. Nu ger dokumentationen en ofullständig och inkorrekt bild av vad som förekom. Det är inte godtagbart. CC:s agerande i den här delen var olämpligt.

Med den kritik som ligger i det nu sagda avslutas ärendet.

Ärendet föredrogs av rätts-sakkunniga Rebecka Olsson. I beredningen deltog även byråchefen Sara Johannesson.

Uttalanden om vikten av att offentlighetsprincipen får genomslag vid myndigheters val av tekniska lösningar och organisatorisk indelning

(Dnr 1274-2023)

Beslutet i korthet: Region Dalarna har inrättat en särskild gemensam utlämningsfunktion som har till uppgift att handlägga framställningar om att ta del av allmänna handlingar. När det gäller journalhandlingar tar utlämningsfunktionen inte emot beställningar via e-post. Den som vill begära ut en journalhandling uppmanas att antingen använda sig av 1177 Vårdguidens e-tjänster eller ringa via Tele-Q, ett telefonisystem med kö- och återuppringningsfunktion. I Region Dalarna kunde det under en viss tidsperiod dröja cirka två veckor innan en handläggare ringde upp en person som hade ringt via Tele-Q för att begära ut en allmän handling.

ChefsJO konstaterar att det inte finns något formkrav för hur en begäran om att ta del av en allmän handling ska göras. Den som t.ex. vill framföra sin begäran per e-post kan således göra det. Regionen får kritik för att den

inte har handlagt och besvarat en begäran som skickats till myndigheten med e-post. Vidare kritiserar regionen för att handlingen i fråga lämnades ut först två månader efter att den hade begärts ut. ChefsJO konstaterar att det är uppenbart att hanteringen står i strid med skyndsamhetskravet i tryckfrihetsförordningen.

Avslutningsvis understryker chefsJO att offentlighetsprincipen, som bl.a. innefattar rätten att ta del av allmänna handlingar, är central i den svenska rättsordningen och ett fundament i vår demokrati. Det är därför mycket viktigt att en myndighet ser till att principen får genomslag vid valet av t.ex. tekniska lösningar, bemanning och organisatorisk uppbyggnad. Digitala kontaktvägar passar många gånger det stora flertalet människor men det är inte alla som kan eller vill använda sig av sådana. ChefsJO utgår från att Region Dalarna vidtar de lämpliga åtgärder som krävs för att skyndsamhetskravet ska kunna följas framöver, oavsett vilka kontaktvägar enskilda väljer för att begära att ta del av en allmän handling.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 12 februari 2023 förde AA fram klagomål mot Region Dalarna. Han anförde bl.a. följande.

Den 3 februari 2023 skrev han till regionens e-postadress för invånarsupport och begärde att få en kopia av sin sons BVC-journal. Samma dag fick han svaret att han skulle ringa till regionens gemensamma utlämningsfunktion. Han ringde utlämningsfunktionen på eftermiddagen den 3 februari, men då hade den stängt. Telefontiden är vardagar kl. 8.00–12.00 enligt uppgift på webbplatsen.

Den 8 februari ringde han till utlämningsfunktionen under telefontiden. Samtalet besvarades av ett automatiserat system och han fick ingen möjlighet att ange vilken handling han ville ha kopia av. I stället fick han besked om att han skulle bli uppringd den 21 februari, dvs. nästan två veckor senare. Han skrev då till utlämningsfunktionens e-postadress och begärde återigen att få en journalkopia. Till svar fick han att utlämningsfunktionen inte tar emot beställningar av journalhandlingar via e-post. I stället uppmanades han att ringa.

Det kan inte vara korrekt att begränsa allmänhetens möjligheter att begära ut handlingar på det sätt som regionen gör. En begäran om att ta del av en allmän handling ska behandlas skyndsamt.

Utredning

Anmälan remitterades till Region Dalarna som yttrade sig den 15 maj 2023. Regionen anförde i huvudsak följande.

Vid beställning av journalkopior hänvisar regionen i första hand till 1177 Vårdguidens e-tjänster och i andra hand till Tele-Q som har en kö- och återuppringsfunktion. Regionen tillgängliggör också utvalda uppgifter från patientjournaler via 1177.se. Vårdnadshavare har direktåtkomst till sina barns journaler genom säker inloggning på 1177.se. Regionen arbetar för en digitalisering av vården. När fler använder sig av e-tjänster frigörs telefontider för personer som verkligen är i behov av telefonkontakt. AA har valt att inte beställa

de aktuella handlingarna via 1177. Han har, utöver att ringa via Tele-Q, använt en icke anvisad metod genom att skicka ett e-postmeddelande direkt till regionens gemensamma utlämningsfunktion (GUF).

GUF är en funktion som finns tillgänglig även för myndigheter. Under uppbyggnaden av GUF har handläggningstiderna kommit att bli för långa. I dag har regionen lyckats få ned handläggningstiden vid telefonbeställningar till sex dagar. Målet är en handläggningstid om högst två till tre dagar. Den som vill ta del av handlingar har alltid möjlighet att göra det på plats och/eller göra egna kopior alla dagar i veckan mellan kl. 8.00 och 16.00.

AA fick del av de begärda handlingarna den 3 april 2023. Regionen bedömer att handläggningen har tagit för lång tid och beklagar detta.

Rättslig reglering

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet och utlämnande av sådana handlingar 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 (2 kap. 1, 2 och 4 §§ 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. Den som önskar ta del av en allmän handling har även rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av den. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt (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.

I ett beslut den 12 februari 2024 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Bedömning

Jag vill framhålla att det inte finns något formkrav för hur en begäran om att ta del av en allmän handling ska göras. Den som t.ex. vill framföra sin begäran via e-post kan således göra det. Vidare kan en begäran ställas till vem som helst inom en myndighet (se RÅ 2007 ref. 68). Den som vill ta del av handlingar har alltså ingen skyldighet att vända sig till en särskilt inrättad utlämningsfunktion med sin begäran. Om en 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.

Detta innebär att regionen borde ha handlagt och besvarat den begäran om allmänna handlingar som AA skickade till regionens e-postadress för invånarsupport den 3 februari 2023. På samma sätt borde regionen ha hanterat den förnyade begäran som AA mejlade till den gemensamma utlämningsfunktionen den 8 februari.

AA fick del av den aktuella handlingen först den 3 april 2023, dvs. två månader efter att han först begärde att få en kopia av den. Det är uppenbart att hanteringen står i strid med skyndsamhetskravet i tryckfrihetsförordningen.

Sammanfattningsvis förtjänar Region Dalarna kritik för den bristfälliga och långsamma handläggningen av AA:s begäran om att få del av handlingen i fråga.

Avslutningsvis vill jag tillägga följande.

Det är självfallet positivt att myndigheter utnyttjar sig av de möjligheter som följer av den tekniska utvecklingen, t.ex. digitala och automatiserade lösningar. När det gäller handlingsutlämnanden kan det vara lämpligt att, som i detta fall, inrätta en särskild funktion som har till uppgift att handlägga framställningar om att ta del av allmänna handlingar. Med detta sagt får varken myndighetens organisatoriska indelning eller dess arbetssätt leda till att principen om allmänna handlingars offentlighet beskärs. E-tjänster och liknande kontaktvägar passar många gånger det stora flertalet människor, och det är många som har lätt att ta till sig och rent av uppskattar den typen av lösningar. Det är dock inte alla som kan eller vill använda sig av digitala tjänster. Även den sistnämnda kategorin av personer måste naturligtvis få möjlighet att begära ut allmänna handlingar. Kravet på skyndsamt handläggning gäller i lika hög grad dessa personers framställningar.

Jag vill understryka att offentlighetsprincipen, som bl.a. innefattar rätten att ta del av allmänna handlingar, är central i den svenska rättsordningen och ett fundament i vår demokrati. Det är därför mycket viktigt att en myndighet ser till att principen får genomslag vid valet av t.ex. tekniska lösningar, bemanning och organisatorisk uppbyggnad. Detta tycks Region Dalarna inte ha gjort.

Regionens rutin med återuppringning innebär att den som ringer till den gemensamma utlämningsfunktionen kan få vänta i flera dagar – eller som i AA:s fall betydligt längre tid än så – innan han eller hon blir uppringd och begäran om utlämnande ens kan börja handläggas. Jag vill återigen understryka att ett besked i en utlämnandefråga normalt bör lämnas samma dag som framställningen gjordes. Någon eller några dagars fördröjning kan i vissa fall godtas, men en sådan tidsåtgång får inte bero på formerna för myndighetens arbete. Ett dröjsmål med att besvara en begäran är endast motiverat om det är nödvändigt för att ta ställning till själva utlämnandet eller om framställningen kräver genomgång av ett omfattande material.

Mot bakgrund av den skyndsamtet som grundlagen kräver är regionens uppgift om sex dagars handläggningstid vid telefonbeställningar oroande. Minst lika oroande är det att regionens mål är en handläggningstid om högst två till tre dagar. Detta mål kommer i många fall inte att vara tillräckligt för att leva upp till skyndsamhetskravet. Ett grundkrav är att handläggningen av en utlämnandebegäran påbörjas skyndsamt efter att begäran har gjorts.

Jag utgår från att myndigheten vidtar de lämpliga åtgärder som krävs för att skyndsamhetskravet ska kunna följas framöver, oavsett vilka kontaktvägar enskilda väljer för att begära att ta del av en allmän handling.

Ärendet föredrogs av rättsakkunniga Emilia Franke. I beredningen deltog även byråchefen Dan Johansson.

Uttalanden med anledning av att en myndighet blockerat en användare från myndighetens konto på X (före detta Twitter)

(Dnr 8164-2023)

Beslutet i korthet: En användare blockerades från en myndighets konto på X. Utredningen gör det inte möjligt för JO att göra en bedömning av det aktuella fallet. I stället uttalar sig JO i generella termer om en myndighets blockering av en användare från sitt konto.

Anmälan

A.A. anmälde Sveriges generalkonsulat i Jerusalem för att myndigheten blockerat hans användarkonto under pseudonym från myndighetens konto på X (före detta Twitter). Enligt anmälan hade konsulatet genom blockeringen hindrat A.A. från att läsa officiella meddelanden till allmänheten, utan att ge honom varken en förklaring eller ett skriftligt beslut.

Utredning

JO hämtade in Utrikesdepartementets riktlinjer och rutiner för konton i sociala medier. I enlighet med JO:s begäran yttrade sig Utrikesdepartementet (rättschefen B.B.) till JO den 30 april 2024. Enligt yttrandet hade generalkonsulatet uppgett i huvudsak följande till departementet.

Generalkonsulatet har valt att upprätthålla två konton i sociala medier: ett på X (f.d. Twitter) och ett på Facebook. Dessa används i huvudsak för att informera användare som väljer att följa kontona om Sverige, svensk utrikespolitik samt generalkonsulatets aktiviteter. För information till allmänheten i förhållande till det förvaltningsmässiga uppdraget, dvs. konsulära och migrationsrelaterade frågor inklusive reserekommendationer och råd till svenska medborgare, används myndighetens hemsida på swedenabroad.se.

Generalkonsulatet verkar i en starkt polariserad miljö med hårda mot-sättningar. Detta återspeglas också med regelbundenhet i kommentarsfälten på de två sociala mediekanaler som myndigheten upprätthåller. I enlighet med dokumentet ”Sociala medier i utrikesrepresentationen – vägledning” tillämpar generalkonsulatet därför en aktiv övervakning av inlägg och kommentarer som andra konton publicerar på myndighetens sociala mediekanaler. [— —]

Generalkonsulatet har inte gjort någon ny blockering kring tiden för nu aktuell anmälan till JO (oktober 2023). Ett användarkonto på X ... blockerades av generalkonsulatet i januari 2023 efter att kontot vid upprepade tillfällen brutit mot regelverket genom inlägg och kommentarer vars innehåll kan uppfattas som stötande och inte hålla en god samtalston. [— —]

Huruvida användarkontot ... tillhör anmälaren A.A. kan dock inte verifieras eller bekräftas av generalkonsulatet. A.A. har inte i sin anmälan till JO uppgett användarnamnet på det konto på X som han uppger har blockerats. Han har inte heller till generalkonsulatet inkommit med förfrågan eller begäran om avblockering av något specifikt konto. Generalkonsulatet noterar att anmälaren uppger att denne uppträder på X under pseudonym.

Generalkonsulatet vidhåller att den bedömning som låg till grund för blockeringen av det aktuella användarkontot i januari 2023 är riktig, även om tjänsteanteckning om åtgärden ej kunnat återfinnas. Generalkonsulatet kommer fortsättningsvis, om behov av liknande åtgärder skulle uppstå,

säkerställa att sådana åtgärder dokumenteras i form av tjänsteanteckning, samt att användare meddelas om skälen till åtgärden.

Utrikesdepartementet redovisade följande bedömning av det som kommit fram.

Kommunikation i sociala medier är ett viktigt verktyg för att fullgöra utrikesrepresentationens uppdrag att informera om Sverige och svenska förhållanden. Aktörer med andra intressen kan ofta vilja störa eller förminska den kommunikationen. I vissa fall kan det vara lämpligt och nödvändigt att blockera en användare från myndighetens konto. Det finns därför en vägledning för de åtgärder som kan och bör vidtas.

Blockeringen innebar att det blockerade kontot inte har tillgång till konsulatets konto på X. Med utgångspunkt i generalkonsulatets beskrivning bedöms att blockeringen har gjorts på sakliga grunder och även i övrigt varit förenlig med regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet. Som konsulatet har konstaterat hade det dock varit lämpligt att även följa departementets vägledning när det gäller kommunikation och dokumentation av åtgärden.

A.A. kommenterade Utrikesdepartementets yttrande.

I ett beslut den 19 december 2024 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttäcka saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 § regeringsformen). Principen kommer också till uttryck i 5 § andra stycket förvaltningslagen.

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 myndighetens agerande uppfattas är av betydelse. (Bull och Sterzel, Regeringsformen - en kommentar [2023 version 5, JUNO], s. 57).

Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet och informationsfrihet (2 kap. 1 § första stycket 1 och 2 regeringsformen). Till främjande av ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande ska var och en ha rätt att ta del av allmänna handlingar (2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen). I offentlighets- och sekretesslagen finns bestämmelser om rätt att ta del av uppgifter ur en allmän handling (6 kap. 4 §).

En självklar utgångspunkt när en myndighet medverkar på sociala medier är att det sker i enlighet med de författningar som finns. Det innebär att myndigheten måste leva upp till regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet. För att hanteringen av myndighetens sociala medier ska vara saklig och korrekt är det viktigt att det finns tydliga rutiner. Kommentarer på en myndighets sida på sociala medier ska betraktas som allmänna handlingar. (Se t.ex. JO 2014/15 s. 137, dnr 5875-2012, och JO:s beslut den 9 september 2021, dnr 7165-2020 m.fl.)

Bedömning

A.A. har inte bekräftat att det var hans konto som blev blockerat i januari 2023. Jag går därför inte närmare in på vad han fört fram i sin anmälan om att konsulatet olovligt begränsat hans rättigheter. I stället uttalar jag mig i generella

termer om en myndighets blockering av en användare från sitt konto på exempelvis X.

Som regel finns det flera sätt att komma i kontakt med en myndighet och ta del av den information som myndigheten håller tillgänglig. Den blockerade kan också ge uttryck för sina åsikter på en annan plats. En blockering kan därför som utgångspunkt inte anses utgöra en otillåten begränsning av den enskildes yttrande- eller informationsfrihet eller av dennes rätt att ta del av allmänna handlingar och uppgifter.

Det kan i vissa fall vara sakligt motiverat att blockera en användare från en myndighets konto. Exempel på sådana fall nämns i den vägledning som citeras nedan. Om en blockering kan bli aktuell bör myndigheten hantera frågan enligt fastlagda skriftliga riktlinjer eller motsvarande, vilket främjar en enhetlig hållning från myndighetens sida. En blockering bör dokumenteras, så att kontohavaren kan underrättas om skälen för blockeringen och en granskning i efterhand blir möjlig. Vidare bör åtgärden användas restriktivt och föregås av noggranna överväganden i det enskilda fallet.

I Utrikesdepartementets vägledning ”Sociala medier i utrikesrepresentationen” anges följande om att blockera användare (avsnitt 5.1 och 7.2).

Att avgöra när ett yttrande ska bemötas, besvaras, tas bort eller i allvarliga fall där en användare behöver blockeras, är i stor utsträckning en bedömningsfråga. På utrikesrepresentationens konton finns möjlighet att lämna kommentarer och användarna uppmanas att hålla en god samtalston. Användarna får inte publicera inlägg eller kommentarer som: utgör uppvigling, hets mot folkgrupp, barnpornografibrott, olaga våldsskildring eller intrång i någon annans upphovsrätt eller liknande rättighet, innehåller kränkande personuppgifter eller på annat sätt bryter mot svensk lag, inte håller sig till ämnet, t.ex. marknadsföring eller spam, eller inte håller en god samtalston, till exempel nedsättande kommentarer eller kommentarer med grovt språkbruk.

Inlägg eller kommentarer som bryter mot reglerna kan komma att raderas från myndighetens konton. Personer som upprepade gånger bryter mot reglerna kan komma att blockeras. [---]

Kommentarer som strider mot lagen om elektroniska anslagstavlor, EU:s allmänna dataskyddsförordning eller innehåller sekretessbelagda uppgifter ska tas bort om det är möjligt. [...] Även kommentarer som på annat sätt strider mot denna vägledning bör tas bort enligt ovan. När det gäller dessa kriterier är det viktigt att göra en konsekvent och enhetlig bedömning av vilka kommentarer som tas bort. [---]

Det kan även finnas tillfällen när det är aktuellt att blockera användare. Blockering bör användas restriktivt, eftersom den som blockeras inte kan interagera och i vissa fall inte ta del av den information som sprids via det sociala mediet. Att kunna ta del av information från en myndighet är en viktig del av offentlighetsprincipen, och en grundläggande demokratisk rättighet.

Om en användare ändå blockeras görs en tjänsteanteckning där det motiveras varför användaren har blockerats. I samband med blockeringen bör användaren normalt informeras via direktmeddelande om att den blockeras och varför. Ta en skärmdump på konversationen och håll den ordnad eller diarieförd enligt myndighetens rutiner tillsammans med tjänsteanteckningen.

Vägledningen framstår generellt sett som ett sakligt utformat stöd när det uppstår en fråga om blockering av ett konto.

Det är oklart om blockeringen i januari 2023 dokumenterades på det sätt som anges i vägledningen. Generalkonsulatet har uppgett att om det finns behov av att blockera en användare igen så kommer det att dokumenteras i en tjänsteanteckning och användaren kommer få ta del av skälen till blockeringen. Vad som har kommit fram i denna del ger mig inte anledning att rikta någon kritik mot konsulatet eller Utrikesdepartementet.

Ärendet föredrogs av rättsakkunniga Johanna Cervin-Ellqvist. I beredningen deltog även byråchefen Sara Johannesson.

Kritik mot en kommunstyrelse för att ha publicerat uppgifter ur en visseblåsarutredning utan att tillräckligt omsorgsfullt ha bedömt hur berörda personers identitet skulle skyddas

(Dnr 9145-2023)

Beslutet i korthet: I ett visseblåsarärende publicerade kommunen en så kallad förutredning på sin webbplats. Namnen som förekom i ärendet hade ersatts med tjänstetitlar men kunde trots det enkelt kopplas till de personer som avsågs.

JO konstaterar att bedömningen av hur identiteten för de berörda personerna skulle skyddas vid publiceringen inte gjorts med tillräcklig omsorg och kritiserar kommunstyrelsen för det.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO i november 2023 förde AA fram klagomål mot Gagnefs kommun. Hon uppgav bl.a. följande.

Kommunen publicerade den 27 oktober 2023 en förutredning i ett visseblåsarärende på sin webbplats. Den innehöll uppgifter om personer som varit inblandade i ärendet och om privata relationer dem emellan, bl.a. avseende henne. Hon kontaktade t.f. kommunchefen samma dag och ifrågasatte varför kommunen publicerat uppgifter som omfattades av sekretess.

Den 30 oktober tog kommunen bort förutredningen från webbplatsen och informerade om att den felaktigt hade publicerats. AA begärde därefter ut förutredningen med hänvisning till rätten att få ta del av en allmän handling. Efter att ha fått en maskad kopia av förutredningen begärde hon ett överklagbart beslut avseende sekretessprövningen. I beslutet framgick att handlingen delvis omfattades av sekretess med hänvisning till 17 kap. 3 b § och 32 kap. 3 b § offentlighets- och sekretesslagen (OSL). Eftersom förutredningen publicerades i sin helhet, kan inget annat antas än att kommunen dessförinnan inte hade gjort någon sekretessprövning.

AA bifogade bl.a. den publicerade handlingen och den maskade kopian.

Utredning

JO begärde att Kommunstyrelsen i Gagnefs kommun skulle yttra sig om bl.a. vilka överväganden som gjordes före publiceringen och om publiceringen föregåtts av någon sekretessprövning.

Kommunstyrelsen yttrade sig till JO i april 2024 och redogjorde inledningsvis för ärendets handläggning m.m. enligt i huvudsak följande.

På uppdrag av Gagnefs kommun utförde en extern aktör en förutredning med anledning av ett visselblåsarärende. Syftet med utredningen var bl.a. att utreda misstankar om jäv och att ge kommunen vägledning och stöd i ärendet. Inom kommunen handlades ärendet av en särskild utredningsgrupp med ansvar för visselblåsarärenden. Gruppen bestod av tf. kommunchefen – som inte längre tjänstgör i kommunen – en personalchef, en utvecklingsledare, en kommunikationsansvarig och en förtroendevald revisor. Vid utredningsgruppens överläggning framhölls vissa bedömningsgrunder för den fortsatta ärendehantering, såsom skydd för visselblåsaren och största möjliga öppenhet och transparens. Efter att utredningsgruppen mottagit utredningen fick den externa aktören uppdraget att göra en fördjupad utredning.

Kommunstyrelsen redogjorde för sina överväganden inför publiceringen och sin sekretessprövning enligt i huvudsak följande.

Överväganden inför publicering

Vikten av öppenhet och transparens i ärendet var den avgörande faktorn vid utredningsgruppens kollektiva beslut att publicera en redaktionell bearbetning av den mottagna förutredningen.

Utredningsgruppen fann det angeläget att markera vikten av visselblåsarärendet med den aktuella publiceringen på kommunens hemsida den 27 oktober 2023. Syftet med och motivet för publiceringen i fråga var att så väl externt som internt visa en formell och korrekt hantering av ärendet.

Sekretessprövning

De berörda befattningshavarna som ingick i utredningsgruppen uttrycker samstämmt att publiceringen av förstudien föregicks av en grundlig och seriös sekretessprövning, dock med tydlig koppling till och med betoning av de fastställda bedömningsgrunderna för den fortsatta ärendehantering.

Gruppens sekretessprövning innebar främst att anförda namn i förutredningen byttes ut mot benämning av befattningshavare. Någon maskning av övriga uppgifter i texten bedömdes inte vara särskilt påkallad.

Berörda befattningshavare anför något motstridigt mellan varandra att den gemensamma sekretessprövningen resulterade i dels en maskad version, dels en version där namn byttes ut mot befattning. Avsikten skulle vara att publicera den maskade versionen men att det av misstag blev den omaskade versionen, den med namn utbytt mot befattningshavare, som blev publicerad. Detta motsägs dock av vissa befattningshavare i utredningsgruppen som framhåller att det efter sekretessprövningen fanns endast en [1] version av förstudien och att det var den versionen som publicerades.

— — —

Efter den 30 oktober 2023 gjorde kommunen en förnyad sekretessbedömning gällande den publicerade texten. Detta föranlett av påpekande gällande innehållet med avseende på vad som kunde bedömas vara uppgift av personlig karaktär. Enligt rutin görs en ny sekretessbedömning vid varje ny begäran om utlämnande av allmän handling.

Kommunstyrelsen redovisade följande bedömning.

Gagnefs kommun bedömde vid publiceringstillfället den 27 oktober 2023 att texten i den aktuella publiceringen överensstämde med regleringen enligt 17 kap. 3 b § och till 32 kap. 3 b § Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) utifrån att den aktuella texten inte innehöll några utpekanden med namn på berörda personer. Vidare med hänvisning till den generella strävan till öppenhet och transparens i hanteringen av själva visselblåsarärendet.

AA kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 30 oktober 2024 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättsliga utgångspunkter

I ett uppföljningsärende enligt lagen om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden (visselblåsarlagen) gäller sekretess för vissa uppgifter. I 17 kap. 3 b § första stycket OSL finns bestämmelser till skydd för utredningen i uppföljningsärendet.

Sekretess gäller också till skydd för enskild i bl.a. ett uppföljningsärende och hos en myndighet i ett ärende som har sin grund i ett uppföljningsärende avseende myndigheten (se 32 kap. 3 b § första stycket OSL).

Sekretessen till skydd för enskild ska gälla för uppgift som kan avslöja den rapporterade personens identitet, och för uppgift som kan avslöja identiteten på en annan enskild, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men (se 32 kap. 3 b § andra stycket OSL).

Med andra enskilda personer avses alla personer som kan förekomma i ett ärende om uppföljning eller åtgärder, t.ex. personer som påstås ha orsakat ett missförhållande, personer som åberopas som vittnen eller personer som bistått den rapporterade personen (se prop. 2020/21:193 s. 309).

Sekretessens föremål är uppgifter som kan avslöja identiteten på rapporterade personer och andra enskilda personer. Bestämmelsen ska tillämpas på såväl identitetsuppgifter som andra uppgifter som kan bidra till att identiteten avslöjas. Sådana andra uppgifter kan t.ex. vara konkreta beskrivningar av händelser, angivande av tidpunkter eller vilka grupper av personer som var inblandade. Det handlar om uppgifter som ensamt eller tillsammans med andra uppgifter, oavsett om de finns i rapporten eller inte, kan avslöja identiteten på enskilda personer. (se Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen [19 juni 2024, version 29, JUNO], kommentaren till 32 kap. 3 b §.)

En uppgift för vilken sekretess gäller får inte röjas för enskilda eller någon annan myndighet, om inget annat anges i offentlighets- och sekretesslagen (se 8 kap. 1 § OSL).

I det allmännas verksamhet ska, i stället för bestämmelserna om tystnadsplikt i visselblåsarlagen, bestämmelserna i OSL tillämpas (se 9 kap. 2 § visselblåsarlagen).

Bedömning

Av utredningen framgår bl.a. följande. Gagnefs kommun gav en extern aktör i uppdrag att utreda uppgifter om jäv som inkommit till kommunens visselblåsarfunktion. En så kallad förutredning mottogs av en inom kommunen särskilt tillsatt utredningsgrupp för visselblåsarärenden. Efter att förutredningen bearbetats redaktionellt publicerades den på kommunens webbplats.

Enligt kommunstyrelsen har personerna i gruppen uppgett att publiceringen föregicks av en grundlig och seriös sekretessprövning som innebar att namn ersattes med tjänstetitlar.

Jag ställer mig frågande till utredningsgruppens slutsats. En uppgift om en tjänstetitel kan många gånger, särskilt vid en mindre myndighet, vara lätt att knyta till en viss person. Utredningen visar att de tjänstetitlar som förekom i den publicerade handlingen enkelt kunde kopplas till de personer som avsågs, bl.a. AA.

Jag kan därför konstatera att bedömningen av hur identiteten för de berörda personerna skulle skyddas vid publiceringen inte gjorts med tillräcklig omsorg. Kommunstyrelsen ska kritiseras för det.

Styrelsen har förklarat att öppenhet och transparens var avgörande inför beslutet att publicera handlingen på webbplatsen. Det är positivt att en myndighet strävar efter att vara så öppen som möjligt gentemot allmänheten men det får naturligtvis inte medföra att sekretessbelagda uppgifter riskerar att offentliggöras.

Jag noterar att kommunstyrelsen har vidtagit åtgärder för att säkerställa korrekt hantering av publiceringar på kommunens webbplats, sekretessprövningar och handlingsutlämnanden.

Det som i övrigt har kommit fram i ärendet ger inte anledning till några ytterligare åtgärder eller uttalanden från min sida.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Anna Sundström. I beredningen deltog även byråchefen Charlotte Håkansson.

Polis, åklagare och tull

I en utredning om mord har polisen inte fört in ett utpekande av gärningsmannen i förundersökningen

(Dnr 7035-2022)

Beslutet i korthet: En kväll sommaren 2021 begicks ett mord i Luleå och en förundersökning inleddes. Under natten kontaktades polisen av en person som berättade att han varit vittne till mordet. I samband med att en polispatrull hämtade personen till förhör berättade han vem gärningsmannen var, men uppgav att han inte vågade stå för uppgiften i ett förhör. Utpekandet dokumenterades av den anledningen inte i förundersökningen, utan som ett s.k. underrättelseuppslag. Av förundersökningen kom i stället att framgå att utpekandet skedde först vid ett förhör en knapp månad senare. Detta fick till följd att varken den utpekade mannen, som sedermera dömdes för mordet, eller den åklagare som tog över som undersökningsledare, fick reda på hur det ursprungliga utpekandet hade gått till.

I fråga om vad som ska dokumenteras i en förundersökning kan det enligt JO uppstå gränsdragningsfrågor exempelvis när det gäller uppgifter som härrör från underrättelseverksamhet och det får utifrån rådande rättsliga reglering från fall till fall bedömas hur en viss uppgift ska dokumenteras. Kravet på objektivitet och att förundersökningsprotokollet ska ge en trogen bild av vad som kommit fram av betydelse för målet, bör vara vägledande vid bedömningen.

I detta fall hade en förundersökning inletts när gärningsmannen pekades ut och personen som lämnade uppgiften hade hämtats av polis för att höras om sina iakttagelser vid brottet. Utpekandet kunde ha en central betydelse för brottsutredningen. Mot den bakgrunden fanns det enligt JO inte förutsättningar att underlåta att dokumentera utpekandet i förundersökningen endast av den anledningen att personen uppgav att han inte skulle komma att stå för uppgiften i förhör. JO konstaterar alltså att uppgiften om utpekandet borde ha dokumenterats i förundersökningen. På det sättet hade det också säkerställts att åklagaren hade fått kännedom om den. Polismyndigheten kritiserar för det inträffade.

JO anser att utredningen inte är tillräcklig för att göra några uttalanden om den ansvarige åklagarens agerande.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 9 september 2022 förde advokaten AA fram klagomål mot Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten samt tjänstemän där. Klagomålet gällde hur en uppgift om ett utpekande av AA:s klient BB som gärningsman hade hanterats i en förundersökning om mord. Av anmälan framgick bl.a. följande.

BB pekades ut som gärningsman av CC. Enligt förundersökningsprotokollet skedde utpekandet när CC hördes av polis en knapp månad efter mordet. Under huvudförhandlingen i tingsrätten kom det dock fram att CC hade pekat ut BB som gärningsman redan under mordnatten, men att polisen inte hade antecknat uppgiften i förundersökningen. Den för försvaret viktiga uppgiften om hur utpekandet faktiskt hade gått till undanhölls alltså BB, som därmed inte fick en rättvis rättegång.

Det är oklart om åklagaren som var undersökningsledare i utredningen kände till att det initiala utpekandet hade utelämnats från förundersökningen. Om så varit fallet är inte det godtagbart.

AA förde i anmälan även fram klagomål som gällde bl.a. andra dokumentationsbrister och underlåtenhet att vidta vissa åtgärder i brottsutredningen.

Utredning

Inriktningen av JO:s utredning

JO beslutade att inleda en utredning av den del av anmälan som handlade om hur uppgiften om utpekandet hade hanterats i förundersökningen.

JO uppmanade Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten att yttra sig.

Polismyndigheten skulle yttra sig över hur myndighetens handläggning i fråga om utpekandet förhållit sig till de bestämmelser som gäller för hur en förundersökning ska bedrivas och hur det som har förekommit i en förundersökning ska dokumenteras samt till den misstänktes rätt att ta del av det som har förekommit vid förundersökningen. Av yttrandet skulle också framgå hur de uppgifter som polisen fått i samband med utpekandet hanterats i förhållande till ansvarig åklagare.

Åklagarmyndigheten skulle yttra sig över vilken kännedom som undersökningsledaren haft om hur utpekandet hanterats. I förekommande fall skulle yttrandet även innehålla en redogörelse för myndighetens handläggning i detta avseende och bedömningen av denna.

JO har vid granskningen haft tillgång till de domar där åtalet mot BB prövades. Av dessa framgår bl.a. att BB dömdes för mord i både tingsrätten och hovrätten. Påföljden bestämdes till fängelse i 14 år. Eftersom försvaret inte hade delgetts uppgiften om det initiala utpekandet ansåg hovrätten att BB:s rätt till en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen hade kränkts. Hovrätten bedömde att detta motiverade en viss reduktion av straffmättningsvärdet.

Genom utredningen har det också kommit fram att CC inledningsvis själv var misstänkt för mordet, alternativt för delaktighet i det. Han delgavs misstanken i slutet av augusti 2021 men avfördes från utredningen som misstänkt i slutet av september samma år.

Polismyndighetens yttrande

Polismyndigheten (juristen DD) yttrade sig till JO den 17 mars 2023 efter att berörda befattningshavare hade fått möjlighet att lämna upplysningar.

Polismyndigheten redogjorde i yttrandet inledningsvis för bl.a. följande bakgrund.

På kvällen den 30 juli 2021 sköts en person till döds i Luleå. Polisen inledde en förundersökning om mord. Under natten kontaktades polisassistenten EE på telefon av CC. CC berättade att han hade befunnit sig på brottsplatsen och hade information att lämna. EE informerade jourhavande undersökningsledare om telefonsamtalet, som fattade beslut om att CC skulle hämtas till förhör.

Hämtningsbeslutet verkställdes av en polispatrull där bl.a. EE ingick. CC berättade självmant och relativt omgående att det var BB som hade avlossat skotten. CC uppgav även att han inte vågade stå för uppgiften i ett förhör, eftersom han fruktade för sitt liv. EE kontaktade den jourhavande polisiära undersökningsledaren och ärendeledaren för direktiv om hur han skulle hantera den uppkomna situationen. Han uppmanades att göra allt han kunde för att få CC att stå för uppgiften i ett förhör. Om inte det gick skulle han i stället dokumentera den i ett s.k. underrättelseuppslag.

På polisstationen hölls förhör med CC. CC berättade att han hade sett upprinnelsen till händelsen och när skotten avlossades. Han lämnade också signalement på de involverade personerna. CC uppgav inga namn på dessa personer och fick inte heller någon fråga om han kände till dem.

En dryg timme efter att förhöret med CC hade avslutats tog en åklagare över ledningen av förundersökningen.

Dagen efter mordet dokumenterade EE uppgiften om att CC hade pekat ut BB som gärningsman i ett underrättelseuppslag. Uppgiften dokumenterades inte i förundersökningen.

Under förundersökningen hölls sedan ytterligare förhör med CC. Vid det tredje förhöret, den 21 augusti 2021, lämnade CC uppgifter om BB:s identitet.

Förundersökningen slutdelgavs BB och åtal väcktes. Försvaret fick dock kännedom om CC:s initiala utpekande av BB först när CC berättade om det i förhöret i tingsrätten. Med hänsyn till den nya uppgiften beslutade åklagaren att komplettera förundersökningen. Förhör hölls med EE, som berättade om utpekandet under mordnatten.

Polismyndigheten gjorde därefter följande bedömning.

Den initiala hanteringen av [CC]:s utpekande

Av utredningen har framkommit att polisassistenten EE, under natten efter det aktuella mordet, blev kontaktad av [CC] som uppgav att han hade uppgifter att lämna om händelsen och att ett beslut därefter fattades om att hämta [CC] till förhör. Vidare har framkommit att [CC] självmant och relativt omgående sedan patrullen mötte upp honom, uppgav att det var [BB] som sköt ... Vilket samtal som därefter fördes mellan polis och [CC] under tiden fram till det förhör som sedan genomfördes på polisstationen är delvis oklart. Enligt förhørsutsagan från förhöret på polisstationen gav [CC] signalement på de som enligt honom varit involverade i händelsen. [CC] uppgav inga namn på de inblandade och fick inte heller några frågor om detta. Eftersom [CC] uttryckligen hade sagt att han inte kunde stå för uppgifterna om utpekandet anser Polismyndigheten att hanteringen i denna del får anses vara godtagbar (jfr JK:s beslut 2007-06-26, dnr 3623-05-21).

Borde [CC]:s uppgifter om utpekandet ha tillförts förundersökningen?

Av förarbetsuttalanden framgår att det inte är upp till den enskilde att avgöra vad som ska protokollföras i en förundersökning (SOU 2011:45 s. 128). Bedömningen av vad som ska ingå i protokollet är av central betydelse för en rättvis rättegång och ställer stora krav på åklagarens objektivitet (se 23 kap. 4 § RB [*rättegångsbalken, JO:s anm.*]). Att objektivitetsprincipen iakttas i inledningsskedet av en förundersökning, innan det finns någon misstänkt, är av stor betydelse för möjligheten att bedriva även den fortsatta utredningen på ett objektivt sätt. Det är väsentligt att förundersökningsledaren och utredningspersonalen inte binder sig vid en viss uppfattning om vad som har hänt eller vem som har varit inblandad.

De uppgifter som [CC] lämnade till polis avsåg ett konkret brott som var föremål för en pågående förundersökning. Uppgifterna borde därför ha dokumenterats inom ramen för förundersökningen och inte primärt som uppgifter tillhörande polisens underrättelseverksamhet. Uppgifterna gällde ett utpekande av en ansvarig gärningsman för ett allvarligt brott och lämnades av [CC] efter att polis fattat beslut om att hämta [CC] till förhör. Uppgifterna, som [CC] först inte ville stå för, verifierades av [CC] i senare förhör. Även om omständigheten att [CC] pekat ut [BB] i detta senare förhör framgår av förundersökningsprotokollet, har förundersökningsprotokollet inte gett en trogen bild av den verkliga tidpunkten för och omständigheterna kring utpekandet. Detta är uppgifter som varit av betydelse för förundersökningen och den misstänktes försvar, och därför borde ha tagits in i förundersökningsprotokollet (jfr 23 kap. 21 § RB).

Uppgifterna kunde ha tillförts förundersökningen genom att en promemoria upprättats avseende de uppgifter som framkom vid hämtning av [CC] till förhör. En sådan promemoria hade under pågående förundersökning kunnat undanhållas [BB] med stöd av 23 kap. 18 § RB. Om [CC] fortsatt inte velat stå för utpekandet och utpekandet visat sig sakna betydelse som underlag för beslut i åtalsfrågan eller för den misstänktes försvar, hade promemorian inte behövt tas in i förundersökningsprotokollet utan hamnat i sidomaterialet till förundersökningen. Utpekandet hade då, om sekretessintresset bedömts vara starkt, kunnat hemlighållas för [BB] med stöd av 10 kap. 3 a § OSL [*offentlighets- och sekretesslagen, JO:s anm.*].

Information till åklagare

För att undersökningsledaren ska ha möjlighet att utöva det yttersta ansvaret för förundersökningens bedrivande, dokumentationen och frågor som rör de misstänkta rätt att ta del av det som har förekommit vid förundersökningen (jfr 1 a § andra stycket FUK [*förundersökningskungörelsen, JO:s anm.*]), krävs ett fungerande samarbete mellan polis och åklagare. När ledningen av en förundersökning övergår till åklagare är det därför av central vikt att informationsöverföringen sker effektivt och utan att relevant information om utredningen går förlorad. Detta framhålls även i det metodstöd för utredning av grova våldsbrott som var aktuellt vid tidpunkten.

Information om utpekandet och det aktuella underrättelseuppslaget borde därför ha förmedlats till åklagare. Ingenting i utredningen tyder på att så har skett. Det åligger i och för sig åklagaren att genom utredaren kontrollera om det finns underrättelsematerial som kan ha betydelse för förundersökningen. I detta fall har det dock varit fråga om uppgifter som rör Polismyndighetens utredningsverksamhet, och därför i första hand borde ha dokumenterats inom ramen för den aktuella förundersökningen.

Utän kännedom om utpekandet har åklagare saknat möjlighet att ta ställning till när och på vilket sätt uppgiften om utpekandet skulle delgetts försvaret. I enlighet med objektivitetsprincipen skulle försvaret fått kännedom om utpekandet senast vid slutdelgivningen av förundersökningen (se

23:18 a RB). Genom att uppgiften inte delgavs försvaret på ett korrekt sätt har, som hovrätten konstaterat, [BB]:s rätt till en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen kränkts.

Sammanfattningsvis konstaterar Polismyndigheten att utpekandet inte har dokumenterats i enlighet med rättegångsbalkens regler. Eftersom information om utpekandet, såvitt framgår av utredningen, inte har redovisats till åklagare, har åklagaren saknat fullgoda förutsättningar att bedriva förundersökningen i enlighet med objektivitetsprincipen och rätten till en rättvis rättegång, vilket självklart är mycket olyckligt.

Polismyndigheten avser att erinra berörda befattningshavare om vikten av att uppgifter av betydelse för förundersökningen dokumenteras inom ramen för denna och att samarbetet med åklagare sker effektivt och i enlighet med myndighetens metodstöd för utredning av grova brott, ”PUG”.

Åklagarmyndighetens yttrande

Åklagarmyndigheten (vice riksåklagaren FF) yttrade sig till JO den 2 februari 2023 efter att berörda befattningshavare getts tillfälle att lämna upplysningar.

Av Åklagarmyndighetens yttrande framgår bl.a. följande. Kammaråklagaren GG var undersökningsledare i ärendet och den som väckte åtal. Även en annan åklagare var involverad i handläggningen. Båda åklagarna har upplyst att det var först när CC hördes i tingsrätten som de fick kännedom om att han hade pekat ut BB redan under mordnatten. Med anledning av de nya uppgifterna återopade GG vittnesförhör med EE i tingsrätten, för att höra honom om hur det initiala utpekandet hade gått till.

Åklagarmyndigheten gjorde följande bedömning.

Att [CC] redan under mordnatten pekade ut [BB] som den som sköt ... synes inte ha dokumenterats i något av de förhör som hölls med [CC] under förundersökningen och inte heller i någon annan handling i förundersökningsprotokollet eller i sidomaterialet. Det får anses klarlagt att uppgifterna blev kända för andra än [CC] och EE först vid huvudförhandlingen i tingsrätten. Skälet till att utpekandet inte dokumenterades när uppgifterna lämnades synes ha varit att [CC] inte ville stå för uppgifterna.

[GG] har i egenskap av förundersökningsledare haft det yttersta ansvaret för förundersökningen. I det ansvaret ligger en skyldighet att iaktta objektivitetsprincipen och ett ansvar för att det som varit av betydelse för utredningen redovisas så att förundersökningsprotokollet ger en trogen bild av vad som förekommit vid förundersökningen. Frågan är om det finns anledning att ifrågasätta [GG]:s hantering av utpekandet av [BB] under förundersökningen. Jag gör följande bedömning i denna del.

Genom [GG]:s och [den andra åklagaren]s upplysningar är klarlagt att det först vid huvudförhandlingen i tingsrätten blev känt för dem att [CC] redan under mordnatten hade pekat ut [BB] som den som sköt ... Enligt min bedömning har det inte framkommit något som gett [GG] anledning att närmare efterforska om [CC] vid en tidigare tidpunkt än den som redovisats i förundersökningen pekat ut [BB] som den som sköt ... När det i samband med huvudförhandlingen i tingsrätten kom fram att [CC] redan under mordnatten lämnat uppgifter till EE om att det var [BB] som sköt ... har [GG] agerat genom att återropa vittnesförhör med EE. Härigenom har tingsrätten och sedermera hovrätten fått ett korrekt och fullständigt beslutsunderlag avseende frågan om det skett en konventionskränkning.

Sammantaget är det min bedömning att [GG]:s hantering av utpekandet och handläggning i det avseendet varit korrekt.

Anmälarens kommentarer

AA kommenterade Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens yttranden. Bland annat förde han fram att det framstår som anmärkningsvärt att det redan från början fanns en utpekad gärningsman men att denna uppgift inte förmedlades mellan myndigheterna. Han ifrågasatte vidare att åklagaren inte såg anledning att kontrollera om det fanns ytterligare uppgifter av intresse för utredningen, med hänsyn till att det omgående efter mordet rapporterades i medierna om att polisen jagade en ung gängkriminell man som misstänkt skytt.

I ett beslut den 22 januari 2024 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Allmänna utgångspunkter för en förundersökning

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, RB). Under förundersökningen ska det utredas vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om tillräckliga skäl finns för åtal mot honom eller henne (se 23 kap. 2 § RB).

En förundersökning ska bedrivas objektivt. Vid förundersökningen ska undersökningsledaren och den som biträder honom eller henne söka efter, ta till vara och beakta omständigheter och bevis som talar såväl till den misstänktes fördel som till hans eller hennes nackdel. (Se 23 kap. 4 § första stycket RB.) Bestämmelsen om objektivitet riktar sig till samtliga som har till uppgift att agera under en förundersökning, dvs. polis, åklagare och tjänstemän vid brottsutredande myndigheter (se SOU 2011:45 s. 95).

Den nu beskrivna objektivitetsprincipen syftar till att säkerställa att förundersökningen ger ett så tillförlitligt underlag som möjligt för beslut under förundersökningen och för bedömningen i åtalsfrågan och skapar förutsättningar för en rättssäker process. Principen har betydelse inte bara för vilka utredningsåtgärder som ska vidtas utan även för hur de ska dokumenteras och hur den misstänkte och försvararen ska få kännedom om dem och del av resultatet. (Se Lindberg, Rättegångsbalk, 1942:740, 23 kap. 4 §, Lexino 2023-12-01, JUNO, och även prop. 2015/16:68 s. 31 f.)

Undersökningsledaren har ansvar för förundersökningen i dess helhet. Han eller hon ska bl.a. se till att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara. (Se 1 a § förundersökningskungörelsen, FUK.)

Dokumentation under en förundersökning

Vid en förundersökning ska det föras protokoll över det som har förekommit som är av betydelse för utredningen (se 23 kap. 21 § första stycket RB). Närmare bestämmelser om förundersökningsprotokollet finns i 20–23 §§ FUK.

Förundersökningsprotokollet ska ge en trogen bild av vad som förekommit vid förundersökningen av betydelse för målet (se 22 § FUK). Utredningsåtgärder, beslut och material som upprättas eller hämtas in under en förundersökning ska dokumenteras löpande. Att utredningsmaterial och de åtgärder som vidtas under förundersökningen dokumenteras gör det möjligt för den misstänkte och

hans eller hennes försvarare att kontrollera hur förundersökningen bedrivs och att förbereda försvaret. Detta är en central del i den rätt till en rättvis rättegång som följer av artikel 6 i Europakonventionen. Dokumentationen av förundersökningen är således av stor betydelse även för den som misstänks för brott. (Se prop. 2016/17:68 s. 21.)

Med begreppet förundersökningsprotokoll avses normalt inte all denna löpande dokumentation. I stället brukar man avse den sammanställning av utredningen som görs i slutet av en förundersökning.

Det förundersökningsmaterial som undersökningsledaren bedömer inte ska ingå i förundersökningsprotokollet utgör s.k. sidomaterial och kallas ofta för slasken. Av förundersökningsprotokollet ska framgå om det finns utredningsmaterial som inte har tagits med i protokollet (se 20 § FUK).

Förundersökningsprotokollet har till huvudsaklig uppgift att ge åklagaren underlag för bedömningen av åtalsfrågan och att förbereda målet inför huvudförhandling i domstol. Av detta följer att protokollet ska ge en rättvisande bild av det som kommit fram i samband med de olika utredningsåtgärderna. Möjligheten att kunna kontrollera polisens och åklagarens arbete under förundersökningen är av väsentlig betydelse för tilltron till rättsväsendet. (Se prop. 1994/95:23 s. 83.)

Det är viktigt att man vid bedömningen av vilka uppgifter som ska nedtecknas i förundersökningsprotokollet iakttar strikt objektivitet (se prop. 2015/16:68 s. 31). Såväl sådant som är till fördel som sådant som är till nackdel för den misstänkte ska redovisas i förundersökningsprotokollet. Det som är betydelsefullt för utredningen ska dock inte tas med. Samtidigt är det viktigt att uppgifter som ur försvarets synvinkel framstår som betydelsefulla inte väljs bort. (Se t.ex. prop. 1994/95:23 s. 83, JO 1964 s. 212, JO 2007/08 s. 87, särskilt s. 96 f. och s. 134, dnr 2181-2005, och JO 2017/18 s. 296, dnr 7381-2015.) I princip gäller att även utredningsåtgärder som inte lett någon vart ska redovisas, eftersom frånvaron av utredningsresultat kan tala mot att en person är skyldig (se JO 2013/14 s. 106, dnr 2959-2011).

Justitiekanslern (JK) har ansett att polis och åklagare inte åsidosatt objektivitetsprincipen eller någon annan bestämmelse genom att inte dokumentera uppgifter som en person lämnat ”under bordet”, dvs. uppgifter som personen inte vill stå för i ett regelrätt förhör (se beslut den 26 juni 2007, dnr 3623-05-21).

Även i litteraturen har angetts att polis och åklagare ska utgå från den berättelse som en person har godkänt och står för. Det har dock gjorts gällande att en åklagare – till skillnad från en polis – inte bör ta emot uppgifter på ett sådant sätt och att om han eller hon får sådana uppgifter bör dessa, och under vilka förhållanden de lämnades, dokumenteras i en tjänsteanteckning. (Se Sandén m.fl., Förundersökningskungörelsen, En kommentar, 1 december 2022, JUNO, kommentaren till 20 §, och även Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning 2022:26, Den misstänktes rätt till insyn i en brottsutredning, s. 15.)

Förundersökningsutredningen uttryckte i sitt slutbetänkande att uppgifter som lämnas ”under bordet” inte generellt kan anses betydelselösa eller att uppgifterna kan underlåtas att dokumenteras i förundersökningen. Tvärtom kan det vara fråga om mycket central information som det finns en tydlig plikt för den som tagit emot uppgifterna att dokumentera och tillföra utredningen. Rent

allmänt kan sägas att det inte är den enskilde som avgör vad som ska protokollföras. (Se SOU 2011:45 s. 128.)

Undersökningsledarens ansvar

Undersökningsledaren har det övergripande ansvaret för förundersökningens bedrivande, dokumentationen och frågor som rör den misstänktes rätt att ta del av det som har förekommit vid förundersökningen.

I undersökningsledarens ansvar för förundersökningen ligger att kvalitets-säkra redovisningen av utredningsmaterialet. Det kan inbegripa samtal och kontrollfrågor till övriga som medverkar i utredningsarbetet för att undvika att viktig information inte kommer med. Brister i dessa avseenden kan få konsekvenser för den fortsatta rättsprocessen. (Se JO 2013/14 s. 106 och Sandén m.fl., Förundersökningskungörelsen, En kommentar, 1 december 2022, JUNO, kommentaren till 20 §.)

I det nu nämnda ansvaret ingår även att ta reda på om det finns underrättelse- eller spaningsmaterial som kan ha beröring med förundersökningen. Vilka åtgärder som undersökningsledaren behöver vidta i detta avseende får avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Allmänt gäller dock att undersökningsledaren inte passivt kan invänta information från brottsutredare utan själv måste försöka få klarhet i vilket material som finns. Om det finns indikationer på att det finns underrättelse- eller spaningsmaterial som kan ha beröring med förundersökningen ska undersökningsledaren genom att ställa frågor till brottsutredarna eller på annat sätt skapa sig en bild av materialet. (Se JO:s beslut den 8 februari 2022, dnr 4570-2019, och JO 2021/22 s. 432, dnr 7289-2018, samt även Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning 2022:26, s. 13.)

Brottsutredare har i sin tur ett motsvarande ansvar att föra vidare underrättelse- eller spaningsinformation som kan ha beröring med förundersökningen till undersökningsledaren. En brottsutredare som inte är undersökningsledare kan alltså inte själv bestämma hur underrättelse- eller spaningsmaterial ska hanteras inom ramen för en förundersökning. (Se JO:s beslut den 8 februari 2022, dnr 4570-2019, och JO 2021/22 s. 432.)

Det ska framgå av dokumentationen i brottsutredningen vad som förekommit mellan undersökningsledare och brottsutredare i det nu berörda avseendet så att det i efterhand kan granskas om de levt upp till sina skyldigheter (se JO:s beslut den 8 februari 2022, dnr 4570-2019).

Den misstänktes rätt till insyn i en förundersökning

Utgångspunkten när det gäller en misstänkts eller tilltalads rätt till insyn är den grundläggande rätten till en rättvis rättegång i artikel 6 i Europakonventionen. Utmärkande för en rättvis rättegång är att parterna är likställda i processen och att förfarandet inte ska gynna polisen och åklagaren framför försvararen. Principen om ett kontradiktoriskt förfarande har ett nära samband med principen om parternas likställdhet. Att förfarandet är kontradiktoriskt innebär att båda parterna ska ha kännedom om allt material i en process, få tillfälle att framföra sina synpunkter på detta material samt ha lika goda möjligheter att åberopa

bevisning och utföra sin talan i processen. (Se Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 6 uppl. 2023, s. 310.)

En misstänks rätt till insyn i en förundersökning regleras av bestämmelser i rättegångsbalken och offentlighets- och sekretesslagen (OSL). Enligt 23 kap. 18 § andra stycket RB har den som underrättats om att han eller hon är skäligen misstänkt rätt att förlöpande, i den mån det kan ske utan men för utredningen, ta del av det som har förekommit vid förundersökningen. Denna rätt gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL.

När undersökningsledaren har slutfört den utredning som han eller hon anser är nödvändig har den misstänkte enligt 23 kap. 18 a § RB rätt att ta del av det som har förekommit vid förundersökningen. Efter den s.k. slutdelgivningen kan rätten att ta del av förundersökningsmaterialet alltså inte längre begränsas enligt rättegångsbalken. Däremot kan sekretess enligt regleringen i 10 kap. 3 och 3 a §§ OSL även i detta skede hindra att den misstänkte får insyn i en viss del av materialet. En uppgift får dock inte undanhållas för den misstänkte om åklagaren anser att uppgiften har någon betydelse som underlag för ställningstagandet i åtalsfrågan eller för den misstänktes försvar (se prop. 2016/17:68 s. 60 f. och 70 f.).

Bedömning

Polisen borde ha dokumenterat utpekandet i förundersökningen

Genom utredningen står det klart att utpekandet av BB som gärningsman dokumenterades som ett underrättelseuppslag och inte i förundersökningen.

Som har angetts i det föregående ska utredningsåtgärder, beslut och material som upprättas eller hämtas in under en förundersökning dokumenteras löpande. I fråga om vad som ska dokumenteras i förundersökningen kan det naturligtvis uppstå gränsdragningsfrågor exempelvis när det gäller uppgifter som härrör från underrättelseverksamhet. Med beaktande av den redovisade rättsliga regleringen får det från fall till fall bedömas hur en viss uppgift ska dokumenteras. Kravet på objektivitet och att förundersökningsprotokollet ska ge en trogen bild av vad som kommit fram av betydelse för målet, bör vara vägledande vid bedömningen.

När CC under mordnatten pekade ut BB som gärningsman hade en förundersökning redan inletts och CC hade inom ramen för förundersökningen hämtats av polis för att höras om sina iakttagelser vid brottet. CC:s initiala utpekande kunde ha en central betydelse för brottsutredningen. Under nu nämnda förhållanden ser jag inte att det fanns förutsättningar att underlåta att dokumentera uppgiften i förundersökningen endast av den anledningen att CC uppgav att han inte skulle komma att stå för uppgiften i ett förhör (jfr JK:s beslut den 26 juni 2007, dnr 3623-05-21).

Uppgiften om utpekandet borde därför ha dokumenterats i förundersökningen. På det sättet hade det också säkerställts att åklagaren, som tog över som undersökningsledare, hade fått kännedom om den. Det är anmärkningsvärt att polisen inte heller på annat sätt förde uppgiften vidare till åklagaren.

Att uppgiften i detta fall utelämnades från förundersökningen ledde bl.a. till att förundersökningsprotokollet inte gav en rättvisande bild av hur det gick till

när BB pekades ut, vilket naturligtvis inte är godtagbart. Om förundersökningsprotokollet inte avspeglar vad som har förekommit kan det äventyra den misstänktes rätt till en rättvis rättegång och dessutom riskera att skada förtroendet för de brottsutredande myndigheterna.

En annan fråga är vilken rätt som BB skulle ha haft att få del av uppgiften om det initiala utpekandet. Detta hade på sedvanligt sätt fått prövas inom ramen för den aktuella brottsutredningen. Med beaktande av bl.a. hovrättens bedömning av betydelsen av det initiala utpekandet för BB:s möjligheter att förbereda sitt försvar, och det förhållandet att åklagaren såg anledning att komplettera förundersökningen när uppgiften kom till hans kännedom, kan jag inte se saken på annat sätt än att uppgiften var sådan att BB i vart fall senast vid slutdelgivningen borde ha fått del av den.

När det sedan gäller frågan om det inträffade har utgjort en kränkning av BB:s rätt till en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen har hovrätten redan funnit att så varit fallet. Det finns därför inte anledning för mig att gå närmare in på den frågan.

Underlaget är inte tillräckligt för uttalanden om åklagarens agerande

Av utredningen framgår att åklagaren GG, som var undersökningsledare, inte fick kännedom om att CC hade pekat ut BB som gärningsman under mordnatten förrän vid huvudförhandlingen i tingsrätten. GG vidtog då åtgärder för att utreda hur det initiala utpekandet hade gått till.

Om det finns indikationer på att det förekommer ytterligare uppgifter av betydelse för utredningen än de som dokumenterats i förundersökningen åligger det en undersökningsledare att utreda förekomsten av dessa, t.ex. genom kontakt med brottsutredarna vid polisen. Det är svårt att i detta fall dra någon säker slutsats om huruvida omständigheterna varit sådana att GG borde ha undersökt om det fanns information som rörde hur utpekandet gått till. Vid en samlad bedömning får jag konstatera att underlaget inte är tillräckligt för att göra några uttalanden om det.

Kritik och avslutande synpunkter

Polismyndigheten kritiserar för att uppgiften om utpekandet inte dokumenterades i förundersökningen.

Med anledning av vad jag har uttalat i beslutet kan det finnas anledning för Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten att se över sina riktlinjer för dokumentation under en förundersökning.

Vad AA i övrigt har fört fram ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet föredrogs av tf. byråchefen Lovisa Johansson. I beredningen deltog även byråchefen Stefan Nyman.

Polismyndigheten har utan stöd i författning lämnat ut uppgifter om personer som bedömts ha kopplingar till kriminella gäng i syfte att förhindra dem från att besöka vissa krogar (den s.k. kroglistan)

(Dnr 768-2023)

Beslutet i korthet: Inom lokalpolisområde Medelpad togs det fram en lista över personer som bedömdes vara involverade i brottslig verksamhet kopplad till kriminella nätverk inom polisområdet. Listan och information om personerna lämnades vid ett möte över till företrädare för ett antal krogar i syfte att förhindra personerna från att besöka krogarna.

De uppgifter som lämnades ut kom från Polismyndighetens underrättelseverksamhet och omfattades av sekretess. JO konstaterar att utlämnandet saknade stöd i sekretesslagstiftningen. Enligt JO var det inte heller förenligt med rätten att röra sig fritt enligt bl.a. regeringsformen och rätten till respekt för privatlivet i Europakonventionen.

JO ser allvarligt på det som kommit fram och kritiserar Polismyndigheten för det inträffade.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 26 januari 2023 förde AA, för BB:s räkning, fram klagomål mot Polismyndigheten. AA uppgav bl.a. följande.

Polismyndigheten har lämnat en lista över nio personer (bl.a. BB) till krogar i Sundsvall och begärt att krogarna ska förbjuda personerna från att vistas i krogmiljö. Sundsvalls tidning har skrivit om agerandet.

BB har aldrig dömts för brott och bör betraktas som oskyldig. Efter att medier rapporterat om listan har det skrivits om BB på internetforumet Flashback. BB har jobbat sedan han var 15 år. Det faktum att BB har märkeskläder och umgås med barndomsvänner som valt en annan väg i livet gör honom inte till en kriminell person. Polismyndighetens begäran om att porta personerna från krogar har begränsat deras liv och inneburit ett intrång i deras privatliv.

Utredning

JO begärde att Polismyndigheten skulle yttra sig över anmälan och besvara vissa frågor. Polismyndigheten (juristen CC) yttrade sig den 21 december 2023 efter att upplysningar lämnats av berörda befattningshavare samt efter att underrättelseenheten i region Nord och Nationella operativa avdelningen fått tillfälle att yttra sig.

Polismyndigheten redogjorde inledningsvis för bakgrunden och dokumentationen i huvudsak enligt följande.

Ledningsgruppen för lokalpolisområde Medelpad diskuterade vid ett möte i december 2022 den rådande situationen i polisområdet där brottslighet kopplad till kriminella nätverk blivit ett allt större problem. Vid mötet lämnade underrättelseenheten bl.a. följande information. Ett antal kriminella nätverk försökte positionera sig på narkotikamarknaden i Sundsvall och Timrå. Detta hade ut-

mynnat i grov våldsbrottslighet, bl.a. en skjutning. Individer i nätverken hade observerats i skyddsväst på krogar i Sundsvall. Underrättelseenheten bedömde att individerna använde krogarna för rekryteringar till de kriminella nätverken och att de omsatte stora summor pengar från illegal verksamhet där. Vidare bedömde enheten att det fanns en hög risk för grovt våld i anknytning till dessa personer, som även kunde drabba utomstående.

Vid mötet enades deltagarna om att försöka begränsa de aktuella personernas inflytande i och tillgång till det offentliga rummet, i syfte att förhindra brott samt skydda såväl dem själva som utomstående från våld.

Underrättelseenheten tog fram en lista på nio personer, med namn, födelse-datum och bild, som befarades främja den beskrivna brottsliga verksamheten. Företrädare för och vaktchefer vid krogarna bjöds därefter in till ett möte på polisstationen i Sundsvall där de informerades om den aktuella lägesbilden i fråga om kriminella gäng och deras koppling till våld och narkotika. Efter att flertalet krogar enats om att de ville ha personerna ”portade” från krogarna fick de ta del av listan. Företrädarna och vaktcheferna uppmanades att inte sprida uppgifterna till någon annan än de som behövde ta del av dem i sitt arbete.

Efter att medier rapporterat om händelsen i januari 2023 kom det in en anmälan om förtal mot en tjänsteman som arbetat med att ta fram listan och som deltog vid mötet med krogrepresentanterna. En förundersökning om brott mot tystnadsplikten inleddes av en åklagare vid Särskilda åklagarkammaren. Den lades ned i februari 2023.

En intern anmälan gjordes vidare i Polismyndighetens incidenthanterings-system. Det inträffade bedömdes dock inte utgöra ett obehörigt röjande av personuppgifter. Det lämnades därför inte någon anmälan om personuppgifts-incident till Integritetsskyddsmyndigheten (Imy).

Polismyndigheten redogjorde för i huvudsak följande rättsliga reglering och bedömning.

Rättslig reglering

Polisens uppgifter

I 2 § polislagen (1984:387) finns en allmän beskrivning av polisens uppgifter. Det anges där bl.a. att det hör till polisens uppgifter att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten samt att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat. Detta innebär emellertid inte att polisen med stöd av bestämmelserna i paragrafen kan ingripa mot enskilda t.ex. med något slag av tvångsåtgärder. Sådana åtgärder måste i stället grundas på särskilda föreskrifter (JO 1993/94 s. 104).

Grundläggande fri- och rättigheter

Rörelsefrihet

Rätten att röra sig fritt regleras i regeringsformen och Europakonventionen och får endast inskränkas genom lag (se 2 kap. 8, 20 och 21 §§ regeringsformen och artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet till konventionen). Konventionens reglering ger varje person som lagligen uppehåller sig inom ett lands territorium rätten att fritt röra sig där och att lämna territoriet, medan bestämmelsen i regeringsformen ger svenska medborgare frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det. Även i Europeiska unionens stadga om de

grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga) finns ett skydd för rörelsefriheten. Det kan begränsas på i huvudsak motsvarande sätt som skyddet i Europakonventionen.

Den som med äganderätt eller med annan rätt förfogar över en plats bestämmer normalt vem som får vistas där. Detta gäller även om platsen är allmän. [...] Så länge den som förfogar över en allmän plats inte gör sig skyldig till diskriminering kan han eller hon fritt neka vissa personer tillträde till platsen, t.ex. därför att de vid tidigare tillfällen har gjort sig skyldiga till brott (se SOU 2013:85 s. 337).

Oskuldspresumtionen

Rätten att betraktas som oskyldig fram till dess att skulden fastställts enligt lag är en allmän rättsprincip. Som rättsprincip tar oskuldspresumtionen främst sikte på den misstänktes eller tilltalades processuella rättigheter (se SOU 2017:17 s. 62). Oskuldspresumtionen framgår även uttryckligen av Europakonventionen, EU:s rättighetsstadga och EU:s oskuldspresumtionsdirektiv.

Artikel 6.2 i Europakonventionen stadgar att var och en som har blivit anklagad för brott ska betraktas som oskyldig till dess hans skuld lagligen fastställts, den s.k. oskuldspresumtionen. Oskuldspresumtionen är ett element i rätten till rättvis rättegång enligt artikel 6.1.

En förutsättning för att artikel 6.2 ska vara tillämplig är att den påstådda överträdelsen har skett inom ramen för ett förfarande om anklagelse för brott. Av Europadomstolens praxis framgår att en person generellt sett anses ha blivit anklagad för brott när någon myndighetsåtgärd vidtas som leder till att den enskildes situation väsentligt påverkas på grund av brottsmiss-tanken.

När det inte pågår, eller har pågått, ett straffrättsligt förfarande är ett uttalande om att någon gjort sig skyldig till ett brott snarare relevant att pröva i förhållande till skyddet för en persons rykte i artikel 8 (se bl.a. Ismoilov m.fl. mot Ryssland, no. 2947/06, dom den 24 april 2008, punkten 160).

Rätten till privatliv

Artikel 8 i Europakonventionen ger var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. [...]

En kränkning av artikel 8 förutsätter att det är fråga om ett angrepp av visst allvar och på ett sätt som har effekt på den enskildes privatliv (se Mikolajová mot Slovakien, no. 4479/03, dom den 18 januari 2011, § 55). Fastän det inte har varit fråga om uppgifter som har fått spridning till allmänheten (jfr t.ex. Sanchez Cardenas mot Norge, no. 12148/03, dom den 4 oktober 2007) kan överlämnandet av känsliga uppgifter till en tredje part innebära en kränkning, om uppgifterna får betydelse för den mottagande partens handlande.

Rätten till privatliv enligt artikel 8 får enligt bestämmelsens andra stycke inskränkas. En inskränkning måste ha stöd i lag och vara ägnad att tillgodose något av följande intressen; statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande, förebyggande av oordning eller brott, skydd för hälsa eller moral eller skydd för andra personers fri- och rättigheter. Inskränkningen måste även kunna betraktas som nödvändig i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose intresset i fråga. Det krävs således att det finns ett angeläget samhälleligt behov av inskränkningen, och att denna står i rimlig proportion till det syfte som ska tillgodoses genom ingreppet. [...]

Behandling av personuppgifter

Brottsdatalagen (2018:1177, BDL) gäller enligt 1 kap. 2 § vid behandling [av personuppgifter, JO:s anm.] som utförs av behöriga myndigheter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder. Utöver BDL gäller även lag (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (PBDL) i den del PBDL innehåller preciseringar, undantag eller andra avvikelser från BDL. Polismyndigheten får enligt PBDL behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet samt för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet (2 kap. 1 § PBDL). Det måste därtill finnas ett särskilt, uttryckligt angivet och berättigat ändamål för behandlingen (2 kap. 2 § PBDL och 2 kap. 3–4 §§ BDL).

En behandling av personuppgifter är enligt 1 kap. 6 § BDL varje åtgärd eller kombination av åtgärder som vidtas i fråga om personuppgifter, däribland ett utlämnande av personuppgifter. En personuppgiftsincident är enligt samma bestämmelse en säkerhetsincident som t.ex. leder till ett obehörigt röjande av personuppgifter.

En säkerhetsincident som leder till ett obehörigt röjande av eller obehörig åtkomst till personuppgifter, en s.k. personuppgiftsincident, ska anmälas till tillsynsmyndigheten (IMY) senast 72 timmar efter det att den personuppgiftsansvarige fått kännedom om en personuppgiftsincident (1 kap. 6 § och 3 kap. 9 § BDL).

Offentlighet och sekretess

Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till sådan verksamhet som avses i 2 kap. 1 § 1 PBDL, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas (18 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400, OSL]).

Sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men och uppgiften förekommer i annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott eller verkställa uppörd och som bedrivs av bl.a. Polismyndigheten (35 kap. 1 § 2 st. 4 p. OSL [borde rätteligen vara första stycket, JO:s anm.]).

För att en myndighet ska kunna röja sekretessbelagda uppgifter till en enskild måste en sekretessbrytande bestämmelse vara tillämplig. En sådan bestämmelse är 10 kap. 2 § OSL, som innebär att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en enskild eller till annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Avsikten är inte att en myndighet, av effektivitetsskäl, ska kunna bryta mot sekretessen. Sekretessen får efterges endast i de fall då det för fullgörandet av ett visst åliggande som en myndighet har är en nödvändig förutsättning att en sekretessbelagd uppgift lämnas ut (jfr. prop. 1979/80:2 del A s. 465).

Polismyndighetens bedömning

Utlämnandet av uppgifterna har saknat rättsligt stöd i OSL

Den av ledningsgruppen beslutade åtgärden har vidtagits i brottsförebyggande syfte och för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Detta ligger i linje med Polismyndighetens uppgifter enligt 2 § polislagen, men

innebär inte att agerandet därmed har varit förenligt med lag. Som framgår ovan ger den aktuella bestämmelsen i polislagen inte något självständigt stöd för att ingripa mot enskilda t.ex. med något slag av tvångsåtgärder. Polismyndigheten kan alltså inte med stöd av enbart denna bestämmelse vidta en åtgärd som inskränker enskildas rörelsefrihet. Bestämmelsen ger inte heller självständigt stöd för att, såsom skett i detta fall, lämna ut sekretessbelagda uppgifter till enskilda i ett brottsförebyggande syfte.

Uppgifterna om att personerna på listan bedömdes vara aktörer i kriminella gäng och involverade i brottslighet härrör från polisens underrättelseverksamhet och rör personliga förhållanden. Det har inte stått klart att uppgifterna har kunnat röjas utan att medföra skada eller men för personerna ifråga eller någon av deras närstående. Sekretess har därför gällt för uppgifterna enligt 35 kap. 1 § 2 st. 4 p. OSL [*borde rätteligen vara första stycket, JO:s anm.*]. En förutsättning för att utlämnandet av dessa uppgifter ska ha haft rättsligt stöd är att utlämnandet har varit nödvändigt för att Polismyndigheten ska kunna fullgöra sin brottsförebyggande verksamhet, se 10 kap. 2 § OSL. Bestämmelsen ska tolkas restriktivt. Kravet på nödvändighet skulle dock kunna anses uppfyllt om Polismyndigheten exempelvis i sin spaningsverksamhet får uppgifter om ett konkret brott som ska utföras, och det krävs att myndigheten lämnar ut sekretessbelagda uppgifter till en enskild för att kunna avvärja brottet ifråga.

I det aktuella fallet har utlämnandet syftat till att få personer förhindrade från att besöka ett antal krogar av skäl som i och för sig är att anse som brottsförebyggande, men som snarare handlar om att motverka brottslighet och upprätthålla allmän ordning och säkerhet i mer allmän mening. Även om den vidtagna åtgärden skulle visa sig vara effektiv i ett sådant mer långsiktigt brottsförebyggande arbete, är det tveksamt om kravet på nödvändighet i 10 kap. 2 § OSL är uppfyllt. Bestämmelsen ska som sagt tillämpas restriktivt. Polismyndigheten bedömer mot den bakgrunden att utredningen inte ger tillräckligt stöd för att rekvisiten för ett utlämnande enligt bestämmelsen var uppfyllda. Det fanns således inte rättsligt stöd för att lämna ut uppgifterna till företrädare för krogarna.

Bedömningen att utlämnandet av uppgifterna har skett utan stöd i OSL innebär inte att utlämnandet per automatik har utgjort en otillåten behandling av personuppgifter. Det har inte framkommit annat än att personuppgifterna i förevarande fall har behandlats i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka bl.a. våldsbrottslighet i krogmiljö på den geografiska platsen. Den behandling av personuppgifter som utlämnandet har inneburit förefaller vidare ha skett inom ramen för samma rättsliga grund och närmare ändamål som uppgifterna redan behandlades för vid Polismyndigheten. Behandlingen bör därför inte anses ha varit otillåten i dataskyddsrättsligt hänseende.

Agerandet har inte varit förenligt med de enskildas fri- och rättigheter

Enligt de befattningshavare som yttrat sig i ärendet har beslutet att förhindra personerna på listan från att besöka krogarna utgjort ett självständigt beslut från krogarnas sida. I egenskap av näringsidkare har krogare i och för sig en betydande frihet att välja vilka personer som ska få del av deras tjänster, så länge de inte agerar i strid med diskrimineringslagen. Beslutet att ”porta” personerna kan emellertid inte anses ha utgjort ett självständigt beslut från deras sida. Det är tydligt att polisen har lämnat ut de aktuella uppgifterna till företrädare för krogarna för att personerna som omfattades av listan skulle förhindras att besöka krogarna. Polisen har även verkat för att företrädarna ska fatta ett sådant beslut. Polisen har bl.a. lämnat ut namnen på de aktuella personerna efter att ha redogjort för de allvarliga risker för bl.a. våldsbrottslighet som bedömdes föreligga med att låta personerna besöka krogarna, och fått det bekräftat från krogarna att personerna skulle nekas tillträde. Utredningen ger därför bilden av att åtgärderna har syftat till att

åstadkomma en ordning som närmast kan beskrivas som ett vistelseförbud på allmän plats för de angivna personerna, vilket Polismyndigheten saknar laglig rätt att besluta om. De skäl som anförts till stöd för agerandet är i allt väsentligt samma skäl som ligger till grund för det lagförslag om preventiva vistelseförbud som föreslås träda i kraft nästa år (se Ds 2023:17 Vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser).

I den nu aktuella händelsen har Polismyndigheten utan stöd i OSL lämnat integritetskänsliga och sekretessbelagda uppgifter till enskilda, vilket lett till att de personer som uppgifterna gäller har fått sin rörelsefrihet inskränkt. Såvitt framkommit har det inträffade inte inneburit att någon person, inom ramen för ett straffrättsligt förfarande, utpekats som skyldig för ett visst brott. Det kan därmed hävdas att agerandet inte utgjort en överträdelse av oskuldspresumtionen (se artikel 6.2 EKMR). Uppgifterna som lämnats ut får dock anses vara uppgifter som typiskt sett utgör angrepp på en persons rykte. Det är därför tveksamt om agerandet har varit förenligt med de berördas rätt till privatliv enligt artikel 8. Oavsett om de uppgifter som Polismyndigheten har lämnat ut till krögarna är korrekta eller inte, har de som berörts inte haft någon möjlighet att få till stånd en granskning av uppgifternas saklighet eller överpröva det som i praktiken kan liknas vid ett vistelseförbud.

Polismyndigheten beklagar det inträffade.

I ett beslut den 20 mars 2024 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Bedömning

Utgångspunkter och granskningens inriktning

Den rättsliga reglering som Polismyndigheten har redovisat är relevant, och jag hänvisar till den. När det gäller oskuldspresumtionen vill jag också peka på stadgandet om rätten till en rättvis rättegång i 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen.

Av utredningen har bl.a. följande kommit fram. På uppdrag av ledningsgruppen i lokalpolisområde Medelpad togs en lista fram över personer som bedömdes vara involverade i brottslig verksamhet kopplad till kriminella nätverk inom polisområdet. Listan innehöll namn, bild och födelsedatum på nio personer, bl.a. BB. Vid ett möte informerades företrädare för ett antal lokala krogar om att personerna bedömdes vara aktörer i kriminella gäng och att de misstänktes vara involverade i brottslighet.

Polismyndigheten har angett att åtgärden vidtogs i brottsförebyggande syfte och för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Jag ifrågasätter inte det. Det är naturligtvis angelägna uppgifter. En åtgärd som vidtas måste dock ha stöd i rättsordningen.

Jag har riktat in min granskning på om polisens agerande varit förenligt med sekretesslagstiftningen och vissa grundläggande fri- och rättigheter. Jag går inte in på några andra frågor.

Det saknades stöd i sekretesslagstiftningen för att lämna ut uppgifterna

Uppgifterna om att personerna på listan bedömdes vara aktörer i kriminella gäng och att de misstänktes vara involverade i brottslighet kom från Polismyndighetens underrättelseverksamhet och var ur integritetssynpunkt mycket känsliga.

Jag har inte anledning att ha någon annan uppfattning än den som myndigheten angett i sitt yttrande till JO, nämligen att det inte stod klart att uppgifterna kunde lämnas ut utan skada eller men för personerna eller någon av deras närstående. Sekretess gällde för uppgifterna, i vart fall enligt 35 kap. 1 § första stycket 4 OSL.

En uppgift som omfattas av sekretess får inte röjas för en enskild om inte annat anges i offentlighets- och sekretesslagen eller i en lag eller förordning som den lagen hänvisar till (se 8 kap. 1 § OSL). Sekretessbelagda uppgifter får dock lämnas ut till en enskild om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet (se 10 kap. 2 § OSL). Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt. Sekretessen får bara efterges i de fall ett utlämnande av sekretessbelagda uppgifter är en nödvändig förutsättning för att en myndighet ska kunna fullgöra en viss skyldighet. (Se prop. 1979/80:2 Del A s. 465 och 494.)

I det här fallet vidtogs åtgärden i syfte att förebygga brott samt för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Detta faller visserligen inom Polismyndighetens uppgifter (se 2 § polislagen). Det har dock inte gjorts gällande att det genom underrättelser eller på annat sätt fanns uppgifter om att något allvarligt våldsbrott med koppling till nätverken var nära förestående på någon av krogarna, och utredningen ger inte heller stöd för att det var därför som uppgifterna lämnades ut. Polisens åtgärd kan därför inte sägas ha handlat om att i ett konkret fall förebygga brottslighet eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet, utan om att i en mer allmän mening uppnå sådana syften.

Utlämnandet kan inte anses ha varit nödvändigt för att Polismyndigheten skulle kunna fullgöra sin verksamhet. Det har därför inte funnits stöd i 10 kap. 2 § OSL för att lämna ut uppgifterna. Jag kan inte heller se att det finns någon annan tillämplig sekretessbrytande bestämmelse.

Jag vill även lägga till följande.

Genom att lämna ut uppgifterna till krogrepresentanterna avhände sig Polismyndigheten i princip all kontroll över hur uppgifterna kunde komma att användas. Det har exempelvis kommit fram att uppgifterna fått spridning i medier. Enligt AA har de även förekommit på internetforumet Flashback.

Lokalpolisområdet har inte redovisat någon annan åtgärd för att begränsa en spridning av uppgifterna än att företrädarna för krogarna uppmanades att inte föra uppgifterna vidare utanför en begränsad krets personer. Detta har uppenbarligen inte varit tillräckligt, och det måste ha stått klart för lokalpolisområdet att uppgifterna kunde komma att få en stor spridning.

Polisens agerande var inte förenligt med rörelsefriheten och rätten till privatlivet

Vid mötet med företrädare för krogarna redogjorde polisen för riskerna för allvarliga våldsbrott som var förknippade med personerna på listan. Det uttalade syftet var att de berörda personerna inte skulle tillåtas besöka krogarna. Även om beslutet om huruvida en eller flera av de berörda personerna skulle nekas tillträde låg hos krogarna kan polisens åtgärd inte anses ha varit förenlig med rätten att röra sig fritt enligt regeringsformen och Europakonventionen.

Vidare får de uppgifter som lämnades till krogarna anses ha utgjort ett angrepp på de berörda personernas rykte och därmed ett ingrepp i deras privatliv, som är skyddat i artikel 8 i Europakonventionen. Utredningen är inte tillräcklig för att jag ska kunna uttala mig om oskuldspresumtionens betydelse i det här fallet.

Något lagstöd för åtgärden kan som framgått inte härledas ur den allmänna bestämmelsen om polisens uppgifter i 2 § polislagen. Inte heller i övrigt kan jag se att det funnits nödvändigt lagstöd.

Kritik

Polismyndigheten kritiseras för att utan stöd i författning ha lämnat ut sekretessbelagda uppgifter till enskilda, vilket inte var förenligt med rörelsefriheten och rätten till respekt för privatlivet.

Jag ställer mig frågande till att det från lokalpolisområdets sida inte redovisats vilka överväganden som gjordes innan uppgifterna lämnades ut. Agerandet är anmärkningsvärt och jag ser allvarligt på det inträffade.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Leo Nilsson Nannini. I beredningen deltog även tf. byråchefen Lovisa Johansson.

Kritik mot en åklagare för att uppgifter i en förundersökning lämnades ut för publicering i tv-programmet Efterlyst. Även uttalanden om Åklagarmyndighetens biträde i JO:s utredning

(Dnr 2478-2023)

Beslutet i korthet: En åklagare beslutade att namn och bild på två personer som var misstänkta för mordförsök skulle lämnas ut för publicering i tv-programmet Efterlyst. Åtgärden syftade till att få allmänhetens hjälp att lokalisera de misstänkta. Uppgifterna som lämnades ut omfattades av sekretess.

JO uttalar sig om förutsättningarna för ett utlämnande av det aktuella slaget och om de noggranna och allsidiga överväganden som en sådan åtgärd behöver föregås av. Vidare betonar JO att det ur ett rättssäkerhetsperspektiv är ett legitimt krav att det dokumenteras vilka överväganden som görs.

Åklagaren kritiseras för att de sekretessbelagda uppgifterna lämnades ut utan att det fanns rättsligt stöd för det. Hon kritiseras också för att hon inte gjorde en tillräckligt noggrann och allsidig bedömning inför beslutet samt för brister i dokumentationen.

JO uttalar sig också om den grundlagsfästa skyldigheten för myndigheter och tjänstemän att biträda JO i en utredning. Han konstaterar att Åklagarmyndigheten inte levt upp till vad som krävs och är kritisk till det.

Bakgrund

I januari 2023 avlossades flera skott mot ett bostadshus där tre personer befann sig. Några dagar efter händelsen anhölls två personer i sin frånvaro som på sannolika skäl misstänkta för brottet. Rubriceringen var försök till mord.

Tv-programmet Efterlyst publicerade i början av mars 2023 uppgifter om brottet och de två misstänkta personerna. I inslaget visades bilder på de misstänkta och deras namn framgick. Några timmar efter att tv-programmet hade sänts sköts en nära anhörig till en av de misstänkta till döds i sin bostad.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 21 mars 2023 förde AA fram klagomål mot kammaråklagaren BB vid Åklagarmyndigheten och mot Polismyndigheten.

AA var kritisk till beslutet att publicera bilder på de misstänkta personerna och ifrågasatte om det var en lämplig och nödvändig åtgärd i förhållande till den risk som fanns för anhöriga. Han uppgav att mycket tydde på att det fanns ett orsakssamband mellan publiceringen och döds-skjutningen. Vidare ifrågasatte AA om åklagaren hade gjort en riskbedömning inför beslutet och uppgav att anhöriga misstänkte att uppgifterna lämnades ut för att tillgodose Efterlyst samt att publiceringen egentligen inte hade något värde för utredningen. AA var även kritisk till att anhöriga till de misstänkta inte informerades i samband med publiceringen och att de inte erbjöds något skydd eller någon bevakning, särskilt mot bakgrund av hur gängkriminaliteten utvecklats och att många anhöriga fått sina hem beskjutna eller på annat sätt kommit till skada sedan julen 2022.

AA framhöll att det brott som de misstänkta personerna var anhållna för var riktat mot anhöriga till ledaren av ett kriminellt nätverk, som ansågs ligga bakom den massiva våldsvågen i Stockholm.

Utredning

Av handlingar som JO hämtade in från Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten framgick bl.a. att det hade gjorts en polisanmälan mot kammaråklagaren BB med anledning av publiceringen och att chefsåklagaren vid Särskilda åklagarkammaren, CC, hade beslutat att inte inleda förundersökning.

Chefsåklagaren CC hade enligt beslutet prövat om åtgärden att lämna ut uppgifterna för publicering kunde utgöra ett brott mot tystnadsplikten, men funnit att det var en bedömningsfråga som inte innefattade så allvarliga fel att det hamnade på en straffbar nivå. Vidare framgick det av beslutet att CC prövat om åtgärden kunde utgöra vållande till annans död men funnit att det saknats adekvat kausalitet, ett tillräckligt starkt orsakssamband, mellan BB:s bedömning att publicera uppgifterna och dödsfallet.

JO beslutade att granska Åklagarmyndighetens handläggning samt uppmanade myndigheten att yttra sig över det som förts fram i anmälan och besvara vissa särskilt angivna frågor.

Åklagarmyndigheten (numera riksåklagaren DD) yttrade sig den 5 oktober 2023 efter att ha begärt in upplysningar från kammaråklagaren BB. Yttranden hade även hämtats in från kammarledningen vid åklagarkammaren i Uppsala genom chefsåklagaren EE och områdeschefen för åklagarsområde Nord-Mitt, chefsåklagaren FF.

Av Åklagarmyndighetens yttrande framgår i huvudsak följande.

Det hade i utredningen vidtagits flera åtgärder utan framgång för att lokalisera de misstänkta. De var anhållna i sin frånvaro och det fanns tecken på att de medvetet höll sig undan. Publiceringen i Efterlyst gjordes i syfte att få uppgifter om var de befann sig och om flyktbilen. Av inslaget framgick personernas namn och att de var misstänkta för delaktighet i brottet. Det visades även bilder på de misstänkta, en anträffad bil som förmodades vara flyktbilen och den beskjutna bostaden. Därutöver visades en filmsekvens från en övervakningskamera där flyktbilen syntes och det hördes ljud från skottlossningen.

Inför publiceringen kontaktade polisens utredare åklagaren BB som då var undersökningsledare. BB godtog att de misstänkta skulle eftersökas i tv-programmet och förde en dialog med polisen om vilka uppgifter som skulle lämnas ut till medieföretaget. Detta dokumenterades av utredaren i en tjänsteanteckning (PM) med rubriken ”Tv-programmet Efterlyst”. Av anteckningen framgår också att eventuella registreringsnummer på bilen skulle maskeras och inte visas i programmet samt att målsägandena kontaktades och informerades om programmets innehåll innan det sändes. BB:s överväganden i frågan synes inte ha dokumenterats.

BB lämnade inför Åklagarmyndighetens yttrande till JO följande upplysningar.

De direktiv som gavs i samband med publiceringen i Efterlyst framgår av polisens PM ... [*en tjänsteanteckning från den 1 mars 2023 med rubriken ”Tv-programmet Efterlyst”, JO:s anmärkning*]. I dialog med utredarna bestämdes vilka uppgifter som skulle lämnas ut och dessa framgår av aktuellt PM. Några ytterligare direktiv gavs inte.

De misstänkta greps den 13 respektive den 20 mars 2023.

Åklagarmyndigheten redogjorde för rättslig reglering och redovisade följande bedömning.

Inledningsvis kan jag konstatera att åklagaren i egenskap av förundersökningsledare har haft det yttersta ansvaret för förundersökningen. I det ansvaret ligger en skyldighet att iaktta såväl objektivitets- som hänsynsprincipen samt att bedriva förundersökningen skyndsamt och effektivt.

När det gäller åklagarens beslut att uppgifterna fick publiceras vill jag anföra följande. Eftersom åklagaren godkände att uppgifterna lämnades ut till medieföretaget får det antas att åklagarens bedömning var att publiceringen inte påverkade utredningen negativt. Bilder på misstänkta personer är normalt så pass känsliga uppgifter att det föreligger en presumtion för sekretess enligt 35 kap. 1 § ÖSL [*offentlighets- och sekretesslagen, JO:s anmärkning*]. I sådana situationer krävs därför särskilt noggranna överväganden av om uppgifterna ska lämnas ut. [De misstänkta] var vid tiden för publiceringen på sannolika skäl misstänkta för mycket allvarlig brottslighet. För grovt vapenbrott är straffminimum två års fängelse. Polisen hade vidtagit flera åtgärder för att anträffa [de misstänkta] utan framgång och det fanns tydliga tecken på att de båda höll sig undan. Publiceringen syftade till att få information från allmänheten om var [de misstänkta] befann sig. Dessa förhållanden talar enligt min uppfattning för att andra utredningsåtgärder var uttömda och att publiceringen var av synnerlig vikt för att komma vidare i utredningen. Jag kan även konstatera att [de misstänkta] greps relativt kort tid efter att programmet sänts, vilket också talar för att åtgärden förde utredningen framåt. Till detta kommer att det rört sig om särskilt grov brottslighet och att de misstänkta personerna på goda grunder

kunde antas vara farliga för allmänheten eller enskilda. Huruvida publiceringen av uppgifterna varit av synnerlig vikt för utredningen är under alla förhållanden en bedömningsfråga, där olika omständigheter får vägas mot varandra och där det kan finnas utrymme för olika bedömningar utan att någon av dem behöver vara felaktig.

Sammantaget är det min bedömning att publiceringen varit i enlighet med gällande regelverk och att det som stått att vinna med publiceringen uppvägt den skada eller det men som det inneburit för [de misstänkta]. Jag kan också konstatera att åklagaren i dialog med polisen inför publiceringen kommit fram till att vissa åtgärder skulle vidtas för att beakta berörda personers integritet. Att en närstående till [en av de misstänkta personerna] dödades efter att uppgifterna om [de misstänkta] publicerats i tv-programmet är naturligtvis djupt tragiskt. Jag vill dock understryka att det, trots tidssambandet, inte framkommit att det skulle finnas något orsakssamband mellan publiceringen och dödsfallet. Oavsett det var risken för att någon av de misstänkta personerna eller någon annan med koppling till brottet skulle dödas eller skadas som en följd av publiceringen inte något som åklagaren borde ha kunnat förutse vid publiceringsbeslutet. På det material jag har tillgång till finner jag inte anledning att ifrågasätta åklagarens bedömning. Även om det saknas reglering om det så hade det dock varit bra om åklagaren hade dokumenterat sina överväganden.

AA kommenterade Åklagarmyndighetens yttrande och var bl.a. kritisk till att åklagaren inte hade dokumenterat sina överväganden avseende publiceringen. Han ifrågasatte att åtgärden varit av synnerlig vikt för utredningen liksom att gripandet skulle ha varit ett resultat av publiceringen.

I ett beslut den 12 december 2024 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Förundersökning och dokumentation

Enligt den s.k. hänsynsprincipen ska en förundersökning bedrivas så att ingen onödigt utsätts för misstanke eller orsakas kostnad eller olägenhet (se 23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken, RB).

Vid förundersökningen ska det föras ett protokoll över det som förekommit som är av betydelse för utredningen (se 23 kap. 21 § första stycket RB). Förundersökningsprotokollet ska ge en trogen bild av vad som förekommit vid förundersökningen av betydelse för målet (se 22 § förundersökningskungörelsen).

Undersökningsledaren ansvarar för förundersökningen i dess helhet och ska se till att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara (se 1 a § förundersökningskungörelsen).

Sekretess

För uppgifter i en förundersökning som gäller en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden gäller sekretess, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men (se 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen, OSL).

En sekretessbelagd uppgift får inte röjas för enskilda eller andra myndigheter utan att det anges i OSL eller i en lag eller förordning som OSL hänvisar till (se 8 kap. 1 § OSL).

En sådan s.k. sekretessbrytande bestämmelse finns i 10 kap. 2 § OSL. Där anges att sekretess inte hindrar att uppgifter lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt och sekretessen får efterges bara i sådana fall då ett utlämnande av sekretessbelagda uppgifter är en nödvändig förutsättning för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra en viss skyldighet. Det är inte tillräckligt att myndighetens verksamhet blir mindre effektiv om uppgiften inte lämnas ut. (Se prop. 1979/80:2 del A s. 465 och 494.)

Regeringsformen, Europakonventionen och rättsakter från EU

Bland regeringsformens stadganden om grundläggande fri- och rättigheter finns en bestämmelse om att en rättegång ska genomföras rättvist (se 2 kap. 11 § andra stycket).

Även i artikel 6 i Europakonventionen finns bestämmelser om rätten till en rättvis rättegång. Enligt artikel 6.2 ska var och en som har blivit anklagad för brott betraktas som oskyldig till dess att hans eller hennes skuld har lagligen fastställts. Denna oskuldspresumtion kommer även till uttryck i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (se artikel 48.1) och EU:s oskuldspresumtionsdirektiv.

Ett offentliggörande av uppgifter om att vissa namngivna personer misstänks för brott kan innebära ett ingrepp i den rätt till respekt för privat- och familjeliv som följer av artikel 8.1 i Europakonventionen. I EU:s rättighetsstadga anges att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv (se artikel 7).

En bestämmelse om skydd för den personliga integriteten finns också i regeringsformen (se 2 kap. 6 § andra stycket).

Personuppgiftsbehandling

Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten får behandla personuppgifter bl.a. om det är nödvändigt för att myndigheterna ska kunna förebygga eller förhindra brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott (se 2 kap. 1 § brottsdatalagen, 2 kap. 1 § lagen om åklagarväsendets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område och 2 kap. 1 § lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område). Rätten till skydd för personuppgifter kommer också till uttryck i EU:s rättighetsstadga (se artikel 8).

Uttalanden av JO och JK

JO har tidigare uttalat sig om huruvida utlämnande av uppgifter ur en förundersökning för publicering kan vara rättsenlig och lämplig. Det handlade då om bilder från övervakningskameror som publicerades på Polismyndighetens webbplats. Syftet med publiceringen var att få allmänhetens hjälp att identifiera personer som misstänktes för brott. JO ansåg att en publicering krävde att åtgärden var av synnerlig vikt för utredningen och att det för brottet inte skulle vara föreskrivet lindrigare straff än fängelse i minst sex månader. Bevisläget

förutsattes vara starkt. (Se JO 2011/12 s. 118, dnr 4787-2009. Se också JO 2018/19 s. 379, dnr 3572-2016.)

Justitiekanslern (JK) har i ett beslut, som gällde publicering på polisens hemsida av en övervakningsfilm där en målsägande förekom på bild, uttalat att det vid sidan av sekretesslagens bestämmelser inte finns något generellt hinder för polis och åklagare att lämna ut uppgifter ur en förundersökning till allmänheten för det fall det bedöms erforderligt för den brottsutredande verksamheten. Konsekvenserna av offentliggörandet måste dock övervägas noggrant. (Se JK:s beslut den 25 september 2007, dnr 1803-07-31.)

Bedömning

Granskningens inriktning

Det aktuella medieföretaget omfattas inte av JO:s tillsyn. Min granskning har därför inte avsett publiceringen som sådan.

Anmälan till JO avser bl.a. frågan om det finns ett orsakssamband mellan utlämnandet av uppgifterna om de misstänkta och den dödsskjutning som inträffade kort tid efter publiceringen. Frågor av den karaktären är något som JO normalt inte tar ställning till. Jag har inte anledning att frångå den huvudregeln i det här fallet. Frågan om ett orsakssamband har som nämnts också prövats av en åklagare med anledning av en polisanmälan.

Vad jag i stället valt att granska är om det funnits rättsliga förutsättningar att lämna ut namn och bild på de misstänkta till medieföretaget för publicering i tv-programmet, om åtgärden föregåtts av tillräckliga överväganden och om dokumentationen varit godtagbar.

Utgångspunkter

Det aktuella utlämnandet har gjorts av en befattningshavare i tjänsten och på myndighets vägnar. Det har därför inte varit fråga om ett sådant lämnande av uppgifter som avses i 1 kap. 10 § yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). (Se Axberger, Yttrandefrihetsgrundlagarna, Rättigheter och gränser för medier och medborgare [2023, version 5, Juno] s. 148 och även det nämnda JK-beslutet.) Utlämnandet sorterar därför inte under YGL utan ska bedömas enligt vanlig lag (se också prop. 2021/22:59 s. 76).

En uppgift om att någon är misstänkt för ett allvarligt brott är normalt så känslig att den omfattas av sekretess till skydd för den enskilde (se 35 kap. 1 § OSL). Det gäller både namnuppgifter och bilder som den misstänkte kan identifieras genom.

Det kan från de brottsutredande myndigheternas sida finnas ett intresse av att få allmänhetens hjälp att exempelvis identifiera en misstänkt eller att lokalisera honom eller henne. Samtidigt är det uppenbart att ett utlämnande av uppgifter om en misstänkt kan komma i konflikt med motstående intressen. Integritetsintrånget för den berörde är typiskt sett betydande. Genom utlämnandet förlorar myndigheten den omedelbara kontrollen över uppgifterna och en publicering medför att de blir obegränsat tillgängliga för allmänheten. Flera negativa och svåröverskådliga konsekvenser kan följa.

En myndighet ska på begäran av en enskild lämna uppgift ur en allmän handling som förvaras hos myndigheten, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång (se 6 kap. 4 § OSL). Om uppgiften, som i det här fallet, lämnas ut på myndighetens eget initiativ kan ytterligare överväganden behöva göras.

Jag kan konstatera att det inte finns något uttryckligt förbud i författning mot att lämna ut namn och bild på en misstänkt ur en förundersökning för publicering i ett tv-program. För att sekretessen ska brytas enligt 10 kap. 2 § OSL krävs emellertid att utlämnandet är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet.

Någon tydlig vägledning från lagstiftarens sida om hur beslutsfattaren bör resonera i ett fall som det nu aktuella har jag inte kunnat finna. En grundförutsättning som får anses följa av det krav på restriktivitet som uttalats i förarbeten, är dock att utredningen rör allvarlig brottslighet. Åtgärden måste vidare vara av avgörande betydelse för att undersökningen ska kunna drivas framåt. Misstanken ska vara väl underbyggd och som utgångspunkt nå upp till sannolika skäl. Även i övrigt behöver noggranna och allsidiga överväganden göras och skälen för åtgärden ska väga upp motstående intressen.

Det behöver säkerställas bl.a. att åtgärden inte kommer i konflikt med artikel 6 i Europakonventionen, och den där i liggande oskuldspresumtionen, eller rätten till respekt för privat- och familjelivet som följer av bl.a. artikel 8 i konventionen. Vidare måste principen om hänsyn i en förundersökning och regler om personuppgiftsbehandling beaktas. Det behöver vägas in vilken kontroll som kan bibehållas över hur uppgifterna hanteras sedan de lämnats ut.

Även säkerhetsaspekter kräver överväganden. Det gäller inte bara risker i förhållande till den misstänkte utan också till anhöriga och andra. Erfarenheter av gängrelaterad brottslighet med skjutningar och sprängdåd mot bostadshus och på allmänna platser samt hämndaktioner riktade mot närstående har gjort dessa risker särskilt påtagliga.

Med hänsyn till lagens högt ställda krav, integritetsaspekterna och de komplexa bedömningar som kan behöva göras är det ur ett rättssäkerhetsperspektiv ett legitimt krav att övervägandena dokumenteras, inte minst för att skälen för åtgärden ska kunna granskas i efterhand.

Min bedömning av åklagarens åtgärder

Det saknades stöd för att lämna ut de sekretessbelagda uppgifterna

Det råder ingen tvekan om att namn och bild på de två misstänkta omfattades av sekretess. Beslutet att lämna ut uppgifterna fattades av kammaråklagaren BB. I sin roll som undersökningsledare hade hon det yttersta ansvaret för förundersökningen och de beslut som fattades inom ramen för den.

I materialet från brottsutredningen saknas dokumentation om BB:s överväganden. Hon har inte heller i sina upplysningar till JO redovisat skälen för sitt beslut eller hur hon resonerade om de rättsliga förutsättningarna för att lämna ut namn och bild på de misstänkta för publicering i tv-programmet.

De enda uppgifter som dokumenterats återfinns i en promemoria som upprättades vid Polismyndigheten den 1 mars 2023. Där anges att det uppkommit

en möjlighet att i tv-programmet Efterlyst gå ut med information för att söka efter de båda misstänkta. Vidare sägs att det utan framgång ”vidtagits flera åtgärder” för att finna de misstänkta och att det fanns ”tydliga tecken på att [de misstänkta] vidtagit åtgärder” för att hålla sig undan. Vilka åtgärder som polisen respektive de misstänkta vidtagit har emellertid inte preciserats.

Åklagarmyndigheten har också fört fram att de misstänkta på goda grunder kunde antas vara farliga för allmänheten eller enskilda. Brottslighetens art kan ha medfört att det fanns en sådan risk, men något underlag som gör det möjligt att bedöma om risken var så pass konkret att den motiverade att uppgifterna lämnades ut har inte lagts fram. Jag noterar att detta inte heller var något som polisen nämnde i promemorian eller som BB lyft fram i sina upplysningar till JO, som skäl för utlämnandet.

Jag har förståelse för att det fanns ett starkt intresse av att komma vidare i brottsutredningen. Identiteten på de misstänkta var dock känd och sökandet efter dem hade inte pågått mycket längre än en månad. Jag kan också konstatera att det inte finns någon uppgift från BB om att utlämnandet hade en avgörande betydelse för att kunna driva förundersökningen framåt eller att det av något annat skäl var nödvändigt för att verksamheten skulle kunna fullgöras.

Sammanfattningsvis kan jag, även med beaktande av det bedömningsutrymme som BB hade, inte se att utlämnandet skulle kunna betraktas som nödvändigt på det sätt som krävs för att sekretessen skulle kunna brytas med stöd av 10 kap. 2 § OSL. Det har inte förts fram att någon annan sekretessbrytande bestämmelse skulle vara tillämplig.

BB:s beslut att lämna ut de sekretessbelagda uppgifterna om de misstänkta saknade således rättsligt stöd.

Åklagarens överväganden var otillräckliga och dokumentationen brast

Även om det alltså redan på den nyss nämnda grunden kan konstateras att BB:s agerande var felaktigt har jag anledning att också uttala mig om vad som redovisats i fråga om hennes överväganden och den dokumentation som förekommit.

Åklagarmyndigheten har lyft fram att BB i dialog med polisen inför publiceringen kommit fram till att vissa åtgärder skulle vidtas för att beakta berörda personers integritet. BB har i denna del hänvisat till vad som framgår av den aktuella promemorian. I denna nämns dock endast att ”[e]ventuella registreringsnummer eller liknande” på den troliga flyktbilen skulle maskeras.

Från BB:s sida har det i övrigt inte redovisats någon avvägning i förhållande till motstående intressen och särskilt inte i fråga om förenligheten med annan reglering, exempelvis rätten till skydd för privat- och familjelivet i artikel 8 i Europakonventionen. BB synes inte heller ha försäkrat sig om att de misstänkta inte skulle framställas i programmet på ett sätt som var oförenligt med oskuldspresumtionen (se JO 2021/22 s. 472, dnr 6673-2020).

Utöver anteckningen att målsägandena informerades om programmets innehåll innan det sändes finns det ingen dokumentation om att BB gjorde någon riskbedömning av situationen. Hon har inte heller i JO:s utredning lämnat några

upplysningar i det avseendet. Särskilt mot bakgrund av den tragiska händelse som föranlett AA:s anmälan framstår det som anmärkningsvärt.

Jag kan inte tolka bristen på upplysningar från BB på något annat sätt än att hon inte gjort en tillräckligt noggrann och allsidig bedömning inför beslutet att lämna ut uppgifterna för publicering.

Åklagaren kritiseras

BB förtjänar kritik för att de sekretessbelagda uppgifterna lämnades ut utan att det fanns rättsligt stöd för det. Hon ska också kritiseras för att hon lät uppgifterna publiceras i tv-programmet utan att en tillräckligt noggrann och allsidig bedömning gjorts samt för bristerna i dokumentationen. Jag ser allvarligt på det inträffade.

Avslutande uttalanden

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 (se 13 kap. 6 § regeringsformen). Bestämmelsen 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 (se bet. 2023/24:KU11 s. 18).

Den granskade myndigheten ska utföra en egen utredning och göra det som är möjligt för att klarlägga de sakförhållanden som är aktuella. 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 (se vidare mitt beslut den 10 juni 2024, dnr 5614-2023).

För att frågeställningarna i granskningen skulle bli ordentlig belysta har Åklagarmyndigheten haft anledning att föra ett mer allsidigt resonemang om vad som behövde beaktas innan uppgifterna lämnades ut. Vidare är BB:s uppgifter i JO:s utredning påfallande knapphändiga. I stället för att hämta in ett kompletterande underlag från BB har myndigheten i sin bedömning utgått från antaganden om hennes ställningstaganden.

Åklagarmyndigheten har inte levt upp till de krav som regeringsformen ställer på den granskade myndigheten. Jag är kritisk till hur myndigheten biträtt JO i utredningen.

Ärendet föredrogs av rättsakkunniga Johanna Nilsson. I beredningen deltog även byråchefen Nils Västberg.

Uttalanden med anledning av att en anmälan om brott inte kunde göras på en polisstation vid en viss tid på dagen

(Dnr 2683-2023)

Beslutet i korthet: En person som besökte en polisstation för att anmäla ett brott hänvisades till att komma tillbaka några timmar senare eftersom anmälningsmottagningen vid tillfället var stängd. JO konstaterar att den brottslighet som personen ville anmäla var av sådan karaktär att anmälan skulle ha tagits emot omedelbart enligt den rutin som gällde vid polisstationen.

JO uttalar vidare att det framstår som otillfredsställande att möjligheten att göra en brottsanmälan på en öppen polisstation är begränsad till en viss tid på dagen. Även om undantag görs för brådskande fall kan det ge intrycket att Polismyndigheten inte i tillräcklig grad prioriterar sitt uppdrag att utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal.

JO konstaterar att det är ett angeläget samhällsintresse att en enskild snabbt och enkelt kan komma i kontakt med polisen för att göra en anmälan om brott. Bristande tillgänglighet riskerar att skada allmänhetens förtroende för Polismyndigheten och kan minska villigheten att anmäla brott.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 27 mars 2023 förde AA fram klagomål mot Polismyndigheten. Hon var kritisk till att en våldsutsatt kvinna hade nekats att göra en anmälan om grov kvinnofridskränkning vid ett besök på en polisstation i Uppsala. Kvinnan hade, tillsammans med en stödperson från en kvinnojour, kommit till stationen strax efter kl. 9.30 en vardag men blivit uppmanad att komma tillbaka kl. 12.00 eftersom anmälningar endast togs emot mellan kl. 12.00 och 16.00 på vardagar.

AA ifrågasatte polisens bristande tillgänglighet och uppgav att det hade krävts mycket arbete och stöttning för att motivera kvinnan att senare återvända till polisstationen. Hon uppgav vidare att våldsbrott mot kvinnor och barn inte bör anmälas via webben och att kunskapen om att få sådana brott anmäls borde göra polisen än mer tillgänglig.

Utredning

Polismyndigheten uppmanades att yttra sig över det som förts fram i anmälan och över hur myndighetens hantering förhåller sig till bestämmelsen i 9 § första stycket polislagen om en polisanskyldighet att rapportera brott samt förvaltningslagens bestämmelser om serviceskyldighet och tillgänglighet. Myndigheten skulle också redogöra för vilka rutiner för anmälningsupptagning som tillämpas i lokalpolisområdet.

Polismyndigheten (juristen BB) yttrade sig den 11 september 2023 och redogjorde för lokalpolisområde Uppsala/Knivstas rutiner för anmälningsmottagning enligt följande.

Om det uppstår ett behov av att ta emot en anmälan före kl. 12.00 ska personalen göra en avstämning med den som är schemaansvarig eller jourförundersökningsledare för att se hur resursläget ser ut.

Polismyndigheten uppgav också att en anmälan om tjänstefel hade upprättats till följd av händelsen. En förundersökning hade inletts men sedan lagts ned av åklagare. Av beslutsmotiveringen framgick att stödpersonen från kvinnojouren hade hörts som vittne i utredningen och då uppgett bl.a. följande.

När de kom till polisstationen pratade de med en man, som inte var polis, som var ute i receptionen. De berättade att de ville göra en anmälan om brott men nämnde inte vilket brott det gällde eller att det var viktigt att göra en anmälan där och då. Personen förklarade att det var möjligt först efter kl. 12.00 då anmälningsupptagningen öppnade. De upplystes om att de även via telefon kunde boka en tid för att göra anmälan. De ifrågasatte inte detta utan accepterade beskedet och återkom kl. 12.00. Då upprättades en brottsanmälan.

Åklagaren i tjänstefelsärendet gjorde bedömningen att uppgifterna inte gav anledning att anta att någon polis hade brutit mot den rapporteringsskyldighet som följer av polislagen. Inte heller gav uppgifterna anledning att anta att någon annan polisanställd hade gjort sig skyldig till brott.

Polismyndigheten uppgav vidare att det inte hade gått att med säkerhet fastställa vem den brottsutsatta kvinnan och stödpersonen hade talat med i receptionen. En handläggare, CC, hade emellertid uppgett att han hade blivit kontaktad av två kvinnliga besökare som i vänthallen ställt en fråga om anmälan om brott. CC hade därför fått möjlighet att lämna upplysningar inför myndighetens yttrande till JO.

Polismyndigheten sammanfattade de yttranden som berörda befattningshavare lämnat enligt följande.

CC, handläggare vid receptionen: Han var ute i vänthallen i ett ärende, och två kvinnliga besökare frågade honom om anmälan om brott. Han informerade dem om att de inte öppnade förrän kl. 12.00 för anmälan men att det gick att ringa 114 14 för att göra en sådan. Det framkom inte vad anmälan gällde för typ av brott. Därefter återgick han till sitt ordinarie arbete.

DD, gruppchef för receptionen: Enligt rutinen för anmälningsmottagning kontaktas jourförundersökningsledaren om någon kommer in och vill göra en anmälan om brott före kl. 12.00. Det finns dessutom alltid någon i receptionen före kl. 12.00 som kan hjälpa till med anmälningsupptagning. Vid grova brott är rutinen att alltid se till att man får hjälp på plats. Enklare anmälningar kan hänvisas till hemsidan eller 114 14 om det är dåligt med resurser. Efter kl. 16.00 hänvisas till att man ringer på klockan utanför stora entrén för att komma i kontakt med stationsbefälet, som då tar emot anmälan.

EE, tillförordnad chef för polisområde Uppsala: Det är olyckligt att anmälaren och stödpersonen fick information om att denna angelägna anmälan inte kunde tas emot. På den berörda polisstationen kan man nå personal dygnet runt, utanför kontorstid via porttelefon. En stor del av den tillgängliga personalen har under öppettiderna förflyttats till passhantering, men det finns alltid en resurs som kan ta emot och hänvisa anmälare rätt. I angelägna fall, som det aktuella, ska kontakt tas med jourförundersökningsledaren, som ser till

att ärendet hanteras korrekt. Den mänskliga faktorn har dock medfört att den kontakten uteblivit. De behöver se över rutinerna så att det inte blir några missförstånd och så att dessa angelägna ärenden hanteras skyndsamt och korrekt. Informationen om anmälningsupptagning kommer att ses över så att det säkerställs att anmälare verkligen tar kontakt med Polismyndigheten och att hanteringen blir korrekt utifrån ärendets art.

I sin bedömning konstaterade Polismyndigheten att det vid den aktuella polisstationen finns möjlighet att göra en brottsanmälan även utanför ordinarie öppettider men att den lokala rutinen som innebär att jourförundersökningsledare ska kontaktas om behov av anmälan uppstår före kl. 12 i det här fallet inte hade följts.

Polismyndigheten uppgav vidare att de brister som uppmärksammats i ärendet hade hanterats bl.a. genom att rutinen för receptionen uppdaterats och att berörda medarbetare fått muntlig information för att säkerställa att de är införstådda med hur de ska agera när någon vill göra en anmälan utanför anmälningsmottagningens ordinarie öppettider. Vidare hade informationen vid entrén förtydligats så att det anges att anmälningar tas emot hela dagen (8.00–16.00), för att säkerställa att anmälare tar kontakt med myndigheten och att hanteringen blir korrekt utifrån ärendenas art.

I den uppdaterade rutinen för receptionen, som bifogades yttrandet, anges bl.a. följande.

Anmälan innan kl. 12.00: Kommer det någon som vill göra en polisanmälan innan kl. 12 så gäller följande:

- Grövre brott måste alltid hanteras.
- Fråga vad som hänt eller vad det är för brott. Om du inte själv kan avgöra om det är något som vi måste hantera direkt så frågar du en anmälningsupptagare. Om ingen finns på plats kontaktar du J-Ful [*jourförundersökningsledare, JO:s anmärkning*]. Vi hänvisar inte besökaren till att gå och ringa på nattrepan.
- Är det en anmälan som inte är brådskande går det bra att hänvisa till våra övriga kanaler (webb/114 14).

AA kommenterade Polismyndighetens yttrande och uppgav bl.a. att det måste vara polisens ansvar att utreda vilken typ av brott det gäller när någon kontaktar polisen för att göra en anmälan om brott.

I ett beslut den 27 juni 2024 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Till polisens uppgifter hör bl.a. att utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal (se 2 § 3 polislagen).

En polis som får kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal ska lämna rapport om det till sin förman så snart det kan ske (se 9 § första stycket polislagen).

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 verk-

samhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål. (Se 6 § förvaltningslagen.) Vidare ska en myndighet vara tillgänglig för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när sådana kan tas (se 7 § förvaltningslagen).

Uttrycket tillgänglighet i 7 § förvaltningslagen tar sikte på myndighetens nåbarhet. Det ska vara möjligt att komma i kontakt med myndigheten, vilket kan ske på olika sätt. Kravet innebär att myndigheten ska vara nåbar genom kontakter som tas genom t.ex. besök och telefonsamtal eller skriftligen via digitala kanaler som används i myndighetens verksamhet 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. 68 och s. 292 samt Lundmark och Säfsten, Förvaltningslagen, 9 juni 2023, version 1 B, JUNO, kommentaren till 7 §.)

Bedömning

Av utredningen framgår att en kvinna tillsammans med en stödperson besökte polisstationen en vardag omkring kl. 9.30 för att anmäla ett allvarligt brott. Någon anmälan togs dock inte emot, utan de hänvisades till att komma tillbaka kl. 12.00 då stationens anmälningsmottagning öppnade. Beskedet lämnades av en handläggare i receptionen. Handläggaren, som inte var polis, frågade inte vilken typ av brott det rörde sig om och detta kom inte heller fram på något annat sätt. Kvinnan och stödpersonen accepterade beskedet, lämnade stationen och återvände kl. 12.00 då en polisanmälan upprättades.

Den brottslighet som kvinnan ville anmäla var av sådan karaktär att anmälan skulle ha tagits emot omedelbart enligt den rutin som gällde vid polisstationen. Det framgår inte av utredningen varför det inte gjordes.

Polismyndigheten har uppgett att rutinen för receptionen har uppdaterats och att berörda medarbetare också fått muntlig information om hur de ska agera när någon vill göra en anmälan utanför anmälningsmottagningens ordinarie öppettider. Polismyndigheten har också lyft fram att informationen i polisstationens entré har förtydligats så att det numera framgår att anmälningar tas emot hela dagen.

De åtgärder som vidtagits vid polisstationen framstår som ändamålsenliga i och för sig. Samtidigt kan jag konstatera att det i den uppdaterade rutinen anges att anmälaren i fall som inte är brådskande kan hänvisas till att göra en anmälan via Polismyndighetens hemsida eller telefonnumret 114 14.

Jag har tidigare kritiserat Polismyndigheten för bristande tillgänglighet via telefonnumret 114 14 (se JO 2023 s. 310, dnr 9929-2022 m.fl.). Min granskning visade att svarstiderna för att göra anmälningar under andra halvåret 2022 och inledningen av 2023 var mycket långa. Jag uttalade att de långa väntetiderna inte var förenliga med förvaltningslagens krav på tillgänglighet och inte heller med den serviceskyldighet som Polismyndigheten har. Klagomål om bristande tillgänglighet via 114 14 har därefter fortsatt att komma in till JO.

Det är ett angeläget samhällsintresse att en enskild snabbt och enkelt kan komma i kontakt med polisen för att t.ex. göra en anmälan om brott. Det gäller alla typer av brott, även om det naturligtvis kan vara desto mer angeläget ju

allvarligare brottet är. JO har tidigare framhållit att det finns en principiell skyldighet för polisen att ta emot såväl skriftliga som muntliga anmälningar om brott och att huvudregeln är att polisen utan uppskov ska ta emot en sådan anmälan (se t.ex. JO:s beslut den 17 maj 2006, dnr 3244-2004 och den 2 oktober 2009, dnr 3818-2008).

Polismyndigheten har stor frihet att organisera arbetet, och naturligtvis måste prioriteringar göras. Samtidigt framstår det som otillfredsställande att möjligheten att göra en anmälan om brott på en öppen polisstation är begränsad till en viss tid på dagen. Även om undantag görs för brådskande fall kan det ge intrycket att Polismyndigheten inte i tillräcklig grad prioriterar sitt uppdrag att utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal. Detta riskerar att skada allmänhetens förtroende för myndigheten och kan minska villigheten att anmäla brott. Det som förts fram i anmälan till JO om att det hade krävts mycket arbete och stöttning för att motivera den brottsutsatta kvinnan att återvända till polisstationen kan ses som en nedslående illustration av det.

Ärendet föredrogs av rättsakkunniga Johanna Nilsson. I beredningen deltog även byråchefen Nils Västberg.

Allvarlig kritik mot Polismyndigheten för att en polisanmälan upprättades först närmare tio månader efter att anmälan gjordes

(Dnr 2690-2023)

Beslutet i korthet: En person besökte närpolisstationen i Gävle för att anmäla brott och lämnade in ett skriftligt underlag för sin anmälan. Det tog dock närmare tio månader innan Polismyndigheten upprättade en anmälan. Under den tiden hade en kriminalinspektör kontaktat anmälaren och ifrågasatt om det anmälda var brottsligt och fört en diskussion om enskilda delar av brottsbeskrivningen. JO konstaterar att inspektören istället skyndsamt borde ha sett till att anmälan togs upp och låtit en förundersökningsledare ta ställning till eventuella frågor vid en efterföljande granskning.

Polismyndigheten får allvarlig kritik för att anmälan initialt inte togs om hand med tillräcklig skyndsamhet och för att det tog oacceptabelt lång tid innan en polisanmälan upprättades. Även kriminalinspektören kritiserar för sitt agerande.

Genom utredningen har det också kommit fram att möjligheterna att göra en anmälan på plats vid den aktuella polisstationen var mycket begränsade. JO betonar vad han uttalat i andra sammanhang om att bristande tillgänglighet kan skada allmänhetens förtroende för Polismyndigheten och minska villigheten att anmäla brott.

JO gör, på förekommen anledning, också uttalanden om skyldigheten för en myndighet att biträda JO i en granskning.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 27 mars 2023 förde AA fram klagomål mot Polismyndigheten. Han var kritisk till att myndigheten inte hade upprättat en polisanmälan trots att han flera månader tidigare hade anmält brott.

AA bifogade omfattande mejlkorrespondens med kriminalinspektören BB.

Utredning

JO informerades om att en åklagare hade inlett förundersökning om tjänstefel avseende det anmälda. Förundersökningen lades ned den 13 april 2023 och JO tog del av utredningen.

Polismyndigheten uppmanades att yttra sig över AA:s klagomål och över myndighetens hantering i övrigt av hans önskemål om att anmäla brott. Myndigheten skulle också redogöra för de rutiner för anmälningsupptagning och upprättande av anmälan som tillämpas i lokalpolisområde Gästrikland samt hur rutinerna förhåller sig till bestämmelsen i 9 § första stycket polislagen om en polismans skyldighet att rapportera brott.

Polismyndigheten (juristen CC) yttrade sig den 12 september 2023 efter att ha hämtat in upplysningar från DD som är gruppchef för stöd och service vid lokalpolisområdet. Polismyndigheten uppgav att BB hade fått tillfälle att yttra sig men valt att avstå.

Av Polismyndighetens yttrande och den övriga utredningen hos JO framgår i huvudsak följande.

AA besökte receptionen vid närpolisstationen i Gävle den 11 november 2022 för att göra en anmälan om tjänstefel, fakturabedrägeri och förtal. Vid besöket lämnade han in ett skriftligt underlag för sin anmälan. Handlingarna vidarebefordrades till BB för upprättande av anmälan. Det finns inte någon uppgift om när det skedde.

I slutet av december 2022 skickade BB ett mejl till AA med information om att någon anmälan ännu inte hade upprättats, att det för närvarande var extra lång väntetid för skrivelser som lämnats in fysiskt eller via polisens e-tjänst samt att de låg efter ungefär 1,5 månad. Hon uppgav vidare att en anmälan förhoppningsvis skulle upprättas i början av 2023.

AA svarade samma dag att en polisanmälan skulle upprättas omgående och efterfrågade diarienumret. Under den mejlväxling som följde uppgav BB bl.a. att hon ansåg att de förhållanden som AA ville anmäla kunde vara av civilrättslig natur och inte innefattade något brott. Hon uppgav också att en anmälan kunde upprättas först efter kontakt med förundersökningsledare.

Dagen därpå skickade BB ett nytt mejl till AA och ifrågasatte var ärendet skulle handläggas och uppmanade honom att komma in med kompletterande uppgifter, eftersom de uppgifter han hade lämnat vid besöket på polisstationen inte bedömdes vara tillräckliga för att upprätta en anmälan. Hon refererade till lagtexten i en viss bestämmelse och ifrågasatte att rekvisiten för det brottet var uppfyllda.

AA hörde av sig i mars 2023 med frågor om sin anmälan. BB vidhöll att han behövde komplettera sin skrivelse med ytterligare uppgifter och påtalade att hon hade tydliggjort vilka kriterier som gäller för brottet i fråga. AA besvarade

de frågor som BB hade ställt i mejlet från december, varpå BB förklarade att hon nu hade andra arbetsuppgifter och hänvisade honom till att istället skicka en tydlig beskrivning av vad han ville anmäla till registratorns e-postadress. Hon uppgav i ett senare mejl till AA att hon inte avsåg att besvara fler mejl från honom. AA svarade då att han tolkade det som att BB vägrade att upprätta en anmälan.

Under förundersökningen om tjänstefel hölls i april 2023 förhör med gruppchefen DD och den biträdande chefen för lokalpolisområdet, EE. Av deras uppgifter framgick bl.a. följande om lokalpolisområdets rutiner för anmälningsupptagning och upprättande av anmälan.

Receptionen på polisstationen i Gävle är bemannad mellan kl. 8.00 och 16.00 och en kväll i veckan. Det är möjligt att boka tid för att anmäla brott på onsdagar mellan kl. 12.00 och 16.00. Därutöver hanteras anmälningar som behöver tas upp skyndsamt. I receptionen hanteras också anmälningar som kommer in genom skrivelser eller mejl. Det har på grund av resursbrist uppstått en kö för sådana anmälningar. DD uppgav att kötiden för tillfället var omkring två månader.

När förundersökningen om tjänstefel lades ner i april 2023 konstaterade åklagaren att det hade gått ett antal månader sedan AA kontaktade Polismyndigheten för att göra en anmälan om brott och att någon anmälan ännu inte hade upprättats. Det fick, enligt åklagaren, anses stå i strid med den rapporterings-skyldighet som följer av 9 § första stycket polislagen. Åklagaren konstaterade dock att det i lokalpolisområdet synes finnas en acceptans för en arbetsmetodik som tillåter en sådan fördröjning. Mot den bakgrunden kunde det inte visas att BB gjort sig skyldig till brott.

DD lämnade inför Polismyndighetens yttrande till JO följande upplysningar om rutinerna för arbetet i receptionen och hanteringen av AA:s ärende.

Då en medborgare kommer till receptionen med en skrivelse som underlag för en polisanmälan ska det kontrolleras att skrivelsen innehåller anmälarens person- och kontaktuppgifter. Skrivelsen ska datumstämpas och läggas i ett särskilt dokumentfack. Därefter ska skrivelsen skyndsamt tas om hand av en anmälningsupptagare i enlighet med 9 § första stycket polislagen. I det här fallet har rutinen inte följts på grund av resursbrist och den mänskliga faktorn. Detta kommer inte att upprepas.

Den 1 september 2023 upprättades en anmälan med AA som målsägande.

Polismyndigheten redogjorde för rättslig reglering och redovisade följande bedömning.

Enligt de uppgifter som lämnats av DD angående den rutin som gäller för anmälningsupptagning i lokalpolisområde Gästrikland ska anmälningar som enskilda gör på en polisstation hanteras skyndsamt av en anmälningsupptagare i enlighet med 9 § polislagen. Av utredningen i ärendet framgår emellertid att det i det här fallet dröjde cirka en och en halv månad innan en anmälningsupptagare kontaktade AA beträffande anmälan och då för att informera om att någon anmälan ännu inte hade upprättats på grund av hög arbetsbelastning. Vidare framgår av den mejlväxling som följde, dels att AA uppmanades att komplettera sin anmälan med ytterligare uppgifter, dels att BB förde en diskussion om var ärendet egentligen borde handläggas och

om det som AA ville anmäla var att anse som brottsligt. Någon anmälan upprättades inte förrän den 1 september 2023.

Av utredningen framgår att lokalpolisområde Gästrikland i det här fallet inte har hanterat AA:s anmälan i enlighet med gällande rutin. Enligt Polismyndighetens bedömning borde en anmälan ha upprättats i nära anslutning till AA:s besök på polisstationen i Gävle den 11 november 2022. Eventuella överväganden om brottsrubricering m.m. borde ha fått anstå till efter det att anmälan hade upprättats. Enligt Polismyndighetens bedömning har polisens hantering av AA:s anmälan sammantaget inte varit i överensstämmelse med 9 § första stycket polislagen.

I ett beslut den 30 september 2024 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättslig reglering

Till polisens uppgifter hör bl.a. att utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal (se 2 § 3 polislagen).

En polis som får kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal ska lämna rapport om det till sin förman så snart det kan ske (se 9 § första stycket polislagen).

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. Den ska ges utan onödigt dröjsmål. (Se 6 § förvaltningslagen.) Vidare ska en myndighet vara tillgänglig för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när sådana kan tas (se 7 § förvaltningslagen).

Uttrycket tillgänglighet i 7 § förvaltningslagen tar sikte på myndighetens nåbarhet. Det ska vara möjligt att komma i kontakt med myndigheten, vilket kan ske på olika sätt. Kravet innebär att myndigheten ska vara nåbar genom kontakter som tas genom t.ex. besök och telefonsamtal eller skriftligen via digitala kanaler som används i myndighetens verksamhet 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. 68 och s. 292 samt Lundmark och Säfsten, Förvaltningslagen, 26 augusti 2024, version 1 C, JUNO, kommentaren till 7 §.)

Bedömning

Utgångspunkter för bedömningen

JO har tidigare framhållit att det finns en principiell skyldighet för polisen att ta emot såväl skriftliga som muntliga anmälningar om brott och att huvudregeln är att polisen utan uppskov ska ta emot en sådan anmälan (se t.ex. JO:s beslut den 17 maj 2006, dnr 3244-2004 och JO 2010/11 s.126, dnr 3818-2008).

Någon prövning av det inträffade ska inte ske i samband med upprättandet av anmälan. Den prövningen ska i stället göras vid den efterföljande bedömningen av om förundersökning ska inledas eller inte. Polisen bör också i det

initiala skedet i princip godta de påståenden om brottsrubricering som anmälaren anger (se JO 2010/11 s. 126, dnr 3818-2008).

Handläggningen av AA:s ärende

Av utredningen framgår att det tog närmare tio månader från det att AA besökte polisstationen för att anmäla brott till dess att Polismyndigheten upprättade en anmälan utifrån det underlag han hade lämnat in. Det är naturligtvis helt oacceptabelt.

Gruppchefen DD har uppgett att det vid lokalpolisområdet fanns en rutin som innebar att skrivelser som lämnades in som underlag för en polisanmälan efter en inledande kontroll och datumstämpling skyndsamt skulle tas om hand av en anmälningsupptagare, men att resursbrist och den mänskliga faktorn gjort att rutinen inte följts i AA:s fall. Av uppgifterna i tjänstefelsärendet framgår emellertid att inkomna skrivelser regelmässigt placerades i kö och att väntetiden för att få en anmälan upprättad under våren 2023 generellt uppgick till två månader.

Omständigheten att AA:s anmälan initialt inte togs om hand med tillräcklig skyndsamhet tycks alltså inte kunna läggas någon enskild befattningshavare till last utan verkar främst ha berott på otillräckliga resurser och ett arbetssätt som tillät en sådan fördröjning.

Det framgår dock av utredningen att kriminalinspektören BB efter en tid kontaktade AA och informerade honom bl.a. om att någon anmälan ännu inte hade upprättats och att väntetiden för tillfället var extra lång. Hon uppmanade honom också att komplettera sin anmälan och ifrågasatte att det han ville anmäla var brottsligt och förde en diskussion om huruvida rekvisiten för ett visst brott var uppfyllda.

BB borde inte ha agerat på det sättet. Istället för att uttrycka tvivel om det anmälda var brottsligt borde hon skyndsamt ha sett till att AA:s anmälan togs upp och låtit en förundersökningsledare ta ställning till eventuella frågor vid en efterföljande granskning.

Polismyndigheten förtjänar allvarlig kritik för att AA:s anmälan inte togs om hand med tillräcklig skyndsamhet och för att det tog oacceptabelt lång tid innan en polisanmälan upprättades efter det att myndigheten fått kännedom om den bristande handläggningen. BB:s agerande i ärendet har inte varit godtagbart och hon ska kritiseras för det.

Polismyndighetens bristande tillgänglighet

Det framstår alltså som att anmälningar som lämnats in vid den aktuella polisstationen inte har tagits om hand med den skyndsamhet som kan krävas. Vidare framgår det av uppgifterna i ärendet om tjänstefel att möjligheterna att göra en anmälan om brott på plats vid polisstationen var mycket begränsade.

Klagomål på bristande tillgänglighet hos Polismyndigheten för att anmäla brott har varit återkommande i min tillsynsverksamhet.

Jag har nyligen granskat ett ärende där en person som besökte en polisstation i Uppsala för att anmäla ett brott hänvisades till att komma tillbaka några timmar senare eftersom anmälningsmottagningen vid tillfället var stängd. Jag

uttalade då att det framstår som otillfredsställande att möjligheten att göra en anmälan om brott på en öppen polisstation är begränsad till en viss tid på dagen. Även om undantag görs för brådskande fall kan det ge intrycket att Polismyndigheten inte i tillräcklig grad prioriterar sitt uppdrag att utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal. (Se mitt beslut den 27 juni 2024, dnr 2683-2023.) Jag har tidigare också kritiserat Polismyndigheten för bristande tillgänglighet via telefonnumret 114 14 (se JO 2023 s. 310, dnr 9929-2022 m.fl.).

Jag vill därför åter understryka att det är ett angeläget samhällsintresse att en enskild snabbt och enkelt kan komma i kontakt med polisen för att t.ex. göra en anmälan om brott. Bristande tillgänglighet riskerar att skada allmänhetens förtroende för myndigheten och kan minska villigheten att anmäla brott.

Skyldigheten att biträda JO i en utredning

Slutligen kan jag konstatera att min granskning har påverkats av brister i utredningen. Det har inte klarlagts när BB tog emot AA:s anmälan. Polismyndigheten har inte heller lämnat några närmare upplysningar om varför det dröjde så länge innan AA:s anmälan slutligen upprättades. Jag ställer mig frågande till att Polismyndigheten inte utrett dessa omständigheter närmare.

I sitt yttrande till JO har Polismyndigheten uppgett att BB hade fått tillfälle att yttra sig men valt att avstå. Detta ger mig anledning att erinra om skyldigheten i 13 kap. 6 § regeringsformen för domstolar och förvaltningsmyndigheter samt anställda hos staten eller kommuner att lämna de upplysningar och yttranden som en ombudsman begär. 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. (Se vidare mitt beslut den 10 juni 2024, dnr 5614-2023.)

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Johanna Nilsson. I beredningen deltog även byråchefen Nils Västberg.

JO:s granskning av åklagarens hantering av den s.k. swishlistan i Sundsvall

(Dnr 8057-2023)

Beslutet i korthet: Åklagaren hade i förundersökningsprotokollet i ett mål om narkotikabrottslighet tagit in en lista med swishbetalningar till den misstänkte. Listan – som har kallats swishlistan – innehöll både för- och efternamn på betalningsavsändarna och dessa kunde uppfattas som möjliga köpare av narkotika. Listan fick stor spridning och uppmärksamhet och det restes frågor i medierna och hos allmänheten om åklagarens handläggning var godtagbar. JO tog därför ett initiativ för att granska åklagarens hantering av uppgifterna.

JO framhåller i beslutet att det avgörande för om en uppgift ska ingå i ett förundersökningsprotokoll är om den är av betydelse för utredningen. Det är en bedömningsfråga där det finns utrymme för olika slutsatser. Åklagaren

har i utredningen hos JO förklarat att han bedömde att namnen på listan inte kunde uteslutas då det skulle ha gjort det omöjligt för den misstänkte att försvara sig.

Utredningen är inte tillräcklig för att JO ska kunna göra några uttalanden om den misstänktes rätt att kunna försvara sig motiverade att både för- och efternamn på betalningsavsändarna fanns med eller om avsändarna hade kunnat framgå på ett sätt som gjorde det svårare att identifiera dem. JO konstaterar att det i övrigt inte kommit fram några hinder mot att ta med namnuppgifterna. Sammanfattningsvis ger JO:s granskning inte underlag för slutsatsen att åklagarens hantering av swishlistan inte var godtagbar och något skäl att föra fram kritik finns därför inte.

JO betonar dock vikten av att en åklagare alltid noga överväger om integritetskänsliga uppgifter om tredje man verkligen behöver tas med i ett förundersökningsprotokoll och, om så är fallet, hur integritetsintrånget kan göras så litet som möjligt.

Bakgrund och initiativet

I slutet av sommaren 2023 kom flera klagomål mot Åklagarmyndigheten in till JO. Genom klagomålen och handlingar som hämtades in från Åklagarmyndigheten kom det fram att en åklagare i ett mål om narkotikabrottslighet hade tagit in en lista över swishbetalningar till den misstänkte i förundersökningsprotokollet. Listan – som har kallats swishlistan – innehöll både för- och efternamn på betalningsavsändarna och dessa kunde uppfattas som möjliga köpare av narkotika. Listan fick stor spridning och uppmärksamhet och det restes frågor i medierna och hos allmänheten om åklagarens handläggning var godtagbar.

Jag beslutade därför att i ett särskilt initiativärende granska de rättsliga frågor som aktualiserades med anledning av åklagarens hantering av uppgifterna i listan.

Utredning

JO uppmanade Åklagarmyndigheten att yttra sig. Yttrandet skulle innehålla bl.a. en redogörelse för de överväganden som gjordes inför att betalningsavsändarnas namn togs med i förundersökningsprotokollet.

Åklagarmyndigheten (numera riksåklagaren AA) yttrade sig till JO den 30 januari 2024 efter att upplysningar lämnats av berörda befattningshavare.

Av Åklagarmyndighetens yttrande och utredningen i övrigt framgår i huvudsak följande. Den misstänkte benämns här BB.

Kammaråklagaren CC vid Åklagarkammaren i Sundsvall ledde en omfattande förundersökning om bl.a. narkotikabrottslighet med flera misstänkta personer. BB var misstänkt för grovt narkotikabrott. BB överlämnades från brittiska myndigheter i början av augusti 2023, vilket var efter att åtalet mot övriga misstänkta hade väckts. En stämningsansökan mot BB fick upprättas under tidspress. Enligt åtalet hade BB olovligen i överlåtelsesyfte förvärvat närmare 700 gram kokain.

Till stöd för åtalet mot BB åberopade åklagaren som bevisning bl.a. en finansiell utredning. Den åberopades för att bevisa ”att BB, som har stora utgifter samtidigt som han saknar legala inkomster, har inkomster relaterat till narkotikaförsäljning”. En del av underlaget till den finansiella utredningen utgjordes av en sammanställning av swishbetalningar till BB:s bankkonto, den s.k. swishlistan. För varje transaktion på listan framgick belopp, datum och tidpunkt, betalningsavsändarnas för- och efternamn samt telefonnummer. Telefonnumren till avsändarna hade maskerats av åklagaren. Listan ingick i ett kompletterande förundersökningsprotokoll som lämnades in till tingsrätten dagen efter att åtal mot BB väckts men den åberopades i det läget inte som bevisning.

Åklagaren åberopade swishlistan som bevisning i en bevisuppgift som lämnades in till tingsrätten i början av september. Den åberopades som bevisning ”angående mängden swishtransaktioner i förhållande till BB:s ekonomi för övrigt”.

CC har uppgett att anledningen till att bevisuppgiften med swishlistan dröjde var att den åtalspunkt där listan ingick behandlades cirka fyra veckor efter huvudförhandlingens början. Det var först då han hade tid att fokusera på denna åtalspunkt och inventera bevisningen.

CC lämnade därutöver bl.a. följande uppgifter i anledning av JO:s utredning.

I sin inställning till misstanken anförde [BB] under förundersökningen att han förnekade brott. [— —]

Brottsutredningen visade att [BB] i princip saknade legala inkomster. Samtidigt mottog [BB] stora summor pengar via swish från privatpersoner. Under år 2021 mottog [BB] drygt 300 000 kr, under 2022 mottog [BB] knappt 1 600 000 kr. I [BB:s] telefon fann polisen tecken på att [BB] ägnade sig åt narkotikaförsäljning. Det var framförallt vissa meddelanden som uppenbart handlade om att privatpersoner beställde narkotika från [BB]. Köparna uppmanades att betala narkotikan via swish och i meddelandefältet uppge något legalt syfte, t.ex. casino. I några fall gick det att koppla meddelandena med narkotikabeställningar till swishbetalningar.

Utifrån den stora mängd kokain som tagits i beslag av [BB] i kombination med resultatet av den ekonomiska utredningen, var bedömningen att en stor del av [BB:s] intäkter i form av swishbetalningar härrörde från narkotikaförsäljning.

För att bevisa att [BB:s] befattning med kokainet ... var ett led i en omfattande narkotikaförsäljning som [BB] ägnat sig åt och att anskaffandet av den stora mängden kokain varit i överlåtelsesyfte bedömdes listan med swishbetalningar vara helt avgörande.

I den här typen av ärenden sker bevisningen ofta med hjälp av listor på inbetalningar och så kallade skuldlister, där namn inte maskeras. Åtgärden att inte maskera namn på swishlistan kan i detta sammanhang naturligtvis upplevas integritetskränkande för de som förekommer på listan. En maskering skulle dock omöjliggöra för den tilltalade att fullt ut försvara sig mot anklagelsen, t.ex. ”den där betalningen ... handlade om att vi delade på en nota”. Den rimliga avvägningen bedömdes vara att namnen därför måste vara kvar, men att telefonnumren maskerades, så att identifieringen av personerna bakom namnen försvårades.

Under hösten kom den så kallade swishlistan därefter att orsaka stor uppmärksamhet i Sundsvall. Listan hade lämnats ut av Sundsvalls tingsrätt, som inte maskerat listan ytterligare. Därefter följde publiceringar som handlade om swishlistan och som skedde på ett sätt så att allmänhetens tolkning var att alla som fanns med på listan hade köpt narkotika. Min uppfattning är att det enbart utifrån inbetalningarna inte går att peka ut enstaka

personer/namn på listan som narkotikaköpare. På listan kan så klart även finnas legala transaktioner som gäller annat än narkotika.

Under förhandlingen erkände [BB] gärningen, vilket ledde till att swishlistan inte fick den stora betydelse som undertecknad hade räknat med.

Åklagarmyndigheten redovisade följande bedömning.

Inledningsvis kan jag konstatera att det är åklagaren som i egenskap av förundersökningsledare har haft det yttersta ansvaret för innehållet i förundersökningsprotokollet. Det avgörande för om en uppgift ska tas med i ett förundersökningsprotokoll är om den är av betydelse för utredningen. När uppgiften är av betydelse för utredningen finns det inget rättsligt utrymme att avstå från att ta in den i protokollet, oavsett om den omfattas av sekretess eller inte (jfr. JO:s beslut den 10 maj 2017, dnr 7381-2015). Det framgår av åklagarens upplysningar att swishlistan åberopades som bevisning eftersom den gav stöd till gärningspåståendet i åtalet mot [BB]. Jag har ingen anledning att ifrågasätta den bedömningen. Under sådana förhållanden har det inte funnits något rättsligt utrymme för åklagaren att avstå från att ta med swishlistan i förundersökningsprotokollet. I samband med att åtalet mot [BB] väcktes var åklagaren enligt 45 kap. 7 § RB [*rättegångsbalken, JO:s anm.*] skyldig att ge in förundersökningsprotokollet till tingsrätten. När förundersökningsprotokollet gavs in till tingsrätten upphörde eventuell sekretess enligt 35 kap. 1 § första stycket 1 OSL [*offentlighets- och sekretesslagen, JO:s anm.*] avseende uppgifterna i swishlistan att gälla, då det enligt min mening inte var uppenbart att uppgifterna saknade betydelse i målet. Jag anser inte heller att sekretessbestämmelsen i 21 kap. 1 § första stycket OSL varit tillämplig på uppgifterna.

Sedan swishlistan getts in till tingsrätten har den fått stor spridning och medial uppmärksamhet. Personer med namn som överensstämmer med inbetalare i swishlistan har i olika sammanhang framställts som potentiella narkotikaköpare. Trots att personerna vid den tidpunkt då swishlistan gavs in till tingsrätten inte var formellt misstänkta för brott så kan uppgifterna i sitt sammanhang ändå anses utgöra integritetskänsliga uppgifter. Publicering eller spridning av sådana uppgifter som inte har samband med brottsutredningen kan utgöra en kränkning av artikel 8 i Europakonventionen. I den delen vill jag anföra följande. Utgångspunkten är att åklagaren har ett ansvar för att integritetskänsliga uppgifter som saknar betydelse för målet, oavsett om sekretess gäller för uppgifterna eller ej, inte förs in i förundersökningsprotokollet. Innehåller protokollet sådana uppgifter är åklagaren skyldig att vidta relevanta åtgärder för att undvika att uppgifterna sprids (jfr. JO:s beslut 2016/17 s. 439 och 2017/18 s. 286). En sådan åtgärd kan exempelvis vara att maskera uppgifterna i förundersökningsprotokollet. Åklagaren har maskerat avsändarnas telefonnummer. Frågan är om det funnits anledning för åklagaren att även maskera inbetalarnas namn. Jag kan konstatera att om åklagaren hade maskerat inbetalarnas namn hade åklagaren varit förhindrad att visa på transaktionernas härkomst samt att det varit fråga om ett stort antal individer som gjort inbetalningar till [BB]. En maskering hade vidare försvårat för [BB] att invända mot åklagarens påstående om att inbetalningarna utgjorde ersättning för narkotika.

Jag ifrågasätter inte att den spridning som uppgifterna har fått hos allmänheten kan ha inneburit men för personerna på listan, men med hänsyn till uppgifternas betydelse för åtalet och den misstänktes möjlighet att försvara sig har det inte funnits något rättsligt utrymme för åklagaren att maskera dem ytterligare i förundersökningsprotokollet. Någon överträdelse av artikel 8 i Europakonventionen kan sammanfattningsvis inte anses ha ägt rum.

Jag kan avslutningsvis konstatera att swishlistan till viss del består av personuppgifter. Sådana uppgifter får behandlas om det är nödvändigt för

att utreda eller lagföra brott. Mot bakgrund av vad som anförts ovan om swishlistans betydelse för utredningen och åtalet mot [BB] kan åklagarens hantering av uppgifterna inte heller från det perspektivet anses vara felaktig.

Sammantaget har inget framkommit som talar för att åklagaren hanterat swishlistan felaktigt vid handläggningen av ärendet.

I ett beslut den 26 juni 2024 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Allmänna utgångspunkter för en förundersökning och för bevisföringen

En förundersökning ska bedrivas objektivt. Vid förundersökningen ska undersökningsledaren och den som biträder honom eller henne söka efter, ta till vara och beakta omständigheter och bevis som talar såväl till den misstänktes fördel som till hans eller hennes nackdel. (Se 23 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken, RB.)

Vid sidan av den nu beskrivna objektivitetsprincipen gäller hänsynsprincipen, som kommer till uttryck i 23 kap. 4 § andra stycket RB. Enligt bestämmelsen ska en förundersökning bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för misstanke eller drabbas av kostnad eller olägenhet. Principen ska tillämpas i förhållande till såväl misstänkta som andra personer som berörs av en förundersökning.

Undersökningsledaren har ansvar för förundersökningen i dess helhet. Han eller hon ska bl.a. se till att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara. (Se 1 a § andra stycket förundersökningskungörelsen, FUK.)

I svensk rätt tillämpas fri bevisprövning. Parterna är i regel fria att lägga fram vilken bevisning som helst (principen om fri bevisföring) och domstolen är fri att avgöra vilket bevisvärde ett visst bevis har för utgången i målet (principen om fri bevisvärdering). I stämningsansökan till domstolen ska åklagaren uppge bl.a. de bevis som åberopas och vad som ska styrkas med varje bevis (se 45 kap. 4 § första stycket 4 RB). I samband med att åtal väcks ska åklagaren till domstolen lämna in bl.a. förundersökningsprotokollet och de skriftliga handlingar som åberopas som bevis. Material som inte rör åtalet bör inte lämnas in till domstolen. (Se 45 kap. 7 § RB.)

Innehållet i ett förundersökningsprotokoll

Vid en förundersökning ska det föras protokoll över det som har förekommit som är av betydelse för utredningen (se 23 kap. 21 § första stycket RB). Förundersökningsprotokollets huvudsakliga betydelse är att ge åklagaren underlag för bedömningen av åtalsfrågan och att förbereda målet inför huvudförhandling i domstol. Utredningsåtgärder, beslut och material som upprättas eller hämtas in under en förundersökning ska dokumenteras löpande. Med begreppet förundersökningsprotokoll avses normalt inte all denna löpande dokumentation. I stället brukar man avse den sammanställning av utredningen som görs i slutet av en förundersökning. Det förundersökningsmaterial som undersökningsledaren bedömer inte ska ingå i förundersökningsprotokollet utgör s.k. sidomaterial.

Förundersökningsprotokollet ska ge en trogen bild av vad som förekommit vid förundersökningen av betydelse för målet (se 22 § FUK). Bedömningen av vad som ska ingå i protokollet är av central betydelse för den grundläggande rätten till en rättvis rättegång, som slås fast i bl.a. 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen och i artikel 6 i Europakonventionen. I rätten till en rättvis rättegång ligger bl.a. att var och en som blivit anklagad för brott ska ha möjlighet att förbereda sitt försvar (se artikel 6.3 b i konventionen).

Utmärkande för en rättvis rättegång är att parterna är likställda i processen och att förfarandet inte ska gynna polisen och åklagaren framför försvaret. Principen om parternas likställdhet har ett nära samband med principen om ett kontradiktoriskt förfarande. Ett kontradiktoriskt förfarande innebär att parterna ska ha kännedom om allt material i en process, få tillfälle att framföra sina synpunkter på detta material samt ha lika goda möjligheter att åberopa bevisning och föra sin talan i processen. (Se Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 6 uppl. 2023, s. 310.)

Avgörande för om en uppgift ska ingå i förundersökningsprotokollet är om den är av betydelse för utredningen. Om den är det finns det inget rättsligt utrymme att avstå från att ta in den i protokollet, även om den skulle omfattas av sekretess (se t.ex. JO 2017/18 s. 296, dnr 7381-2015). Rätten för den misstänkte att, när förundersökningen är färdig, ta del av de omständigheter som har betydelse för åtalet mot honom eller henne är ovillkorlig (se t.ex. prop. 2016/17:68 s. 71).

Vid bedömningen av vilka uppgifter som ska tas med i förundersökningsprotokollet måste undersökningsledaren iaktta strikt objektivitet. Såväl sådant som är till fördel som sådant som är till nackdel för den misstänkte ska redovisas i förundersökningsprotokollet. Det som är betydelselöst för utredningen ska dock inte tas med. Samtidigt är det viktigt att uppgifter som ur försvarets synvinkel framstår som betydelsefulla inte väljs bort. (Se prop. 1994/95:23 s. 83 och prop. 2015/16:68 s. 31 f. samt t.ex. JO 1964 s. 212, JO 2007/08 s. 87, särskilt s. 96 f. och s. 134, dnr 2181-2005, JO 2013/14 s. 106, dnr 2959-2011, JO 2017/18 s. 296 och JO:s beslut den 22 januari 2024, dnr 7035-2022.)

Huvudregeln är alltså att det som har förekommit under en brottsutredning som lett till åtal ska redovisas för domstolen och parterna. När åklagaren överväger att inte redovisa dokumentation från förundersökningen i protokollet bör han eller hon ha i åtanke att såväl rätten som motparten kan göra en annan bedömning av vad som är av betydelse för saken. Sådant som belyser invändningar som den tilltalade sannolikt kommer att göra, liksom annat som kan aktualiseras i målet, ska inte uteslutas. (Se JO 2012/13 s. 126, dnr 2773-2010, med däri angivna hänvisningar.)

Sekretess för uppgifter i ett förundersökningsprotokoll

Av 35 kap. 1 § första stycket 1 offentlighets- och sekretesslagen (OSL) framgår att sekretess gäller för en uppgift i en förundersökning om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller

men. Bestämmelsen är utformad med ett s.k. omvänt skaderekvisit, vilket innebär att utgångspunkten är att sekretess gäller för uppgiften.

Om åtal väcks blir läget i sekreteshänseende ett annat. Enligt 35 kap. 7 § OSL upphör nämligen oftast sekretess för en uppgift att gälla om den lämnas till domstol med anledning av ett åtal. Sekretessen kan dock i vissa fall bestå trots åtal, bl.a. om sekretess för uppgiften enligt särskilda bestämmelser ska gälla hos domstolen eller om uppgiften uppenbarligen saknar betydelse i målet (se punkterna 1 och 2).

Enskildas rätt till skydd för sitt privatliv

I artikel 8 i Europakonventionen föreskrivs i punkt 1 att var och en har rätt till respekt för bl.a. sitt privatliv. Detta omfattar en rätt till skydd för en persons rykte, alltså en rätt till skydd mot förtal eller nedsättande uppgifter. Skyddet gäller också den personliga integriteten. (Se Danelius, a.a. s. 456 f.)

En kränkning av artikel 8 förutsätter att det är fråga om ett angrepp av visst allvar och på ett sätt som har effekt på den enskildes privatliv (se Mikolajová mot Slovakien, no. 4479/03, dom den 18 januari 2011, § 55).

Det kan finnas starka motstående intressen till den enskildes rätt enligt artikel 8, t.ex. behovet av att använda ett visst material i en brottsutredning. Europakonventionen kräver att en rimlig avvägning görs av de motstående intressena. (Se Danelius, a.a. s. 456 f.)

En undersökningsledare har ett ansvar att vidta relevanta åtgärder för att undvika att integritetskänsliga uppgifter sprids när detta inte är nödvändigt (se t.ex. JO 2016/17 s. 387, dnr 1136-2015, JO 2016/17 s. 439, dnr 6673-2014, och JO 2017/18 s. 286, dnr 741-2016).

Behandling av personuppgifter

Brottsbekämpande myndigheter ska följa brottsdatalagen vid behandling av personuppgifter som sker inom ramen för den brottsbekämpande verksamheten.

För Åklagarmyndigheten gäller att personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att myndigheten ska kunna bl.a. utreda eller lagföra brott (se 2 kap. 1 § brottsdatalagen och 2 kap. 1 § lagen om åklagarväsendets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område).

Bedömning

Den s.k. swishlistan fick stor uppmärksamhet efter att åklagaren lämnat in den till tingsrätten i samband med att åtal väcktes. Betalningsavsändarnas telefonnummer hade uteslutits ur listan av åklagaren men deras namn fanns kvar och dessa bedömdes av tingsrätten inte omfattas av sekretess.

Syftet med initiativet är som nämnts att belysa frågor som uppkommit när det gäller åklagarens hantering av uppgifterna i listan med swishbetalningar. Tingsrättens handläggning har inte omfattats av granskningen.

Inledningsvis vill jag säga att jag har förståelse för om personerna på listan upplevt det som obehagligt och som ett intrång i deras personliga integritet att

de förekom i ett mål om allvarlig brottslighet och på ett sätt som medförde att de kunde uppfattas som möjliga narkotikaköpare.

Mot bakgrund bl.a. av det krav på hänsynstagande mot enskilda som gäller i en förundersökning har undersökningsledaren ett ansvar att se till att integritetskänsliga uppgifter inte sprids i onödan. Jag vill därför betona vikten av att en åklagare alltid noga överväger om integritetskänsliga uppgifter om tredje man verkligen behöver tas med i ett förundersökningsprotokoll och, om så är fallet, hur integritetsintrånget kan göras så litet som möjligt. Med detta sagt gör jag följande bedömning av omständigheterna i ärendet.

Principen om den fria bevisföringen ger en åklagare stor frihet att avgöra vilken bevisning som ska läggas fram. Jag har ingen synpunkt på att listan med swishbetalningar åberopades som bevisning av åklagaren. Under sådana förhållanden var åklagaren skyldig att lämna in den till domstolen.

Av utredningen framgår dock att listan med swishbetalningar åberopades som bevisning först en tid efter att den lämnats in till tingsrätten. Åklagaren har förklarat detta med att han på grund av tidspress inte haft möjlighet att fullt ut gå igenom bevisningen mot BB när åtalet väcktes. Han har även uppgett att han bedömde att listan hade en avgörande betydelse för åtalet mot BB.

Jag ifrågasätter inte att listan med swishbetalningar som sådan var av betydelse för utredningen. Som framgått av den rättsliga regleringen fanns då inte något rättsligt utrymme för åklagaren att avstå från att ta in listan i förundersökningsprotokollet, oavsett om den åberopades som bevisning.

Det förhållandet att listan med swishbetalningar lämnades in till tingsrätten var således inte i strid med någon bestämmelse om förundersökning och åtal. Detta innebär emellertid inte nödvändigtvis att det var godtagbart att inte utesluta ytterligare uppgifter ur listan. Jag tänker då framför allt på om betalningsavsändarnas för- och efternamn behövde vara med.

Avgörande för om en uppgift ska tas in i ett förundersökningsprotokoll är som nämnts om den är av betydelse för utredningen. Det rör sig alltså om en bedömningsfråga där det finns utrymme för olika slutsatser. Åklagaren har i utredningen hos JO förklarat att han bedömde att namnen inte kunde uteslutas eftersom det skulle ha gjort det omöjligt för BB att fullt ut försvara sig mot åtalet och äventyrat BB:s rätt till en rättvis rättegång.

Det kan i vissa lägen vara svårt för åklagaren att bedöma vilka uppgifter som har betydelse för den misstänktes försvar. Om åklagaren i det enskilda fallet bedömer det som lämpligt ser jag inga rättsliga hinder mot att han eller hon med den misstänktes försvarare tar upp frågan om huruvida vissa specifika uppgifter kan uteslutas. På så sätt får åklagaren ett bättre underlag för sin bedömning och det kan undvikas att integritetskänsliga uppgifter om tredje man sprids i onödan.

I det här fallet har det inte förts fram att åklagaren tog upp frågan med BB:s försvarare om namnen på betalningsavsändarna kunde uteslutas, helt eller delvis. Utredningen hos JO är inte tillräcklig för att jag ska kunna uttala mig om BB:s rätt att kunna försvara sig mot anklagelsen motiverade att både för- och efternamn på betalningsavsändarna fanns med när listan lämnades in till tingsrätten eller om avsändarna hade kunnat framgå på ett sätt som gjorde det

svårare att identifiera dem. Jag noterar i sammanhanget att BB förnekade brott när åtalet mot honom väcktes.

När det gäller omständigheterna i övrigt kan jag inte se att det kommit fram något som jag bedömer har utgjort hinder mot att ta med namnuppgifterna i förundersökningsprotokollet. Jag har då beaktat bl.a. de hänsyn som ska tas enligt artikel 8 i Europakonventionen och enligt personuppgiftsregleringen.

Sammanfattningsvis ger min granskning inte underlag för slutsatsen att åklagarens hantering av den s.k. swishlistan inte var godtagbar. Något skäl att föra fram kritik finns därför inte. Jag vill dock på nytt betona vikten av att undersökningsledaren noga överväger vilka uppgifter som behöver tas in i förundersökningsprotokollet så att integritetskänsliga uppgifter inte sprids i onödan.

Ärendet föredrogs av seniora rättssakkunniga Lovisa Johansson. I beredningen deltog även byråchefen Nils Västberg.

Uttalanden om Tullverkets rättsliga möjligheter att vidta vissa tvångsåtgärder i samband med en kontroll vid den inre gränsen

(Dnr 1666-2024)

Beslutet i korthet: Vid en inspektion av Tullverket besöktes Lernacken vid Öresundsbron. Platsen är kontrollstation vid den inre gränsen, dvs. gränsen till en annan EU-medlemsstat. Det kom fram att föraren och eventuella passagerare i ett fordon som ska kontrolleras rutinmässigt skyddsvisiteras, att de under kontrollen hålls kvar i rum jämförbara med en arrestcell och att deras tillhörigheter, t.ex. mobiltelefoner, tillfälligt omhändertas.

I detta initiativärende har JO utrett om Tullverket har de rättsliga befogenheter som krävs för att vidta sådana tvångsåtgärder i kontrollverksamheten vid den inre gränsen. JO:s slutsats är att så inte är fallet.

JO framhåller att Tullverket måste se över hur kontrollerna genomförs och säkerställa att de åtgärder som vidtas är lagenliga. Det finns enligt JO anledning att skicka en kopia av beslutet till regeringen för kännedom.

Initiativet

I oktober 2023 genomförde JO två inspektioner av Tullverket (JO:s ärenden med dnr 7626-2023 respektive O 22-2023). Inom ramen för en av inspektionerna besöktes kontrollplats Lernacken vid Öresundsbron. Vid rundvandringen i Tullverkets lokaler och i samtal med personal som beskrev hur det går till när ett fordon kontrolleras kom det fram bl.a. följande (O 22-2023).

Fordonet dirigeras först till en parkeringsplats utanför Tullverkets lokaler. Föraren och eventuella passagerare ombeds att gå ut ur fordonet. Av säkerhetsskäl genomför tullkontrollanterna regelmässigt en skyddsvisitation av resenärerna för att leta efter vapen eller andra farliga föremål.

Om fordonet ska kontrolleras närmare körs det in i Tullverkets lokaler. Föraren och eventuella passagerare placeras vanligtvis i varsitt förvaringsrum i en korridor en bit bort från garaget. Där får de vänta tills kontrollen av fordonet är klar, vilket kan ta upp till två timmar. Innan resenären

placeras i rummet måste han eller hon lämna ifrån sig bl.a. innehållet i fickorna, inklusive mobiltelefon. Dörren till rummet är inte låst men larmad. Detta ska den som placeras i rummet informeras om. I samtal med personal kom det dock fram olika uppgifter om huruvida det lämnas information om att dörren är olåst. I rummen finns ingen signalanordning för att påkalla tullpersonalens uppmärksamhet. För att komma i kontakt med personalen kan den som befinner sig i rummet knacka på dörren. Personen kan också öppna dörren, vilket leder till att det ljuder ett larm.

Tullkontrollanterna informerar vanligtvis inte en resenär om att det finns en möjlighet att närvara vid kontrollen av fordonet. Det skulle kunna försvåra och försena undersökningen. Om en resenär inte vill stanna kvar i Tullverkets lokaler under tiden ett fordon undersöks kan det läggas till grund för ett beslut om att hålla kvar personen för kroppsvisitation eller förhör.

Syftet med detta initiativärende, som inleddes i februari 2024, är att utreda de rättsliga förutsättningarna för Tullverket att i samband med en kontroll vid den inre gränsen, dvs. vid gränsen till en annan EU-medlemsstat, rutinemässigt skyddsvisitera förare och eventuella passagerare, hålla kvar dem under kontrollen samt tillfälligt omhänderta deras tillhörigheter.

Tullverkets befogenheter i kontrollverksamheten vid den inre gränsen regleras från och med den 7 november 2024 i den nya tullbefogenhetslagen, i stället för som tidigare i inregränslagen. Vid sidan av en ny möjlighet till skyddsvisitation, har någon saklig förändring inte skett. Jag har valt att i min granskning göra bedömningen av Tullverkets åtgärder utifrån lagstiftningen som den ser ut nu.

Utredning

Inriktningen av JO:s utredning

JO uppmanade Tullverket att yttra sig över JO:s iakttagelser vid inspektionen. Tullverket skulle också redovisa sin bedömning av de rättsliga förutsättningarna att använda åtgärderna i samband med en kontroll vid den inre gränsen. Avseende åtgärden att hålla kvar en person skulle Tullverket särskilt beröra dels den tid en person kan hållas kvar, dels hur den kvarhållne placeras.

Tullverkets yttranden

Tullverket yttrade sig till JO i bl.a. augusti 2024 (då genom generaltulldirektören AA).

Skyddsvisitationer

Tullverket uppgav bl.a. följande.

... Tullverket [har] under lång tid påtalat de risker som föreligger vid vissa kontroller som myndigheten utför och menar att tulltjänstemäns rätt till en trygg arbetsmiljö är av största vikt. [– –] Kontrollerna vid inre gräns är inriktade på restriktionsvaror för att skydda Sverige mot farliga och förbjudna varor såsom skjutvapen, narkotika och explosiva varor och Tullverket tar ofta dessa varor i beslag i samband med tullkontroller. Tullverket välkomnar därför att det i november 2024 införs en rätt för tulltjänstemän att under vissa förutsättningar skyddsvisitera i samband med tullkontroll.

Tulltjänstemän har inte, och kommer inte heller att få, befogenheter att rutinmässigt genomföra skyddsvisitationer av säkerhetsskäl av resenärer för att leta efter vapen eller andra farliga föremål. Kroppsvisitationer för att söka efter föremål som kan tas i beslag görs inte heller regelmässigt vid Tullverkets kontroller. Däremot förekommer åtgärden oftare vid vissa kontrollplatser där risken för att resenärer bär med sig otillåtna föremål är större, som t.ex. vid Öresundsbron.

Av JO:s inspektionsprotokoll framgår inte hur ofta tulltjänstemän kroppsvisiterar resenärer, mer än att det uppges ske regelmässigt. Tullverket anser att det är korrekt uppfattat att kroppsvisitationer för att söka efter föremål som tas i beslag sker regelbundet vid tullkontroller, däremot inte rutinmässigt. Tullverket ifrågasätter inte heller tulltjänstemännens uppfattning om att de kan känna sig tryggare med att fortsätta kontrollen om resenärer som kan upplevas hotfulla först visiterats.

Kvarhållande av personer som tagits ut för en kontroll

Tullverket uppgav bl.a. följande.

En grundläggande förutsättning för att tulltjänstemän ska kunna genomföra en fysisk undersökning av exempelvis ett fordon eller av gods som medförs av en resande, är att fordonet eller personen i fråga, om det behövs, kan hejdas och kvarhållas till dess undersökningen har genomförts. Befogenheten att hejda transportmedel och personer har därför stor betydelse i tullarbetet.

Förare eller passagerare har ingen lagstadgad rätt att närvara vid kontroll av t.ex. ett transportmedel som genomförs med stöd av 7 § inregränslagen [numera 4 kap. 4 § tullbefogenhetslagen, JO:s anm.]. [---]

Tullverkets olika kontrollplatser har skiftande förutsättningar för personer att närvara vid kontroller. Resenärer som kommer resande till fots och passerar ett tullfilter på en flygplats eller vid en färja närvarar i princip alltid vid tullkontroll av deras bagage eftersom en sådan kontroll normalt sett inte tar någon längre tid. När det gäller kontroller av resenärer som passerar Öresundsbron finns det av olika skäl inte samma förutsättningar att låta personer vars fordon ska kontrolleras att närvara vid kontrollen. Detta beror bland annat på kontrollhallarnas utformning, att kontrollerna oftast tar längre tid och att de beslag som påträffas kan vara av betydande omfattning. Av dessa anledningar anvisas resenärerna till rum där de kan uppehålla sig under den tid kontrollen av fordonet tar. På flera kontrollplatser där fordon kontrolleras finns väntrum i anslutning till kontrollhallen med fönster ut mot kontrollhallen, men även andra rum, såsom kroppsvisitationsrum, används som väntrum för resenärer. Det finns ingen rätt för tulltjänstemän att låsa in personer som stannar kvar vid en tullkontroll. Resenärerna ska tydligt informeras om att dörrarna inte är låsta när de ombeds vänta i rummen, både muntligen och genom skriftlig information som ska finnas uppsatt på platsen.

Att rummen är larmade är en säkerhetsåtgärd för tulltjänstemännen. Detta på grund av att de inte ska bli överraskade av att en person rör sig i kontrolllokalerna. [...]

När det gäller tiden det tar att utföra en tullkontroll skiljer sig detta åt beroende på vad som ska kontrolleras. En fullpackad skåpbil eller en hel container på en lastbil tar av förklarliga skäl längre tid att kontrollera än en väska. I vissa fall behöver fordon demonteras och utrymmen som normalt inte är tillgängliga kontrolleras. Ibland behöver sakkunniga kollegor eller experter på andra myndigheter kontaktas för att avgöra om en viss vara får föras in i landet eller inte. Tulltjänstemännen gör vid alla kontroller en bedömning av hur mycket tid som är proportionerligt att lägga på en viss

kontroll. Denna tid varierar, bland annat beroende på vad som framkommer vid den fysiska kontrollen i kombination med samtal med resenärerna, annan information och eventuella underrättelser. Det är därför svårt att bedöma hur lång tid en enskild kontroll tar, det kan variera mycket från fall till fall. Det är inte ovanligt att en kontroll av ett större fordon tar 1–2 timmar.

Tullverket har i vissa fall framhållit att resenärer när som helst kunnat lämna kontrollplatsen under en pågående kontroll men om en person ger uttryck för att denne inte avser att stanna kvar under den tid som tullkontrollen tar kan det i många fall uppfattas som att personen vill försvåra kontrollen. Det faktum att någon försöker undandra sig kontroll vid inresa i landet kan, beroende på omständigheterna, utgöra en grund för misstanke, åtminstone i direkt anslutning till en gränskontroll.

Under förutsättning att behovs- och proportionalitetsprinciperna beaktas och att övriga villkor i 5 § inregränslagen [*numera 4 kap. 2 och 3 §§ tullbefogenhetslagen, JO:s anm.*] är uppfyllda menar Tullverket att den rätt en tulltjänsteman har att uppmana någon att stanna bör kunna anses gälla till dess kontrollen är avslutad, bland annat mot bakgrund av att den som är skyldig att stanna även ska lämna de uppgifter och handlingar som behövs för kontrollen. Detta är en av anledningarna till att resenärer vars fordon kontrolleras i många fall stannar kvar under hela kontrollen, för att svara på frågor och visa upp dokument som krävs för att bedöma om varor som transporteras med fordonet ska tas i beslag eller inte. Det kan också vara så att personen sedermera blir misstänkt för brott och behöver kvarstanna för till exempel förhör, beroende på vad kontrollen resulterar i.

Det kan även tilläggas att Tullverket i sin brottsbekämpande verksamhet har befogenhet att i vissa fall ta en person i förvar, dvs. låsa in personen tillfälligt. [...] En person som är uttagen för tullkontroll och sedermera misstänkt för brott kan därmed i vissa fall tillfälligt behöva låsas in i väntan på förhör.

Sammanfattningsvis finns det alltså viss rätt för Tullverket att stanna och kvarhålla personer vid en kontroll, men kvarhållandet måste vägas mot vem som kontrolleras och syftet med kontrollen så att proportionalitetsprincipen beaktas.

Tillfälligt omhändertagande av egendom som tillhör den kontrollerade

Tullverket uppgav bl.a. följande.

Tulltjänstemän har ingen lagstadgad rätt att generellt omhänderta mobiltelefoner och andra personliga tillhörigheter från en resenär under tiden som en tullkontroll pågår. Detta medför naturligtvis risker, såsom att en narkotikakurir kommunicerar med sina medresenärer, informerar sina uppdragstagare om kontrollen, undanröjer bevis eller förbereder eventuella angrepp på Tullverkets personal. Telefonerna kan även användas för att dokumentera Tullverkets arbetsmetoder och omintetgöra möjligheterna att genomföra kontrollerade leveranser.

Däremot har tulltjänstemän rätt att efter tillsägelse tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning från den som ska höras. Om personen trots tillsägelse inte lämnar ifrån sig den kan tjänstemannen besluta om kroppsvisitation för att söka efter sådan egendom. Befogenheterna gäller även vid en primärutredning, dvs. utredningsåtgärder som vidtas innan en förundersökning har hunnit inledas.

[...] Enligt Tullverkets mening finns det inget som hindrar att en tulltjänsteman i vissa fall uppmanar en resenär att frivilligt lämna ifrån sig [sin mobiltelefon] under en tullkontroll. Detta skulle dock å ena sidan kunna uppfattas som ett krav från tjänstemannen gentemot resenären, å andra sidan skulle det vara enkelt att motsätta sig uppmaningen och riskerna som nämns ovan skulle därmed inte gå att undvika. Enligt Tullverket vore det

rimligt om en tulltjänsteman i vissa situationer hade möjlighet att tillfälligt omhänderta en mobiltelefon även under en tullkontroll. En sådan åtgärd fordrar dock lagstöd.

I ett beslut den 11 december 2024 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Kontrollverksamheten vid den inre gränsen

Tullverkets kontrollverksamhet vid den inre gränsen är begränsad till vissa särskilt angivna s.k. restriktionsvaror, bl.a. narkotika, vapen och explosiva varor (se 4 kap. 1 § tullbefogenhetslagen och 2 § inregränslagen).

En tulltjänsteman får vid en kontroll vid den inre gränsen undersöka bl.a. transportmedel och en resenärs bagage (se 4 kap. 4 § första stycket tullbefogenhetslagen). En tulltjänsteman får uppmana någon att stanna om det behövs för att möjliggöra en kontroll. Den som har fått en sådan uppmaning är skyldig att stanna. (Se 4 kap. 2 § tullbefogenhetslagen.)

För att genomföra en uppgift i kontrollverksamheten ska en tulltjänsteman ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Om tvång måste användas ska det ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att uppnå det avsedda resultatet. (Se 2 kap. 2 § tullbefogenhetslagen.)

I förarbetena till inregränslagen framhölls att det svenska medlemskapet i EU innebär en skyldighet att tillämpa unionens grundläggande principer om fri rörlighet för varor och personer. Kontroller vid den inre gränsen får behållas under förutsättning att de har sin grund i ett godtagbart samhällsintresse, t.ex. hänsynen till allmän ordning, allmän säkerhet och intresset att skydda människors och djurs liv och hälsa, och att detta samhällsintresse inte kan tillgodoses på något annat, neutralt sätt. Vidare ska kontrollen vara proportionerlig i förhållande till det hinder som den innebär för den fria rörligheten. (Se prop. 1995/96:166 s. 27.)

Kontroller vid den inre gränsen får inte utformas på ett sådant sätt att urvalet av vad och vem som kontrolleras sker slumpmässigt. Förbudet innebär att en kontroll inte får göras enbart på grundval av att en person passerar en gräns. Någon form av misstanke, även en mycket svag sådan, måste föreligga i det enskilda fallet. Misstanken kan vara grundad exempelvis på iakttagelser, underrättelser, tips eller riskprofiler. Förbudet mot slumpmässiga kontroller har sin grund i principerna om fria varurörelser inom EU. (Se prop. 1995/96:166 s. 56 f.)

Uttalandena återges i propositionen till tullbefogenhetslagen (se prop. 2023/24:132 s. 152 och 230 f.).

Kontrollverksamhet respektive brottsbekämpning

Utöver kontrollverksamheten ingår det i Tullverkets uppdrag att förebygga och motverka brottslighet i samband med in- och utförsel av varor. Tullverkets befogenheter även i brottsbekämpningen regleras framför allt i tullbefogenhetslagen. I lagen om straff för smuggling finns bestämmelser om bl.a. åtal, förverkande och straff för smuglingsbrott.

I förarbetena till tullbefogenhetslagen har förts fram att det ibland kan vara svårt att skilja på vad som utgör kontrollverksamhet respektive brottsbekämpande verksamhet. Bestämmelserna tillämpas av samma tjänstemän och verksamheterna kan sammanfalla i tid och rum, t.ex. när någon som har stoppats för kontroll ertappas med smuggelgods. Kontroller kan vidare göras efter under rättelseuppslag som handlar om misstänkt smuggling. Den kontroll som görs efter ett sådant uppslag syftar till att kontrollera om en vara har förts in i landet i strid med införselrestriktioner eller kommer att föras in. Verksamheten kan dock gradvis övergå från kontroll till brottsmisstanke, exempelvis vid indikationer på att det skett en uppsåtlig eller grovt oaktsam överträdelse av en straffbelagd tullbestämmelse. Omvänt kan en brottsmisstanke visa sig vara ogrundad men ge underlag för kontrollåtgärder. (Se prop. 2023/24:132 s. 153 f.)

Bedömning

Utgångspunkter för granskningen

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).

När det gäller maktutövning som innebär begränsningar i enskildas grundläggande fri- och rättigheter ställs det krav på stöd i lag (se 2 kap. 20 § regeringsformen). Legalitetsprincipen innebär även att lagregler om tvångsmedel måste vara tydliga och att de ska tolkas restriktivt när de tillämpas.

Jag inledde detta initiativärende för att närmare granska de rättsliga förutsättningarna för Tullverket att i samband med kontroller vid den inre gränsen använda vissa tvångsåtgärder. Legalitetsprincipen kräver, som framgått, att det finns stöd i lag.

Skyddsvisitation

Som nämnts kom det vid inspektionen fram att förare och eventuella passagerare rutinmässigt visiteras av säkerhetsskäl innan en kontroll genomförs av ett fordon.

Tullverket har möjlighet att genomföra s.k. skyddsvisitationer i kontrollverksamheten (se 6 kap. 4 § tullbefogenhetslagen). En sådan skyddsvisitation får företas endast om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. Det innebär att det måste föreligga någon omständighet som i det enskilda fallet talar för att personen skulle kunna ha ett vapen eller annat farligt föremål på sig. Bestämmelsen ger alltså inte något utrymme för att rutinmässigt kroppsvisitera personer i kontrollsituationer. (Se prop. 2023/24:132 s. 183 och s. 468.)

Rutinmässiga skyddsvisitationer i kontrollverksamheten får därmed inte förekomma.

Kvarhållande vid en kontroll

Tullbefogenhetslagen innehåller inga uttryckliga bestämmelser som ger stöd för att hålla kvar en person för en kontroll vid den inre gränsen.

I förarbetena till inregränslagen uttalades att befogenheten att hejda och hålla kvar ett fordon eller en person till dess att undersökningen genomförts har stor betydelse i tullarbetet. Vidare konstaterades att ett hejdande alltid innebär en inskränkning i rörelsefriheten. Bedömningen gjordes dock att kontrollerna, innefattande att en tulltjänsteman hejdar och håller kvar en person en kortare stund, inte kan anses innefatta en sådan inskränkning i rörelsefriheten att de strider mot regeringsformen eller Europakonventionen. Ju längre den som ingripandet riktar sig mot är tvungen att stanna kvar, desto mer kommer ingripandet emellertid att närma sig ett frihetsberövande. Utsträckningen i tiden torde dock inte ensamt vara avgörande för frågan om ingripandet utgör ett frihetsberövande eller inte. Dessutom måste man ta hänsyn till vilket slag av åtgärd det är fråga om, mot vem åtgärden riktar sig och i vilket syfte den företas. (Se prop. 1995/96:166 s. 59 f. och s. 93.)

En kontroll av ett fordon kan enligt Tullverket ta upp till två timmar. Vid inspektionen kunde konstateras att det förvaringsrum som resenären placeras i under kontrollen har karaktären av en liten arrestcell. Rummet är visserligen inte låst, men dörren är stängd och ett larm ljuder om dörren öppnas. Enligt verkets yttrande ska en resenär tydligt informeras om att dörren inte är låst, både muntligen och genom skriftlig information som ska finnas uppsatt. Av iakttagelserna från inspektionen framgår dock att sådan information inte alltid lämnas.

Tullverket kan såklart behöva ha uppsikt över en person som färdats i det kontrollerade fordonet. Med hänsyn till vad som kommit fram om förhållandena för resenären under kontrollen bedömer jag dock att kvarhållandet – beroende på omständigheterna i det konkreta fallet – i praktiken kan vara att betrakta som ett förvarstagande. Något lagstöd för en sådan åtgärd finns inte (se också mitt beslut den 3 mars 2022, dnr 933-2020).

Vid inspektionen kom det också fram att om en resenär inte vill stanna kvar i Tullverkets lokaler under den tid som ett fordon undersöks kan den omständigheten läggas till grund för ett beslut om att hålla kvar personen för kroppsvisitation eller förhör. Jag uppfattar det som att tulltjänstemännen med det menar att den kontrollerades agerande i sådana fall konstituerar en brottsmisstanke, och att befogenheterna i den brottsbekämpande verksamheten därmed kan tillämpas. Huruvida en brottsmisstanke kan anses föreligga måste naturligtvis bedömas i det enskilda fallet. Jag vill dock understryka att det inte får förekomma att en misstanke fingeras för att kunna hålla kvar en person vid en kontroll.

Tillfälligt omhändertagande av tillhörigheter

Vid inspektionen kom det fram att förare och eventuella passagerare som tas ut för kontroll och som placeras i förvaringsrum tillfälligt måste lämna ifrån sig det som de bär på sig, t.ex. en mobiltelefon.

Åtgärden att tillfälligt omhänderta t.ex. elektronisk kommunikationsutrustning torde utgöra ett sådant ingrepp som enligt regeringsformen och artikel 1 i

första tilläggsprotokollet till Europakonventionen kräver lagstöd (se prop. 2015/16:68 s. 73 f., SOU 2011:45 s. 377 och JO 2005/06 s. 84, dnr 5013-2003).

Om någon ska förhöras med anledning av misstanke om ett brott har en tulltjänsteman i vissa fall rätt att tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning (se 8 kap. 7 § tullbefogenhetslagen, tidigare 20 a § lagen om straff för smuggling). Jag har förståelse för de risker som Tullverket har påtalat med att personer även vid en kontroll har tillgång till exempelvis kommunikationsutrustning. Det krävs dock lagstöd för ett tillfälligt omhändertagande av sådan egendom som nu är aktuell. Jag kan konstatera att detta inte finns i kontrollverksamheten.

Avslutande synpunkter

Legalitetsprincipen innebär att all maktutövning ska vara grundad på lag eller annan föreskrift. Vidare innebär EU-medlemskapet en skyldighet att tillämpa unionens grundläggande principer om fri rörlighet för varor och personer.

Gränsen mellan Tullverkets kontrollverksamhet och brottsbekämpande verksamhet kan som framgått vara oskarp. Berörda tulltjänstemän måste göra klart för sig vilket regelverk som ska tillämpas i varje enskild situation och om åtgärderna övergår från ett regelverk till ett annat. Självfallet är det inte möjligt att använda sig av tvångsmedel som är avsedda för den brottsbekämpande verksamheten utan att det regelverket är tillämpligt.

Min granskning har visat att det i Tullverkets kontrollverksamhet förekommer tvångsåtgärder mot enskilda som saknar nödvändigt stöd i lag. Det är naturligtvis inte acceptabelt.

Tullverket måste se över hur kontrollerna genomförs och säkerställa att åtgärderna är lagenliga.

Mot bakgrund av det som har kommit fram finner jag anledning att skicka en kopia av detta beslut till regeringen för kännedom.

Ärendet föredrogs av seniora rättssakkunniga Lovisa Johansson. I beredningen deltog även byråchefen Nils Västberg.

Skatt och folkbokföring

Uttalanden om Skatteverkets rutiner för delgivning av vitesföreläggande i bouppteckningsärenden

(Dnr 998-2023)

Beslutet i korthet: I ett bouppteckningsärende hos Skatteverket fanns det inte någon registrerad bouppteckning, trots att det hade gått nästan fyra och ett halvt år sedan dödsfallet. I beslutet riktar chefsJO kritik mot Skatteverket för den passiva handläggningen.

De åtgärder som Skatteverket kan vidta när det inte kommer in någon bouppteckning är att besluta om vitesföreläggande eller utse en särskild bouppteckningsförrättare. Ett föreläggande om vite ska delges adressaten. Skatteverket tillämpar en rutin som innebär att ett vitesföreläggande ska delges genom vanlig delgivning och om detta misslyckas får stämmingsmannadelgivning endast användas i undantagsfall. I övriga fall nedprioriteras bouppteckningsärendet.

ChefsJO konstaterar att rutinen verkar leda till att de flesta ärendena nedprioriteras redan efter att vanlig delgivning har misslyckats och att Skatteverket därmed inte uttömmar de möjligheter som finns för att genomföra delgivning. ChefsJO ifrågasätter om denna återhållsamhet vad gäller att anlita en stämmingsman är förenlig med de krav som ställs på Skatteverket att se till att en bouppteckning förrättas och ges in. Enligt chefsJO finns det skäl för Skatteverket att se över sina rutiner.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 2 februari 2023 framförde AA som ombud för BB klagomål mot Skatteverket och anförde bl.a. följande.

CC avled den 31 december 2018, och i dödsboet efter honom är BB och DD delägare. Som bouppgivare är DD skyldig att lämna in en bouppteckning till Skatteverket. En sådan registrerades också av myndigheten den 30 juni 2020. I en dom den 13 november 2020 upphävde dock Förvaltningsrätten i Härnösand registreringen eftersom den genomförda förrättningen inte var korrekt. Någon ny bouppteckning har inte registrerats. Den 26 oktober 2022 meddelade Skatteverket att myndigheten inte skulle vidta några ytterligare åtgärder för att få in en bouppteckning.

Utredning

Handlingar från Skatteverket begärdes in och granskades. JO uppmanade myndigheten att yttra sig över klagomålen och samtidigt besvara vissa frågor.

Av Skatteverkets remissvar den 17 maj 2023 framgår i huvudsak följande.

Skatteverket ska se till att en bouppteckning förrättas och lämnas in till myndigheten. Om det inte har kommit in någon bouppteckning till Skatteverket inom föreskriven tid skickas en påminnelse ut till dödsboet och kända arvingar.

Inkommer det ändå inte någon bouppteckning får Skatteverket förelägga den som är ansvarig att vid vite lämna in en sådan. Delgivningsförsöken inleds med att beslutet om vitesföreläggande skickas tillsammans med ett delgivningsbevis och svarskuvert. Om delgivningsbeviset inte kommer tillbaka underskrivet och Skatteverket bedömer att det är lämpligt att fortsätta delgivningsförsöken skickas samma brev ut igen, men nu rekommenderat med mottagningsbevis för personlig utlämning. Inkommer inte något delgivningsbevis återstår det att använda stämmningsmannadelgivning, om detta bedöms kunna ge önskat resultat. Begäran om stämmningsmannadelgivning ska tillämpas restriktivt. Det bör finnas speciella omständigheter som motiverar att delge genom stämmningsman, t.ex. att en utsedd boutredningsman inte ser till att en bouppteckning kommer in (se Skatteverkets Handläggningsrutin – Påminnelsearbete och föreläggande om vite, version 1.1, avsnitt 12 och Handläggningsrutin – Utdömande av vite m.m., version 1.3, avsnitt 4).

Om Skatteverket bedömer att det är olämpligt att anlita en stämmningsman förses ärendet med en tjänsteanteckning om att myndigheten för närvarande inte fortsätter arbetet med att få in en bouppteckning men att skyldigheten att lämna in en sådan kvarstår. Att Skatteverket på detta sätt kan nedprioritera ärenden är inte oförenligt med uppdraget i 20 kap. 9 § ärvdabalken. Dessa prioriteringar utvärderas kontinuerligt. Handläggningen kan återupptas och nya bedömningar kan göras om t.ex. nya omständigheter framkommer.

En särskild bouppteckningsförrättare bör utses av Skatteverket om det går att förvänta sig att detta leder till att en bouppteckning förrättas och lämnas in. Däremot bör så inte ske om den som har en bouppteckningsskyldighet kan förmodas uppfylla denna genom att myndigheten vidtar någon annan åtgärd. En särskild bouppteckningsförrättare har inte några särskilda befogenheter inom ramen för dödsboets förvaltning, utan är beroende av att den som har boet i sin vård medverkar till att en bouppteckning förrättas och lämnas in. Om dödsbodelägare är oeniga kan det vara bättre att en eller flera av dem hos en tingsrätt begär att en boutredningsman ska utses. Ytterligare en anledning till Skatteverkets försiktighet i detta avseende är att det i första hand är dödsboet som står för kostnaden för en särskild bouppteckningsförrättare.

Vad gäller bouppteckningen efter CC så beviljade Skatteverket inledningsvis anstånd med sista förrättningsdag till den 30 september 2019. En månad efter det datumet skickade myndigheten en påminnelse till dödsbodelägarna med information om att det kunde bli aktuellt med vitesföreläggande. Under våren 2020 förekom det kontakt mellan Skatteverket och delägarna. DD gav också in en bouppteckning som myndigheten registrerade den 30 juni 2020. Genom Förvaltningsrätten i Härnösands dom den 13 november 2020 upphävdes dock registreringen.

Inom ramen för ett nytt ärende informerade Skatteverket dödsbodelägarna att bouppteckningen skulle förrättas och skickas in senast den 23 maj 2021. En månad efter det datumet skickade myndigheten en påminnelse. Den 7 december 2021 tog Skatteverket fram ett förslag på vitesföreläggande, och den 15 augusti 2022 beslutade myndigheten att förelägga DD att vid vite lämna in en bouppteckning. Efter misslyckade försök att delge henne beslutet genom vanlig post och rekommenderat brev prioriterades ärendet ned den 7 oktober 2022.

Att Skatteverket valde att inte genomföra ytterligare åtgärder, t.ex. delgivning med stämningsman, berodde på hur ändamålsenlig man bedömde möjligheten var att få in en bouppteckning med beaktande av vilka delgivningsförsök som genomförts och vilket merarbete Skatteverket stod inför om en stämningsman inte anlitas. Det hade inte heller kommit fram hur omfattande dödsboet var. Skatteverket bedömer numera att det hade varit ändamålsenligt att anlita en stämningsman för delgivning av vitesföreläggandet och har nu anlitat en sådan.

AA kommenterade remissvaret.

Skatteverkets Handlägningsrutin – Påminnelsearbete och föreläggande om vite, version 1.1, och Handlägningsrutin – Utdömmande av vite m.m., version 1.3, begärdes därefter in.

Rättslig reglering

Bestämmelser om bouppteckning finns i 20 kap. ärvdabalken, ÄB. Det är i första hand den dödsbodelägare som har egendomen i sin vård som har ansvar för att en bouppteckning förrättas (2 §). Av bouppteckningen ska framgå bl.a. vilka som är arvingar (3 §), den dödes tillgångar och skulder (4 §) och eventuella testamenten (5 §). Bouppteckning ska enligt huvudregeln förrättas senast tre månader efter dödsfallet (1 §) och ska inom en månad därefter ges in till Skatteverket (8 §).

Av 9 § framgår bl.a. följande. Skatteverket ska se till att bouppteckning, när sådan krävs, förrättas och ges in inom föreskriven tid. Om det har försumrats får Skatteverket vid vite förelägga viss tid eller, där bouppteckning inte skett, förordna en lämplig person att föranstalta om det. Skatteverket ska registrera bouppteckningen och förse den med bevis om detta. Den som är skyldig att lämna uppgift till bouppteckning får föreläggas vid vite att fullgöra sin skyldighet.

Enligt 2 § lagen (1985:206) om viten ska ett vitesföreläggande delges adressaten. Detta innebär att beslutet ska ges till känna på något av de sätt som anvisas i delgivningslagen (2010:1932). Enligt 2 § delgivningslagen kan delgivning ske genom bl.a. vanlig delgivning eller stämningsmannadelgivning. Av 4 § framgår att delgivningssätt ska väljas med utgångspunkt från att det ska vara ändamålsenligt med hänsyn till handlingens innehåll och omfattning och medföra så lite kostnader och besvär som möjligt. Delgivning får inte ske på ett sätt som är olämpligt med hänsyn till omständigheterna i delgivningsärendet.

I ett beslut den 31 januari 2024 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Bedömning

Skatteverket ska se till att bouppteckningar förrättas och ges in i rätt tid, dvs. i regel senast fyra månader efter dödsfallet. Att så sker är viktigt eftersom det har stor betydelse för enskilda. Arvskifte kan i många fall inte företas innan en bouppteckning har förrättats (se 23 kap. 2 § ÄB). Som jag nyligen har konstaterat i ett annat beslut kan en dödsbodelägare ofta inte använda sig av den avlidnes medel hos banker och andra kreditinstitut utan att visa upp en registrerad

bouppteckning (se mitt beslut den 20 november 2023 med dnr 120-2023 och dnr 122-2023).

Om en bouppteckning inte förrättas eller ges in i rätt tid får Skatteverket vidta vissa åtgärder. Förutom att skicka påminnelser kan myndigheten besluta om vitesföreläggande eller utse en särskild bouppteckningsförrättare. Ett föreläggande om vite ska delges adressaten.

Skatteverket misslyckades med att delge DD vitesförelägandet genom förfarandet med vanlig post och rekommenderat brev. Av en tjänsteanteckning den 7 oktober 2022 framgår att verket för närvarande inte kommer att vidta några ytterligare åtgärder för att få in en bouppteckning. Jag instämmer i Skatteverkets bedömning i remissvaret att en stämningsman borde ha anlitats för delgivning. Jag noterar att verket enligt svaret i maj 2023 då hade anlitat en stämningsman.

I det aktuella bouppteckningsärendet fanns det vid tidpunkten för Skatteverkets remissvar inte någon registrerad bouppteckning, trots att det då hade gått nästan fyra och ett halvt år sedan dödsfallet. Utredningen visar att Skatteverkets handläggning under perioder har präglats av passivitet. Som exempel gick det flera månader utan att någon åtgärd vidtogs innan myndigheten den 7 december 2021 upprättade ett förslag till beslut om vitesföreläggande. Därefter dröjde det till den 15 augusti 2022 innan beslutet fattades utan att några godtagbara skäl för denna försening har framkommit. Det dröjde sedan närmare ett år innan en stämningsman anlidades. Skatteverket förtjänar kritik för den passiva handläggningen.

När det gäller det som Skatteverket benämner som nedprioriteringar vill jag göra några påpekanden.

Av Skatteverkets handläggningsrutiner för delgivning av vitesföreläggande framgår att om det inte kommer in något delgivningsbevis kan en stämningsman i undantagsfall anlitas. I övriga fall ska bouppteckningsärendet nedprioriteras. Vidare framgår att begäran om stämningsmannadelgivning ska tillämpas restriktivt och att det bör finnas speciella omständigheter som motiverar att Skatteverket väljer att delge genom en stämningsman, t.ex. att en utsedd bouppteckningsman inte ser till att en bouppteckning kommer in.

Jag har för egen del svårt att se att den återhållsamhet vad gäller att anlita en stämningsman som framgår av handläggningsrutinerna låter sig förenas med de krav som ställs på Skatteverket enligt 20 kap. 9 § ÄB. Det finns anledning att framhålla att delgivningslagen inte uppställer några särskilda begränsningar i fråga om när stämningsmannadelgivning får användas. Myndigheter har att välja delgivningssätt utifrån vad som anges i 4 § delgivningslagen. Enligt förarbetena innebär bestämmelsen att stämningsmannadelgivning inte ska användas när andra delgivningssätt som är snabbare, billigare och mindre ingripande för den person som söks kan användas (se prop. 2009/10:237 s. 172). Det vanliga tillvägagångssättet är alltså att andra delgivningssätt först prövas. Om det visar sig att de misslyckas, så är det just dessa misslyckanden som motiverar att stämningsmannadelgivning används. Det kan anmärkas att Skatteverkets remissvar ger intryck av att myndigheten i förevarande ärende har resonerat på ett motsatt sätt, dvs. att misslyckandena med den vanliga delgivningen har varit en bidragande orsak till att verket inte har anlitat en stämningsman.

I praktiken verkar Skatteverkets handläggningsrutiner leda till att de flesta ärendena nedprioriteras redan efter att vanlig delgivning har misslyckats. Skatteverket uttömmar därmed inte de möjligheter som finns för att genomföra delgivning, t.ex. genom att anlita en stämningssman. Därmed blir inte heller frågan om särskild bouppteckningsförrättare aktuell eftersom det, enligt Skatteverkets remissvar, vanligtvis förutsätter att möjligheterna att vitesförelägga en ansvarig person har uttömts.

Det finns enligt min mening skäl för Skatteverket att se över sina rutiner.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Johannes Aronsson och Anika Andrevska. I beredningen deltog även byråchefen Dan Johansson.

Kontrollbesök enligt folkbokföringslagen – allmänna uttalanden om vikten av att Skatteverket inför ett kontrollbesök försäkras sig om att den enskilde har förstått att åtgärden är frivillig

(Dnr 4713-2023)

Beslutet i korthet: Skatteverket får med stöd av folkbokföringslagen besluta om kontrollbesök på en fastighet eller i en lägenhet för att kontrollera vilka som kan anses bosatta där.

ChefsJO framhåller att för att ett kontrollbesök ska vara berättigat krävs det att den som berörs av besöket samtycker till att det genomförs. Det är viktigt att den enskilde inte uppfattar besöket som en tvångsåtgärd. Frivilligheten måste vara reell. I ett fall där en person – mot bakgrund av tjänstemannens uttalanden eller uppträdande – med fog uppfattar sig vara tvungen att gå med på kontrollbesöket, finns det ingen reell frivillighet. ChefsJO:s uppfattning är att Skatteverket vid sin ankomst till en adress bör informera berörda personer om att samtycke krävs och ge dem tillfälle att ta ställning till åtgärden. Det är viktigt att Skatteverket försäkras sig om att den enskilde har förstått att åtgärden är frivillig samt att myndigheten dokumenterar vilken information personen har fått och hur han eller hon ställer sig till åtgärden. Den arbetsbeskrivning som Skatteverket tillämpar vid kontrollbesök av detta slag speglar enligt chefsJO inte på ett tydligt sätt att åtgärden kräver samtycke. Rutindokumentet bör därför ses över.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 7 juni 2023 förde AA fram klagomål mot Skatteverket. Klagomålen handlade om ett kontrollbesök i fråga om bosättning som Skatteverket hade genomfört hos henne samma dag. AA anförde bl.a. följande:

Tre handläggare kom till huset och uppgav att de hade rätt att gå in. De gav henne en handling, men i den stod ingenting om att gå in i bostaden. Handläggarna började rota i hennes skåp, bland hennes privata saker och bland hennes

smutstvätt. De gick även in i hennes garage och tog bilder. Kontrollen innebar en kränkning av hennes privatliv och hon kände sig inte säker i sitt hem.

Utredning

JO hämtade in handlingar från Skatteverket i det aktuella ärendet. Därefter remitterades anmälan till myndigheten som ombads att yttra sig över det som AA hade fört fram. JO begärde också att Skatteverket skulle besvara vissa frågor.

I sitt remissvar den 9 oktober 2023 anförde Skatteverket bl.a. följande:

Skatteverket genomförde kontrollbesök på den aktuella adressen i syfte att kontrollera bosättningen. Av den tjänsteanteckning som upprättades efter besöket framgår att tre handläggare närvarade. De observerade bl.a. två bilar och en motorcykel samt leksaker m.m. på tomten. En kvinna kom ut och uppgav att hon hette AA. Hon identifierade sig senare med legitimation. Kvinnan uppgav att det bara var hon och barnen som bodde där. Handläggarna blev inbjudna att komma in i huset och se sig omkring. De gick in och observerade då tecken på att barn vistades där, bl.a. barnkläder och gosedjur. I kvinnans sovrum fanns en dubbelsäng.

De berörda handläggarna har lämnat följande uppgifter om besöket. När de kom fram till fastigheten kom kvinnan ut och mötte dem. Handläggarna presenterade sig och berättade att de hade ett beslut om att genomföra en kontroll på fastigheten. Kvinnan erbjöd dem att komma in och titta i huset. Handläggarna överlämnade beslutet till kvinnan. De gick in i hallen och vidare till ett kombinerat vardagsrum och kök och ställde frågor om vem som bodde där. De observerade inne i huset men gick inte in i några andra rum. Kvinnan erbjöd dem att gå runt i huset, men de förklarade att de var nöjda och inte behövde tränga sig på. I köket fanns ett skåp och handläggarna frågade om de fick öppna det. Kvinnan öppnade skåpet åt dem eftersom hon berättade att luckan var trasig och saker kunde trilla ut. Hon öppnade dörren till toaletten/ tvättstugan och förklarade att där fanns smutstvätt. Handläggarna tackade för samtalet och lämnade fastigheten. På vägen ut stod en motorcykel. Handläggarna tog en bild på motorcykelns registreringsskylt.

Den 21 augusti 2023 beslutade Skatteverket att avsluta bosättningsutredningen utan någon ändring.

Skatteverket bedömer att kontrollbesöket har genomförts enligt gällande bestämmelser och rutiner. Utredningen ger inte stöd för att besöket har genomförts mot AA:s vilja. Enligt vad som framkommit ska beslutet om kontrollbesök ha överlämnats till henne vid tillfället. När det gäller fotograferingen bedömer Skatteverket att gällande bestämmelser ger utrymme för att ta foto av en registreringsskylt till ett fordon som är parkerat utomhus. Det har inte framkommit att besöket har inneburit mer intrång för AA än vad som varit nödvändigt. Skatteverket beklagar att hon har upplevt besöket negativt.

Skatteverket bifogade bl.a. myndighetens arbetsbeskrivning för kontrollbesök inom folkbokföringsverksamheten.

Rättslig reglering

Av 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) framgår att var och en är skyddad mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång. Med husrannsakan avses varje undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe som görs av en myndighet, oavsett syftet med undersökningen (prop. 1973:90 s. 246). Skyddet mot intrång får begränsas i lag under vissa omständigheter (2 kap. 20 § RF).

En enskild har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv och sitt hem genom artikel 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Enligt bestämmelsen får en offentlig myndighet inte inskränka rättigheten annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till vissa särskilt angivna intressen, exempelvis den allmänna säkerheten, skydd för hälsa och förebyggande av oordning eller brott.

Enligt 32 a § folkbokföringslagen (1991:481) får Skatteverket besluta om kontrollbesök för att kontrollera en persons bosättning, om det behövs för bedömningen av frågan om folkbokföring. Om det finns skäl för det får Skatteverket också besluta om kontrollbesök på en fastighet eller i en lägenhet för att kontrollera vilka som kan anses bosatta där. Skatteverket får vid kontrollbesök begära att de personer som befinner sig på fastigheten eller i lägenheten lämnar uppgift om sin identitet.

Av 32 b § folkbokföringslagen framgår att någon underrättelse om ett beslut om kontrollbesök inte behöver lämnas före besöket. Kontrollbesök ska genomföras på ett sådant sätt att det innebär så litet intrång för den enskilde som möjligt.

I förarbetena till bestämmelserna i folkbokföringslagen (prop. 2021/22:217 s. 22) uttalas bl.a. följande. Det är självfallet viktigt att den enskildes personliga integritet respekteras vid ett kontrollbesök. Den besökande tjänstemannen får inte uppträda så att det kan ge intrycket att besöket är en tvångsåtgärd. Det är alltid den enskilde som avgör om han eller hon vill låta tjänstemannen komma in i bostaden. Vid ett kontrollbesök kan ett flertal personer påträffas. Skatteverket kommer inte att mot den kontrollerades eller övriga personers vilja kunna söka igenom fastigheten eller lägenheten för att få klarhet i vem som bor där.

I ett beslut den 4 juni 2024 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Bedömning

Frågan om samtycke och frivillighet

För att ett kontrollbesök enligt folkbokföringslagen ska vara berättigat krävs det att den som berörs av besöket samtycker till att det genomförs. Som framhållits i förarbetena är det viktigt att den enskilde inte uppfattar besöket som en tvångsåtgärd. Frivilligheten måste vara reell. I ett fall där en enskild – mot bakgrund av tjänstemannens uttalanden eller uppträdande – med fog uppfattar sig vara tvungen att gå med på kontrollbesöket, finns det ingen reell frivillighet. I detta sammanhang bör beaktas att den som ska kontrolleras, och i förekommande fall övriga personer på adressen, ofta är helt oförberedda på besöket.

Skatteverket behöver nämligen inte i förväg lämna någon underrättelse om att myndigheten har fattat ett beslut om kontrollbesök.

Min uppfattning är att Skatteverket, vid sin ankomst till den adress som kontrollen avser, bör informera berörda personer om att samtycke krävs och ge dem tillfälle att ta ställning till åtgärden. Av rättssäkerhetsskäl är det också viktigt att Skatteverket dokumenterar vilken information den enskilde har fått och hur han eller hon ställer sig till åtgärden. Någon annan ordning skulle göra det svårt för berörda personer att, med så kort varsel som det ofta är fråga om, kunna ta ställning till om de vill acceptera det intrång som ett kontrollbesök innebär (jfr de uttalanden som JO tidigare har gjort angående hembesök inom socialtjänsten, t.ex. JO 2013/14 s. 387 [dnr 2737-2011] och JO 2019/20 s. 473 [dnr 3655-2016]).

I det nu aktuella fallet konstaterar jag att AA och Skatteverket har olika uppfattningar om huruvida det har funnits ett samtycke till kontrollbesöket eller inte. AA har anfört att tre handläggare kom till hennes bostad och uppgav att de hade rätt att gå in. Skatteverket har å sin sida hänvisat till en tjänsteanteckning samt till uppgifter som handläggarna har lämnat i efterhand. Enligt dessa uppgifter har AA erbjudit handläggarna att komma in i huset och se sig omkring. Någon närmare dokumentation om vilken information AA fick om besöket – utöver att beslutet om kontrollbesök överlämnades till henne – finns inte.

Mot bakgrund av hur situationen uppfattades av de närvarande handläggarna gör jag bedömningen att underlaget inte ger tillräckligt stöd för slutsatsen att kontrollbesöket har genomförts utan AA:s samtycke. Jag finner alltså inte skäl att rikta någon kritik mot Skatteverket i detta avseende. Jag vill dock – med hänvisning till vad jag uttalat ovan – understryka vikten av att Skatteverket vid kontrollbesök försäkras sig om att den enskilde har förstått att åtgärden är frivillig samt att myndigheten dokumenterar vilken information den enskilde har fått och hur han eller hon ställer sig till åtgärden. Den arbetsbeskrivning som Skatteverket tillämpar vid kontrollbesök inom folkbokföringsverksamheten speglar enligt min mening inte på ett tydligt sätt att åtgärden kräver samtycke. Rutindokumentet bör därför ses över.

Genomförandet av kontrollbesöket

Ett kontrollbesök ska genomföras på ett sådant sätt att det innebär så litet intrång för den enskilde som möjligt. AA och Skatteverket har olika uppfattningar om händelseförloppet och omfattningen av kontrollbesöket. AA har anfört att Skatteverkets handläggare gick igenom hennes skåp, privata saker och smutsvätt. Hon har även uppgett att de gick in i hennes garage och tog foton där. Skatteverket har, med hänvisning till de uppgifter som handläggarna lämnat, anfört att det var AA själv som öppnade det aktuella skåpet och att handläggarna endast gjorde observationer inne i huset. Vidare har Skatteverket uppgett att handläggarna endast fotograferade registreringskylten till ett fordon som var parkerat utomhus.

Ord står alltså mot ord när det gäller genomförandet av kontrollbesöket. Min bedömning är att underlaget inte ger tillräckligt stöd för slutsatsen att besöket

har inneburit mer tvång eller intrång än vad som har varit nödvändigt. Jag riktar därför inte någon kritik mot Skatteverket.

Övrigt

Vad som i övrigt har kommit fram ger inte anledning till några ytterligare uttalanden från min sida.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Emilia Franke. I beredningen deltog även byråchefen Dan Johansson.

Skatteverket underlåter att vidta tillräckliga åtgärder när en bouppteckning inte lämnas in

(Dnr 4070-2024)

Inspektionsprotokollet i korthet: I maj 2024 genomförde chefsJO en inspektion av Skatteverket, bouppteckningssektionen i Visby. Under inspektionen granskades ärenden om registrering av bouppteckningar.

Skatteverket har en skyldighet såväl att se till att en bouppteckning förrättas och ges in som att registrera den.

ChefsJO:s övergripande intryck är att verksamheten i stort fungerar bra när det gäller att registrera inkomna bouppteckningar men att kötiden, dvs. tiden från det att en bouppteckning kommer in till dess att ärendet tilldelas en handläggare, är alltför lång.

Om en bouppteckning inte förrättas eller ges in i rätt tid får Skatteverket besluta om vitesföreläggande eller utse en särskild bouppteckningsförrättare. I dessa ärenden är handläggningen mycket passiv och handläggningstiderna mycket långa.

ChefsJO konstaterar att Skatteverket i praktiken tycks ha begränsat sitt ansvar till att endast avse registrering av bouppteckningar. Det visar sig bl.a. genom att Skatteverket sällan vidtar några effektiva åtgärder om en bouppteckning inte kommer in i rätt tid utan i stället nedprioriterar ärendet. Det finns för närvarande drygt 17 300 nedprioriterade ärenden i hela landet. Enligt chefsJO är Skatteverkets hantering av dessa ärenden djupt otillfredsställande och i strid med bl.a. 9 § förvaltningslagen.

Hela inspektionsprotokollet finns att läsa på JO:s webbplats www.jo.se.

Inspektionens syfte

Syftet med inspektionen var framför allt att följa upp vilka åtgärder Skatteverket hade vidtagit med anledning av JO:s tidigare beslut (se JO:s beslut den 31

januari 2024, dnr 998-2023³⁷, och den 20 november 2023, dnr 120-2023 och 122-2023³⁸).

I sitt protokoll den 27 september 2024 anförde *chefsJO Erik Nymansson* bl.a. följande:

Inledande kommentarer

Det allmänna intrycket var att verksamheten i stort fungerade bra när det gällde att hantera bouppteckningar som hade kommit in. Kötiden, dvs. tiden från det att en bouppteckning kommer in till dess att ärendet tilldelas en handläggare, var dock fortfarande alltför lång.

Skatteverket ska se till att en bouppteckning ges in. I de ärenden där ingen bouppteckning hade kommit in noterades mycket långa handläggningstider och stor passivitet från Skatteverkets sida. Iakttagelserna som gjordes i dessa ärenden avser förhållanden som ligger många år tillbaka i tiden. Det är inte meningsfullt att redogöra för dessa i detalj. Jag kommer i det följande att göra mer generella uttalanden utifrån den större problematik i handläggningen som framkom vid inspektionen.

Handläggningstider m.m.

Enligt 9 § förvaltningslagen (2017:900) ska ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. JO har tidigare uttalat att det är den handläggande myndighetens ansvar att se till att ett ärende drivs framåt (se t.ex. JO 2011/12 s. 302, dnr 4591-2010).

Granskningen visade att Skatteverkets handläggningstider i vissa fall var mycket långa. Samtliga ärenden i förteckningen över bouppteckningssektionens 250 äldsta öppna bouppteckningsärenden var äldre än tre år. Av förteckningen framgick bl.a. att merparten av dessa hade inletts åren 2019–2021 och att det äldsta ärendet hade inletts 2002. Vid inspektionen framkom att denna förteckning inte omfattade de ärenden som Skatteverket benämner som nedprioriterade. Skatteverket ombads därför under inspektionen att ta fram en motsvarande förteckning över sektionens 100 äldsta nedprioriterade ärenden samt statistik över antalet nedprioriterade ärenden per år. Av statistiken framgick att det sammanlagt finns drygt 17 300 nedprioriterade ärenden i hela landet, varav 6 875 i Visby. Det kunde vidare utläsas att Skatteverket hade nedprioriterat

³⁷ I beslutet riktade chefsJO kritik mot Skatteverket för passiv handläggning. I ärendet hade Skatteverket beslutat om vitesföreläggande men inte lyckats delge dödsbodelägaren beslutet, varpå ärendet nedprioriterades. ChefsJO konstaterade att Skatteverkets rutiner medför att myndigheten inte uttömmar de möjligheter som finns för att genomföra delgivning av vitesförelägganden och ifrågasatte om detta var förenligt med de krav som ställs på Skatteverket att se till att en bouppteckning förrättas och ges in. Enligt chefsJO fanns det skäl för Skatteverket att se över sina rutiner.

³⁸ I beslutet riktade chefsJO kritik mot Skatteverket för långa handläggningstider i ärenden om registrering av bouppteckningar. ChefsJO uttalade att det är oroväckande att handläggningstiderna alljämt ökar att det är viktigt att Skatteverket tar itu med orsakerna och vidtar verkningsfulla åtgärder så att handläggningstiderna inte förlängs.

ärenden varje år sedan 2001, vilket är samma år som myndigheten tog över hanteringen av bouppteckningar från tingsrätterna.

De äldsta öppna ärendena som granskades hade inletts mellan 2002 och 2014. Gemensamt för dessa ärenden är att myndigheten haft svårigheter att få in en bouppteckning. Oberoende av om ett ärende hade nedprioriterats eller inte hade handläggningen avstannat. Redan dessförinnan hade det i flertalet av dessa ärenden förekommit mycket långa perioder av passivitet från Skatteverkets sida. Handläggningstider och dröjsmål av detta slag är oacceptabla och i strid med förvaltningslagens skyndsamhetskrav. Jag återkommer närmare till de nedprioriterade ärendena nedan (se under rubriken Nedprioriterade ärenden).

Vid granskningen av de senast avslutade ärendena kunde det konstateras att handläggningstiderna var betydligt kortare. Det var positivt att se att när en bouppteckning kom in och ärendet väl tilldelades en handläggare så togs beslut oftast inom ett par dagar. Om kompletteringar behövdes begärdes de i regel in omgående. Problemet var i stället de långa kötiderna.

När jag i ett beslut den 20 november 2023 kritiserade Skatteverket för långa handläggningstider uppgick kötiden till 13 veckor. Myndigheten har sedan dess lyckats minska kötiden till 6,1 veckor vid tiden för inspektionen. Av den statistik som Skatteverket tillhandahöll inför inspektionen framgick dock att myndigheten inte under någon månad de senaste tre åren uppnått sitt mål om att registrera 80 % av de inkomna bouppteckningarna inom fyra veckor. Det är naturligtvis angeläget att myndigheten vidtar åtgärder för att minska kötiden ytterligare och komma till rätta med situationen. Som jag uttalade i ovan nämnda beslut har Skatteverkets registrering av bouppteckningar stor betydelse för enskilda. Det krävs ofta en registrerad bouppteckning för att banker ska tillåta uttag från den avlidnes konton eller gemensamma konton samt för att den avlidnes tillgångar ska kunna avyttras. I många fall går det inte att genomföra ett arvskifte innan en bouppteckning har förrättats. Det finns därför normalt anledning att ställa höga krav på snabbhet vid handläggningen av dessa ärenden.

Åtgärder när en bouppteckning inte kommer in

Rättsliga utgångspunkter

Enligt 20 kap. 9 § första stycket ärvdabalken ska Skatteverket se till att bouppteckning, när sådan krävs, förrättas och ges in inom föreskriven tid. Om det har försummats får Skatteverket vid vite förelägga viss tid eller, där bouppteckning inte skett, förordna en lämplig person att föranstalta om det. Av andra stycket framgår att Skatteverket ska registrera bouppteckningen och förse den med bevis om detta.

Av 2 § lagen (1985:206) om viten framgår att ett vitesföreläggande ska delges adressaten. Detta innebär att beslutet ska ges till kända på något av de sätt som anvisas i delgivningslagen (2010:1932), t.ex. genom vanlig delgivning eller stämmningsmannadelgivning. Vidare framgår av lagrummet att när ett vite har förelagts, får nytt vite mot adressaten i samma sak inte föreläggas förrän det tidigare föreläggandet har vunnit laga kraft.

Enligt 6 § lagen om viten ska frågor om utdömande av viten prövas av en förvaltningsrätt på ansökan av den myndighet som har utfärdat vitesföreläggandet.

Vitesföreläggande

Av den statistik som Skatteverket tillhandahöll inför inspektionen framgick att antalet vitesförelägganden hade minskat kraftigt de senaste tre åren. År 2023 beslutade myndigheten om vitesförelägganden i sammanlagt 170 ärenden i hela landet. För åren 2021 och 2022 var motsvarande siffror 345 respektive 255. Det är bekymmersamt att detta tycks bero på andra omständigheter än att behovet av vitesförelägganden har minskat till följd av att fler bouppteckningar kommer in i rätt tid.

När det gäller ärenden där bouppteckningssektionen i Visby beslutade om vitesförelägganden under perioden september–december 2023 granskades 17 akter. Det kunde konstateras att det generellt förflöt lång tid innan ärendena tilldelades en handläggare. När så väl hade skett beslutade dock handläggaren om vitesföreläggande relativt omgående. I samtliga fall delgavs vitesföreläggandena genom ett delgivningskvitto, ett rekommenderat brev med mottagningsbevis eller muntlig bekräftelse. Efter delgivningen dröjde det mellan ett par månader och ett halvår innan Skatteverket ansökte om utdömande av vite hos förvaltningsrätten. Vid granskningstillfället hade förvaltningsrätten bifallit Skatteverkets ansökan om utdömande av vite i 15 ärenden. I två av dessa lämnades en bouppteckning respektive dödsboanmälan in efter domen, varpå ärendena kunde avslutas. I tio ärenden skickade Skatteverket ut en skrivelse till dödsbodelägarna om att bouppteckningsskyldigheten fortfarande kvarstod, men vid granskningstillfället hade ännu ingen bouppteckning kommit in. Reserverade tre ärenden nedprioriterades drygt en månad efter domen utan att någon påminnelse om bouppteckningsskyldigheten hade skickats till dödsbodelägarna.

I de ärenden som granskades fanns ingen delgivningsproblematik. I mitt beslut den 31 januari 2024 konstaterade jag dock att Skatteverkets handläggningsrutiner medför att myndigheten inte uttömmar de möjligheter som finns för att delge vitesförelägganden. Vid inspektionen uppgav Skatteverkets representanter att dessa rutiner för närvarande ses över.

Inte nog med att Skatteverket använder sig av vitesförelägganden för sällan, när de väl används görs det inte på ett ändamålsenligt sätt. Vite är ett påtryckningsmedel och inte ett straff. Om ingen bouppteckning kommer in trots att vite har dömts ut har Skatteverket möjlighet att besluta om ett nytt föreläggande och förena det med ett högre vitesbelopp. Enligt Skatteverkets representanter var dock detta något som i princip aldrig övervägdes. Det gavs ingen förklaring till detta, och jag ställer mig mycket frågande till varför Skatteverket inte fullt ut använder de påtryckningsmedel som lagstiftaren har anvisat. För att vitet ska fungera som en påtryckning är det också angeläget att Skatteverket agerar skyndsamt i samtliga led i handläggningen. Det finns skäl för Skatteverket att se över sina rutiner i dessa avseenden för att säkerställa att myndigheten fortsätter sina ansträngningar att få in en bouppteckning även efter att ett första vite har dömts ut.

Särskild förordnad bouppteckningsförrättare

Som framgår ovan har Skatteverket möjlighet att förordna en särskild bouppteckningsförrättare om ingen bouppteckning kommer in (se 20 kap. 9 § ärvdabalken). Bouppteckningsförrättaren ska se till att en bouppteckning förrättas och lämnas in till Skatteverket. Skatteverket står för kostnaden för en bouppteckningsförrättare om inte ersättning kan betalas på något annat sätt (se 6 § förordningen [2001:423] om vissa frågor rörande Skatteverkets handläggning enligt 20 kap. ärvdabalken).

Skatteverkets representanter uppgav att det inte gick att få fram någon statistik över särskilda bouppteckningsförrättare men att sådana i princip aldrig förordnas. Den bilden bekräftades vid granskningen av akter. Skälen för detta uppgavs vara att myndigheten i ett tidigt skede insåg att det var mycket svårt för en förordnad bouppteckningsförrättare att förrätta och sammanställa en bouppteckning i de fall dödsbodelägarna inte medverkar.

Enligt min mening finns det anledning för Skatteverket att ompröva dessa skäl. Skatteverket har i själva verket inte använt sig av denna möjlighet på många år, och det finns därmed inte någon aktuell erfarenhet av att förordna en särskild bouppteckningsförrättare. Om en dödsbodelägare vägrar att medverka är det naturligtvis svårt även för en bouppteckningsförrättare att se till att en bouppteckning förrättas och lämnas in till Skatteverket. Att en dödsbodelägare inte lämnar in en bouppteckning kan dock i vissa – kanske rent av många – fall bero på okunskap eller handfallenhet. I en sådan situation kan en särskild bouppteckningsförrättare mycket väl göra skillnad. Det är givetvis angeläget att myndigheten snarast ser över sina rutiner och använder sig av möjligheten att förordna en särskild bouppteckningsförrättare i de ärenden där man kan hysa hopp om att nå framgång.

Nedprioriterade ärenden

En myndighet kan inte avsluta ett inlett ärende på något annat sätt än genom ett beslut. Det kan vara ett beslut i sak eller ett beslut om avvisning eller avskrivning (se prop. 2016/17:180 s. 23 f. och 286 samt JO 2008/09 s. 280, dnr 1377-2007).

Efter varje dödsfall inleds ett bouppteckningsärende hos Skatteverket. Det finns inte något stöd i författning för att skriva av ett bouppteckningsärende på grund av svårigheter att få in en bouppteckning. JO fick inför inspektionen ta del vissa rutindokument, bl.a. Handläggningsrutin – Påminnelsearbete och föreläggande om vite (version 1.1). Av den framgår att Skatteverket tillämpar en rutin som innebär att myndigheten i vissa situationer kan besluta att nedprioritera ett ärende. Det går till på så sätt att ärendet markeras som nedprioriterat i ärendehanteringssystemet och förses med en tjänsteanteckning om att myndigheten inte kommer att fortsätta arbetet med att få in en bouppteckning eller dödsboanmälan. Ett ärende nedprioriteras direkt om den avlidna är under 16 år. Andra ärenden nedprioriteras om vissa initiala handläggningsåtgärder inte leder till att en bouppteckning eller dödsboanmälan kommer in.

Begreppet ”nedprioriterade ärenden” väcker ett antal frågor. En nedprioritering kan möjligen liknas med en vilandeförklaring. Det finns dock ingenting

som tyder på att statusen ”nedprioriterat” i Skatteverkets ärendehanteringssystem har använts för att beteckna en formell vilandeförklaring eller att förutsättningarna för att fatta ett sådant beslut är uppfyllda (se JO 2009/10 s. 76, dnr 1792-2007, om förutsättningar för att vilandeförklara förvaltningsärenden).

Som framgår ovan har Skatteverket nedprioriterat ärenden alltsedan 2001, och det finns för närvarande drygt 17 300 nedprioriterade ärenden i hela landet. Det är här fråga om öppna ärenden där handläggningen helt har avstannat på obestämd tid. Skatteverket kategoriserar dock inte dessa ärenden som öppna, och det finns inte någon rutin för hur de ska följas upp. Det är anmärkningsvärt att ärendena inte ens redovisas som balansärenden i myndighetens årsredovisning. Skatteverket tycks därmed i praktiken betrakta de nedprioriterade ärendena som avslutade. Detta är en djupt otillfredsställande hantering, och den är i strid med bl.a. 9 § förvaltningslagen.

Sammanfattande kommentarer

Skatteverket har enligt 20 kap. 9 § ärvdabalken en skyldighet både att se till att en bouppteckning förrättas och ges in och att registrera den. Sammanfattningsvis kan det utifrån granskningen konstateras att Skatteverket i praktiken tycks ha begränsat sitt ansvar till att endast avse registrering av inkomna bouppteckningar. Det visar sig tydligt genom att Skatteverket sällan vidtar några effektiva åtgärder om en bouppteckning inte kommer in i rätt tid. Bilden förstärks av att Skatteverket i sin årsredovisning 2023 som inkomna bouppteckningsärenden endast redovisar ärenden i vilka en bouppteckning har kommit in, trots att ett bouppteckningsärende inleds redan vid en underrättelse om ett dödsfall. Bouppteckningsskyldigheten upphör inte, och Skatteverket har därmed en mycket långtgående skyldighet att se till att en bouppteckning förrättas och ges in. Skatteverkets representanter uppgav vid inspektionen att det för närvarande pågår en översyn av rutinerna för stämmningsmannadelgivning, bouppteckningsförrättare och nedprioriterade ärenden. Jag är positiv till det och förutsätter att myndigheten genomför de ändringar som behövs för att effektivisera arbetet med att få in bouppteckningar.

Faktum är dock att det i en stor andel av de nedprioriterade ärendena sannolikt inte kommer att ges in någon bouppteckning. I vissa fall finns det kanske inte heller något sådant behov hos de efterlevande. En fråga man kan ställa sig är huruvida det sedan arvsskatten avskaffades 2005 alltså är motiverat att Skatteverket har en i princip undantagslös skyldighet att se till att en bouppteckning förrättas och ges in. Om den frågan besvaras jakande, inställer sig frågan huruvida de åtgärder som Skatteverket kan vidta enligt gällande regelverk är tillräckliga.

Med hänsyn till vad jag nu har sagt och vad granskningen har visat finner jag anledning att överlämna en kopia av detta beslut till regeringen för kännedom.

Protokollförare vid inspektionen var Anika Andreevska. I beredningen deltog även byråchefen Dan Johansson.

Socialförsäkring

Försäkringskassan har dokumenterat kontrollutredningar om assistansersättning på ett sätt som försvårat utövandet av rätten till partsinsyn och som stått i strid med objektivitetsprincipen

(Dnr 4056-2022)

Beslutet i korthet: Sedan Försäkringskassan tagit emot en anonym anmälan mot en personlig assistent till AA inleddes bl.a. fem olika kontrollutredningar, en utredning för varje assistent som intervjuades i utredningssyfte. Så småningom inleddes även en utredning om AA:s behov av personlig assistans. Underlaget från en av intervjuerna fördes över till AA:s ärende och kommunicerades med henne. AA:s ombud nekades dock möjlighet att ta del av underlagen i de andra kontrollutredningarna.

Intervjuerna hade således dokumenterats men förts in i olika ärenden. I beslutet konstaterar JO att syftet med dokumentationskravet i förvaltningslagen (2017:900) är att beslutsunderlaget i ett ärende ska vara komplett, identifierbart och lättillgängligt. För att inte dessa syften ska gå förlorade finns det starka skäl för att hålla samman en utredning om en persons rätt till en viss förmån eller indragningen av en förmån. När handlingar som rör samma utredning förs in i flera olika ärenden finns nämligen en överhängande risk för att en part inte får kännedom om innehållet i dem, och det kan framstå som om myndigheten undanhåller underlagen.

I det aktuella ärendet borde allt underlag som kunde ha betydelse för frågan om AA:s behov av assistans ha förts in i hennes ärende. Eftersom Försäkringskassan inte gjorde det omedelbart och inte heller när felet uppdagades i samband med att underlaget begärdes ut uppfylldes inte förvaltningslagens dokumentationskrav, vilket Försäkringskassan kritiserar för.

Anmälan

I en anmälan till JO den 17 maj 2022 klagade BB på Försäkringskassan och framförde att myndigheten i ett ärende om minskad assistansersättning hade brutit mot reglerna om dokumentation och partsinsyn. Hon angav bl.a. att myndigheten i en utredning om indragning av AA:s assistansersättning hade intervjuat flera assistenter utan att det hade dokumenterats i AA:s ärende. I stället hade det lagts upp separata ärenden på respektive assistent. Endast underlaget från en av intervjuerna hade dokumenterats i AA:s ärende. När BB begärde att få ta del av underlagen förde myndigheten in dokumentation från ytterligare en av intervjuerna i AA:s ärende, men hon nekades att ta del av dokumentationen från de övriga intervjuerna.

Utredning

JO begärde att Försäkringskassan skulle yttra sig över det som framfördes i anmälan. Av yttrandet den 27 oktober 2022 framgick bl.a. följande.

Kontrollutredningar om assistansersättning kan omfatta flera aktörer: brukare, assistenter och anordnare. Enligt den arbetsrutin som myndigheten tillämpade t.o.m. januari 2022 startade Försäkringskassan separata kontrollutredningar om olika aktörer när det fanns skäl att tro att andra än brukaren hade lämnat felaktiga uppgifter till myndigheten. Sedan februari 2022 görs normalt hela kontrollutredningen i brukarens ärende och utredningsåtgärder som avser andra aktörer dokumenteras i brukarens ärende. Om utredningen leder till att rätten till assistansersättning inte ska prövas men att andra aktörers felaktiga uppgifter ska prövas startas separata kontrollutredningsärenden om dem.

I det nu aktuella ärendet anförde Försäkringskassan att det kommit in en anonym anmälan enligt vilken assistenten CC hade redovisat orimligt många timmar utförd assistans för sina döttrar AA och DD. Anmälan ledde till att Försäkringskassan inledde fem separata kontrollutredningar om fem assistenter för att utreda hur assistansen utförts och hur tiden redovisats. Senare inleddes även en kontrollutredning om AA och därefter en utredning om huruvida AA:s hälsotillstånd hade förbättrats. Den 28 januari 2021 kommunicerades AA underlaget som skulle ligga till grund för beslutet om hennes assistansersättning, bl.a. anteckningarna från samtal med assistenten EE. Den 12 april 2021 beslutade Försäkringskassan att minska AA:s assistanstimmar.

Den 3 juni 2020 begärde CC att få ut handlingarna om AA och alla assistenter, men med hänvisning till 28 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2019:400), OSL, nekades hon att ta del av dokumentationen om vissa assistenter, däribland FF. Försäkringskassan tillstår att det var fel att inte lämna ut den dokumentationen.

Försäkringskassan anser även att det var fel att inleda separata kontrollutredningar som gällde assistenterna eftersom utredningen gällde omfattningen av AA:s rätt till assistansersättning. Dokumentationen från myndighetens möten med assistenterna borde ha kopierats över till AA:s förmånsärende.

BB kommenterade Försäkringskassans yttrande och vidhöll att myndighetens tidigare rutin inneburit en risk för att underlag som varit till enskildas fördel gömmts undan och därför inte beaktats.

JO begärde in handlingarna i ärendet om minskning av assistansersättning till AA och de kontrollutredningar som genomförts om några av hennes assistenter från 2019 och framåt, samt handlingarna i det omprövningsärende och det processärende som lagts upp efter att AA överklagat beslutet.

I ett beslut den 3 januari 2024 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Bedömning

Kontrollutredningar

En kontrollutredning inleds i regel när det finns misstankar om att någon medvetet har lämnat felaktiga uppgifter, eller har låtit bli att anmäla ändrade förhållanden, för att få ersättning från socialförsäkringen. Utredningen kan gälla

vilket ärendeslag som helst som Försäkringskassan handlägger och den behöver inte nödvändigtvis handla om den som har rätt till ersättningen, utan den kan till exempel avse en assistansanordnare, en assistent eller en tandläkare. (Försäkringskassans vägledning 2004:1 Kontrollutredning version 15, s. 14 och 19).

Kontrollfunktionen hos Försäkringskassan hör organisatoriskt till avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor med särskilda kontrollutredare som kopplas in och kan ta över ärenden vid misstanke om felaktiga utbetalningar. En kontrollutredning kan leda till ett beslut om att den enskilde inte har rätt till ersättning, att en ersättning ska minskas eller dras in eller att felaktiga utbetalningar ska återkrävas. Inom vissa förmånsslag ska samtliga åtgärder och bedömningar dokumenteras i förmånsärendet medan åtgärderna i andra förmånsslag ska dokumenteras i kontrollärendet varefter samtliga relevanta handlingar läggs över i t.ex. ett återkravsärende. (Se JO:s inspektionsprotokoll den 5 april 2023, dnr 8029-2022.)

I det aktuella fallet har Försäkringskassan, utan att närmare redovisa varför, inlett separata ärenden som gällde assistenterna. Det har inte framkommit annat än att syftet med samtliga utredningar varit att klargöra omfattningen av AA:s assistansbehov för att kunna besluta om en eventuell indragning av hennes assistansersättning. Att utredningarna i de ärenden som inlets avseende assistenterna avsåg omständigheter av betydelse för AA:s rätt till assistansersättning påverkar också myndighetens dokumentationsskyldighet och AA:s möjlighet till partsinsyn.

Dokumentation och partsinsyn

En fråga i det här ärendet är om Försäkringskassan brutit i sin skyldighet att dokumentera relevanta underlag och därigenom försvårat för AA att utöva sin rätt till partsinsyn. En utgångspunkt för bedömningen av den frågan är att Försäkringskassan inte tillfört visst insamlat underlag från de kontrollutredningar som avsett assistenterna, till utredningen om omfattningen av AA:s assistansbehov.

Av 27 § förvaltningslagen (2017:900), FL, framgår att en myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling snarast ska dokumentera dem, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet.

Dokumentationskravet i 27 § FL är en viktig förutsättning för bestämmelsen i 10 § FL som anger att den som är part i ett ärende har rätt att ta del av allt material som har tillförts ärendet (partsinsyn). Rätten till partsinsyn gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL.

Syftet med dokumentationskravet är att beslutsunderlaget i ett ärende ska vara komplett, identifierbart och lättillgängligt. En enskild ska genom att använda sin rätt till partsinsyn kunna försäkra sig om att myndigheten tagit ställning till allt material som har tillförts ett ärende och bevarat det. Utomstående som har bidragit med material måste kunna vara säkra på att materialet tagits om hand på ett korrekt sätt av myndigheten. (Se prop. 2016/17:180 s. 174 f.) Lagtexten ställer i och för sig endast krav på att det som kan ha betydelse för

ett beslut i ärendet dokumenteras, men JO har i flera tidigare avgöranden framhållit att god dokumentation även omfattar uppgifter som rör ärendets gång, såsom kontakter med olika personer samt myndighetens ställningstaganden och skälen för dessa (se t.ex. JO 2008/09 s. 264, dnr 1982-2006 och JO:s beslut den 14 januari 2021, dnr 8068-2018 och 8104-2018). JO har även vid flera tillfällen uttalat att en akt kontinuerligt ska tillföras alla de uppgifter som kan vara av betydelse så att det är möjligt att vid varje tidpunkt utläsa vad som har kommit fram i ärendet (se JO 2006/07 s. 284, dnr 3832-2004).

I det här sammanhanget är det också värt att notera att betydelsen av en viss uppgift inte alltid är självklar redan när den kommer in. Jag vill också betona Försäkringskassans skyldighet att i enlighet med regeringsformen 1 kap. 9 § vara saklig och objektiv, vilket bl.a. innebär att både det som är till fördel och det som är till nackdel för den enskilde ska bevaras i ärendet.

Eftersom dokumentationskravet gäller redan när en uppgift *kan* ha betydelse för bedömningen, vilket är ett lågt ställt krav, och då hela handläggningen ska genomsyras av saklighet bör enligt min mening i princip allt underlag som samlas in med anledning av en utredning också tillföras det ärende som uppgifterna är relevanta för under tiden som handläggningen pågår. Uppgifter som hämtas in från en assistent kan t.ex. typiskt sett anses ha betydelse oavsett om de ger stöd för att den enskilde har ett assistansbehov som motsvarar vad som beviljats eller inte.

För att inte riskera att syftena med dokumentationskravet ska gå förlorade, finns det starka skäl för att hålla samman en utredning om en persons rätt till en viss förmån eller indragningen av en förmån. När uppgifter som rör ett ärende inte förs in i ärendet finns en uppenbar risk för att en part inte får kännedom om dem och att det framstår som att myndigheten undanhåller underlag och verkar i det fördolda.

Samtliga kontrollutredningar som rör assistenterna har i det aktuella ärendet huvudsakligen handlat om hur assistansen utförts och om AA:s assistansbehov. Utredningarna har därmed rört omfattningen av AA:s rätt till assistansersättning. Av Försäkringskassans remissvar framgår endast att utredningarna handlade om AA och inte till någon del om huruvida assistenterna hade lämnat oriktiga uppgifter om eventuella utbetalningar till dem.

Så snart det stod klart för Försäkringskassan att det var omfattningen av AA:s assistansbehov som skulle utredas borde därför ett ärende om AA ha inletts och allt underlag som kunde ha betydelse för den frågan omedelbart ha förts in i det ärendet. Eftersom Försäkringskassan inte förde över allt underlag uppfylldes inte dokumentationskravet i 27 § FL. Inte heller när felet uppmärksammades i anledning av att BB begärde att få del av intervjuerna tillfördes underlaget AA:s ärende om omfattningen av assistansbehovet, vilket medförde att hon gick miste om sin rätt till partsinsyn. Försäkringskassan förtjänar kritik för att dokumentationen i AA:s ärende inte var komplett eftersom relevanta handlingar inte hade tillförts ärendet och för att hon nekades insyn i sitt ärende enligt reglerna om partsinsyn i 10 § FL.

Kommunicering

Enligt bestämmelsen om kommunicering i 25 § FL ska en part underrättas om allt material som är av betydelse för beslutet och få tillfälle att yttra sig över det. Av förarbetena till bestämmelsen (prop. 2016/17:180 s. 159) framgår bl.a. att med material av betydelse avses sådana omständigheter eller uppgifter som påverkar myndighetens ställningstagande i den fråga som beslutet gäller, t.ex. uppgifter i utredningar eller remissyttranden som talar till fördel eller nackdel för parten i ärendet.

Av Försäkringskassans vägledning Kontrollutredning (vägledning 2004:1, version 15, s. 76) framgår vidare att om uppgifter som berör någon annan än den enskilde ligger till grund för beslutet ska uppgifterna kommuniceras med den enskilde.

Oavsett om handläggaren i det aktuella ärendet bedömde att det framför allt var underlaget från intervjun med EE som var relevant kan det inte uteslutas att övriga intervjuer, i vart fall den med FF, kunde vara av betydelse för beslutet i ärendet. Åtminstone underlaget från den intervjun borde därför ha kommunicerats med AA, och Försäkringskassan förtjänar kritik för att det inte skedde.

Ärendet föredrogs av seniora rättssakkunniga Sofia Lönnberg. I beredningen deltog även byråchefen Anneli Svensson.

Pensionsmyndigheten har underlåtit att fatta beslut i vissa ärenden om inkomstpensionstillägg och handlagt en begäran om omprövning som en allmän förfrågan

(Dnr 4681-2022)

Beslutet i korthet: Riksdagen beslutade den 15 december 2020 att införa förmånen inkomstpensionstillägg till de som har låg pension. Pensionsmyndigheten skulle betala ut tillägget fr.o.m. september 2021. Myndigheten behövde dessförinnan ta ställning till vilka som uppfyllde förutsättningarna för att få tillägget utan att de enskilda behövde ansöka om förmånen. För att utreda saken skickade Pensionsmyndigheten ett informationsbrev till personer som fick svensk pension och som hade arbetat i ett annat land. I brevet ombads de enskilda lämna in uppgifter om eventuell utländsk pension. Brevet skickades bl.a. till de personer som uppfyllde dessa förutsättningar och som bodde i Storbritannien. Senare under våren 2021 bedömde Pensionsmyndigheten att boende i Storbritannien inte kunde få inkomstpensionstillägg på grund av Storbritanniens utträde ur EU. Pensionsmyndigheten underrättade emellertid inte berörda personer i Storbritannien om ställningstagandet. Att på det sättet låta bli att fatta beslut om vissa personers rätt till inkomstpensionstillägg står enligt JO i strid med såväl förvaltningslagens regler om beslut som likhetsprincipen.

AA som bodde i Storbritannien hade lämnat in uppgifter om sin pension i enlighet med Pensionsmyndighetens förfrågan i informationsbrevet. När han frågade Pensionsmyndigheten hur det gick i hans ärende fick han via e-post veta att han inte uppfyllde förutsättningarna för att få förmånen. Han

begärde då omprövning av e-postmeddelandet. Pensionsmyndigheten behandlade begäran som en allmän förfrågan som besvarades via brev två månader senare. JO framhåller att när någon begär omprövning av ett beslut som inte finns ska myndigheten betrakta begäran som en ansökan om den aktuella förmånen.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Pensionsmyndigheten. Han uppgav bl.a. att han hade nekats inkomstpensionstillägg trots att myndigheten under våren 2021 hade bett honom att skicka in vissa uppgifter eftersom han kunde ha rätt till förmånen. Han klagade även på att Pensionsmyndigheten inte hade hanterat hans begäran om omprövning av beslutet.

Utredning

JO begärde in handlingarna i AA:s ärenden om inkomstpension och inkomstpensionstillägg. Pensionsmyndigheten ombads sedan att yttra sig över det som framfördes i anmälan och det som framgick av bilagorna till denna. Pensionsmyndigheten redogjorde för AA:s anmälan och yttrande bl.a. följande.

Utredning

Den 15 december 2020 beslutade riksdagen att införa en ny förmån, det så kallade inkomstpensionstillägget. De nya reglerna fördes in i socialförsäkringsbalken och trädde i kraft den 1 februari 2021. Första utbetalningen skedde i september 2021. Syftet med inkomstpensionstillägget var att förstärka respektavståndet mellan de som arbetat och tjänat in till sin pension och de som inte hade gjort det.

Inkomstpensionstillägget är ett tillägg till den inkomstgrundande allmänna pensionen som betalas ut från 65 års ålder. Förutom till personer som bor i Sverige kan tillägget även betalas ut till dem som omfattas av EU-förordning 883/2004 och som är bosatta i ett land inom EU och EES eller i Schweiz. Storleken på inkomstpensionstillägget styrs av olika inkomstintervall för beräkningsunderlaget av pension.

I februari 2021 skickade Pensionsmyndigheten ett brev till alla som uppbar svensk allmän pension och som har arbetat i ett annat land än Sverige. Syftet med brevet var att få information om mottagarna uppbar pension från annat land, vilket kunde påverka storleken på inkomstpensionstillägget. Vid tillfället hade Pensionsmyndigheten ännu inte utrett om inkomstpensionstillägget även kunde betalas ut till pensionstagare som bodde i Storbritannien. Brevet skickades dock till berörda även där.

Den 10 mars 2021 kom ett brev in till Pensionsmyndigheten från AA. I brevet informerade AA oss om att han uppbar statlig pension från Storbritannien.

Under våren 2021 kom Pensionsmyndigheten fram till att de som bodde i Storbritannien och som fick allmän pension från Sverige inte hade rätt till inkomstpensionstillägget. Grunden för det var att Storbritannien genom Brexit hade lämnat EU.

Anledningen till att Pensionsmyndigheten skickade ut breven där vi bad om information kring pensionstagarnas övriga pension innan vi var klara med vår utredning kring vilka som hade rätt till förmånen var rent logistiska: för att hinna betala ut förmånen i tid behövde vi viss tid för att registrera inkomna svar. När Pensionsmyndigheten i augusti 2021 skickade ut beslut

om inkomstpensionstillägget skickade vi endast till dem som hade rätt till tillägget. Av beslutet framgick hur mycket inkomstpensionstillägg mottagaren hade rätt till. De pensionstagare som hade fått brevet men som inte hade rätt till inkomstpensionstillägget fick inget beslut, och inte heller något informationsbrev.

Den 2 november 2021 kom ett brev in till Pensionsmyndigheten från AA. I brevet begärde AA omprövning av beslutet om inkomstpensionstillägg rörande honom.

När AA:s begäran om omprövning kom in till Pensionsmyndigheten gjorde vi bedömningen att vi inte kunde fatta ett omprövningsbeslut, eftersom det inte fanns något grundbeslut. Den 3 januari 2022 besvarade vi i stället AA:s brev och informerade honom om att han inte hade rätt till inkomstpensionstillägget till följd av Brexit.

Pensionsmyndighetens inställning

Lagändringarna om att införa inkomstpensionstillägget kom tämligen tätt inpå att tillägget skulle införas. Det fanns därför inte mycket tid för Pensionsmyndigheten att utveckla våra system och fatta relevanta beslut så att berörda pensionstagare skulle få sin nya förmån i tid.

För att kunna fatta rätt beslut kring vilka som hade rätt till inkomstpensionstillägget samt hur mycket de skulle få, var det viktigt för Pensionsmyndigheten att skicka ut de informationsbrev som vi skickade i februari 2021. Rättsläget kring om de som var berörda av Brexit hade rätt till tillägget var ännu inte klart vid utskickstillfället. För att hinna beräkna och besluta om inkomstpensionstillägget till samtliga som hade rätt till det i tid, beslutade vi att även skicka brev till berörda personer i Storbritannien.

När Pensionsmyndigheten hade utrett om Brexit påverkade rätten till inkomstpensionstillägget för pensionstagare som bodde i Storbritannien borde vi ha informerat berörda personer. Grunden för att vi inte gjorde så var att det inte fanns tid och vi valde att prioritera bort det.

AA begärde omprövning av ett grundbeslut som inte fanns. Normalt skulle Pensionsmyndigheten då ha handlagt hans begäran som en ansökan om den aktuella förmånen. Sedan Pensionsmyndigheten hade skickat ut besluten om inkomstpensionstillägget fick vi in knappt 4 000 begäran om omprövning, överklaganden och frågor kring den nya förmånen, vilket är ungefär hälften så många omprövningar som vi normalt får in på ett år. Pensionsmyndigheten beslutade därför att handlägga de inkomna skrivelserna som förfrågningar om den nya förmånen, såvida de inte innehöll en klar begäran om omprövning med en tydlig motivering. I sådana fall handlade vi begäran som ett omprövningsärende. AA hade visserligen fyllt i vår blankett för begäran om omprövning, men eftersom han inte motiverade sin begäran, valde vi att se den som en förfrågan och vi svarade honom via brev i stället.

AA kommenterade Pensionsmyndighetens yttrande.

I ett beslut den 31 maj 2024 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Bedömning

Inkomstpensionstillägg

Inkomstpensionstillägg är ett tillägg till inkomstgrundad ålderspension för de som har mycket låg pension. Pensionsmyndigheten ska på eget initiativ pröva rätten till inkomstpensionstillägg när en enskild har ansökt om inkomstpension (53 kap. 2 § 4 och 74 a kap. 2 § socialförsäkringsbalken, SFB; se även Pensions-

myndighetens vägledning [2010:2] Allmän pension för personer födda 1938 eller senare – Att ta ut pension, version 9, s. 4).

När inkomstpensionstillägget infördes 2021 skulle Pensionsmyndigheten enligt övergångsbestämmelserna lämna förmånen utan ansökan till en försäkrad som hade påbörjat uttag av inkomstgrundad ålderspension om förutsättningarna för inkomstpensionstillägg i 74 a kap. SFB i övrigt var uppfyllda.

Sedan riksdagen hade beslutat att införa förmånen inkomstpensionstillägg skickade Pensionsmyndigheten i februari 2021 ut information om förmånen till bl.a. AA och bad honom att inom en viss tid komma in med uppgifter om sin dåvarande pension från andra länder.

Förfrågan innebar att Pensionsmyndigheten begärde in information inför den fortsatta handläggningen av ärendet om AA:s rätt till inkomstpensionstillägg. När Pensionsmyndigheten därefter kom fram till att AA inte hade rätt till tillägget borde myndigheten ha avslutat ärendet genom ett formellt och omprövningsbart beslut. Beslutet borde vidare ha dokumenterats i AA:s ärende, och eftersom det påverkade hans ekonomiska situation borde det ha innehållit en klagörande motivering. Myndigheten borde även ha underrättat AA om det fullständiga innehållet i beslutet (31–33 §§ förvaltningslagen [2017:900], FL).

Av Pensionsmyndighetens yttrande framgår att myndigheten lät bli att fatta beslut i ärenden där den enskilde inte hade rätt till inkomstpensionstillägg på grund av Brexit. Eftersom myndigheten på eget initiativ skulle ta ställning till samtliga pensionärs rätt till inkomstpensionstillägg behövde myndigheten inleda ett ärende för respektive pensionär som skulle kunna ha rätt till förmånen. När ett ärende har inletts hos en myndighet är den i regel skyldig att avsluta ärendet genom ett beslut (se prop. 2016/17:180 s. 24). Någon möjlighet att av prioriteringsskäl låta bli att fatta ett beslut i vissa ärenden och i stället avsluta dem formlöst på grund av tidsbrist finns naturligtvis inte. Ett sådant agerande visar på en bristande förståelse för grundläggande förvaltningsrättsliga principer och för vilka krav som ställs på en rättssäker ärendehandläggning.

Pensionsmyndigheten aviserade redan innan bestämmelserna om inkomstpensionstillägg infördes att det skulle bli svårt för myndigheten att hinna fatta beslut om alla pensionärer innan rätten till förmånen började gälla. Det fanns emellertid inget absolut krav på att alla beslut skulle ha fattats innan bestämmelserna började tillämpas. I förarbetena angavs att t.ex. den omständigheten att Pensionsmyndigheten behövde samla in information om pensionsinkomster från andra länder kunde få till följd att den enskildes rätt till inkomstpensionstillägget inte kunde prövas före den 1 september 2021. Övergångsbestämmelserna innebar att inkomstpensionstillägg kunde betalas ut retroaktivt fr.o.m. september 2021 för dem som vid den tidpunkten hade rätt till tillägget (se prop. 2020/21:1 utgiftsområde 11 s. 96 och Ds 2020:7 s. 90).

Det fanns således inga skäl för Pensionsmyndigheten att låta bli att fatta beslut om inkomstpensionstillägg för de pensionärer som bodde i Storbritannien och fick svensk pension. Att dessa personer inte fick något beslut om att de saknade rätt till inkomstpensionstillägg stod inte bara i strid med bestämmelserna om hur ärenden ska handläggas och avslutas i förvaltningslagen utan även med likhetsprincipen, dvs. att lika fall ska behandlas lika. Vissa andra personer som bedömdes sakna rätt till inkomstpensionstillägg fick nämligen

omprövningsbara beslut om saken, men inte de som bodde i Storbritannien och hade svensk pension.

Jag ser allvarligt på Pensionsmyndighetens inställning att den kunde låta bli att fatta beslut om inkomstpensionstillägg i vissa fall. Myndigheten förtjänar allvarlig kritik för det uteblivna beslutet och den i övrigt bristande handläggningen av AA:s ärende.

Begäran om omprövning

Som konstaterats fattade Pensionsmyndigheten alltså inte något beslut om att neka AA inkomstpensionstillägg. Han underrättades inte heller på något annat sätt om resultatet av Pensionsmyndighetens utredning. Det var först sedan han själv skickat en förfrågan till myndigheten som han, genom ett e-postmeddelande den 4 oktober 2021, fick besked om att han inte uppfyllde de grundläggande kraven för att få inkomstpensionstillägg och att det inte hade gjorts några beräkningar i hans fall. I ett nytt e-postmeddelande dagen därpå informerades AA om att Pensionsmyndigheten hade bestämt att brittiska medborgare som bodde i Storbritannien och hade svensk pension saknade rätt till inkomstpensionstillägg.

AA uppfattade Pensionsmyndighetens e-postmeddelanden som ett beslut i frågan om han hade rätt till inkomstpensionstillägg. Efter att myndighetens kundtjänst hade upplyst honom om hur en begäran om omprövning skulle göras använde han myndighetens formulär för omprövning och skickade in det. Han angav i formuläret att han begärde omprövning av e-postmeddelandet den 5 oktober 2021 och bifogade e-postkorrespondensen. Pensionsmyndigheten vidtog dock ingen annan åtgärd med anledning av AA:s begäran än att två månader senare brevlades informera honom om att personer bosatta i Storbritannien inte har rätt till inkomstpensionstillägg.

Pensionsmyndigheten har i sitt yttrande framfört att AA:s begäran om omprövning behandlades som en förfrågan. De skäl som angavs för det var dels att hans begäran kom in samtidigt som att ett stort antal personer begärde omprövning av sina beslut om inkomstpensionstillägg, dels att han inte hade motiverat varför myndigheten skulle ompröva det meddelande som AA uppfattade var ett beslut.

Dessa förklaringar kan naturligtvis inte godtas. En myndighet kan varken på grund av arbetsbelastning eller till följd av andra omständigheter välja att hantera en begäran om en förmån eller en begäran om omprövning som en allmän förfrågan. JO har tvärtom tidigare påtalat att myndigheter generellt sett bör vara uppmärksamma på tecken på missnöje och generösa i sin tolkning av vad som kan anses vara en begäran om omprövning (jfr JO 2017/18 s. 317). Om det inte finns något beslut om en viss förmån att ompröva måste emellertid en begäran om omprövning av rätten till förmånen i stället behandlas som en ansökan.

Kraven på en ansökan framgår av 110 kap. 4 § SFB. Enligt bestämmelsen ska ansökan om en förmån göras skriftligen och vara egenhändigt undertecknad. Den ska innehålla de uppgifter som behövs i ärendet. Om ansökan är så ofullständig att den inte kan läggas till grund för någon prövning i sak eller om förutsättningarna i 4 § inte är uppfyllda ska ansökan avvisas (110 kap. 10 §).

Det får dock inte ske om bristen är ringa eller förrän den sökande har förelagts att avhjälpa bristen (110 kap. 11 §).

AA:s begäran om omprövning var egenhändigt undertecknad, och det framgick tydligt att han ansåg att han hade rätt till inkomstpensionstillägg. Eftersom det inte fanns något omprövningsbart beslut borde begäran ha behandlats som en ansökan om den aktuella förmånen, dvs. på det sätt som normalt görs när det enligt myndighetens uppfattning inte finns något grundbeslut. Om det saknades uppgifter för att kunna pröva ansökan borde myndigheten ha gett AA möjlighet att ge in de kompletteringar som var nödvändiga. Jag är kritisk till Pensionsmyndighetens mycket bristfälliga hantering av AA:s begäran om omprövning och till det allmänna resonemang som myndigheten för i den här delen.

Ärendet föredrogs av seniora rättssakkunniga Sofia Lönnberg. I beredningen deltog även byråchefen Anneli Svensson.

Försäkringskassan har utan att fatta något formellt beslut hållit inne redan beviljad sjukpenning och ändrat ett gynnande beslut till den enskildes nackdel utan att ha tagit ställning till om det fanns förutsättningar för det

(Dnr 9883-2022)

Beslutet i korthet: Försäkringskassan beviljade AA sjukpenning för en period om åtta månader i enlighet med hennes ansökan. Hon underrättades dock inte om beslutet på annat sätt än genom utbetalningsbesked på myndighetens webbplats Mina sidor och genom att det skedde vissa utbetalningar. När sjukpenningen en bit in i perioden hölls inne fattades inte något formellt beslut om den saken och AA informerades inte om åtgärden. Därefter fattades ett nytt beslut om sjukpenning på en lägre nivå utan att det framgick att det nya beslutet var en ändring av det tidigare beslutet om sjukpenning.

JO är i flera avseenden kritisk mot handläggningen av AA:s ärende. JO uttalar bl.a. att det många gånger när det fattas ett beslut om att bevilja en förmån för en längre tidsperiod eller för flera tidsperioder är lämpligt att den enskilde underrättas om beslutet – detta för att tydliggöra vad som faktiskt gäller och vilka rättigheter och eventuella skyldigheter den enskilde har. JO påpekar vidare att Försäkringskassan när den avser att ändra ett tidigare beslut på ett sätt som är till nackdel för den enskilde måste pröva om förutsättningarna för det är uppfyllda. Om så bedöms vara fallet, ska ställningstagandet dokumenteras och den enskilde underrättas om att det tidigare beslutet har ersatts av ett ändringsbeslut. Försäkringskassan kritiseras för att detta inte skedde i AA:s ärende. JO är också kritisk mot att Försäkringskassan under utredningstiden höll inne den beviljade förmånen utan att det fattades något formellt interimistiskt beslut om saken.

Försäkringskassan kritiseras också för bristande tillgänglighet via telefoni och för dröjsmål med att hantera en begäran om partsinsyn.

Anmälan

AA klagade på Försäkringskassan och uppgav bl.a. följande. I juni 2022 beviljades hon sjukpenning utifrån ett läkarintyg som avsåg perioden den 1 juni 2022–31 januari 2023 men underrättades inte om beslutet. Trots att hon redan hade beviljats sjukpenning uppmanades hon i september att skicka in en ansökan om fortsatt sjukpenning för tiden efter den 13 oktober 2022. Efter att hon hade gjort det meddelade Försäkringskassan att hon skulle få sjukpenning under utredningstiden. Någon sjukpenning betalades emellertid inte ut. I stället hölls den sedan tidigare beviljade sjukpenningen inne utan att hon informerades om det. Den 4 november 2022 fattade Försäkringskassan ett nytt beslut och beviljade henne fortsatt sjukpenning. Det framgick inte hur det beslutet förhöll sig till beslutet som myndigheten hade fattat i juni. Det var vidare mycket svårt att komma i kontakt med handläggaren i ärendet, och hennes begäran om partsinsyn hanterades inte.

Utredning

JO begärde in handlingarna i AA:s ärenden om sjukpenning och begärde sedan att Försäkringskassan skulle yttra sig över vissa delar av det som AA hade uppgett.

I yttrandet redogjorde Försäkringskassan för vad som hade hänt i ärendena och uppgav bl.a. följande.

Genom ett beslut den 16 juni 2022 beviljades AA sjukpenning i enlighet med sin ansökan. Det ansågs uppenbart onödigt att underrätta henne genom en särskild beslutsunderrättelse eftersom ansökan beviljades fullt ut. Dessutom lades information om utbetalningarna upp på AA:s Mina sidor på Försäkringskassans webbplats. I oktober hölls den beviljade sjukpenningen inne utan att handläggaren hade övervägt om förutsättningarna för det var uppfyllda och utan att något interimistiskt beslut fattades. AA underrättades inte heller om åtgärden. Orsaken till att sjukpenningen hölls inne var bl.a. att AA:s dagar med rätt till sjukpenning på normalnivå, dvs. sjukpenning motsvarande 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten, hade löpt ut. Sjukpenning på den nivån betalas som huvudregel endast ut under 364 dagar. Därefter kan den enskilde få sjukpenning på fortsättningsnivå, vilket motsvarar 75 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten. I AA:s fall behövde det utredas om hon kunde få sjukpenning på normalnivå eller på fortsättningsnivå efter den 13 oktober 2022. Parallellt med sjukpenningärendet pågick även en utredning om sjukpenninggrundande inkomst. Utredningen i det ärendet genomfördes inte tillräckligt skyndsamt. När Försäkringskassan senare beslutade att AA inte hade rätt till sjukpenning på normalnivå efter den 13 oktober utan på fortsättningsnivå, utformades det beslutet som ett nytt beslut om sjukpenning och inte som en ändring av ett tidigare gynnande beslut. Myndigheten var inte tillräckligt tillgänglig för kontakt och AA:s begäran om partsinsyn hanterades felaktigt.

AA kommenterade yttrandet.

I ett beslut den 18 juni 2024 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Bedömning

Behöver den enskilde alltid underrättas om ett gynnande beslut?

Av 33 § förvaltningslagen (2017:900), FL, framgår att en myndighet som fattar ett beslut i ett ärende så snart som möjligt ska underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart att det inte behövs. Om parten får överklaga beslutet ska han eller hon även underrättas om hur det går till. Myndigheten bestämmer hur parten ska underrättas. En underrättelse ska dock alltid vara skriftlig om en part begär det.

För att en underrättelse ska kunna underlätas måste det enligt förarbetena till bestämmelsen i princip framstå som självklart att en underrättelse inte skulle fylla någon funktion. Undantagsregeln ska tolkas snävt. Avsikten är att den ska vara tillämplig enbart i sådana fall där behovet av underrättelse – sett objektivt ur den enskildes perspektiv – i princip helt saknas (se prop. 2016/17:180 s. 206 och 323 f.).

Av utredningen i ärendet framgår att Försäkringskassan beslutade att bevilja AA halv sjukpenning för perioden den 27 juni–23 oktober 2022 och en fjärdedels sjukpenning för perioden den 24 oktober 2022–31 januari 2023, vilket var i enlighet med hennes ansökan. Jag instämmer i Försäkringskassans slutsats att beslutet måste anses ha avsett sjukpenning på normalnivå eftersom något annat inte angavs. Utbetalningarna registrerades i utbetalningssystemet. Att sjukpenning hade beviljats framgick sedan av de utbetalningsbesked som lades upp på Mina sidor. Utbetalningsbesked läggs upp efter hand och syns på Mina sidor några dagar innan beloppet kommer in på den enskildes konto.

När Försäkringskassan beviljar sjukpenning i enlighet med en ansökan kan det under vissa omständigheter vara uppenbart att en underrättelse om beslutet inte behövs. Det gäller t.ex. om ett utbetalningsbesked avser hela den sökta perioden och beskedet läggs upp på den enskildes Mina sidor i nära anslutning till att beslutet fattas.

Eftersom utbetalningsbeskeden läggs upp på Mina sidor i takt med att utbetalningarna görs är det inte alltid självklart för den enskilde att sjukpenning har beviljats för hela den period som ansökan omfattar. En underrättelse om beslutet skulle i sådana fall göra situationen tydligare för den enskilde och kan därför inte sägas vara helt utan funktion. När Försäkringskassan, som i AA:s ärende, dessutom i ett senare skede fattar ett nytt beslut som avviker från det ursprungliga beslutet och som de tidigare utbetalningsbeskeden baseras på blir det otydligt för den enskilde vad som faktiskt gäller. En beslutsunderrättelse kan också i andra sammanhang tydliggöra vilka rättigheter och eventuella skyldigheter en enskild har med anledning av förmånen.

Det som har framkommit i AA:s ärenden belyser den rättsosäkerhet som kan bli följderna av att positiva beslut inte förmedlas till den enskilde på ett tydligt sätt. För att förhindra att sådana situationer uppstår är det enligt min mening många gånger lämpligt att Försäkringskassan även underrättar om beslut som innebär att en ansökan bifalls. Det gäller särskilt när beslutet omfattar en längre tidsperiod eller flera tidsperioder. Försäkringskassan kan inte undgå kritik för att AA inte underrättades om beslutet att sjukpenning hade beviljats för hela den sökta perioden.

Ändring av gynnande beslut

Av bestämmelserna i 27 kap. 21–24 §§ socialförsäkringsbalken (SFB) framgår bl.a. att sjukpenning på normalnivån inte får lämnas för en längre period än sammanlagt 364 dagar under en ramtid på 450 dagar, såvida inte den enskilde har en allvarlig sjukdom. En försäkrad som har fått sjukpenning på normalnivån för maximalt antal dagar och som gör anspråk på fortsatt ersättning på normalnivån eller på fortsättningsnivån måste ansöka om det hos Försäkringskassan (se prop. 2007/08:136 s. 78–82).

Enligt 113 kap. 3 § SFB ska Försäkringskassan ändra ett beslut som har fattats av myndigheten och som inte har prövats av domstol, om beslutet på grund av skrivfel, räknefel eller annat sådant förbiseende innehåller en uppenbar oriktighet, har blivit oriktigt på grund av att det har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag eller har blivit oriktigt på grund av uppenbart felaktig rättstillämpning eller annan liknande orsak.

Ett beslut får dock, enligt 113 kap. 5 § SFB, inte ändras till den försäkrades nackdel med stöd av 3 § när det gäller en förmån som har förfallit till betalning, och inte heller i annat fall om det finns synnerliga skäl mot det.

Av utredningen i ärendet framgår att AA den 16 juni 2022 beviljades sjukpenning på normalnivå t.o.m. den 31 januari 2023, vilket överskred de 364 dagar som 27 kap. 21 § SFB tillåter. Handläggaren i ärendet uppmärksammade inte det.

Den 13 september 2022 skickade Försäkringskassan ett brev till AA och uppgav att hon måste ansöka om sjukpenning på nytt eftersom hon snart hade fått sjukpenning i 364 dagar. När AA drygt två veckor senare lämnade in en ansökan om fortsatt sjukpenning noterade Försäkringskassan att hon redan hade beviljats sjukpenning t.o.m. den 31 januari 2023. Den 4 november 2022 fattade myndigheten ett nytt beslut utan att ta ställning till hur det förhöll sig till det tidigare beslutet, och fann att AA inte hade rätt till fler dagar med sjukpenning på normalnivå efter den 13 oktober 2022. Hon beviljades i stället sjukpenning på fortsättningsnivå, dvs. med ett lägre belopp.

När det kom fram att beslutet den 16 juni 2022 var felaktigt gjorde Försäkringskassan en till synes helt ny och förutsättningslös prövning av AA:s rätt till sjukpenning efter den 13 oktober 2022. Myndigheten skulle i stället skyndsamt ha utrett om förutsättningarna för att ändra gynnande beslut enligt 113 kap. 3 och 5 §§ SFB var uppfyllda och, om så var fallet, dokumenterat sitt ställningstagande och underrättat AA om att det tidigare beslutet ersatts av ett ändringsbeslut. Försäkringskassan förtjänar kritik för att ha underlåtit detta.

Att hålla inne sjukpenning

Av 112 kap. 2 och 2 a §§ SFB framgår bl.a. att Försäkringskassan under vissa förutsättningar får besluta om sjukpenning i avvaktan på ett slutligt beslut om sjukpenning. Om det i stället finns sannolika skäl för att en beslutad ersättning kommer att dras in eller minskas får myndigheten enligt 112 kap. 3 § SFB besluta att minska eller hålla inne ersättningen tills ärendet avgjorts.

Enligt 32 § första stycket FL ska ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt innehålla en klargörande motivering, om det

inte är uppenbart att det inte behövs. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande. I paragrafens andra stycke anges vissa undantag från motiveringsskyldigheten som inte är tillämpliga i det här ärendet.

Jag har i ett tidigare beslut den 10 december 2021 (dnr 1505-2020) riktat allvarlig kritik mot Försäkringskassan för att den låtit bli att kommunicera och underrätta den enskilde om ett beslut att hålla inne beviljad sjukpenning och för bristande motivering av ett sådant beslut. Jag har därefter på nytt kritiserat myndigheten för brister av det här slaget vid en inspektion som genomfördes den 28–30 mars 2022 i ett ärende med dnr 1551-2022.

Av utredningen i ärendet framgår att AA den 30 september 2022 ansökte om fler dagar med sjukpenning på normalnivå efter den 13 oktober 2022. När Försäkringskassan kommunicerade med AA med anledning av ansökan uppgav myndigheten att hon skulle få sjukpenning under handläggningstiden oavsett vilket beslut som sedan fattades. Någon utbetalning gjordes emellertid inte. I stället höll myndigheten inne den sjukpenning som hon redan hade beviljats. I en journalanteckning den 20 oktober angav Försäkringskassan under rubriken Intern information att rätten till sjukpenning hade bedömts fram t.o.m. den 31 januari 2023, att det bl.a. pågick en utredning av AA:s sjukpenninggrundande inkomst och att någon utbetalning därmed inte var aktuell.

Även om det inte är helt tydligt innebar journalanteckningen den 20 oktober att Försäkringskassan fattat ett formlöst beslut om att interimistiskt hålla inne den sedan tidigare beviljade sjukpenningen. Enligt vad som framgår hade myndigheten dessförinnan inte gjort någon bedömning av om det ens fanns förutsättningar för att fatta ett formlöst beslut om saken. Det är uppenbart att beslutet hade faktiska verkningar för AA, och Försäkringskassan borde därför ha fattat ett beslut som uppfyllde kraven enligt 32 § FL. Självfallet borde Försäkringskassan även ha underrättat henne om beslutet på det sätt som anges i 33 § FL.

När Försäkringskassan, som i det här fallet, formlöst håller inne en beviljad ersättning kan det försvåra för den enskilde att förstå om myndigheten alls fattat ett beslut och vad han eller hon kan göra åt det. Från rättssäkerhetssynpunkt är åtgärden därför inte helt invändningsfri. Jag är kritisk till de brister som kommit fram i denna del.

Tillgänglighet och service

Av 7 § FL framgår att en myndighet ska vara tillgänglig för kontakter med enskilda. Enligt 6 § FL ska myndigheten vidare 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 och den 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.

I förarbetena till lagen (se prop. 2016/17:180 s. 20 f.) 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.

Av utredningen i ärendet framgår att AA sedan den 15 november 2022 vid upprepade tillfällen försökt få kontakt med handläggaren i sitt sjukpenningärende. Bortsett från ett misslyckat försök att nå AA i början av månaden dröjde det till den 21 december innan handläggaren kontaktade AA. Eftersom det var svårt för AA att förstå vad som hade hänt i ärendena medförde den uteblivna kontakten att hon vid upprepade tillfällen behövde begära anstånd i sitt ärende om sjukpenninggrundande inkomst som pågick parallellt.

Att det, bortsett från ett försök, dröjde över en månad innan handläggaren tog kontakt med AA är anmärkningsvärt. Agerandet lever knappast upp till det krav på service som ställs i 6 § FL. Med hänsyn till den otydlighet som präglade hanteringen av AA:s sjukpenning under hösten 2022 borde handläggaren ha varit angelägen om att återkoppla till AA och förklara vad som hade inträffat. Försäkringskassan förtjänar kritik för de brister i tillgänglighet och service som framkommit.

Partsinsyn

Enligt 10 § FL har den som är part i ett ärende rätt att ta del av allt material som har tillförts ärendet. Rätten att ta del av uppgifter gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). En begäran från en part om att ta del av handlingarna i ett ärende ska handläggas i enlighet med de allmänna regler som gäller enligt 6 och 9 §§ FL om myndigheternas serviceskyldighet och ärendehantering. Det innebär bl.a. att en sådan begäran från en part, liksom när en begäran grundas på tryckfrihetsförordningens bestämmelser om utlämnande av allmän handling, ska handläggas skyndsamt. JO har i ett flertal beslut påpekat att enbart det förhållandet att den som gjort framställningen är part i ett ärende inte är ett skäl för att en ansökan ska behandlas med mindre skyndsamhet än om denne inte hade varit part i ärendet (se t.ex. JO 1999/2000 s. 332 och JO 2003/04 s. 389).

Av utredningen i ärendet framgår att AA den 16 november 2022 begärde att få ta del av samtliga journaler i sina ärenden. Den 21 december påminde hon om begäran och fick besked om kostnaden för att få handlingarna. Enligt Försäkringskassans remissyttrande skickades samtliga handlingar till henne den 28 december 2022 och på nytt den 4 april 2023. Det dröjde således åtminstone en och en halv månad innan AA fick de begärda handlingarna. Med hänsyn till att handlingarna enbart rörde AA och att den sekretessprövning som ska föregå ett utlämnande därmed borde kunna göras relativt snabbt saknas godtagbara skäl till dröjsmålet. Rätten till partsinsyn är grundläggande och Försäkringskassan förtjänar kritik för den långsamma hanteringen.

Ärendet föredrogs av seniora rättssakkunniga Sofia Lönnberg. I beredningen deltog även byråchefen Anneli Svensson.

Försäkringskassan får allvarlig kritik för att med anledning av bl.a. en kontrollutredning oanmält och utan samtycke ha besökt den enskilde i bostaden

(Dnr 4013-2023)

Beslutet i korthet: Inom ramen för bl.a. en kontrollutredning om assistansersättning besökte Försäkringskassan en enskild i dennes bostad utan att ha aviserat det i förväg. Det var en assistent som släppte in Försäkringskassans personal i den enskildes bostad.

Var och en är enligt 2 kap. 6 § regeringsformen skyddad mot bl.a. husrannsakan och liknande intrång från det allmänna. JO konstaterar att det inte finns någon bestämmelse som begränsar det skyddet i förhållande till Försäkringskassan. Skyddet gäller dock bara påtvingade ingrepp. Den enskilde kan alltså genom samtycke ge Försäkringskassans personal tillträde till bostaden.

JO uttalar att huvudregeln bör vara att Försäkringskassan, när den avser att göra ett hembesök, måste föranmäla detta så att den enskilde får möjlighet att på förhand ta ställning till om han eller hon vill samtycka till åtgärden. När ett hembesök är oanmält, och den enskilde kan känna sig tvungen att släppa in Försäkringskassans personal, måste handläggarna noga förvissa sig om att den enskilde samtycker till att de faktiskt går in i bostaden.

I det aktuella ärendet borde Försäkringskassan enligt JO ha kontaktat den enskilde före hembesöket. JO konstaterar även att det inte finns någon dokumentation som visar att Försäkringskassans personal säkerställde att den enskilde samtyckte till att de gick in i hennes hem. Dokumentationen tyder i stället på att handläggarna uppträdde på ett sätt som gav intrycket av att hon inte hade något annat val än att acceptera att de gick in i bostaden. JO bedömer att Försäkringskassan inte respekterade bl.a. 2 kap. 6 § regeringsformen i samband med hembesöket. Myndigheten får allvarlig kritik för det som har framkommit vid granskningen.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Försäkringskassan och framförde bl.a. följande. Två handläggare från Försäkringskassan kom hem till henne utan förvarning, de kom kl. 9.30 och hon satt i sin säng under besöket. Handläggarna berättade att hon och hennes man hade blivit anmälda anonymt angående sin assistans. Hon frågade om handläggarna hade rätt att komma in i deras hem oanmälda, vilket de hävdade att de hade. Hon och hennes man upplevde besöket som ett obehagligt intrång men svarade ändå uppriktigt på frågorna.

Utredning

JO hämtade in handlingar från Försäkringskassan. Därefter begärde JO att Försäkringskassan skulle yttra sig över anmälan och särskilt behandla frågan om att hembesöket gjordes oanmält.

I sitt yttrande redogjorde Försäkringskassan för tillämpliga bestämmelser och myndighetens handläggningsrutiner. Vidare beskrev Försäkringskassan ärendet och gav sin syn på det oanmälda hembesöket. Försäkringskassan uppgav bl.a. att det inte framkommit annat än att myndigheten hade sakliga skäl för att göra ett oanmält hembesök hos AA.

AA fick möjlighet att kommentera yttrandet.

I ett beslut den 26 november 2024 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Bedömning

Allmänna utgångspunkter

Var och en är gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. husrannsakan och liknande intrång. Det framgår av 2 kap. 6 § regeringsformen, RF. Med husrannsakan förstås varje undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe som görs av en myndighet, oavsett syftet med undersökningen. Begreppet liknande intrång avser intrång i bostäder och andra lokaler eller utrymmen som inte sker i undersökningssyfte, t.ex. att polisen ingriper för att avstyra ett lägenhetsbråk (se prop. 1975/76:209 s. 147). Enligt 2 kap. 20 § RF får en begränsning av skyddet mot husrannsakan och liknande intrång endast ske genom lag.

I sammanhanget aktualiseras även artikel 8 i europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen, som garanterar var och en respekt för bl.a. sitt hem. Den rättigheten får endast begränsas med stöd av lag.

Av 110 kap. 13 § första stycket socialförsäkringsbalken, SFB, framgår att Försäkringskassan ska se till att ärendena blir utredda i den omfattning som deras beskaffenhet kräver. Det innebär bl.a. att det är Försäkringskassan som leder utredningen och som bestämmer vilket underlag som behövs för att kunna göra en korrekt bedömning i det enskilda fallet. De befogenheter som Försäkringskassan har för att kunna uppfylla denna utredningsskyldighet regleras bl.a. i 110 kap. 14 § 2 SFB, där det framgår att myndigheten får besöka den försäkrade när det behövs för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av SFB.

Försäkringskassan har i sitt yttrande framfört att 110 kap. 14 § 2 SFB inte utgör någon begränsning av det skydd som tillkommer den enskilde enligt 2 kap. 6 § RF. Jag instämmer i den bedömningen och vill i denna del hänvisa till förarbetena till bestämmelsen i SFB där det anges att Försäkringskassan får besöka den försäkrade, vilket kan ske i hemmet. Den lagreglerade åtgärden i SFB gäller dock bara själva sammanträffandet med den försäkrade, inte tillträde till bostaden eller rätt att undersöka denna. Av förarbetena framgår även att det inte är fråga om en tvångsåtgärd, även om det kan sägas ligga ett visst indirekt tvång i att en vägran att ta emot besöket kan leda till indragning av en ersättning, om omständigheterna i övrigt motiverar det. Det är alltid den försäkrade som avgör om han eller hon också vill låta besökaren komma in i bostaden. Om den försäkrade inte vill släppa in tjänstemannen har denne ingen rätt att komma in (se prop. 1996/97:121 s. 31 och 33).

Jag konstaterar sammantaget att 110 kap. 14 § 2 SFB inte ger Försäkringskassan rätt att gå in i en enskilds bostad. Det finns inte heller någon annan tillämplig bestämmelse som begränsar skyddet mot att utsättas för husrannsakan och liknande intrång i förhållande till Försäkringskassan. Skyddet gäller dock bara påtvingade ingrepp. Den enskilde kan alltså genom samtycke ge Försäkringskassans personal tillträde till hans eller hennes bostad.

JO har i flera beslut behandlat frågor om den enskildes samtycke till hembesök från socialtjänsten, bl.a. i ärenden om rätt till bistånd (se t.ex. JO 2011/12 s. 377, dnr 6514-2009 m.fl., JO 2011/12 s. 392, dnr 2542-2009 och JO 2019/20 s. 473, dnr 3655-2016). Av JO:s uttalanden i dessa beslut framgår bl.a. följande.

För att socialnämnden ska få genomföra ett hembesök hos den enskilde krävs att han eller hon samtycker till det. Samtycket måste vara reellt och det får inte vara fråga om ett samtycke som den enskilde av olika skäl känner sig tvungen att lämna. Som huvudregel ska nämnden därmed diskutera frågan om hembesök med den enskilde före hembesöket så att denne får en möjlighet att ta ställning till om han eller hon vill acceptera det intrång i hans eller hennes integritet som ett hembesök otvivelaktigt utgör. I det ligger också att den enskilde ska underrättas om vad konsekvenserna är av att ett samtycke inte lämnas till åtgärden.

Hade Försäkringskassan skäl att göra ett hembesök hos AA utan att avisera det i förväg?

Av utredningen framgår att Försäkringskassan mottog en anonym anmälan med påståenden om att AA inte skulle ha behov av den assistansersättning hon var beviljad. Därefter inledde Försäkringskassan både en kontrollutredning och en utredning om I.V:s framtida rätt till assistansersättning. Det oanmälda hembesöket genomfördes inom ramen för dessa utredningar.

I likhet med vad JO har uttalat om hembesök från socialtjänstens sida måste den enskildes samtycke till att Försäkringskassan genomför ett hembesök vara reellt. Vid oanmälda hembesök finns en risk att det skydd som tillkommer den enskilde enligt bl.a. 2 kap. 6 § RF åsidosätts, eftersom han eller hon kan känna sig tvungen att samtycka till hembesöket. Huvudregeln bör därför vara att Försäkringskassan, när den avser att göra ett hembesök, måste föränmäla detta så att den enskilde får möjlighet att på förhand ta ställning till om han eller hon vill samtycka till åtgärden. Om det är möjligt bör den enskilde också underrättas om vad konsekvenserna är av att ett samtycke inte lämnas till åtgärden.

Även förarbetena till bestämmelserna om Försäkringskassans utredningsbefogenheter ger stöd för denna bedömning. Av förarbetena framgår bl.a. att hembesök normalt bör vara aviserade i förväg samt att Försäkringskassan ska göra en bedömning av om mindre ingripande utredningsmetoder är möjliga eller tillräckliga (se prop. 1996/97:121 s. 30 f.).

Enligt min mening ska Försäkringskassan noggrant dokumentera de överväganden som leder fram till ett beslut om att göra ett hembesök utan att avisera det i förväg. Det är viktigt bl.a. för att den enskilde ska förstå hur Försäkringskassan har resonerat och för att det ska vara möjligt att i efterhand granska handläggningen.

Under handläggningen av ärendena om AA:s assistansersättning antecknade en handläggare att ett oanmält hembesök var aktuellt för att stämma av uppgifterna i den anonyma anmälan. I sitt yttrande till JO har Försäkringskassan hänvisat till karaktären på uppgifterna i den anonyma anmälan, myndighetens dokumentation och de uppgifter som hämtats in för analys. Varken dokumentationen eller yttrandet tydliggör dock varför Försäkringskassan ansåg att mindre ingripande utredningsmetoder inte skulle vara möjliga eller tillräckliga. Jag har även tagit del av den anonyma anmälan och kan konstatera att uppgifterna i sig knappast motiverar ett avsteg från huvudregeln att ett hembesök ska förannmälas. Försäkringskassan borde därmed ha kontaktat AA före hembesöket.

Respekterade Försäkringskassan skyddet i bl.a. 2 kap. 6 § RF i samband med hembesöket?

Av dokumentationen framgår att det var en av AA:s assistenter som släppte in handläggarna i bostaden. Det finns inte någon dokumentation som visar att Försäkringskassans personal säkerställde att AA samtyckte till att de gick in i hennes hem. Dokumentationen visar däremot att AA uttryckte missnöje genom att flera gånger uppge att hon kände sig kränkt av att handläggarna kommit oanmälda. Handläggarna besvarade detta med att Försäkringskassan kan göra hembesök som en del i utredningen. Jag kan inte dra någon annan slutsats av det påståendet än att de inte hade klart för sig under vilka rättsliga förutsättningar som ett hembesök kan göras, vilket jag ser allvarligt på.

Försäkringskassan har framfört att det saknas underlag för slutsatsen att myndigheten vid det oanmälda hembesöket åsidosatte de rättigheter som stadgas i RF. I sitt yttrande har myndigheten även framfört att AA inte uttryckligen bad handläggarna att lämna hemmet.

Jag ställer mig mycket frågande till Försäkringskassans slutsatser. När ett hembesök är oanmält, och den enskilde kan känna sig tvungen att släppa in Försäkringskassans personal, måste handläggarna noga förvissa sig om att den enskilde samtycker till att de faktiskt går in i bostaden. Av förarbetena framgår även att de inte får uppträda på ett sätt som skulle kunna skapa intrycket att besöket är en tvångsåtgärd (se prop. 1996/97:121 s. 31).

Enligt min mening tyder dokumentationen på att handläggarna uppträdde på ett sätt som gav AA intrycket att hon inte hade något annat val än att acceptera hembesöket. Jag vill även understryka att det inte åligger den enskilde att uttryckligen be företrädare från en myndighet att ge sig av, efter att de olovligen har gått in i den enskildes bostad. Jag bedömer sammantaget att Försäkringskassan inte respekterade 2 kap. 6 § RF och artikel 8 i Europakonventionen i samband med hembesöket. Det är givetvis oacceptabelt och jag ser allvarligt på det inträffade.

Avslutande synpunkter

Försäkringskassan ska säkerställa att det inte görs felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen. I denna uppgift ingår att kontrollera och utreda ärenden där myndigheten av olika skäl misstänker att någon har fått eller försökt få ersättning utan att ha rätt till den. En av de utredningsåtgärder som Försäkringskassan

enligt 110 kap. 14 § SFB har till sitt förfogande är att besöka den enskilde. Strävan att få till stånd ett fullgott beslutsunderlag får dock aldrig medföra att Försäkringskassan utan att ha fog för det gör ett hembesök utan att ha anmält det i förväg. Givetvis får myndigheten inte heller överträda den enskildes grundlagsskyddade rättigheter genom att skaffa sig tillträde till en bostad utan samtycke. Försäkringskassan förtjänar allvarlig kritik för det som har framkommit vid min granskning.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Clara Ljunggren. I beredningen deltog även byråchefen Anneli Svensson.

Försäkringskassans förfrågningar till privatpersoner i samband med en kontrollutredning utgjorde ett omotiverat integritetsintrång

(Dnr 8143-2023)

Beslutet i korthet: Försäkringskassan inledde en kontrollutredning efter att ha fått uppgifter om att en enskild som uppbar sjukpenning samtidigt ägnade sig åt bl.a. försäljning. I samband med utredningen hämtade myndigheten in en s.k. swishrapport med uppgifter om betalningar som förekommit mellan den enskilde och olika privatpersoner. Försäkringskassan kontaktade sedan ett antal av dessa personer via telefon för att få ytterligare uppgifter om försäljningarna.

I beslutet uttalar JO bl.a. att det utifrån den enskildes egna uppgifter tycks ha varit ostridigt att han hade sålt olika saker, och uppgifterna i swishrapporten innebar att myndigheten kunde göra en uppskattning av omfattningen. JO finner därför inte stöd för att Försäkringskassan behövde uppgifter från privatpersonerna i swishrapporten för sin bedömning i ärendet. JO finner vidare att myndigheten har underlåtit att noga överväga vilka utredningsåtgärder som har varit behövliga och konstaterar att det inte finns någon dokumentation om vilka överväganden som faktiskt har gjorts. Dessutom anser JO att åtgärden att kontakta privatpersonerna i swishrapporten inte var proportionerlig och att den utgjorde ett omotiverat integritetsintrång.

JO ser allvarligt på att det fortfarande förekommer fel som pekar på att Försäkringskassan inte genomför sina kontrollutredningar med tillräcklig noggrannhet och med tillräcklig hänsyn till de enskildas integritet. Försäkringskassan får allvarlig kritik för bristerna i ärendet.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på hur Försäkringskassan hade utrett hans rätt till sjukpenning och framförde bl.a. att myndigheten hade letat fram flera privatpersoner och ringt dessa för att ställa frågor om honom. Enligt AA utgjorde det ett klart intrång i hans privatliv och saknade relevans för bedömningen av ärendet.

Utredning

JO hämtade in handlingar i AA:s ärende. Därefter begärde JO att Försäkringskassan skulle yttra sig över det som hade framförts i anmälan.

I yttrandet redogjorde Försäkringskassan för sin handläggning av ärendet samt för myndighetens bedömning. Försäkringskassan uppgav att myndigheten hade genomfört en kontrollutredning och inom ramen för den hämtat in uppgifter om banköverföringar och s.k. swishbetalningar från banker. Uppgifterna visade inte tillräckligt tydligt om AA varit aktiv på ett sätt som påverkade hans rätt till sjukpenning. Försäkringskassan behövde därför kontakta de personer som hade fört över pengar till honom för att utreda vad beloppen avsåg. Förfrågningarna ansågs vara av betydelse för bedömningen av om AA haft nedsatt arbetsförmåga och därmed rätt till sjukpenning. Dessa borde dock ha avgränsats till att avse perioder då AA uppburit sjukpenning. I övrigt bedömer Försäkringskassan att kontrollutredningen bedrevs i enlighet med tillämpliga bestämmelser och gällande rutiner.

AA fick möjlighet att kommentera yttrandet.

I ett beslut den 11 oktober 2024 anförde *JO Thomas Norling* följande.

Rättsliga utgångspunkter

Försäkringskassan har i uppgift att säkerställa att det inte görs felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen. I det ingår att kontrollera och utreda ärenden där myndigheten av olika skäl misstänker att en enskild har fått eller försökt få ersättning utan att ha rätt till det.

Av 110 kap. 13 § första stycket socialförsäkringsbalken, SFB, framgår att Försäkringskassan ska se till att ärendena blir utredda i den omfattning som deras beskaffenhet kräver. De befogenheter som Försäkringskassan har för att kunna uppfylla denna utredningsskyldighet regleras i 110 kap. 14 § SFB där det bl.a. anges att myndigheten, när det behövs för bedömningen av ersättning eller i övrigt för tillämpningen av SFB, får göra förfrågningar hos t.ex. den försäkrades arbetsgivare eller någon annan som kan antas kunna lämna behövliga uppgifter.

Vid tillämpningen av dessa bestämmelser behöver Försäkringskassan beakta den allmänna proportionalitetsprincip som kommer till uttryck i 5 § förvaltningslagen (2017:900). Den innebär ett krav på att den åtgärd som vidtas 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. Detta innebär alltså att innan myndigheten väger olika intressen mot varandra, måste den ha tagit ställning till om åtgärden uppfyller principens krav på lämplighet och nödvändighet.

Bedömning

Inledning

Av utredningen framgår att Försäkringskassan har genomfört en kontrollutredning som gällde AA:s rätt till sjukpenning. Utredningen inleddes efter att myndigheten hade fått uppgifter om att han arbetade med reparationer och försäljning samtidigt som han fick sjukpenning. Inom ramen för utredningen har Försäkringskassan hämtat in uppgifter från olika aktörer, bl.a. en s.k. swishrapport från en bank där uppgifter om betalningar via swish till och från AA redovisades. Därefter har myndigheten via telefon kontaktat tolv personer som hade fört över pengar till AA angående dessa överföringar.

AA har i flera avseenden klagat på hur Försäkringskassan har genomfört utredningen. Jag har valt att begränsa min granskning till att avse frågan om Försäkringskassan behövde kontakta de personer som hade gjort swishbetalningarna samt frågan om åtgärden var proportionerlig utifrån integritetssynpunkt. Jag kommer också att göra vissa generella uttalanden om hur muntliga förfrågningar bör genomföras och dokumenteras.

Behövde Försäkringskassan kontakta personerna i swishrapporten?

En förutsättning för att Försäkringskassan ska få ställa frågor med stöd av 110 kap. 14 § SFB är att åtgärden behövs för den bedömning som myndigheten har att göra. Enligt förarbeten till bestämmelsen innebär det såväl att åtgärden typiskt sett behövs som att något i det enskilda fallet gör att åtgärden behövs (se prop. 2008/09:200 s. 557 f.). Eftersom Försäkringskassan enbart får hämta in uppgifter som är behövliga måste myndigheten löpande noga överväga vilka uppgifter som faktiskt behövs i den aktuella utredningen. Det är också viktigt att Försäkringskassan beaktar proportionalitetsprincipen och inte använder onödigt integritetskänsliga utredningsmetoder. Myndigheten behöver ha den enskildes perspektiv i åtanke och visa respekt för hans eller hennes integritet och rättigheter.

Den inhämtade swishrapporten i AA:s ärende innehåller flera uppgifter om varje transaktion. Förutom information om avsändare eller mottagare framgår eventuella meddelanden som gjorts i samband med överföringarna. I dessa anges i vissa fall vilken produkt det varit fråga om eller vilken annonstjänst som har använts. Efter att ha gått igenom rapporten kontaktade Försäkringskassan AA för att ställa frågor om uppgifterna i den. Av journalanteckningen från telefonsamtalet framgår att AA inte förnekade att det hade varit fråga om försäljningar. Han förklarade varför han hade sålt saker och motiverade också varför det inte utan vidare innebar att han hade varit arbetsförmögen. Direkt efter detta telefonsamtal kontaktade Försäkringskassan olika personer i swishrapporten. Under de närmaste dagarna blev tolv av dem kontaktade av myndigheten. De flesta bekräftade att de hade köpt olika saker av AA.

Jag har mycket svårt att se att de uppgifter som Försäkringskassan fick genom kontakterna med personerna i swishrapporten behövdes för myndighetens bedömning i ärendet. Utifrån de uppgifter som AA själv lämnade tycks det ha varit ostridigt att han har sålt olika saker, och uppgifterna i swishrapporten innebar

att Försäkringskassan kunde göra en uppskattning av omfattningen. Jag kan varken i Försäkringskassans yttrande eller den övriga utredningen finna stöd för att myndigheten vid dessa förhållanden behövde kontakta personerna i swishrapporten.

Att Försäkringskassan tog kontakt med personerna i direkt anslutning till att telefonsamtalet med AA avslutats ger vidare intrycket av att myndigheten redan före kontakten med honom hade bestämt sig för att kontakta personerna och att detta gjordes utan någon föregående bedömning av om det fortfarande fanns ett behov av det. Min slutsats är därför att Försäkringskassan har underlåtit att noga överväga vilka utredningsåtgärder som har varit behövliga. Jag noterar att det över huvud taget inte finns någon dokumentation i ärendet om vilka överväganden Försäkringskassan gjorde vad gäller vilka utredningsåtgärder som skulle vidtas. Detta utgör en brist.

Jag anser dessutom att Försäkringskassans åtgärd att kontakta de aktuella personerna inte var proportionerlig. När en myndighet kontaktar utomstående personer på det sätt som har skett här utgör det ofta ett integritetsintrång för den enskilde som utredningen avser. Det är därför viktigt att en utredning inte görs mer omfattande än vad som behövs.

Det framgår inte av utredningen i ärendet varför Försäkringskassan ansåg att det var behövligt och proportionerligt att kontakta personerna i swishrapporten överhuvudtaget och än mindre varför det ansågs proportionerligt att kontakta så många som tolv av dem. Enligt min uppfattning har den vidtagna åtgärden medfört ett omotiverat integritetsintrång gentemot AA. Det har också framkommit att Försäkringskassan i flera fall har hämtat in uppgifter om betalningar som har skett under perioder då AA inte har uppburit sjukpenning. Det framgår inte om myndigheten har gjort något särskilt övervägande i den delen eller om det handlar om ett förbiseende. Även på detta sätt har åtgärden inneburit ett omotiverat integritetsintrång.

Muntliga förfrågningar

Jag har tidigare kritiserat Försäkringskassan för utformningen av en skriftlig begäran enligt 110 kap. 31 § SFB. En sådan begäran innebär, till skillnad från när myndigheten ställer frågor enligt 110 kap. 14 § SFB, att den tillfrågade är skyldig att lämna uppgifter. Jag uttalade då att eftersom olika bestämmelser är tillämpliga i olika situationer måste myndigheten vara noga med hur en begäran eller förfrågan formuleras (se JO:s beslut den 29 oktober 2021, dnr 1974-2020).

I det här fallet hämtade Försäkringskassan in uppgifter i ärendet genom att ta muntliga kontakter. Det finns inget som hindrar att myndigheten gör det. För att också i sådana fall upprätthålla gränsen mellan en begäran som innebär uppgiftsskyldighet och en förfrågan som inte gör det, är det dock viktigt att Försäkringskassan tydliggör för den tillfrågade att han eller hon inte har någon skyldighet att lämna uppgifter. Myndigheten behöver även i övrigt tänka igenom hur ett samtal av det här slaget ska struktureras, vilka frågor som ska ställas och hur de ska formuleras.

Det är också viktigt att myndigheten dokumenterar vilken information som har lämnats i samband med att myndigheten utreder ärendet genom att ställa

muntliga frågor. Den dokumentation som har gjorts vid förfrågningarna i AA:s ärende är mycket bristfällig. Telefonsamtalen är mycket kortfattat beskrivna och med ett undantag framgår det inte vilka frågor handläggaren har ställt, utan endast vilka svar som har lämnats. Inte i något fall har det dokumenterats vilken information om uppgiftsskyldighet som lämnades. Jag noterar att inte någon av de tillfrågade personerna uttryckte att de inte ville lämna uppgifter. Jag ställer mig därför något frågande till vilken information myndigheten lämnade till dem.

Avslutande synpunkter

Av yttrandet till JO framgår inte närmare vilka överväganden som Försäkringskassan har gjort avseende behovet av den valda åtgärden och om den uppfyller kravet på att vara proportionerlig. Frågan om dokumentation och i vilken utsträckning och på vilket sätt som de kontaktade personerna behövde informeras berörs inte alls av Försäkringskassan, vare sig i det material som jag tagit del av eller i myndighetens yttrande till JO. Försäkringskassan har i stället konstaterat i sitt yttrande att kontrollutredningen huvudsakligen har bedrivits i enlighet med tillämpliga bestämmelser och gällande rutiner. Det är inte bara förvånande utan också oroväckande att myndigheten inte tycks ha funderat över de aspekter som jag har tagit upp i det här beslutet.

Försäkringskassan har de senaste åren fått kritik för liknande brister vid flera tillfällen (se t.ex. JO 2020/21 s. 414, dnr 5933-2018, samt JO:s beslut den 29 oktober 2021, dnr 1974-2020, och den 17 juni 2022, dnr 5701-2021). Jag ser allvarligt på att det fortfarande förekommer fel som pekar på att myndigheten inte genomför sina kontrollutredningar med tillräcklig noggrannhet och med tillräcklig hänsyn till de enskildas integritet. Försäkringskassan förtjänar allvarlig kritik för det som har kommit fram i AA:s ärende. Jag förutsätter att myndigheten vidtar de åtgärder som krävs för att något liknande inte ska inträffa igen.

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

Försäkringskassan överskrider fortfarande påtagligt den lagstadgade handläggningstid som gäller för ärenden om ersättning för vårdkostnader utomlands och har dessutom brustit i hanteringen av en dröjsmålstalan i ett sådant ärende

(Dnr 9375-2023)

Beslutet i korthet: Försäkringskassans handläggningstid i ett ärende om ersättning för vårdkostnader utomlands uppgick till nästan 13 månader, trots att beslut i sådana ärenden i regel ska fattas inom 90 dagar. Myndigheten får allvarlig kritik för den långsamma handläggningen och för att ha brustit i sin service-, underrättelse- och dokumentationsskyldighet under handläggningen.

Fem veckor efter att den enskilde hade begärt att Försäkringskassan skulle fatta beslut i ärendet avslog myndigheten begäran. JO konstaterar att

Försäkringskassan visserligen borde ha avvisat begäran i stället eftersom den hade getts in för tidigt, men finner inte tillräckliga skäl att kritisera myndigheten för att begäran prövades i sak. Han anser däremot att beslutet borde ha fattats tidigare. Om en begäran prövas i sak ska ett sådant beslut fattas inom fyra veckor. Ett beslut om att avvisa en begäran som har kommit in för tidigt bör enligt JO fattas betydligt snabbare än så, i normalfallet snarast efter att den har getts in. Försäkringskassan kritiseras för den bristande hanteringen av dröjsmålstanan.

JO konstaterar också att Försäkringskassan fortfarande har stora problem med långa handläggningstider i ärenden om ersättning för vård- och tandvårdskostnader utomlands, vilket är mycket bekymmersamt. JO avser att följa utvecklingen av handläggningstiderna i sin fortsatta tillsyn.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Försäkringskassan och framförde bl.a. att handläggningstiden i hennes ärende om ersättning för vårdkostnader utomlands hade varit lång. Hon hade inte fått någon information om sina rättigheter och myndigheten hade avslagit hennes begäran om att få ett beslut i ärendet (en s.k. dröjsmålstanan).

Utredning

JO hämtade in handlingar i AA:s ärende. Därefter begärde JO att Försäkringskassan skulle yttra sig över det som hade framförts i anmälan om ärendets handläggningstid och AA:s begäran om att få ett beslut. JO begärde även att myndigheten skulle redogöra för hur handläggningstiderna i ärenden om ersättning för vård- och tandvårdskostnader utomlands har utvecklats generellt samt för vilka åtgärder som vidtagits och planerats för att komma till rätta med de långa handläggningstiderna.

I yttrandet redogjorde Försäkringskassan för sin handläggning av ärendet och uppgav att myndigheten har brustit i handläggningen av AA:s ärende när det gäller handläggningstiden, skyldigheten att underrätta om väsentlig försening, hanteringen av dröjsmålstanan samt service- och dokumentationsskyldigheten.

Enligt Försäkringskassan har handläggningen dragit ut på tiden bl.a. på grund av att myndigheten inte har drivit ärendet framåt i tillräcklig mån. AA har inte underrättats om att avgörandet i hennes ärende skulle bli väsentligt försenat. Hon har inte heller fått tillräcklig information om möjligheterna att väcka dröjsmålstanan eller vad som gäller för en sådan. Utifrån dokumentationen i ärendet går det inte att säga att AA faktiskt har begärt ett avgörande och myndigheten borde därför ha kontaktat henne för att försäkra sig om hennes avsikt. När Försäkringskassan ändå uppfattade att AA begärde att ärendet skulle avgöras hade sex månader ännu inte passerat. Hennes begäran borde därför ha avvisats i stället för att prövas i sak. Myndigheten har inte heller uppfyllt kravet att inom fyra veckor ta ställning till hennes begäran.

Försäkringskassan uppgav vidare att myndigheten har långa handläggningstider i ärenden om ersättning för vård- och tandvårdskostnader utomlands och

att det beror på resursbrister. Med anledning av tidigare kritik från JO har myndigheten sett över informationen till enskilda om väsentlig försening och dröjsmålstan i ärenden om ersättning för vårdkostnader. Samma mallar kommer framöver att användas vid handläggningen av ärenden om ersättning för tandvårdskostnader. Försäkringskassan är medveten om vikten av att underrätta om väsentlig försening även om det tar tid från handläggningen av ärenden. Myndigheten har även vidtagit åtgärder i form av bl.a. rekrytering, nya arbets sätt och IT-utveckling.

AA kommenterade yttrandet.

I ett beslut den 28 oktober 2024 anförde *JO Thomas Norling* följande.

Bedömning

Handläggningen av AA:s ärende

Handläggningstid

Av 9 § förvaltningslagen (2017:900), FL, framgår att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten efter sätts. Enligt 15 § lagen (2013:513) om ersättning för kostnader till följd av vård i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (ersättningslagen) ska ett beslut om ersättning enligt lagen fattas så snart det är möjligt och senast 90 dagar från det att en fullständig ansökan har kommit in till Försäkringskassan. Om det finns särskilda skäl får denna tid överskridas.

När en längsta acceptabel handläggningstid har angetts i lag eller annan författning får den tiden naturligtvis inte överskridas i större utsträckning än vad eventuella undantagsregler ger utrymme för (se JO:s protokoll den 23 augusti 2019, dnr 3434-2019).

Av utredningen framgår att AA:s ansökan om ersättning för vårdkostnader utomlands kom in till Försäkringskassan den 14 mars 2023. Enligt myndigheten var ansökan redan då fullständig och det har inte framkommit att det funnits särskilda skäl för en längre handläggningstid än de 90 dagar som kan tillåtas som längst enligt huvudregeln i 15 § ersättningslagen. Försäkringskassan vidtog dock inga åtgärder förrän fyra månader senare, efter att AA hade kontaktat myndigheten. Beslut i ärendet fattades först den 10 april 2024 och handläggningstiden uppgick därmed till nästan 13 månader. Den långa handläggningstiden beror delvis på att Försäkringskassan har varit passiv och inte vidtagit de åtgärder som krävts för att kunna avsluta ärendet inom den tid som följer av lag.

Underrättelse om väsentlig försening och serviceskyldighet

Av 11 § FL framgår att 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 också redovisa anledningen till förseningen. Det framgår vidare av 6 § FL att myndigheten utan dröjsmål ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen.

Jag har tidigare uttalat att det normalt sett inte är tillräckligt att en myndighet informerar om väsentlig försening först med anledning av att en enskild har tagit kontakt med myndigheten (se JO 2023 s. 351, dnr 6473-2021).

Av dokumentationen i AA:s ärende framgår inte att hon har underrättats om väsentlig försening i enlighet med 11 § FL. Hon har visserligen i februari 2024 fått information om att avgörandet skulle bli väsentligt försenat, men den informationen lämnades inte på myndighetens initiativ utan på AA:s egen begäran. Dessutom gavs informationen först efter nästan ett års handläggning, trots att det mycket tidigt måste ha stått klart för Försäkringskassan att avgörandet i AA:s ärende skulle bli väsentligt försenat.

Jag noterar även att AA inte underrättades om väsentlig försening i samband med att Försäkringskassan i december 2023 beklagade att sådan information tidigare inte hade lämnats. Så skedde inte heller i samband med yttrandet till JO i februari 2024 trots att myndigheten då medgav brister i underrättelseskyldigheten. Detta är anmärkningsvärt. Dessutom har AA fått bristfällig information om möjligheten att väcka dröjsmålstalan, eftersom myndigheten inte har informerat om vid vilken tidpunkt en sådan begäran kan göras och även dröjt med att upplysa om att så endast kan göras vid ett tillfälle. Försäkringskassan har mot denna bakgrund brustit i sin underrättelse- och serviceskyldighet.

Dröjsmålstalan

I 12 § FL finns regler om dröjsmålstalan. I bestämmelsen anges att 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.

Av utredningen framgår att Försäkringskassan den 16 oktober 2023 beslutade att avslå AA:s begäran om att avgöra hennes ärende. I beslutet anges att begäran hade kommit in fem veckor tidigare, den 11 september 2023. Vid den tidpunkten hade sex månader inte passerat. Enligt myndigheten borde begäran inte ha prövats i sak utan avvisats, eftersom den hade getts in för tidigt.

Det är bara framställningar som görs sedan minst sex månader har förflutit som måste beaktas vid tillämpningen av 12 § FL. Jag har tidigare uttalat att myndigheten i normalfallet bör avvisa en begäran som kommer in för tidigt och därför inte kan prövas i sak (se JO 2023 s. 358, dnr 4900-2022). Försäkringskassan borde därför ha avvisat AA:s begäran. I det här fallet gavs begäran dock in bara några dagar för tidigt och när beslutet fattades hade långt mer än sex månader passerat. Jag finner därför inte tillräckliga skäl att kritisera Försäkringskassan för att begäran prövades i sak. Däremot anser jag att beslutet borde ha fattats tidigare. Om en begäran prövas i sak ska beslut enligt 12 § FL fattas inom fyra veckor. Ett beslut om att avvisa en begäran som har kommit in för tidigt bör enligt min mening fattas betydligt snabbare än så, i normalfallet snarast efter att den har getts in (jfr JO 2023 s. 507, dnr 5151-2022). Försäkringskassan har alltså dröjt för länge med att ta ställning till AA:s begäran om avgörande.

Jag noterar att Försäkringskassan skriver i sitt yttrande att ett e-postmeddelande från AA felaktigt har tolkats som en begäran om beslut och att det

därför inte går att säga att hon faktiskt begärde ett avgörande i september 2023. AA skriver dock själv i sin anmälan till JO att hon gjorde en sådan begäran vid den aktuella tidpunkten. Jag ställer mig därför frågande till om det verkligen handlar om en misstolkning eller om det i stället är fråga om brister i dokumentationen. Med detta sagt finner jag inte skäl att ytterligare uppehålla mig vid den saken.

Dokumentation

En myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling ska, enligt 27 § FL, snarast dokumentera dem, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet.

Det finns flera dokumentationsbrister i AA:s ärende, bl.a. har vissa händelser dokumenterats sent eller inte alls i ärendets journal. Det framgår inte heller vilket datum AA:s ansökan om ersättning för vårdkostnader utomlands kom in. Journalföringen gör det svårt att få en tydlig överblick över ärendet och vilka åtgärder som har vidtagits vid vilken tidpunkt. Jag vill särskilt framhålla att det av rättssäkerhetsskäl är viktigt att det tydligt framgår när en ansökan har kommit in så att handläggningstider och tidsfrister kan beräknas korrekt.

Försäkringskassans handläggningstider i ärenden om ersättning för vård- och tandvårdskostnader utomlands

Försäkringskassan har tidigare fått allvarlig kritik för långsam handläggning av ärenden om ersättning för vård- och tandvårdskostnader utomlands (se JO 2023 s. 358, dnr 4900-2022, och JO 2023 s. 368, dnr 7262-2022 m.fl.). Av Försäkringskassans yttrande framgår att myndigheten fortfarande har stora problem med långa handläggningstider i dessa ärendetyper och att de har ökat ännu mer sedan de tidigare besluten. Det är mycket bekymmersamt att Försäkringskassan inte har kommit till rätta med situationen.

Jag har tagit del av den handlingsplan för att korta ner handläggningstiderna som Försäkringskassan har tagit fram på uppdrag av regeringen.³⁹ I planen anges att Försäkringskassans målsättning är att ärendebalansen ska vara avarbetad senast i slutet av 2026, men att det finns osäkerhet om möjligheterna att nå det målet. Problemen med långa handläggningstider har redan funnits under flera år och jag anser att det är mycket oroväckande att enskilda med stor sannolikhet kommer fortsätta att drabbas av detta under ytterligare en lång tid. Jag ser särskilt allvarligt på att Försäkringskassan har sådana problem med en ärendetyp där handläggningstiden följer av lag.

Försäkringskassan har både i yttrandet till JO och i handlingsplanen redogjort för vidtagna och planerade åtgärder för att komma till rätta med problemen. Jag ser positivt på det, men det är tydligt att myndighetens ansträngningar hittills inte har varit tillräckliga. Det är mycket bekymmersamt. Jag förutsätter därför att myndigheten löpande följer upp och utvärderar vidtagna åtgärder samt vid behov ser över sin handlingsplan.

³⁹ Svar på regeringsuppdrag, Rapport – Handlingsplan för att minska handläggningstiderna i ärenden gällande intyg S1 och ersättning till enskilda för vård utomlands, dnr FK 2024/007332.

Försäkringskassan har även redogjort för sitt arbete med att ta fram nya mallar och rutiner för att underrätta om väsentlig försening samt lämna information om dröjsmålstan. Det ser jag positivt på. Som jag tidigare har uttalat måste en myndighet som har problem med långa handläggningstider lämna tydlig information om det till de enskilda (se JO 2023 s. 351, dnr 6473-2021). Jag noterar dock att Försäkringskassan vid handläggningen av ärenden om ersättning för tandvårdskostnader utomlands tidigare inte har underrättat om väsentlig försening på ett tydligt sätt och inte heller haft några rutiner för information om dröjsmålstan. Även om det är positivt att myndigheten angett att förbättringar i dessa delar är på gång vill jag framhålla att det är viktigt att bestämmelser som gäller generellt hos en myndighet, såsom 11 och 12 §§ FL, tillämpas på ett likartat sätt inom hela myndigheten.

Avslutande synpunkter

Försäkringskassan förtjänar allvarlig kritik för den långsamma handläggningen i AA:s ärende. Myndigheten ska också kritiseras för att ha brustit i sin service, underrättelse- och dokumentationsskyldighet samt för de brister som har framkommit vid hanteringen av AA:s dröjsmålstan. Jag avser att följa utvecklingen av handläggningstiderna i min fortsatta tillsyn.

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

Jag har i ytterligare ett beslut i dag (dnr 2518-2024) kritiserat Försäkringskassan för långsam handläggning i ett ärende om ersättning för vårdkostnader utomlands.

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

Pensionsmyndigheten får allvarlig kritik för långsam handläggning och felaktig hantering av en dröjsmålstan i ett ärende om bostadstillägg

(Dnr 10065-2023)

Beslutet i korthet: En enskild klagade på Pensionsmyndighetens handläggningstid i hans ärende om bostadstillägg och tillade att myndigheten inte heller hade hanterat hans begäran om avgörande enligt 12 § förvaltningslagen (en s.k. dröjsmålstan). Handläggningstiden i ärendet om bostadstillägg uppgick till drygt ett år. JO uttalar att en så lång handläggningstid är oacceptabel även om ärendet krävt viss utredning.

Beträffande dröjsmålstan framkom att Pensionsmyndigheten i stället för att ta ställning till den skickade en underrättelse om väsentlig försening enligt 11 § förvaltningslagen till den enskilde. Vid det tillfället hade handläggningen av hans ärende om bostadstillägg pågått i 10 månader. Efter att den enskilde vid ytterligare två tillfällen begärt att myndigheten skulle avgöra ärendet tog Pensionsmyndigheten till slut ställning till hans begäran. Den i 12 § förvaltningslagen föreskrivna fyra veckorsfristen hade då passerat

sedan länge. JO är kritisk till de brister som framkommit vid handläggningen av den enskildes dröjsmålstan och uttalar även att Pensionsmyndigheten borde ha underrättat honom om väsentlig försening betydligt tidigare än vad som skedde.

Av beslutet framgår vidare att Pensionsmyndigheten har gjort ett begränsat utskick av underrättelser om väsentlig försening till enskilda för att utvärdera om det medför en ökad mängd brev och samtal till myndigheten. JO är kritisk till att myndigheten på detta sätt medvetet låter bli att tillämpa 11 § förvaltningslagen om underrättelse om väsentlig försening och uttalar att det saknas anledning att undersöka om det medför en ökad arbetsbelastning att fullgöra en skyldighet som följer av lag.

Slutligen gör JO vissa uttalanden om myndighetens skyldighet att bidra till JO:s granskning.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Pensionsmyndigheten och framförde att handläggningstiden i hans ärende om bostadstillägg hade varit lång. Myndigheten hade inte heller hanterat hans begäran om att ärendet skulle avgöras (en s.k. dröjsmålstan).

Utredning

JO hämtade in handlingar i AA:s ärende. Därefter begärde JO att Pensionsmyndigheten skulle yttra sig över det som hade framförts i anmälan.

I yttrandet redogjorde Pensionsmyndigheten för sin handläggning av ärendet och uppgav bl.a. att handläggningstiden i ärendet om bostadstillägg uppgick till ungefär ett år. Enligt myndigheten hade ärendet krävt ett omfattande utredningsarbete. Det förekom perioder av viss passivitet i handläggningen, bl.a. påbörjades en kontrollutredning först efter nästan fyra månader. Vad gäller handläggningen av dröjsmålstan uppgav myndigheten att ett särskilt ärende hade lagts upp och att en avstämning med ansvarig handläggare hade gjorts. Det skapades dock ingen bevakning, vilket resulterade i att beslutet i ärendet om dröjsmålstan fattades för sent. Ett sådant beslut borde, enligt Pensionsmyndigheten, ha fattats inom fyra veckor från AA:s första begäran om att ärendet skulle avgöras.

Pensionsmyndigheten uppgav även att myndigheten har vidtagit flera åtgärder för att komma till rätta med brister vid hanteringen av underrättelser om väsentlig försening och framställningar om dröjsmålstan. Dessa har bl.a. innefattat utbildning, översyn av rutiner och informationsinsatser. Dessutom har ett begränsat utskick av underrättelser om väsentlig försening gjorts för att utvärdera om sådana underrättelser skulle medföra en ökad mängd samtal och brev från enskilda.

AA fick möjlighet att kommentera yttrandet.

I ett beslut den 25 november 2024 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Bedömning

Rättsliga utgångspunkter

Av 9 § förvaltningslagen (2017:900), FL, framgår att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Om en myndighet bedömer att avgörandet i ett ärende som har inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat, framgår det av 11 § FL att myndigheten ska underrätta parten om detta. I en sådan underrättelse ska myndigheten redovisa anledningen till förseningen.

I 12 § FL finns regler om dröjsmålstalan. I bestämmelsen anges att 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.

Handläggningen av AA:s ärende om bostadstillägg

Handläggningstiden

Av utredningen framgår att AA:s ansökan om bostadstillägg kom in till Pensionsmyndigheten den 5 januari 2023 och att ett beslut om att bevilja honom detta fattades drygt ett år senare, den 19 januari 2024. En så lång handläggningstid är oacceptabel, även om ärendet har krävt viss utredning. Handläggningen var dessutom tidvis helt passiv, t.ex. dröjde det fyra månader innan den aktiva handläggningen inleddes efter att ansökan hade kommit in. Pensionsmyndigheten har brustit genom den långsamma handläggningen.

Hanteringen av dröjsmålstalan

Den 1 november 2023 begärde AA att Pensionsmyndigheten skulle avgöra hans ärende om bostadstillägg. En vecka därefter, den 8 november 2023, antecknades följande i ärendets journal:

AA har begärt att få beslut enligt 12 § förvaltningslagen. Den paragrafen begäran om dröjsmålsränta, vilket AA inte har nämnt.

Skickar, enligt 11 § förvaltningslagen, brev till AA då han behöver underrättas om att avgörandet i hans ärendet har blivit väsentligt försenat.

Samma dag skickades en underrättelse om väsentlig försening till AA. I underrättelsen informerades han om att han kunde väcka dröjsmålstalan, dvs. begära att Pensionsmyndigheten skulle avgöra hans ärende. Någon annan åtgärd vidtogs inte. AA begärde därefter vid ytterligare två tillfällen i november 2023 att myndigheten skulle avgöra hans ärende om bostadstillägg. Beslut med anledning av dessa framställningar fattades först i januari 2024, och alltså långt mer än fyra veckor efter att de hade getts in till myndigheten.

Jag har mycket svårt att förstå Pensionsmyndighetens hantering av AA:s första begäran om ett avgörande med stöd av 12 § FL. Jag uppfattar journalanteckningen som att handläggaren ansåg att AA:s begäran var otydlig eftersom den inte uttryckligen angav att det var fråga om en dröjsmålstalan. För egen del anser jag att begäran var så tydlig som det kan begäras för att myndigheten skulle ha förstått att AA ville att ärendet skulle avgöras med stöd av 12 § FL.

Om Pensionsmyndigheten ändå ansåg att det var oklart vad AA ville skulle myndigheten ha kontaktat honom för att reda ut det. Det var givetvis inte en korrekt hantering av en begäran enligt 12 § FL att i stället lämna en underrättelse om väsentlig försening enligt 11 § FL.

Pensionsmyndigheten uppger i sitt yttrande att beslut avseende dröjsmålstanan fattades för sent i förhållande till AA:s första begäran om att ärendet skulle avgöras. Utifrån dokumentationen uppfattar jag det dock som att myndigheten inte avsåg att fatta något beslut alls med anledning av den begäran, utan i stället ansåg att saken var utagerad i och med underrättelsen om väsentlig försening. I övrigt har myndigheten över huvud taget inte berört de åtgärder som vidtogs den 8 november 2023 eller vilka överväganden som gjordes vid den tidpunkten.

Jag kan konstatera att Pensionsmyndigheten har brustit i handläggningen genom att dels underlåta att fatta ett beslut med anledning av AA:s första dröjsmålstanan, dels underlåta att fatta beslut inom den fyraveckorsfrist som anges i 12 § FL vid två ytterligare tillfällen då han begärde att hans ärende skulle avgöras.

Underrättelse om väsentlig försening

AA underrättades dessutom om väsentlig försening först efter 10 månaders handläggning. Enligt min uppfattning borde det ha skett betydligt tidigare än så, särskilt eftersom handläggningen inledningsvis var passiv under flera månader. Även på detta sätt har Pensionsmyndigheten brustit i sin handläggning.

Pensionsmyndighetens tillämpning av 11 och 12 §§ FL

Pensionsmyndigheten har i sitt yttrande redogjort för hur myndigheten arbetar för att uppfylla sina skyldigheter enligt 11 och 12 §§ FL och vilka åtgärder som har vidtagits under det senaste året.

Jag har tidigare fått uppfattningen att Pensionsmyndigheten medvetet har gjort avsteg från kraven i 11 § FL. Vid min inspektion av myndigheten i oktober 2023 uppmärksammade jag endast ett enda ärende där en underrättelse om väsentlig försening hade lämnats, trots att det var vanligt att den faktiska handläggningstiden markant hade överskridit den förväntade. Jag uttalade då att det var ytterst anmärkningsvärt att myndigheten inte hade agerat för att fullgöra sin skyldighet och att en översyn av rutiner inte ens tycktes vara påbörjad vid tidpunkten för inspektionen (se JO:s protokoll den 5 februari 2024, dnr 6615-2023).

Det är positivt att Pensionsmyndigheten efter min inspektion för ett år sedan har arbetat mer aktivt med dessa frågor. Det är dock bekymmersamt att myndigheten i det sammanhanget har vidtagit åtgärder som inte är invändningsfria. Jag tänker då framför allt på det begränsade utskick av underrättelser om väsentlig försening som Pensionsmyndigheten gjorde i november 2023 med syftet att utvärdera om utskicken skulle medföra ett ökat antal telefonsamtal och brev från enskilda.

Det finns ingen anledning att undersöka om det medför en ökad arbetsbelastning att fullgöra en skyldighet som framgår av lag. En myndighet måste givetvis uppfylla sina skyldigheter oavsett vilken påverkan detta har för

myndighetens arbetsbelastning. Jag vill här framhålla att jag tidigare har uttalat att en myndighet inte själv kan välja vilka av förvaltningslagens krav som den vid varje tidpunkt anser sig kunna uppfylla eller i vilken grad som myndigheten i varje enskilt fall anser sig behöva leva upp till kraven. Det vilar alltså ett stort ansvar på myndigheterna att organisera sin verksamhet på ett sådant sätt att de förvaltningsrättsliga kraven uppfylls (se JO 2022/23 s. 351, dnr 5920-2020).

Jag kan konstatera att Pensionsmyndigheten fortfarande gör medvetna avsteg från att tillämpa 11 § FL, vilket är uppseendeväckande. 11 och 12 §§ FL har tillkommit för att stärka enskildas rätt till en snabb och effektiv prövning av sina ärenden. Jag ser allvarligt på att Pensionsmyndigheten inte tycks beakta detta perspektiv i sin verksamhet, utan i stället försöker undvika att uppfylla ett tydligt lagkrav fullt ut. Hanteringen av AA:s ärende tyder dessutom på att det så sent som i november 2023 fanns kunskapsbrister inom myndigheten i fråga om hur en dröjsmålstanan ska handläggas. Det är mot denna bakgrund tydligt för mig att Pensionsmyndigheten behöver vidta fler verk samma åtgärder för att se till att underrättelser om väsentlig försening lämnas i samtliga ärenden där myndigheten är skyldig att göra det samt för att även i övrigt uppfylla sina skyldigheter enligt 11 och 12 §§ FL.

Pensionsmyndighetens yttrande till JO

Avslutningsvis vill jag ta upp en fråga om myndigheternas skyldighet att bidra till JO:s granskning.

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 (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 till viss del varit svårt för mig att granska det aktuella ärendet, vilket beror på att min begäran om yttrande inte har hanterats med tillräcklig omsorg och noggrannhet. Jag noterar att Pensionsmyndighetens yttrande inte ger en helt tydlig och korrekt bild av händelseförloppet kring AA:s första begäran om att ärendet om bostadstillägg skulle avgöras. Myndigheten nämner t.ex. inte alls den journalanteckning som skrevs i anslutning till den begäran. Det är därför oklart för mig vilket syfte anteckningen hade och varför myndigheten lämnade en underrättelse enligt 11 § FL i stället för att hantera begäran som en dröjsmålstanan. Dessutom anger Pensionsmyndigheten att myndighetens rutiner inledningsvis följdes efter AA:s första begäran om avgörande eftersom ett särskilt ärende skapades. Så skedde dock först efter AA:s andra begäran och det var enbart den som lades in i ärendet.

Jag noterar därutöver att Pensionsmyndigheten inte har kommenterat underrättelseskyldigheten enligt 11 § FL i AA:s ärende om bostadstillägg och vilka överväganden som myndigheten gjorde i det ärendet. Det är anmärkningsvärt, särskilt med tanke på att Pensionsmyndigheten i övrigt har beskrivit ett flertal

åtgärder som har vidtagits inom myndigheten avseende tillämpningen av den bestämmelsen.

Pensionsmyndigheten behöver säkerställa att yttranden till JO framöver utformas med den omsorg och tydlighet som krävs.

Avslutande synpunkter

Jag är kritisk till de brister som har framkommit vid handläggningen av AA:s ärende om bostadstillägg samt till hanteringen av hans dröjsmålstalan. Jag är även kritisk till att Pensionsmyndigheten fortfarande medvetet underlåter att uppfylla sin skyldighet att underrätta enskilda om väsentlig försening enligt 11 § FL. Sammantaget förtjänar myndigheten allvarlig kritik för dessa brister. Jag kommer att fortsätta följa Pensionsmyndighetens arbete med tillämpningen av 11 och 12 §§ FL.

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

Socialtjänst

Fråga om hembesök hos den enskilde i ett ärende om försörjningsstöd förutsatte att samtycke inhämtades även från hyresvärderna som bodde i samma lägenhet

(Dnr 9539-2022)

Beslutet i korthet: Nämnden genomförde inom ramen för en utredning om en kvinnas rätt till försörjningsstöd ett hembesök i en lägenhet där kvinnan hyrde ett rum. I lägenheten bodde även kvinnans hyresvärd och hyresvärdens barn, vilket nämnden visste om. Kvinnan samtyckte till att hembesöket genomfördes. Under hembesöket gick socialtjänstens personal runt i lägenheten och vissa av de utrymmen som enbart hyresvärderna och hennes barn förfogade över. Hembesöket genomfördes utan att nämnden dessförinnan hade kontrollerat med hyresvärderna hur hon ställde sig till detta.

Var och en är enligt 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) skyddad mot intrång i sin bostad från det allmänna. JO har i flera tidigare beslut uttalat att nämnden i vissa fall kan ha ett befogat intresse av att inom ramen för en utredning om försörjningsstöd få göra ett hembesök i en enskilds bostad för att få en uppfattning om den enskildes hjälpbehov. För att ett sådant hembesök ska få genomföras krävs dock att den enskilde lämnat sitt samtycke till åtgärden. Nämnden måste också se till att den inte kränker någon utomståendes rätt till skydd mot intrång i sin bostad när den genomför ett hembesök.

Enligt JO borde nämnden ha kontrollerat med hyresvärderna om hon samtyckte till hembesöket när det gällde de utrymmen som den biståndssökande kvinnan inte förfogade över. JO framhåller även att det är nämndens ansvar att se till att hämta in samtycke och att det inte är en uppgift som kan läggas på den biståndssökande. Han eller hon kan inte heller samtycka för andra personers räkning.

Bakgrund och anmälan

AA ansökte i november 2022 om försörjningsstöd hos socialtjänsten i Tyresö kommun. Vid tidpunkten för ansökan hyrde AA ett rum i en kvinnas (nedan kallad hyresvärderna) lägenhet, och AA hade även tillgång till badrum, kök och vardagsrum. I lägenheten bodde även hyresvärdens barn. Den 5 december 2022 genomförde socialtjänsten ett hembesök i bostaden inom ramen för sin utredning om försörjningsstöd.

I en anmälan till JO klagade AA på hur socialtjänsten hade genomfört hembesöket. Hon uppgav bl.a. att socialtjänstens handläggare hade ställt frågor om hyresvärderna och hyresvärdens barn samt kollat igenom deras rum utan hyresvärdens samtycke.

Utredning

JO tog inledningsvis del av vissa handlingar från socialtjänsten. Därefter begärde JO att Arbetsmarknads- och socialnämnden i Tyresö kommun skulle yttra sig över det som framfördes i anmälan. Nämnden skulle också redogöra för vilka överväganden som hade gjorts i fråga om att utomstående bodde i lägenheten och hur nämnden ser på de rättsliga förutsättningarna för att genomföra ett hembesök i en bostad där även utomstående bor.

I sitt yttrande uppgav nämnden bl.a. följande:

Förvaltningens rutiner

När socialtjänsten får in en ansökan om ekonomiskt bistånd görs det först en förhandsbedömning där frågor ställs inför en ansökan. Här informerar handläggarna om ekonomiskt bistånd och tillsammans upprättar man en krysslista, en lista som skickas ut till sökande med information om vad som behöver lämnas in för bedömning om rätten till bistånd.

Ett hembesök planeras in tillsammans med sökande som är inneboende eller bor i andra hand. [...]

Nämnden har således tydliga rutiner på hur och i vilka fall ett hembesök ska genomföras. Det ska ske på ett sätt som inte kränker den personliga integriteten. I de fall sökanden bor som inneboende går man inte igenom de ytor som inte disponeras av den sökande.

[...]

Bedömningen är att det finns tydliga rutiner för hur ett hembesök ska gå till och att detta hembesök inte ska ha gått till på ett annat sätt och inte på det sättet som beskrivs i anmälan. Bedömningen är också att det finns rättsliga förutsättningar att genomföra ett hembesök i en bostad där även utomstående bor, under förutsättning att det sker utifrån beskrivna rutinerna. [...]

Gången i det aktuella ärendet

[...]

I ärendet har sökanden fått information om hembesök och sökanden har samtyckt till detta. Sökanden informerar också om att hen frågar sin hyresvärd om nämnden får komma på ett hembesök och bekräftat att det var tillåtet.

Då det varit oklarheter kring boendesituationen bedömdes att ett hembesök skulle planeras in för att säkerställa att sökanden bor där hen uppger.

I ett beslut den 26 januari 2024 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Socialtjänstlagens bestämmelser

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt (se 4 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453], SoL).

Socialnämnden ska utan dröjsmål inleda en utredning när någon har ansökt om bistånd, t.ex. i form av försörjningsstöd (se 11 kap. 1 § SoL). Syftet med en sådan utredning är att klarlägga vilka behov som den enskilde har och om han eller hon kan få behovet tillgodosett på annat sätt än genom bistånd från

nämnden. Socialnämnden ansvarar för att utredningen ges en sådan omfattning att ett materiellt riktigt beslut kan fattas.

Socialtjänstens verksamhet ska bygga på respekt för människors självbestämmande och integritet (se 1 kap. 1 § SoL). Utgångspunkten är att en utredning om rätt till bistånd genomförs tillsammans med den enskilde (se 3 kap. 5 § SoL). Dessa principer är av grundläggande betydelse för socialtjänstens arbete. Det innebär att socialnämnden i sin utredning om rätt till bistånd ska ha som utgångspunkt att den enskilde har rätt att själv bestämma över sin situation. Socialnämnden ska i sin utredning också kontinuerligt väga det intrång i den personliga integriteten som en utredning medför för den enskilde mot de intressen som myndigheten ska tillgodose. (Se JO 2019/20 s. 473, dnr 3655-2016.)

Regeringsformen och Europakonventionen

Var och en är skyddad mot bl.a. husrannsakan och liknande intrång från det allmännas sida (se 2 kap. 6 § regeringsformen, RF). Socialtjänsten är en del av det allmänna och omfattas därför av bestämmelsen. Med husrannsakan avses varje undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe som görs av en myndighet, oavsett syftet med undersökningen (se prop. 1973:90 s. 246).

Skyddet mot intrång enligt den ovan nämnda bestämmelsen får endast begränsas genom lag (se 2 kap. 20 § RF). Det finns inte någon lagbestämmelse som ger en socialnämnd rätt att gå in i en enskilds bostad. Grundlagsskyddet gäller dock endast påtvingade ingrepp (prop. 2005/06:29 s. 25 f.). Det innebär att en socialnämnd kan göra ett hembesök hos den enskilde i ett ärende om försörjningsstöd om han eller hon samtycker till detta.

En enskild har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv och sitt hem genom artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Enligt bestämmelsen får en offentlig myndighet inte ingripa i rättigheten annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till vissa särskilt angivna intressen, exempelvis till skydd för hälsa.

Tidigare JO-uttalanden om hembesök

JO har i flera tidigare beslut uttalat sig om förutsättningarna för socialtjänsten att genomföra ett hembesök hos en enskild inom ramen för en utredning om försörjningsstöd. Enligt JO kan nämnden i vissa fall ha ett befogat intresse av att få göra hembesök för att kunna bilda sig en uppfattning om den enskildes hjälpbehov och i vad mån den enskilde har rätt till bistånd. Det kan t.ex. vara svårt för beslutsfattaren att avgöra om den biståndssökande är sammanboende med någon annan. Den enskilde kan också sakna möjlighet att ta fram egentlig bevisning, som stöder de uppgifter som han eller hon har lämnat om sina förhållanden och stödbehov. Ett verksamt sätt att få klarhet i fråga om de faktiska förhållandena kan vara att en tjänsteman vid socialtjänsten gör iakttagelser i samband med ett hembesök. Hembesök är dock ett utredningsmedel som inte får tillgripas utan vidare och som måste hanteras med stor försiktighet. Det kan aldrig bli fråga om att socialnämnden mot den enskildes vilja bereder sig

tillträde till dennes bostad. (Se t.ex. JO 2011/12 s. 392, dnr 2542-2009, JO 2013/14 s. 387, dnr 2737-2011, och JO 2019/20 s. 473, dnr 3655-2016.)

Som jag redogjort för inledningsvis ska socialtjänsten i sin verksamhet agera med respekt för enskildas integritet. Nämnden måste därför också överväga om en utredningsåtgärd kan komma att påverka utomstående personer i något avseende och kanske till och med kränka deras grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Nämnden är således skyldig att se till att den varken kränker den biståndssökandes eller någon utomståendes rätt till skydd mot ett sådant intrång som skyddas genom 2 kap. 6 § RF och artikel 8 Europakonventionen när den genomför ett hembesök inom ramen för en utredning. När frågan om att genomföra ett hembesök uppkommer måste nämnden i varje enskilt fall säkerställa att dess personal inte agerar på ett sätt som står i strid med bestämmelserna. Det gäller i förhållande till den eller de som bor i den bostad som nämnden vill besöka. (Se JO 2021/22 s. 542, dnr 6367-2019.)

Min bedömning

Av utredningen framgår att två handläggare från socialtjänsten den 5 december 2022 genomförde ett hembesök hos AA inom ramen för hennes ärende om försörjningsstöd. Annat har inte framkommit än att AA själv dessförinnan hade samtyckt till åtgärden. AA hade också innan hembesöket upplyst socialtjänsten om att hon bodde inneboende hos sin hyresvärd och att även hyresvärdens barn bodde i lägenheten. Syftet med hembesöket var enligt nämndens remissyttrande att undersöka AA:s boendesituation.

I tjänsteskrivelsen från hembesöket har handläggarna antecknat att AA visade det bostadsrum som hon själv förfogade över men att handläggarna också fick se utrymmet där hyresvärden och det ena barnet bodde. AA har därtill på fråga från handläggarna visat det andra barnets sovrum och det har gjorts vissa anteckningar om hur det såg ut i det barnets rum.

AA har uppgett att hon samtyckte till att handläggarna kontrollerade den bostadsyta som hon hyrde. Jag har inte någon invändning mot att socialtjänsten gjorde kontrollen av det utrymmet. Som jag har redovisat gick handläggarna även runt i delar av lägenheten som enbart hyresvärden och hennes barn förfogade över, däribland det ena barnets sovrum. En förutsättning för att handläggarna skulle ha rätt att göra det var att hyresvärden hade samtyckt till åtgärden.

Nämnden har i remissyttrandet uppgett att AA sagt att hon hade frågat hyresvärden om hembesöket och att hyresvärden då bekräftat att det var tillåtet. I de journalanteckningar som jag har tagit del av framkommer emellertid att hyresvärden varit i kontakt med socialtjänsten efter hembesöket och då uttryckt sitt missnöje över att det genomfördes utan att hon blivit informerad. Jag vill med anledning av detta understryka att det är nämndens ansvar att förvissa sig om att dess personal har rätt att gå in i en enskilds bostad och att det också är nämndens uppgift att hämta in ett samtycke. Det är således inte en uppgift som nämnden kan lägga på biståndssökanden, och han eller hon kan inte heller samtycka för andra personers räkning.

För att nämnden ska få kontakta någon utomstående inom ramen för ett ärende om försörjningsstöd krävs att biståndssökanden samtycker till åtgärden.

Nämnden borde alltså först ha kontrollerat om AA godkände att nämnden kontaktade hyresvärderna i syfte att hämta in hyresvärdens samtycke till att även se sig om i de utrymmen som AA inte förfogade över. Därefter, och under förutsättning att AA lämnade sitt samtycke till kontakten, borde nämnden själv ha kontrollerat med hyresvärderna huruvida hon samtyckte till hembesöket när det gällde de utrymmen som AA inte förfogade över.

Nämnden har gjort bedömningen att hembesöket genomfördes i enlighet med gällande rutiner. Jag har tagit del av nämndens rutiner för hembesök och kan konstatera att de inte behandlar frågan om samtycke, vare sig från sökanden eller från någon utomstående som förfogar över den bostad som hembesöket avser.

Nämnden har brustit i sin hantering genom att gå in i de delar av lägenheten som pekats ut som hyresvärdens och hennes barns egna utrymmen utan att först hämta in hyresvärdens samtycke. Varken hyresvärderna eller hennes barn var enligt de uppgifter jag har tillgång till föremål för någon utredning från nämndens sida. Uppgifter om dem har trots det tagits in i dokumentationen av ärendet. Det är av största vikt att socialtjänsten agerar på ett sätt som inte riskerar att kränka utomståendes rättigheter. Nämnden förtjänar kritik för sitt agerande i dessa avseenden. Jag förutsätter att nämnden omgående ser över sina rutiner för hembesök och vidtar åtgärder så att något liknande inte inträffar igen.

Övrigt

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

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Maria Karlströms. I beredningen deltog även tf. byråchefen Eric Wahlberg.

En socialnämnd kränkte en enskilds yttrandefrihet i samband med handläggningen av ett ärende enligt socialtjänstlagen

(Dnr 4795-2023)

Beslutet i korthet: En socialnämnd uppgav i ett brev till en enskild att en beviljad insats i form av provtagning skulle avslutas eftersom den enskilde bl.a. hade spridit negativa uppgifter om socialtjänstens verksamhet i sociala medier, vilket hon också ombads att omgående upphöra med. Efter att den enskilde begärt att provtagningen skulle återupptas skickade nämnden ytterligare ett brev där det som villkor för fortsatt provtagning krävdes att den enskilde inte skulle skriva negativa uppgifter om socialtjänstpersonalen i sociala medier.

JO konstaterar att en enskild som ansöker om och blir beviljad en insats från en myndighet får anses befinna sig i ett beroendeförhållande till myndigheten. I det här fallet hade nämnden beviljat bistånd i form av provtagning, och JO anser att den enskilde därmed befann sig i ett sådant beroendeförhållande som innebär att det s.k. repressalieförbudet gäller.

Enligt JO kan innehållet i det första brevet inte förstås på annat sätt än att det riktades mot den enskilde på grund av att hon använt sin yttrandefrihet för att uttrycka kritik mot socialtjänsten i sociala medier. Det är också tydligt att provtagningen avslutades på grund av detta. Åtgärden har enligt JO utgjort en otillåten repressalie från nämndens sida. När det gäller det andra brevet står det enligt JO klart att syftet med det var att hindra den enskilde från att fortsätta att kritisera nämnden i sociala medier. Brevets innehåll utgjorde därför en kränkning av den enskildes yttrandefrihet. JO ser allvarligt på det inträffade och nämnden kritiserar för sitt agerande.

Att nämnden avslutade provtagningen innebar enligt JO att nämnden ändrade ett gynnande förvaltningsbeslut till den enskildes nackdel utan att det fanns rättsligt stöd för det. Nämnden kritiserar även för detta.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på socialtjänsten i Säffle kommun och framförde huvudsakligen följande. Hon genomgick under en tid drogtester som bekostades av socialtjänsten. Efter att hon upptäckt felaktigheter vid hanteringen av provtagningen lämnade hon in klagomål till IVO. När hon hade en och en halv månad kvar av provtagningen fick hon ett brev från socialtjänsten där det framgick att hon hade blivit avstängd från provtagningen på grund av sina klagomål. Hon riskerade att inte få träffa sitt barn om inte provtagningen blev av.

Utredning

JO hämtade inledningsvis in handlingar avseende AA:s barn från socialtjänsten. Därefter begärde JO att Socialnämnden i Säffle kommun skulle yttra sig över det som framfördes i anmälan. Nämnden skulle också besvara ett antal frågor.

I sitt yttrande redogjorde nämnden för handläggningen av ärendet och uppgav att ett brev hade skickats till AA där det påtalades att hon hade spridit negativa uppgifter om socialtjänsten i sociala medier, vilket hon ombads att omgående upphöra med. I brevet framfördes även att AA fortsättningsvis fick söka sig till en annan provtagningsverksamhet. I ett andra brev uppmanades AA att, som ett villkor för fortsatt provtagning, skriftligen intyga att hon bl.a. inte skulle skriva negativa uppgifter om socialtjänstens personal på sociala medier. Nämndens bedömning var att uppmaningarna i de två breven innebar allvarliga ingrepp i AA:s yttrandefrihet, och att det varit fråga om otillåtna repressalier. Enligt nämnden ändrades dock inte något gynnande förvaltningsbeslut i samband med att provtagningen upphörde eftersom provtagningen var en insats som hade beviljats AA:s barn och inte AA själv.

AA fick möjlighet att kommentera yttrandet.

I ett beslut den 15 oktober 2024 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Bedömning

Min inriktning

I ärendet framkommer flera frågor om handläggningen som avser AA:s drogtestar. Jag har valt att granska om nämndens brev har inneburit kränkningar av AA:s yttrandefrihet och om nämnden utan rättsligt stöd ändrade ett gynnande förvaltningsbeslut genom att avsluta provtagningen.

Har nämnden kränkt AA:s yttrandefrihet?

Rättsliga utgångspunkter

Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet. Med det avses frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. (Se 2 kap. 1 § första stycket 1 regeringsformen, RF.) Yttrandefriheten får endast begränsas genom lag för vissa preciserade ändamål (se 2 kap. 20–23 och 25 §§ RF) och den skyddas även genom artikel 10 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

Den som använder sin yttrandefrihet i någon av de former som är särskilt reglerade i tryckfrihetsförordningen (TF) eller yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) får inte utsättas för andra sanktioner från det allmännas sida än sådana som är uttryckligt angivna i dessa grundlagar, det s.k. repressalieförbudet (se 3 kap. 6 § TF och 2 kap. 6 § YGL). Repressalieförbudet innebär att en myndighet inte får ingripa mot någon för att han eller hon har använt sig av sin yttrandefrihet i ett grundlagsskyddat medium. Myndigheten får inte heller försöka motarbeta att den enskilde använder sig av sina rättigheter. Förbudet innefattar i princip varje form av repressiv åtgärd mot den enskilde, från tillrättavisningar till särskilt ingripande åtgärder som är straffbelagda. Även när den enskilde har använt sig av sin yttrandefrihet enligt regeringsformen tillämpas repressalieförbudet som en allmänt gällande yttrandefrihetsrättslig princip. (Se Axberger, Yttrandefrihetsgrundlagarna, femte uppl., 2023, s. 151 och bl.a. JO 2020/21 s 296, dnr 3407-2018.)

För att repressalieförbudet ska gälla krävs någon form av lydnds- eller beroendeförhållande mellan den enskilde och myndigheten. Det handlar typiskt sett om personer med överordnad tjänsteställning som har reella möjligheter att utsätta underordnade för åtgärder med negativa verkningar. Förbudet kan dock även omfatta åtgärder mot andra än anställda vid myndigheten. JO har tidigare uttalat att en enskild som ansöker om och blir beviljad en insats från en myndighet får anses befinna sig i ett sådant beroendeförhållande till myndigheten att repressalieförbudet kan aktualiseras. Även under genomförandet av en insats måste enligt JO ett sådant förhållande anses föreligga. (Se bl.a. JO 2022/23 s. 220, dnr 3567-2020 och JO 2023/24 s. 237, dnr 5259-2021.)

Brevet den 27 april 2023

Av utredningen framgår att nämnden den 27 december 2022 beviljade AA:s barn bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, i form av insatsen personligt stöd. Beslutet fattades inom ramen för ett barnärende enligt

11 kap. 1 § SoL och innebar att AA skulle få genomgå provtagning för att uppvisa drogfrihet. Resultaten av proverna skulle utgöra underlag i barnärendet. Det ligger i sakens natur att provtagning för att uppvisa drogfrihet inom ramen för ett barnärende kan ha stor betydelse för såväl barnet som föräldern. Min bedömning är därför att AA befann sig i ett sådant beroendeförhållande till nämnden att repressalieförbudet gäller. Det förhållandet att beslutet var fattat som en insats för barnet saknar betydelse för den bedömningen.

I det brev som nämnden skickade till AA den 27 april 2023 anfördes bl.a. att hon hade spridit negativa uppgifter om socialtjänstens verksamhet i sociala medier, vilket hon ombads att omgående upphöra med. Brevet innehöll även information om att AA fick söka sig till någon annan provtagningsverksamhet om hon fortsatt behövde lämna drogtester. I hennes fall var drogfrihet ett krav för att hon skulle få umgås med sitt barn. Jag kan inte förstå innehållet i brevet på något annat sätt än att det riktades mot AA på grund av att hon hade använt sin yttrandefrihet för att uttrycka kritik mot socialtjänsten i sociala medier. Av dokumentationen i ärendet framgår att nämnden beslutade att avsluta provtagningen dagen efter att brevet hade skickats. Det har inte framkommit någon annan orsak till det beslutet, och det är därför enligt min mening uppenbart att det var just på grund av AA:s kritik mot socialtjänsten i sociala medier som nämnden avslutade provtagningen.

Att en provtagning för att uppvisa drogfrihet avslutas i förväg kan ha negativa konsekvenser både för den förälder som är föremål för provtagningen och för barnet. Om provtagningen, som i detta fall, avslutas på grund av att den enskilde använt sin yttrandefrihet kan åtgärden inte bedömas som annat än en otillåten repressalie från myndighetens sida.

Brevet den 8 maj 2023

Efter att AA hade begärt att provtagningen skulle återupptas skickade nämnden den 8 maj 2023 ytterligare ett brev till henne. Av brevet framgick att AA uppmanades att, som villkor för fortsatt provtagning, skriftligen intyga att hon skulle respektera socialtjänstens personal, inte kritisera dem och inte skriva negativa uppgifter om dem i sociala medier. Det framgick även att socialtjänsten skulle ha rätt att avbryta provtagningen om AA inte följde det som hade angetts som villkor i brevet. AA undertecknade aldrig brevet och provtagningen återupptogs därför inte.

Det är givetvis inte acceptabelt att en myndighet villkorar en insats på det sätt som skett. Ett sådant agerande kan medföra att den enskilde avhåller sig från att använda sin yttrandefrihet för att inte riskera att drabbas på ett negativt sätt. Enligt min bedömning är det tydligt att syftet med brevet var att hindra AA från att kritisera socialtjänsten bl.a. i sociala medier. Brevets innehåll utgör därför en kränkning av AA:s yttrandefrihet.

Nämnden kritiseras för att ha agerat i strid med repressalieförbudet och kränkt AA:s yttrandefrihet

Min granskning har visat att nämnden har agerat i strid med repressalieförbudet och kränkt AA:s yttrandefrihet. Jag ser särskilt allvarligt på de åtgärder som

nämnden ansåg sig kunna vidta för att förhindra AA att uttrycka sin kritik mot nämnden, och att det skedde inom ramen för ett barnärende där provtagningen syftade till att utreda AA:s möjlighet att träffa sitt barn. Nämnden förtjänar kritik för detta.

Nämnden har framfört att breven skickades till AA på grund av att arbetsmiljön försämrades av hennes agerande och att personalen upplevde situationen som besvärlig. Även om negativa kommentarer och skrivelser i sociala medier kan påverka arbetsmiljön menligt, så kan det aldrig motivera att en enskilds grundlagsskyddade yttrandefrihet kränks.

Agerandet tyder på bristande kunskaper om grundläggande fri- och rättigheter, vilket är oroväckande. Jag förutsätter att nämnden skyndsamt vidtar åtgärder för att säkerställa att det finns tillräckliga kunskaper inom verksamheten för att förhindra att något liknande inträffar igen.

Innebar den avslutade provtagningen att ett gynnande förvaltningsbeslut ändrades utan rättsligt stöd?

Ett beslut om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL är ett gynnande beslut för den enskilde. Sådana beslut får ändras till den enskildes nackdel bara om någon av de förutsättningar som anges i förvaltningslagen (2017:900), FL, föreligger. Det krävs antingen att det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas, eller att tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras omedelbart, eller slutligen, att felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter (se 37 § andra stycket FL).

Nämnden har uppgett att beslutet om provtagning fattades som ett beslut om personligt stöd för hennes barn i samband med en barnutredning. Av de handlingar som jag har tagit del av framgår att nämnden den 28 april 2023 beslutade att avsluta insatsen personligt stöd, provtagning enligt 4 kap. 1 § SoL. Det framgår också att utredningen enligt 11 kap. 1 § SoL avslutades den dagen.

Nämndens uppfattning är att beslutet att avsluta provtagningen inte innebar att något gynnande förvaltningsbeslut ändrades eftersom beslutet var fattat som en insats för barnet som upphörde i samband med att utredningen avslutades. Jag kan dock inte se att någon av förutsättningarna för ändring av ett gynnande beslut enligt FL har förelegat i det här fallet. Jag har dessutom i det här beslutet kommit fram till att provtagningen faktiskt avslutades på grund av den kritik som AA framförde mot socialtjänsten, och det är givetvis aldrig tillåtet att ändra ett gynnande förvaltningsbeslut på den grunden. Något rättsligt stöd för att avsluta provtagningen fanns enligt min mening därför inte. Det förhållandet att beslutet avsåg AA:s barn saknar betydelse i det avseendet. Nämnden förtjänar kritik även för detta.

Övrigt

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

Ärendet föredrogs av rätts-sakkunniga Maria Karlströms. I beredningen deltog även byråchefen Christina Fredin.

En socialnämnd verkställde inte hemtjänst för en person som skulle vistas i kommunen under sommaren, trots att hemkommunen hade beviljat insatsen

(Dnr 4879-2023)

Beslutet i korthet: En person var under sommaren 2023 beviljad bl.a. hemtjänst i sitt fritidshus. Bosättningskommunen, som hade fattat beslutet, begärde att Socialnämnden i Filipstads kommun skulle verkställa det. Socialnämnden bedömde dock att det inte var möjligt, bl.a. eftersom det var svårt att rekrytera tillräckligt med personal. Den enskilde erbjöds i stället att bo i ett trygghetsboende med hemtjänst.

JO konstaterar att vistelsekommunen enligt lag är skyldig att verkställa bosättningskommunens beslut, och det är inte vistelsekommunens uppgift att göra en egen bedömning av om det är rimligt eller inte. Det är inte heller avsikten att ett beslut som ska möjliggöra för den enskilde att vistas i sitt fritidshus, ska kunna verkställas genom att han eller hon får vistas i ett annat boende med bemanning i den kommun där fritidshuset ligger. JO kritiserar nämnden för att inte ha verkställt beslutet.

Socialnämnden upprättade också ett skriftligt avtal med den enskilde som innebar att de beslutade insatserna endast skulle utföras under en del av den aktuella perioden. Enligt JO tycks nämndens avsikt ha varit att ändra och begränsa beslutets giltighetstid. JO uttalar att vistelsekommunen endast ska verkställa bosättningskommunens beslut och har inte rätt att ändra en beviljad insats. Om det fanns anledning att ta ställning till om tiden för insatserna skulle ändras, hade det varit en fråga för bosättningskommunen. JO är även kritisk mot överenskommelsen.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 13 juni 2023 klagade AA på socialförvaltningen i Filipstads kommun. Hon framförde i huvudsak att socialförvaltningen inte avsåg att verkställa Östermalms stadsdelsnämnd i Stockholms kommuns beslut som gav hennes make rätt till bl.a. hemtjänst i deras fritidshus under sommaren 2023.

Utredning

JO hämtade inledningsvis in handlingar från socialförvaltningen i Filipstads kommun. Utöver de efterfrågade handlingarna kom socialförvaltningen in med en skrivelse som bl.a. innehåller sammanställd information om ärendet.

JO begärde att Socialnämnden i Filipstads kommun skulle yttra sig över anmälan.

I sitt yttrande uppgav nämnden bl.a. att den i regel klarar skyldigheten enligt lag att verkställa bosättningskommunens beslut om hemtjänst till personer som vistas i kommunen under sommartid. De senaste åren har det emellertid varit extremt svårt att rekrytera personal och det bedömdes därför att det inte var möjligt att verkställa det aktuella beslutet.

AA kommenterade yttrandet.

I ett beslut den 24 oktober 2024 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Varje kommun ansvarar för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver (2 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453], SoL).

Utgångspunkten är att det är den kommun där den enskilde vistas, vistelsekommunen, som ansvarar för stöd och hjälp till den enskilde (2 a kap. 1 § SoL). Om den enskilde är bosatt i en annan kommun än vistelsekommunen, ansvarar bosättningskommunen för det stöd och den hjälp som han eller hon behöver (2 a kap. 3 § SoL).

När en enskild avser att vistas en kortare tid i en annan kommun än bosättningskommunen, och till följd av hög ålder, funktionsnedsättning eller allvarlig sjukdom behöver stöd och hjälp för detta, är vistelsekommunen skyldig att på begäran bl.a. verkställa bosättningskommunens beslut (2 a kap. 6 § SoL). Om en bosättningskommun har begärt verkställighet av ett beslut enligt ovan, ska bosättningskommunen ersätta vistelsekommunen för verkställighetskostnaderna (2 a kap. 7 § SoL).

Omständigheterna i ärendet

Av utredningen framgår bl.a. följande. I april 2023 skickade Östermalms stadsdelsnämnd en begäran om verkställighet av ett beslut till Filipstads kommun. Beslutet, som gällde AA:s make, avsåg insatser i parets fritidshus i form av bl.a. hemtjänst och avlösning i hemmet. Begäran om verkställighet gällde perioden den 8 maj–31 oktober 2023 och insatstiden beräknades till 189 timmar per månad för hemtjänst respektive 32 timmar per månad för avlösning. Den 2 maj 2023 fick AA skriftlig information om att Socialnämnden i Filipstads kommun inte hade möjlighet att utföra insatserna eftersom verksamheten saknade tillräckliga personalresurser. AA och hennes make erbjöds i stället att bo i ett trygghetsboende med hemtjänst under den aktuella perioden. Vid ett senare tillfälle erbjöd nämnden AA:s make att få hemtjänst i sitt fritidshus före och efter semesterperioden. Den 23 maj 2023 upprättade socialförvaltningen en skriftlig överenskommelse med AA:s make om att insatser endast skulle utföras i fritidshuset under perioden den 2–18 juni 2023.

Bedömning

Under Corona-pandemin kom det till JO:s kännedom att flera kommuner hade beslutat att inte verkställa beslut om insatser från andra kommuner. Jag kritiserade kommunstyrelsen i en kommun och uttalade bl.a. att lagstiftningen innebär en skyldighet för vistelsekommunen att verkställa bosättningskommunens beslut, och att en kommun inte har någon laglig möjlighet att själv välja om den ska följa gällande lagstiftning eller inte (se JO:s beslut den 23 juni 2020, dnr 3063-2020). Det beslutet gällde en kommun som hade fattat ett formellt beslut

om att inte verkställa några beslut om insatser vid tillfällig vistelse. Beslutet skiljer sig alltså från det nu aktuella ärendet, som handlar om hur nämnden hanterade verkställigheten av ett beslut om insatser i ett enskilt ärende.

Nämnden har i sitt yttrande uppgett att det inte var möjligt att verkställa de insatser som AA:s make var i behov av. Det skulle ha gått åt två årsarbetskrafter för att verkställa de beviljade insatserna i fritidshuset, exklusive besvarande av larm, och det gick inte att rekrytera tillräckligt med personal för att tillgodose behoven.

Jag har förståelse för att det kan vara svårt att rekrytera tillräckligt med personal för att kunna verkställa beslut om bl.a. hemtjänst för tillfälliga vistelser i en kommun, särskilt under semesterperioder och när det handlar om omfattande insatser. Vistelsekommunen är dock enligt lag skyldig att verkställa bosättningskommunens beslut, och det är inte vistelsekommunens uppgift att göra en egen bedömning av om det är rimligt eller inte. Nämnden hade i det här fallet visserligen vidtagit flera åtgärder för att komma tillrätta med sina problem med kompetensförsörjningen utan att lyckas, men den omständigheten påverkar inte AA:s makes rätt att få beviljade insatser verkställda.

Av utredningen framgår även att nämnden vidtog andra åtgärder med anledning av beslutet. AA:s make erbjöds bl.a. trygghetsboende med hemtjänst, vilket han dock inte var intresserad av. Av förarbetena till bestämmelsen om vistelsekommunens skyldighet att verkställa bosättningskommunens beslut framgår bl.a. att bestämmelsen syftar till att underlätta för äldre med fritidshus i en annan kommun än bosättningskommunen (se prop. 2010/11:49 s. 48). Det är således inte avsikten att ett beslut som ska möjliggöra för den enskilde att vistas i sitt fritidshus, ska kunna verkställas genom att han eller hon får vistas i ett annat boende med bemanning i den kommun där fritidshuset ligger. I underlaget från Östermalms stadsdelsförvaltning är det också tydligt att beslutet avsåg insatser i fritidshuset. Nämnden kan därför inte anses ha verkställt stadsdelsnämndens beslut genom att tillhandahålla en plats i ett trygghetsboende. Jag konstaterar sammantaget att nämnden förtjänar kritik för att inte ha verkställt beslutet från Östermalms stadsdelsnämnd.

Av utredningen framgår vidare att nämnden tog fram ett skriftligt avtal, ”Överenskommelse angående tillfällig vistelse”, som AA skrev under enligt fullmakt för sin make. Jag har tagit del av denna handling. Utifrån hur skrivelsen är formulerad kan det framstå som att AA:s make frivilligt avsåg sig insatser under större delen av den period som beslutet från Östermalms stadsdelsnämnd gällde. AA har uppgett att hon blev tvingad att skriva under handlingen, vilket nämnden har tillbakavisat.

Den enskilde kan givetvis självmant avstå från beviljade insatser, även om utredningen i det här fallet inte ger stöd för att det skulle ha varit AA:s makes önskemål att begränsa tiden för de insatser som han hade beviljats. Nämndens avsikt med avtalet tycks närmast ha varit att ändra och begränsa beslutets giltighetstid. Som nämnts ovan ska vistelsekommunen endast verkställa bosättningskommunens beslut. Vistelsekommunen har inte rätt att ändra en beviljad insats. Om det fanns anledning att ta ställning till om tiden för AA:s makes insatser skulle ändras, hade det alltså varit en fråga för Östermalms stadsdelsnämnd.

Jag vill också klargöra följande. Att bevilja, ändra eller på annat sätt bestämma om en insats till en enskild enligt socialtjänstlagen är en offentligrättslig handling som en socialnämnd ska pröva och ta ställning till genom beslut. Det ska inte ske genom skriftliga avtal eller andra överenskommelser med den enskilde.

Nämnden förtjänar kritik även för överenskommelsen med AA:s make.

Ärendet föredrogs av rättsakkunniga Clara Ljunggren. I beredningen deltog även byråchefen Christina Fredin.

Kraven på service och tillgänglighet uppfylldes inte när två personer endast tilläts ha skriftliga kontakter med socialtjänsten under handläggningen av deras ärenden om försörjningsstöd

(Dnr 5245-2023)

Beslutet i korthet: En enhet vid socialtjänsten i Skellefteå kommun meddelade brevlades två personer som hade ansökt om försörjningsstöd att kontakten med enheten under handläggningen endast fick ske skriftligt. Som skäl för det angavs att anhöriga till personerna hade hotat och trakasserat anställda vid socialtjänsten.

JO kommer i beslutet fram till att en sådan kategorisk begränsning av kontaktmöjligheterna för enskilda inte är förenlig med förvaltningslagens bestämmelser om service och tillgänglighet och den enskilde partens rätt att i vissa fall få lämna uppgifter muntligt i ett ärende. Socialnämnden får därför kritik för beskedet om att endast tillåta skriftliga kontakter under handläggningen.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på socialtjänsten i Skellefteå kommun och framförde bl.a. följande. Under handläggningen av BB:s och CC:s ärenden om försörjningsstöd meddelade socialtjänsten att alla kontakter med dem skulle ske skriftligen. De berövades sin rätt till muntlig kontakt, trots att de har svårt med det svenska språket och har vissa läs- och skrivsvårigheter.

Utredning

JO hämtade inledningsvis in vissa handlingar från socialtjänsten, däribland ett brev som två enhetschefer vid Enhet försörjningsstöd vid socialkontoret skickade till BB och CC den 31 maj 2023. Av brevet framgick bl.a. följande.

Vi har beslutat att era kommande ansökningar om försörjningsstöd ska handläggas i arbetsgruppen [...]. Ni har alltså inte längre en egen socialsekreterare.

Anledningen är att era närstående har uttryckt allvarliga återkommande hot och trakasserier i kontakten med socialtjänsten [...].

Vi accepterar inte att våra medarbetare behandlas illa i sin tjänsteutövning. När kontakten med oss bygger på hot och trakasserier kommer vi inte

att boka besök med er och vi kommer inte heller att prata med er i telefon [...].

Om ni har några frågor kring erat försörjningsstöd får ni skriva ner dem och skicka dem till..., och vi ser sedan till att ni får skriftliga svar.

Om ni inte är nöjd med besluten om försörjningsstöd får ni överklaga dem till Förvaltningsrätten. Vi kommer inte att diskutera våran handläggning eller beslut med er, varken via mail, telefon eller i personliga möten.

JO begärde därefter att Socialnämnden i Skellefteå kommun skulle yttra sig över det som anmälaren framförde om rätten att kommunicera med socialtjänsten. Myndigheten skulle också besvara vissa frågor.

Nämnden yttrade bl.a. följande. Begränsningen var nödvändig för att säkerställa enhetens arbetsmiljö och för att minimera risken för otillåten påverkan. Kraven på service och tillgänglighet uppfylldes genom att ett brev med begäran om kompletteringar skickades till BB och CC samt till deras son efter deras önskemål. De fick också information om vart de kunde vända sig vid eventuella frågor. De kunde alltså ta till vara sina intressen. Begränsningarna togs bort den 29 juni 2023.

AA fick möjlighet att kommentera nämndens yttrande.

I ett beslut den 29 november 2024 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Bedömning

JO:s granskning

Det här beslutet handlar om det besked som socialtjänsten lämnade till BB och CC om att endast tillåta skriftliga kontakter under handläggningen av deras ärenden om försörjningsstöd. De frågor som min granskning gäller är om det beskedet står i strid med kraven på service och tillgänglighet och den enskildes rätt att i vissa fall få lämna uppgifter muntligt i ett ärende.

Rättsliga utgångspunkter

Förvaltningslagen (2017:900), FL, innehåller bestämmelser om god förvaltning som gäller generellt i myndigheternas verksamhet, och som bl.a. ställer krav på service och tillgänglighet. En myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla, och den enskilde ska få 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, och den ska ges utan dröjsmål. En myndighet ska vara tillgänglig för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när sådana kan tas. (Se 6 och 7 §§ FL.)

Förvaltningslagen föreskriver inte exakt vad som krävs när det gäller tillgänglighet, t.ex. om, och i så fall i vilken utsträckning, myndigheter ska ta emot telefonsamtal och besök. Det finns inte heller någon närmare reglering av vad kravet på service innebär. Det är i stället upp till varje myndighet att avgöra hur den ska efterleva kraven. Det övergripande syftet med förvaltningslagen är dock att värna den enskilde och att lägga grunden för hur kontakterna mellan myndigheter och enskilda ska se ut. En modern förvaltning ska präglas av ett tydligt medborgarperspektiv med högt ställda krav på god service (se prop.

2016/17:180 s. 20 f.). Det är alltså utifrån dessa utgångspunkter som en myndighet bestämmer hur och när den ska vara tillgänglig för allmänheten och vilken service som ska ges.

I förvaltningslagen regleras också vissa allmänna krav och utgångspunkter som gäller för myndigheternas ärendehandläggning, bl.a. att handläggningen ska vara skriftlig. En myndighet får dock besluta att handläggningen helt eller delvis ska vara muntlig, om det inte är olämpligt. (Se 9 § andra stycket FL.) Om en enskild part vill lämna uppgifter muntligt i ett ärende ska myndigheten ge parten tillfälle till det, om det inte framstår som obehövligt. Det är myndigheten som bestämmer hur detta ska ske. (Se 24 § FL.)

Beskedet om att endast tillåta skriftliga kontakter

Av utredningen framgår att BB och CC hade ansökt om försörjningsstöd från Skellefteå kommun under vintern och våren 2023, och att socialtjänsten vid flera tillfällen begärde kompletteringar för att kunna ta ställning till deras ansökningar. Det framgår vidare att anhöriga till BB och CC upprepade gånger ringde till socialtjänsten med frågor om och synpunkter på kompletteringarna och handläggningen i övrigt, och att det i slutet av maj 2023 framfördes hot. Den 31 maj 2023 meddelade socialtjänsten i ett brev till BB och CC att alla kontakter med den handläggande biståndsenheten skulle ske skriftligt. Som skäl angavs att närstående till BB och CC hade framfört hot och trakasserier mot socialtjänsthandläggare per telefon.

Jag vill inledningsvis framhålla att jag har förståelse för den situation som socialtjänsten i det här fallet befann sig i. Hot, trakasserier och annan otillåten påverkan mot socialtjänsten är naturligtvis helt oacceptabelt. Med det sagt vill jag understryka att det ställs höga krav på alla myndigheter att organisera sin verksamhet på ett sådant sätt att de, utan att begränsa rättigheter och skyldigheter som följer t.ex. av förvaltningslagen, kan ta hand om också mycket utmanande situationer som kan uppstå.

I det här fallet hanterades den allvarliga situationen på så sätt att BB och CC endast tilläts att ha skriftliga kontakter med socialtjänsten under handläggningen av ärendena. Att kategoriskt begränsa enskildas kontaktmöjligheter på det sättet kan enligt min uppfattning inte anses vara förenligt med de krav på service och tillgänglighet som ställs för att förvaltningen ska vara god. Det gäller oaktat de speciella och allvarliga omständigheter som rådde i det här fallet, där anhöriga hade uttalat hot mot socialtjänsthandläggare per telefon.

Därutöver medförde beskedet att BB och CC inte fick möjlighet att lämna uppgifter muntligt i sina ärenden. Enligt 24 § FL är det endast när det framstår som obehövligt som en myndighet kan neka en part att lämna uppgifter muntligt. I det här fallet motiverades begränsningen till skriftlighet enbart av de anhörigas olämpliga beteende. Enligt min mening stred beskedet därför även mot den nu aktuella bestämmelsen i förvaltningslagen.

En viktig utgångspunkt är att förvaltningslagen ytterst syftar till att säkerställa enskildas möjligheter att ta till vara sina intressen. Det är därför inte acceptabelt att beskedet om skriftlighet lämnades till BB och CC. Jag ser med allvar på det som har hänt och nämnden förtjänar därför kritik för det.

Nämndens yttrande till JO

Domstolar och förvaltningsmyndigheter samt anställda hos staten eller kommuner är skyldiga att lämna de upplysningar och yttranden som JO begär (13 kap. 6 § regeringsformen).

När JO begär ett yttrande från en myndighet, förutsätter JO att det är myndigheten som svarar på remissen och inte t.ex. en anställd tjänsteman eller en enskild ledamot i en nämnd, såvida inte den som svarar har delegation att fatta ett sådant beslut. I det här fallet svarade först en tjänsteman på remissen och sedan en förtroendevald i nämnden innan JO fick ett yttrande som var beslutat i behörig ordning. Jag är kritisk mot detta, och jag förutsätter att nämnden omedelbart ser över sina rutiner för att säkerställa att yttranden som lämnas till JO har beslutats på rätt sätt i fortsättningen.

Avslutande anmärkningar

Det som i övrigt har framkommit i ärendet föranleder ingen åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet föredrogs av seniora rättssakkunniga Eric Wahlberg. I beredningen deltog även byråchefen Christina Fredin.

Det finns inte lagligt stöd för Statens institutionsstyrelse att låta intagna som vårdas i enskildhet vistas tillsammans med andra intagna utan att beslutet om vård i enskildhet först upphävs

(Dnr 1469-2023)

Beslutet i korthet: JO har under flera år uppmärksammat att Statens institutionsstyrelse (SiS) använder en metod som innebär att myndigheten låter intagna, som är föremål för ett beslut om vård i enskildhet, vistas tillsammans med andra intagna utan att beslutet först upphävs. Metoden, som i det här beslutet benämns utslussning, kan t.ex. innebära att en intagen dagligen och mellan vissa klockslag vistas med andra intagna på en avdelning eller följer med på en dagsutflykt tillsammans med andra som vårdas vid hemmet. Utslussning skiljer sig åt i omfattning och sätt mellan de olika hemmen men tillämpas såväl inom SiS ungdomsvård som inom SiS missbruksvård.

I beslutet uttalar sig JO om huruvida det finns rättsliga förutsättningar för SiS att slussa ut intagna från vård i enskildhet utan att beslutet först upphävs. JO konstaterar att ett beslut om vård i enskildhet fattas för att den intagne behöver hindras från att träffa andra som vårdas vid hemmet. JO:s slutsats är att en åtgärd som innebär att den intagne återgår till att vårdas tillsammans med andra intagna inte är tillåten om inte beslutet om vård i enskildhet först upphävs. JO bedömer alltså att SiS saknar lagstöd för den metod som myndigheten har skapat och som i beslutet benämns utslussning från vård i enskildhet.

JO skickar en kopia av beslutet till regeringen och Inspektionen för vård och omsorg för kännedom.

Bakgrunden till mitt initiativ

Jag har under flera år följt hur Statens institutionsstyrelse (SiS) använder den särskilda befogenheten vård i enskildhet i sin verksamhet. Ett beslut om den tvångsåtgärden är i vissa situationer ett nödvändigt steg för att den enskilde ska kunna få den vård som han eller hon behöver. Den innebär i korthet att en intagen på t.ex. ett särskilt ungdomshem får hindras från att träffa andra som vårdas där, om det krävs med hänsyn till hans eller hennes speciella behov av vård eller säkerhet eller säkerheten vid hemmet. Ett beslut om vård i enskildhet ska prövas fortlöpande. Beslutet ska alltid omprövas inom sju dagar från den senaste prövningen.

Jag har vid olika tillfällen när jag har besökt SiS särskilda ungdomshem uppmärksammat att de tillfälligt slussar ut barn och unga som vårdas i enskildhet på en avdelning utan att beslutet om vård i enskildhet först upphävs. Jag har kunnat konstatera att tillämpningen skiljer sig åt mellan de olika ungdomshemmen och att utslussning förekommer i olika omfattning på hemmen. Under hösten 2022 granskade jag hur de särskilda ungdomshemmen Hässleholm och Johannisberg tillämpade bl.a. bestämmelserna om vård i enskildhet.⁴⁰ Jag noterade då att det i ett beslut om vård i enskildhet hade angetts att utslussning enbart skulle pågå mellan vissa klockslag och att den unge under övrig tid skulle vistas i enskildhet. Det förekom också att den som vårdades i enskildhet slussades ut till avdelningen genom att delta i gemensamma måltider och lektioner i skolan samt att vistelsen tillsammans med andra intagna var villkorad bl.a. genom krav på att den unge hade ett ”schyst” bemötande mot andra och respekterade rutiner och ordningsregler.

Företrädare för SiS har i samband med mina granskningar också redovisat olika svar på frågan om vilka lagliga förutsättningar som finns för utslussning under pågående vård i enskildhet.⁴¹

Mot den här bakgrunden beslutade jag den 20 februari 2023 att inom ramen för ett särskilt initiativ granska SiS utslussning av intagna från vård i enskildhet. Undersökningen har omfattat SiS samtliga LVM-hem och särskilda ungdomshem. I det här beslutet kommer jag att uttala mig om huruvida det finns lagligt stöd för de åtgärder som vidtas i form av utslussning, t.ex. att låta en intagen vistas tillsammans med andra intagna på prov, innan ett beslut om vård i enskildhet först upphävs.

Utredningen i det här initiativärendet

JO begärde att SiS skulle yttra sig och besvara vissa frågor. SiS skulle också ge in exempel på beslut, vårdplaner eller journalanteckningar där det framgick att en intagen slussats ut från vård i enskildhet.

SiS yttrade sig, och yttrandet finns tillgängligt i sin helhet hos JO.

⁴⁰ Se JO:s inspektionsprotokoll dnr O 18-2022 (det särskilda ungdomshemmet Hässleholm) och dnr O 19-2022 (det särskilda ungdomshemmet Johannisberg).

⁴¹ Se t.ex. JO:s inspektionsprotokoll dnr O 19-2022 (det särskilda ungdomshemmet Johannisberg), dnr O 5-2023 (det särskilda ungdomshemmet Nereby) och O 18-2023 (det särskilda ungdomshemmet Brättegården).

I det följande kommer jag att i anslutning till mina uttalanden redovisa delar av SiS yttrande. Bestämmelserna om vård i enskildhet har på ett generellt plan samma utformning i LVU, LSU och LVM.⁴² Mina uttalanden har därför betydelse för den verksamhet som SiS bedriver såväl vid de särskilda ungdomshemmen som vid LVM-hemmen.

I beslutet kommer jag att använda begreppet utslussning för samtliga åtgärder och situationer då en intagen, som vårdas i enskildhet, under vissa tider eller tillfällen får vistas tillsammans med andra intagna utan att beslutet om vård i enskildhet först upphävs.⁴³

I ett beslut den 16 december 2024 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Rättsliga utgångspunkter

En intagen⁴⁴ i ett särskilt ungdomshem eller i ett LVM-hem får, om det krävs med hänsyn till den intagnes speciella behov av vård eller säkerhet eller säkerheten vid hemmet, hindras från att träffa andra som vårdas där. Vård i enskildhet ska vara anpassad efter den intagnes individuella vårdbehov. En fråga om vård i enskildhet ska prövas fortlöpande och alltid omprövas inom sju dagar från senaste prövningen.⁴⁵

Vård i enskildhet är en tvångsåtgärd som endast får användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om mindre ingripande åtgärder är tillräckliga, ska de användas i stället.⁴⁶ Ett beslut om vård i enskildhet förutsätts således gälla under en relativt begränsad period och ska som utgångspunkt vara en tillfällig lösning. Innebörden av det är att en tvångsåtgärd ska ställas i relation till de olägenheter som ingripandet innebär för den enskilde i fråga om bl.a. dennes självbestämmanderätt och integritet. Insatsen ska löpande utvärderas i syfte att ge svar på frågan om den intagne kan få vård under mindre ingripande

⁴² Se 15 d § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, 14 a § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård, LSU, och 34 a § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM.

⁴³ SiS har i sitt yttrande uppgett att begreppet utslussning inte är ett allmänt vedertaget begrepp inom myndigheten men att det på vissa hem har använts som en samlad beteckning för den situation då en intagen, inom ramen för vård i enskildhet, träffar andra intagna på avdelningen samt deltar i aktiviteter tillsammans med andra intagna som ett led i arbetet med att kunna avsluta vården i enskildhet. Enligt SiS benämner de flesta hem sådana åtgärder som vidtas vid utslussning som "social färdighetsträning" och det är även det begreppet som SiS använder i sitt yttrande.

⁴⁴ Benämningen skiljer sig något åt i de tre lagarna och i detta beslut anges därför den gemensamma beteckningen "intagen". I 15 d § LVU anges "den unge", i 14 a § LSU "den dömde" och i 34 a § LVM "den intagne".

⁴⁵ Se 15 d § LVU, 14 a § LSU och 34 a § LVM.

⁴⁶ Se 20 a § LVU, 18 b § LSU och 36 a § LVM. Ordalydelsen skiljer sig något åt i de tre lagarna. I 20 a § LVU anges: "Särskilda befogenheter enligt... 15 d §... får användas endast om de står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om mindre ingripande åtgärder är tillräckliga, ska de användas". I 18 b § LSU anges: "En kontroll- eller tvångsåtgärd enligt denna lag får användas endast om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden". I 36 a § LVM anges: "Tvångsåtgärder enligt 32–35 §§ får användas endast om de står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Är mindre ingripande åtgärder tillräckliga, skall de användas".

former och därmed återgå till att vårdas tillsammans med andra intagna.⁴⁷ Vården i enskildhet ska i så fall upphöra.

SiS beslut som gäller vård i enskildhet kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.⁴⁸

Bakgrunden till bestämmelserna om vård i enskildhet är att JO i ett ärende granskade ett ungdomshem där ungdomar i två fall hade hållits inlåsta tillsammans med enbart personal. JO konstaterade att ungdomarna i praktiken hade hindrats från att fritt umgås med andra intagna och att det inte var fråga om en tillfällig åtgärd som hade föranletts uteslutande av praktiska omständigheter. Enligt JO hade ungdomarna varit föremål för avskiljande trots att det inte fanns lagstöd för det.⁴⁹

Efter JO:s beslut såg SiS ett fortsatt behov av att i vissa speciella situationer kunna ge en intagen vård under förhållanden som innebar att hans eller hennes kontakter med andra intagna begränsades utan att det för den sakens skull fanns skäl för avskiljande. I juni 2002 föreslog därför myndigheten i en skrivelse till regeringen att det i LVU, LSU och LVM skulle införas regler som gjorde det möjligt att, om det var särskilt påkallat med hänsyn till den intagnes behandling, säkerhet eller övriga intagnas säkerhet, vårda en intagen under förhållanden som innebar att han eller hon förhindrades att träffa andra intagna förutsatt att den intagne inte hölls inlåst ensam. Begreppet avskiljande skulle reserveras för sådana situationer då en intagen vårdades inlåst ensam.⁵⁰

Regeringen föreslog att bestämmelserna om vård i enskildhet skulle genomföras och anförde i propositionen bl.a. följande. En del klienter inom SiS kan inte, i vart fall inte utan avbrott, vistas i grupp och det förekommer fall, särskilt inom ungdomsvården, där intagna under perioder över huvud taget inte kan vistas tillsammans med andra intagna. Åtgärden anses nödvändig för att förhindra att den intagne själv eller andra intagna kommer till skada men också av vårdskäl. Även rena vårdskäl kan tala för att en intagen under en begränsad tid ska få vistas enbart tillsammans med personal. Det kan t.ex. handla om klienter som av behandlingsskäl måste knyta an till personalen innan han eller hon förmår att vara tillsammans med andra intagna. Vidare kan det röra sig om narkotikapåverkade klienter som i ett inledningsskede, ofta i samband med avgiftning, inte bör vistas tillsammans med andra intagna men där det inte finns förutsättningar för avskiljande. De föreslagna bestämmelserna om vård i enskildhet ska skilja sig mot avskiljande på avgörande punkter. För det första ska vård i enskildhet svara mot ett väl definierat vårdbehov hos den enskilde klienten och, för det andra, inte uppträda akut utan kunna förutses. Vård i enskildhet ska också innebära att den intagne ständigt vistas med personal.⁵¹

⁴⁷ Se 20 a § LVU, 18 b § LSU och 36 a § LVM samt JO:s beslut den 21 november 2022, dnr 2802-2020.

⁴⁸ Se 42 § LVU, 23 § LSU och 44 § LVM.

⁴⁹ Se JO 2002/03 s. 222, dnr 1036-2000.

⁵⁰ Se SiS skrivelse Begreppet vård i avskildhet vid vård i särskilda ungdomshem och LVM-hem. Behov av lagändring med anledning av ett JO-beslut (SiS dnr 101-565-2002 och regeringens dnr S2002/5228/ST).

⁵¹ Se prop. 2002/03:53 s. 97 f.

Frågan om en intagen kan vårdas tillsammans med andra intagna, t.ex. genom olika former av utslussningsåtgärder, utan att beslutet om vård i enskildhet först upphävs, berördes inte i propositionen.

För att förtydliga att vården i enskildhet ska ha ett tydligt syfte och innehåll lades ett nytt stycke in i respektive bestämmelse om att vård i enskildhet ska vara anpassad efter den intagnes individuella vårdbehov. Det framgår inte av förarbetena till den ändringen av bestämmelserna hur det är tänkt att vården i enskildhet ska utformas och om sådan vård kan förenas med vistelse tillsammans med andra intagna utan att beslutet först upphävs.⁵²

Bedömning

SiS utslussning från vård i enskildhet

SiS har i sitt yttrande till JO redovisat hur utslussning från vård i enskildhet kan gå till. Enligt SiS uppfattning är utslussning en åtgärd som sker inom ramen för vård i enskildhet och som praktiskt taget innebär att ett beslut om det verkställs. Åtgärden kan i vissa fall medföra att den intagne vårdas såväl enskilt som tillsammans med andra intagna under en och samma dag utan att myndighetens beslut om vård i enskildhet först upphävs. En intagen som vårdas i enskildhet kan också delta i skolgång och behandlingsaktiviteter tillsammans med andra intagna. Enligt SiS varierar förekomsten av utslussningsåtgärderna över tid och beroende på de intagnas vårdbehov. I de fall då en enskild bedöms ha behov av utslussning påbörjas aktiviteterna så snart det är möjligt och t.ex. när en intagen har nya färdigheter som han eller hon kan öva på i grupp. I regel gör SiS en planering för återgång till gemensamhet tillsammans med den intagne och återgången inleds exempelvis med att han eller hon ska äta middag på avdelningen eller delta i en fysisk aktivitet.

Utslussning är enligt SiS mer vanligt förekommande inom ungdomsvården än missbruksvården. I sitt yttrande har SiS bedömt att det beror på att de som är intagna med stöd av LVM i större utsträckning vårdas i enskildhet på grund av säkerhetsskäl eller andra anledningar av mer tillfällig natur, t.ex. alkohol- eller drogpåverkan. Enligt SiS kan utslussning från vård i enskildhet i större utsträckning vara motiverad som metod i de hem som exempelvis vårdar en målgrupp med självskadeproblematik eller stora sociala svårigheter i kombination med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar eller psykisk ohälsa.

SiS har i sitt yttrande redovisat att de flesta hem har tillämpat utslussning inom ramen för vård i enskildhet under de senaste fem till tio åren. Några hem har dock tillämpat utslussning under en längre tid än så. Metoden kan därför sägas vara vedertagen på myndigheten. Det har i vart fall inte framkommit att den är ifrågasatt av hemmen.

⁵² Se 15 d § andra stycket LVU, 14 § andra stycket LSU, 34 a § andra stycket LVM och prop. 2017/18:169 s. 73 f.

Av några av de beslut och journaler som SiS har lämnat in till JO som exempel på ärenden där en intagen har slussats ut från vård i enskildhet framgår bl.a. följande.⁵³

I ett ärende fick en flicka vistas på avdelningen enligt ett kontrakt som hon skulle följa. Efter en period utökades tiden på avdelningen på så sätt att flickan bl.a. fick vara där under hela dagar och även kvällstid. Utslussningen avbröts efter några dagar på grund av att flickan hade uppträtt våldsamt. Efter en tid återupptogs utslussningen och avdelningstiden utökades därefter vid några tillfällen. En annan flicka skulle påbörja en utslussning med möjlighet att vistas på avdelningen mellan kl.10.00 och kl.15.00 enligt ett kontrakt som hon skulle följa. Tiden utökades efter drygt en vecka till att flickan fick vistas på avdelningen mellan kl. 09.30 och kl.17.30 varje dag. Efter en tid behövde flickan åter vårdas i enskildhet utan tid på avdelningen eftersom hon hade varit utagerande och inte följt kontraktet. Flickan återgick därefter till att vistas på avdelningen under vissa tider. Under vården i enskildhet deltog hon i utflykter tillsammans med andra intagna och besökte då bl.a. en nöjespark. I två av de ärenden som SiS lämnade in som exempel till JO hade flickorna vårdats i enskildhet med utslussning i ungefär tre månader.

SiS har i sitt yttrande till JO redovisat att det finns flera fördelar med utslussning. Myndigheten har t.ex. angett att åtgärden ger den intagne möjlighet att successivt pröva en miljö som han eller hon tidigare inte har klarat av, och att den intagne kan träna på det sociala samspelet. Jag har inte anledning att ifrågasätta att det förhåller sig på det sättet, men det är enligt min mening inte givet att alla intagna som är föremål för utslussning ser fördelar med metoden. I vissa fall, som i exemplen ovan, har SiS ålagt den intagne att följa ett visst kontrakt som har styrt utslussningen, och det har även förekommit att SiS har satt upp villkor som den intagne måste leva upp till för att få vistas tillsammans med andra intagna. Sådana åtgärder riskerar att uppfattas som att ansvaret för vården helt ligger på den intagne, vilket givetvis inte är ett krav som SiS kan ställa. Det kan därtill inte uteslutas att utslussningen leder till att intagna vårdas i enskildhet under längre tid än vad som annars hade varit nödvändigt därför att utslussningen kanske inte leder till det avsedda resultatet. Min uppfattning är vidare att SiS synes ha godtagit utslussning som metod utan att först reflektera över om åtgärden verkligen kan sägas ha till enda uppgift att verkställa ett beslut om vård i enskildhet. Det är inte främmande för mig att se utslussning som en av SiS skapad vårdmetod vid sidan av den särskilda befogenheten vård i enskildhet.

Utifrån det synsätt som SiS har på utslussning vill jag även tillägga att vård i enskildhet, som jag har redovisat ovan, endast får användas om åtgärden står i rimlig proportion till syftet med den. Innebörden av detta är att vården i enskildhet ska ställas i relation till de olägenheter som ingripandet innebär för den intagne ifråga om bl.a. hans eller hennes självbestämmande och integritet. Det betyder att tvångsåtgärden ska stå i rimlig proportion till vad som står att vinna

⁵³ Se även JO:s inspektionsprotokoll dnr O 18-2022 (det särskilda ungdomshemmet Hässleholm) i vilket det finns flera exempel redovisade på hur SiS där har använt utslussning som metod, se särskilt s. 6, 14 och 15.

med åtgärden och den nytta som åtgärden kan ha för den intagne.⁵⁴ Enligt min uppfattning kan det ifrågasättas om inte de lättnader i vården i enskildhet som utslussningen de facto måste anses medföra, egentligen innebär att beslutet om vård i enskildhet är en allt för ingripande åtgärd i det enskilda fallet. En konsekvens av det är i så fall att SiS skulle sakna rättsliga förutsättningar för att fatta ett beslut om vård i enskildhet. Mot SiS resonemang kan invändas att proportionalitetsprincipen snarast utgör ett hinder mot vård i enskildhet när utslussning används som metod, men också ger ett skydd för den enskilde mot att den metoden används på det sätt som sker nu.

Med detta sagt övergår jag till att redogöra för hur jag ser på de rättsliga förutsättningarna för SiS att på det sätt som sker använda utslussning som metod.

Det saknas lagligt stöd för SiS att låta intagna vistas tillsammans med andra intagna utan att beslutet om vård i enskildhet först upphävs

I 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen föreskrivs att den offentliga makten utövas under lagarna. Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. legalitetsprincipen och innebär att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. Principen är inte enhetligt definierad men brukar vanligtvis uppfattas som ett krav på att ingripanden mot enskilda ska ha ett klart författningsstöd. Förvaltningen ska vara normbunden och inte godtycklig. Legalitetsprincipen kommer även till uttryck i 5 § förvaltningslagen (2017:900) och gäller för all verksamhet hos en myndighet, dvs. för såväl handläggning och beslutsfattande i enskilda ärenden som s.k. faktiskt handlande.⁵⁵

Som nämnts har SiS i sitt yttrande till JO uppgett att samtliga aktiviteter som en intagen får delta i under pågående vård i enskildhet är en del av behandlingen och en del av verkställigheten av beslutet. Enligt SiS ger regleringen om vård i enskildhet stöd för att låta styrda aktiviteter i grupp utgöra en del av den behandling som bedrivs inom vårdformen, under förutsättning att de rättsliga förutsättningarna för den är uppfyllda.

Som bestämmelserna om vård i enskildhet är utformade i LVU, LSU och LVM ges SiS förutsättningar att under en begränsad tid placera en intagen så att han eller hon *hindras* från att träffa andra intagna. Det förhållandet att vårdformen benämns *vård i enskildhet* kan enligt min mening inte förstås på annat sätt än att det är just möjligheten till vård utan kontakt med andra intagna som avses. Den förståelsen av regleringen motsägs i vart fall inte av bestämmelsernas ordalydelse. Det var också sådan vård som motiverade att bestämmelserna infördes. I förarbetena till bestämmelserna har lagstiftaren samtidigt uttalat att vårdformen gör det möjligt att vårda en intagen under förhållanden som innebär att han eller hon inte *fritt* får umgås med andra intagna. Lagtexten är dock inte formulerad på det sättet, och i förarbetena har lagstiftaren framhållit att vård i enskildhet innebär att den intagne under en begränsad tid ska få vistas *enbart* tillsammans med personal.⁵⁶

⁵⁴ Prop. 2004/05:123 s. 59 f.

⁵⁵ Prop. 2016/17:180 s. 57 f.

⁵⁶ Prop. 2002/03:53 s. 97 f.

Utslussningen innebär att SiS i olika omfattning låter en intagen vistas tillsammans med andra intagna trots att det samtidigt finns ett beslut med innebörden att den intagnes vårdbehov eller säkerhetsskäl kräver att han eller hon hindras just från att träffa andra intagna. Min slutsats är att det med hänsyn till bestämmelsernas utformning och hur den särskilda befogenheten beskrivs i förarbetena inte finns utrymme för SiS att vidta sådana åtgärder utan att beslutet om vård i enskildhet först upphävs.

Jag vill vidare framhålla att det kan sättas ifråga om inte redan åtgärden att låta den intagne vistas tillsammans med andra intagna, t.ex. genom att gå ut på avdelningen, medför att beslutet om vård i enskildhet de facto upphävs. Det eftersom beslutet i sig förutsätter att den intagne hindras från att träffa andra som vårdas vid hemmet och att hindret upphör genom utslussningen.

Min slutsats är mot bakgrund av det ovan anförda att en åtgärd som innebär att den intagne återgår till att vårdas tillsammans med andra intagna inte är tillåten om inte beslutet om vård i enskildhet först upphävs. Jag bedömer alltså att SiS saknar lagstöd för den metod som myndigheten har skapat och som i det här beslutet benämns utslussning från vård i enskildhet.

I SiS förslag om lagändring, som jag har redovisat ovan, anförde myndigheten att de intagna som under en period vårdas i enskildhet i möjligaste mån skulle få delta i de dagliga aktiviteter som förekommer och detta tillsammans med övriga klienter.⁵⁷ Även jag har tidigare uttalat att personalen vid ett hem ska se till att en intagen som vårdas i enskildhet i så stor utsträckning som det är möjligt och lämpligt ges tillfälle att vistas tillsammans med andra som vårdas vid hemmet, t.ex. genom att delta i de gemensamma aktiviteter som ordnas.⁵⁸ Det beslutet rörde emellertid en mycket allvarlig situation inom ett av SiS särskilda ungdomshem där en flicka som hade vårdats i enskildhet i nästan åtta månader i sträck tog sitt liv. Det jag uttalade mig om i det beslutet rörde frågor om huruvida SiS brustit i sin uppsikt över flickan och om hemmet åsidosatt bestämmelserna om vård i enskildhet genom att lämna henne ensam i den del av hemmet där hon var placerad. Jag vill i det sammanhang som nu är aktuellt understryka att de uttalanden som jag gjorde i det beslutet handlade om hur SiS borde ha agerat i den mycket speciella situationen som jag då granskade. Det var alltså fråga om att SiS hade behövt överväga åtgärder föranledda av helt andra omständigheter än de förhållanden som jag har förstått finns när SiS i det enskilda fallet använder utslussning som metod.

Det är naturligtvis av yttersta vikt att SiS motverkar risken för att den som vårdas i enskildhet isolerar sig. Det innebär bl.a. att SiS personal kan behöva frångå den enskildes önskemål om att bli lämnad i fred och att motivera honom eller henne till att ha kontakt med andra och skapa förutsättningar för det. För att det ska finnas förutsättningar för att återigen vårdas tillsammans med andra intagna måste dock SiS bedöma att det är möjligt, dvs. att det inte längre finns behov av att hindra den intagne från att träffa andra intagna. Beslutet om vård i enskildhet ska i en sådan situation upphävas. Om SiS därefter bedömer att

⁵⁷ Se SiS skrivelse Begreppet vård i avskildhet vid vård i särskilda ungdomshem och LVM-hem. Behov av lagändring med anledning av ett JO-beslut, s. 9.

⁵⁸ JO 2019/20 s. 502, dnr 5302-2017.

omständigheterna kräver att den intagne ånyo måste hindras från att träffa andra som vårdas vid hemmet och de formella förutsättningarna för det är uppfyllda får myndigheten fatta ett nytt beslut om den saken. I det här sammanhanget måste jag också påminna om att utgångspunkten för ett beslut om vård i enskildhet alltid är att vården ska bedrivas så att den intagne så snart det är möjligt kan återgå till att vårdas tillsammans med andra intagna. I SiS ansvar ingår därför att kontinuerligt överväga om vården i enskildhet behövs.⁵⁹

Avslutning

Jag har i det här beslutet kommit fram till att det inte finns lagligt stöd för SiS att inom ramen för vård i enskildhet låta intagna vistas tillsammans med andra intagna utan att beslutet om den särskilda befogenheten först upphävs. SiS ståndpunkt är att utslussningen i vissa fall kan underlätta för en intagen att vänja sig vid att träffa andra och att det kan medföra en lättnad i det tvång som ett beslut om vård i enskildhet innebär för den enskilde. Jag har inte någon anledning att ifrågasätta att det förhåller sig på det sättet och det är naturligtvis angeläget att motverka risken för isolering och att motivera intagna att kunna återgå till att vårdas tillsammans med andra intagna. Huruvida vårdformen vård i enskildhet också bör kunna innebära att en intagen i viss utsträckning och på visst sätt tillåts att vistas tillsammans med andra intagna utan att beslutet först upphävs, eller om det behövs någon annan åtgärd för att tillgodose det behov som SiS anser finns i det här sammanhanget, kräver noggranna överväganden som ligger utanför min granskning i det här ärendet. Jag finner däremot skäl att skicka en kopia av det här beslutet till regeringen och Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för kännedom.

Ärendet föredrogs av rätts-sakkunniga Maria Karlströms. I beredningen deltog även seniora rätts-sakkunniga Eric Wahlberg.

Uttalanden om de nya reglerna i LVU om beslut om provtagning inför umgänge

(Dnr 1908-2023)

Beslutet i korthet: Sedan den 1 juli 2022 finns det bestämmelser i lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, som innebär att en socialnämnd, inför ett umgänge, om det finns anledning till det, ska kontrollera om en vårdnadshavare eller förälder är eller har varit påverkad av t.ex. narkotika eller alkoholhaltiga drycker. Socialnämnden får då besluta att vårdnadshavaren eller föräldern ska uppmanas att lämna blod-, urin-, utandnings-, saliv-, svett- eller hårprov (beslut om provtagning).

I det här beslutet uttalar sig JO om sin syn på vissa frågor som har uppkommit med anledning av de nya bestämmelserna. Socialnämnden i det här

⁵⁹ Se 15 d § LVU, 14 a § LSU och 34 a § LVM men också t.ex. JO:s beslut den 21 november 2022, dnr 2802-2020 och JO:s inspektionsprotokoll dnr O 20-2023 (det särskilda ungdomshemmet Rebecka).

fallet har enligt JO brustit på flera sätt i sin handläggning av frågan om provtagning och den förtjänar kritik för detta.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på socialtjänsten i Burlövs kommun, och hon förde fram bl.a. följande:

Hennes barn är placerade med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Socialtjänsten har bestämt att hon ska lämna utandningsprov tio minuter före varje umgängestillfälle som hon har med barnen. Beslutet är grundat på felaktiga påståenden om henne och det saknas lagstöd för det beslutet.

Utredning

JO tog inledningsvis del av vissa handlingar från socialtjänsten. Därefter begärde JO att Socialnämnden i Burlövs kommun skulle yttra sig över det som fördes fram i anmälan. Nämnden skulle också besvara vissa särskilt angivna frågor.

Nämnden redogjorde för sin handläggning av ärendet och förde därutöver fram bl.a. följande:

Hur förhåller sig det nämnda beslutet till bestämmelserna i 32a § och 32 c § lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, som trädde i kraft den 1 juli 2022?

Beslutet är fattat enligt 4 kap 1 § Socialtjänstlagen. Beslutet är fattat utifrån barnets bästa och i syfte att säkerställa att umgänget med vårdnadshavare sker under säkra förhållanden.

Beslut om utandningsprov fattades 2022-07-08 enligt 4 Kap 1 § Socialtjänstlagen. Av beslutet framgår att insatsen kommer att pågå inledningsvis i 6 månader från och med 2022-07-12 och kommer följas upp och omprövas. Motivering till beslutet lyder "Socialtjänsten behöver tillförsäkra att umgänge med barnen sker på ett tryggt och säkert sätt, vari mamma samtyckt till att lämna utandningsprov dagen för då umgängen ska ske".

Ansvariga tjänstepersoner framför att det har funnits kännedom om de nya bestämmelserna i LVU men att moderns samtycke och samarbete kring utandningsprov bidragit till bedömningen att beslutet kunde fattas enligt Socialtjänstlagen.

Dokumentationen i journalerna visar inte på ett ifrågasättande till utandningsprov från moderns sida. De gånger som modern har ställt frågor kring utandningsprov har handlat om att få syftet förklarat. Modern har inte uttryckt att hon inte vill lämna ett utandningsprov. Av dokumentationen framgår också att ansvariga socialsekreterare förklarat vid varje tillfälle att syftet med utandningsprovet är att fortsätta säkerställa nykterhet inför varje umgänge.

Socialnämnden har i efterhand resonerat kring att beslutet borde ha fattats enligt nya bestämmelser 32a § och 32 c § LVU. Denna lärdom tar Socialnämnden till sig och vidtar åtgärder med omedelbar verkan. Socialnämndens delegationsordning kommer att revideras 2023-06-01 och de nya bestämmelserna tillförs. Samtliga socialsekreterare som arbetar med barnvårdsärenden har redan erhållit information om de nya bestämmelserna

och implementering av den reviderade delegationsordningen kommer att ske snarast, direkt efter att beslut fattas 2023-06-01.

Hur förhåller sig det aktuella beslutet till förvaltningslagens (2017:900) krav på bl.a. motivering, särskilt i relation till bestämmelserna i 32 a § och 32 c § LVU?

Förvaltningslagen ställer krav på bland annat motivering, underrättelse om innehållet i beslut, kommunikation mm. Det aktuella beslutet innehåller en motivering som lyder:

"Socialtjänsten behöver tillförsäkra att umgänge med barnen sker på ett tryggt och säkert sätt, vari mamman samtyckt till att lämna utandningsprovet dagen för då umgänge ska ske".

Innan beslutet fattades har modern vid två tillfällen underrättats om förutsättningar för umgänget samt delgetts umgängesplaneringen där det framgår att utandningsprov behöver genomföras inför varje umgänge.

Socialnämndens bedömning är att förvaltningslagens krav på motivering, underrättelse och kommunikation är uppfyllda.

Beslutet om utandningsprov är fattat enligt 4 kap 1 § Socialtjänstlagen och med samtycke från modern. I samband med granskningen av ärendet har Socialnämnden uppmärksammat att beslutet om utandningsprov borde ha fattats enligt nya bestämmelser i 32 a § och 32 c § LVU. Denna lärdom tar Socialnämnden till sig och vidtar åtgärder med omedelbar verkan.

Med beaktande av den information som framkommit i barnutredningen bedömer Socialnämnden att det har funnits fog för att fatta beslut om utandningsprov oaktat lagrum.

Det nämnda beslutet är fattat av en tjänsteman. Var tjänstemannen behörig att fatta det aktuella beslutet?

Beslutet om utandningsprov är fattat enligt 4 kap 1 § Socialtjänstlagen och är fattat enligt nämndens gällande delegationsordning.

Beslutet härleddes till nämndens delegationsordning punkt 5.2 *Beslut om bistånd i form av övrig intern öppenvård* där det framgår att vid samtycke har socialsekreterare delegation att fatta beslut om insatsen.

Har nämnden inför sitt beslut samtalat med AA om innebörden av beslutet? Om ja, hur har det samtalet dokumenterats.

Socialnämndens bedömning är att samtal har förts med AA kring beslutet samt innebörden av beslutet.

Socialnämndens bedömning av det som kommit fram

När ett barn vårdas med stöd av LVU har Socialnämnden ett ansvar för att den ungas behov av umgänge med föräldrar och vårdnadshavare tillgodoses så långt det är möjligt. Ofta brukar socialförvaltningen komma överens med föräldern eller vårdnadshavaren om hur umgänget ska utövas. Socialnämnden har ett stort ansvar att försäkra sig om att umgänget med vårdnadshavare sker under säkra och trygga förhållanden.

I aktuellt ärende bedömer Socialnämnden att det har funnits ett tydligt syfte och skäl till att modern uppmanats lämna utandningsprov.

I aktuellt ärende finns inga indikationer på att utandningsprovet skulle varit en påtvingad åtgärd. Vid tidpunkten för beslut om utandningsprov har det varit i samförstånd med modern och hennes frivillighet till detta. Socialnämnden har försökt tillmötesgå modern i hennes önskemål i de fall det har varit möjligt både vad gäller umgängesplaneringen och utandningsproverna.

I aktuellt ärende finns också ett beslut om umgängesbegränsning men Socialnämnden vill framhålla att det beslutet inte är relaterat till utandningsprov.

Vidare vill Socialnämnden framhålla att beslut om utandningsprov var en tidsbegränsad åtgärd för att säkerställa barnens trygghet inför umgänge. Utandningsproverna upphörde i december i samband med att barnen beviljades en annan placering.

Socialnämnden kan efter granskningen av ärendet inte konstatera några brister i handläggningen av ärendet. Den bristen som har identifierats och som kommer att åtgärdas handlar om vilka bestämmelser beslutet om utandningsprov fattas enligt. Socialnämnden vill ändå poängtera att utifrån moderns villighet till insatsen har bedömningen gjorts att det inte förelåg anledning att använda tvångslagstiftning till ett beslut om utandningsprov.

AA fick möjlighet att kommentera remissyttrandet.

I ett beslut den 22 januari 2024 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Rättsliga utgångspunkter

När ett barn har placerats utanför det egna hemmet med stöd av LVU har socialnämnden ett ansvar för att barnets behov av umgänge med föräldrar och vårdnadshavare så långt som möjligt tillgodoses (14 § första stycket LVU). Om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vården får socialnämnden besluta hur barnets umgänge med vårdnadshavare och med föräldrar som har umgängesrätt reglerad genom dom eller beslut av domstol eller genom avtal ska utövas (14 § andra stycket 1 LVU). Vad som är bäst för barnet ska vara avgörande vid beslut enligt lagen (1 § femte stycket LVU).

Tidigare fanns det inga regler som gav socialnämnden rätt att fatta beslut om att enskilda skulle underkasta sig provtagning inför umgängen med sina barn som placerats utanför det egna hemmet med stöd av LVU, så länge den enskilde inte samtyckte till den åtgärden (se t.ex. prop. 2021/22:178 s. 69, JO 2019/20 s. 543 och JO:s beslut den 29 december 2020, dnr 5837-2019).

Sedan den 1 juli 2022 har det emellertid införts nya regler på området. Numera ska socialnämnden, om den unge har beretts vård med stöd av 2 § LVU, inför umgänge, om det finns anledning till det, kontrollera om en vårdnadshavare eller förälder är eller har varit påverkad av narkotika, alkoholhaltiga drycker, andra berusningsmedel, sådant medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Socialnämnden får då besluta att vårdnadshavaren eller föräldern ska uppmanas att lämna blod-, urin-, utandnings-, saliv-, svett- eller hårprov (32 a § LVU).

Ett sådant beslut får fattas bara i den mån åtgärden är försvarlig med hänsyn till dess syfte och övriga omständigheter. Socialnämnden ska i beslutet särskilt ange vad för slags prov som avses och syftet med åtgärden. Om vårdnadshavaren

eller föräldern inte medverkar till provtagning får förhållandet tillmätas den betydelse för socialnämndens umgänges- eller vårdbeslut som omständigheterna motiverar (32 c § LVU).

Socialnämnden ska alltså i vissa situationer kontrollera om en vårdnadshavare eller förälder är eller har varit påverkad av t.ex. alkoholhaltiga drycker inför ett eller flera umgängen. Om den skyldigheten inträder har socialnämnden möjligheten att fatta ett beslut om att uppmana en vårdnadshavare eller förälder att genomföra en provtagning. Den möjligheten är fakultativ. Det innebär att socialnämnden har möjlighet att fatta ett sådant beslut men är inte skyldig att göra det. Om det finns andra mer lämpliga utredningsmedel bör socialnämnden överväga sådana (prop. 2021/22:178 s. 81). Ett beslut får vidare bara fattas i den mån åtgärden är försvarlig med hänsyn till dess syfte och övriga omständigheter (32 c § LVU). En behovs- och proportionalitetsbedömning ska alltså göras i varje enskilt fall (prop. 2021/22:178 s. 82). Möjligheten att fatta beslut om provtagning får vidare användas oavsett om vårdnadshavaren eller föräldern samtycker till åtgärden (prop. 2021/22:178 s. 115). Det innebär dock inte att ett beslut om att uppmana en vårdnadshavare eller förälder att genomföra en provtagning innebär ett åläggande för vårdnadshavaren eller föräldern att faktiskt underkasta sig den beslutade provtagningen eller att det är möjligt att genomdriva provtagningen med rättsliga medel (prop. 2021/22:178 s. 81). Som jag har angett ovan får dock det förhållandet att vårdnadshavaren eller föräldern inte medverkar till provtagningen tillmätas den betydelse för socialnämndens umgängesbeslut som omständigheterna motiverar (32 c § tredje stycket LVU).

Det är också av intresse att i det här sammanhanget nämna att ett beslut om provtagning inte får överklagas (41 § LVU).

Omständigheterna i det här fallet

AA:s barn bereddes vård den 27 juni 2022 med stöd av 1 och 2 §§ LVU. Den 8 juli 2022 beslutade en tjänsteman vid socialförvaltningen genom ett s.k. delegationsbeslut att bevilja AA bistånd med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, i form av utandningsprov inför umgängen mellan AA och hennes barn. I beslutets motivering angavs att "[s]ocialtjänsten behöver tillförsäkra att umgänge med barnen sker på ett tryggt och säkert sätt, vari mamma samtyckt till att lämna utandningsprov dagen för då umgängen ska ske". Därefter lämnade AA flera utandningsprov inför umgängen med sina barn i enlighet med beslutet.

Bedömning

Nämndens beslut om utandningsprov i det här fallet

Nämnden har i sitt yttrande till JO fört fram att AA samtyckte till att lämna utandningsprov och att den därför fattade beslutet om utandningsprov med stöd av 4 kap. 1 § SoL.

Syftet med de nya bestämmelserna, dvs. 32 a och 32 c §§ LVU, är att det klart och tydligt bör framgå under vilka förutsättningar som socialnämnden får lov att besluta om att uppmana en vårdnadshavare eller förälder att genomföra

en provtagning (prop. 2021/22:178 s. 81). Om nämnden vid sin bedömning kommer fram till att den ska uppmana en vårdnadshavare eller förälder att lämna t.ex. ett utandningsprov, ska den alltså fatta beslutet om den saken med stöd av de nya bestämmelserna.

I det här fallet fattade nämnden sitt beslut om provtagning med stöd av 4 kap. 1 § SoL. Nämnden borde – som jag ovan har redogjort för – i stället ha fattat sitt beslut med stöd av 32 a och 32 c §§ LVU. Jag är kritisk till att nämnden inte gjorde det.

Ett beslut om provtagning ska innehålla vissa överväganden

Ett beslut om provtagning med stöd av de nya bestämmelserna omfattas enligt min uppfattning av förvaltningslagens (2017:900), FL, krav på motivering. Det innebär att ett beslut om provtagning ska innehålla en klargörande motivering, uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande (32 § FL). Utöver detta anges det, som jag har redogjort för ovan, också i LVU vad ett sådant beslut ska innehålla. Nämnden ska i beslutet särskilt ange vad för slags prov som avses och syftet med åtgärden (32 c § LVU).

Nämnden måste alltså noggrant motivera i sitt beslut varför samtliga rekvisit för åtgärden är uppfyllda. Det inkluderar t.ex. en motivering om varför nämnden anser att åtgärden är försvarlig med hänsyn till dess syfte och övriga omständigheter (32 c § LVU, se också prop. 2021/22:178 s. 82–83 samt 114–115).

I sitt beslut i det här fallet har nämnden visserligen angett vilken form av provtagningsmetod som ska användas och har också – till viss del – motiverat sitt beslut. Det saknas dock bl.a. en klargörande motivering, särskilt när det gäller den behovs- och proportionalitetsbedömning som borde ha gjorts. Jag är kritisk till nämndens hantering även i det här avseendet.

Delegation av beslutanderätten

Som jag har nämnt ovan fattades det aktuella beslutet av en tjänsteman vid förvaltningen som hade delegation att fatta beslut enligt 4 kap. 1 § SoL med stöd av nämndens delegationsordning. Beslutet borde dock, som jag har nämnt, ha fattats med stöd av 32 a och 32 c §§ LVU. Nämnden har till sitt remissvar fogat en ny delegationsordning som socialnämnden har antagit. Av denna framgår att en enhetschef vid förvaltningen numera har rätt att fatta beslut om provtagning enligt de nämnda bestämmelserna.

Av 32 a § LVU följer att det är socialnämnden som har möjlighet att fatta beslut om provtagning med stöd av den bestämmelsen. Uppdrag att besluta på socialnämndens vägnar får ges endast åt en särskild avdelning som består av ledamöter eller ersättare i nämnden i ärenden som är uppgift för nämnden enligt bl.a. 32 a § LVU (se 10 kap. 4 § SoL). Den senare bestämmelsen begränsar alltså till vem beslutanderätt får delegeras i angivna ärendetyper. Däremot innebär inte bestämmelsen att beslutanderätten får delegeras i dessa fall (se t.ex. HFD 2016 ref. 74 och mitt beslut den 28 juni 2022, dnr 822-2022). För att en delegering ska vara godtagbar krävs också att kommunallagens (2017:725) bestämmelser om delegation tillåter det. I förarbetena till de nya bestämmelserna

i LVU angavs att det i ärenden om provtagning kan anses vara motiverat att begränsa till vem beslutanderätten i sådana ärenden får delegeras, eftersom det handlar om en inskränkning i rätten till skydd för den kroppsliga integriteten (prop. 2021/22:178 s. 89).

Det är alltså inte möjligt att delegera beslutanderätten när det gäller 32 a och 32 c §§ LVU till en enskild ledamot av nämnden eller till en tjänsteman. Jag är kritisk till hur nämnden numera har utformat sin delegationsordning och förutsätter att nämnden omgående ser över denna med utgångspunkt i det som nu förts fram.

Avslutande anmärkningar

I det här beslutet har jag konstaterat att nämnden har brustit i sin handläggning av frågan om provtagning beträffande AA på flera sätt, och nämnden förtjänar allt sammantaget kritik för de bristerna.

Bestämmelserna som jag har uttalat mig om i det här ärendet är nya. Tydlig vägledning är därför av vikt för att minska riskerna för att beslut av aktuellt slag hanteras felaktigt. Beslut om provtagning är vidare enligt de nya bestämmelserna inte överklagbara. Det innebär att beslut av det slaget närmast kommer att bli föremål för granskning av tillsynsmyndigheter. Jag finner därmed skäl att skicka det här beslutet för kännedom till såväl Socialstyrelsen som Inspektionen för vård och omsorg.

Vad som i övrigt har kommit fram i ärendet medför ingen åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet föredrogs av tf. byråchefen Eric Wahlberg. I beredningen deltog även byråchefen Anna Flodin.

Ett barn vårdades på låst avdelning på ett särskilt ungdomshem trots att det inte fanns laglig grund för det

(Dnr 3348-2023)

Beslutet i korthet: Socialnämnden i Svedala kommun ansökte om att ett barn som var omedelbart omhändertaget med stöd av bl.a. 3 och 6 §§ LVU och som vårdades på låst avdelning på Statens institutionsstyrelses (SiS) särskilda ungdomshem Eknäs, skulle beredas vård med stöd av 2 och 3 §§ LVU. Förvaltningsrätten i Malmö beslutade i sin dom att barnet skulle beredas vård endast med stöd av 2 § LVU. Det innebar att barnet inte längre vårdades enligt 3 § LVU och därför inte kunde ges vård på låst avdelning. Detta uppmärksammades dock inte av vare sig nämnden eller ungdomshemet när de fick del av domen, och barnet fortsatte därför att vårdas på låst avdelning under 13 dagar utan att det fanns laglig grund för det.

JO konstaterar i beslutet att det är uppenbart att det fanns allvarliga kunskapsbrister hos nämnden om tillämpningen av LVU och att nämnden inte hade tagit sitt ansvar för vården av barnet. Nämnden får därför allvarlig kritik av JO.

Enligt JO borde ungdomshemmet Eknäs ha kontrollerat om det i och med domen fortfarande fanns laglig grund för att vårda barnet på låst avdelning. Eftersom det saknades borde ungdomshemmet ha vidtagit åtgärder omedelbart. Det gjordes inte förrän flera dagar senare och därför får även ungdomshemmet Eknäs allvarlig kritik av JO.

I beslutet uttalar JO vidare att Förvaltningsrätten i Malmö inte kan undgå kritik eftersom den i sina domskäl angav var barnet skulle vara placerat.

Bakgrund

Socialnämnden i Svedala kommun beslutade den 14 oktober 2022 att omedelbart omhänderta AA med stöd av 1 § andra stycket, 3 och 6 §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Han placerades på Statens institutionsstyrelses, SiS, särskilda ungdomshem Eknäs, som enbart ger vård på låst avdelning. Den 26 oktober 2022 fastställde Förvaltningsrätten i Malmö beslutet om omedelbart omhändertagande.

Den 10 november 2022 ansökte nämnden om att AA skulle beredas vård med stöd av 2 och 3 §§ LVU. Förvaltningsrätten beslutade i en dom den 30 november 2022 att bifalla nämndens ansökan på så sätt att AA skulle beredas vård med stöd av 2 § LVU. Domen skulle gälla omedelbart i den delen. Domstolen biföll alltså inte ansökan om vård med stöd av 3 § LVU. I domskälen angav förvaltningsrätten att domstolen delade parternas bedömning att det fick anses vara till AA:s bästa att stanna kvar på SiS-hemmet ytterligare en tid. Domen expedierades till bl.a. nämnden samma dag som den meddelades.

Nämnden kom fram till att domen innebar att AA skulle vara kvar på det särskilda ungdomshemmet. Den 5 december 2022 fick ungdomshemmet Eknäs domen digitalt från nämnden.

Den 12 december 2022 uppmärksammade personal vid ungdomshemmet att domen innebar att det inte längre fanns laglig grund för att vårda AA där. Samma dag kontaktade ungdomshemmet nämnden som genast omplacerade AA.

AA vårdades vid ungdomshemmet Eknäs utan laglig grund från och med den 30 november till och med den 12 december 2022.

Initiativet och förundersökningen

Den 20 april 2023 beslutade jag att inleda en granskning av nämndens och SiS hantering av ärendet beträffande AA.

Jag fann anledning att anta att befattningshavare som står under JO:s tillsyn hade gjort sig skyldiga till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken och beslutade därför den 21 april 2023 att inleda en förundersökning. Under förundersökningen tog jag del av bl.a. nämndens beslut om omedelbart omhändertagande och ansökan om vård enligt LVU samt förvaltningsrättens dom den 30 november 2022. Under förundersökningen delgavs tre tjänstemän misstanke om tjänstefel.

Till följd av det som kom fram under förundersökningen fann jag inte anledning att fullfölja den. Jag beslutade därför den 12 juni 2024 att lägga ned

förundersökningen och att granskningen skulle fortsätta inom ramen för tillsynsärendet. Den 1 juli 2024 beslutade jag att utvidga granskningen till att även omfatta Förvaltningsrätten i Malmö.

Utredningen efter förundersökningen

Begäran om att nämnden skulle yttra sig över sin handläggning

JO begärde att nämnden skulle yttra sig över sin handläggning av ärendet efter förvaltningsrättens dom samt besvara ett antal frågor.

Nämnden framförde bl.a. följande i sitt yttrande. Nämnden brast i sin hantering i och med att AA vårdades på låst avdelning utan stöd i lag. Det är allvarligt men nämnden vill inte klandra enskilda handläggare dels då domskälen var förvillande, dels då det var hög arbetsbelastning under den period när domen kom in till nämnden. Kompetenshöjande insatser vad gäller SiS-hem och vilka lagkrav som finns för placering på låst institution kommer att genomföras. De rutiner som finns kommer också att ses över så att socialsekreterare och handläggare vänder sig till kommunens jurist vid tveksamheter kring hur lag och praxis ska tydas.

Begäran om att SiS skulle yttra sig över sin handläggning

JO begärde också att SiS skulle yttra sig över sin handläggning av ärendet efter förvaltningsrättens dom. Myndigheten skulle också besvara ett antal frågor.

SiS framförde bl.a. följande i sitt yttrande. När domen kom in hanterades den inte enligt de riktlinjer som finns. SiS har som verkställande myndighet att ta del av de domar och beslut som kommer till myndighetens kännedom och ska kontrollera att det finns laglig grund för varje placering vid myndigheten. Hanteringen brast i det här fallet och de nödvändiga kontroller som framgår av SiS centrala riktlinjer gjordes inte. Detta bidrog till att AA var föremål för tvångsåtgärder utan lagstöd. Ungdomshemmet Eknäs har nu uppdaterat sina lokala rutiner för att förhindra att något liknande ska inträffa igen.

Begäran om att förvaltningsrätten skulle yttra sig över sin handläggning

JO begärde slutligen att förvaltningsrätten skulle yttra sig över domstolens handläggning i vissa angivna avseenden. Även förvaltningsrätten skulle besvara ett antal frågor.

Förvaltningsrätten, som fogade den ansvariga domarens yttrande till sitt eget, framförde bl.a. följande. Det aktuella domslutet överensstämmer i stort sett med den mall som finns i domstolens mallsamling. Den ansvariga domaren har lagt till ”på så sätt” efter konstaterandet att förvaltningsrätten bifaller ansökan, vilket signalerar att det kan finnas en avvikelse i förhållande till den uppfattning sökanden angett. Domaren har vidare direkt efter domslutet gjort en sammanfattning av domen där det tydligt framgår att det inte finns grund för att bereda den unge vård med stöd av 3 § LVU. Det kan med den utformningen av domen inte anses råda någon oklarhet kring på vilken grund den unge skulle beredas vård enligt LVU. Det är olyckligt att det i domskälen angavs att den

unge bör fortsätta att vistas på den placering som var aktuell då. Av sammanhanget i domen framgår dock inte annat än att det väsentliga var att den unge skulle få den utredning och vård som han var i behov av.

I ett beslut den 16 december 2024 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Insatser inom socialtjänsten ska göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453). Insatserna ska präglas av respekt för den unges människovärde och integritet. Den som är under 18 år ska dock beredas vård enligt LVU, om någon av de situationer som anges i 2 eller 3 § föreligger och det kan antas att behövlig vård inte kan ges den unge med samtycke av den eller dem som har vårdnaden om honom eller henne och, när den unge har fyllt 15 år, av honom eller henne själv. Vid beslut enligt LVU ska vad som är bäst för den unge vara avgörande. (Se 1 § LVU.)

Vård ska beslutas om det på grund av fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas (2 § LVU). Vård ska också beslutas om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende (3 § LVU).

Beslut om vård med stöd av LVU meddelas av förvaltningsrätten efter ansökan av socialnämnden (4 § LVU). Socialnämnden får dock besluta att den som är under 20 år omedelbart ska omhändertaras om det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av LVU, och rättsens 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 (6 § första stycket LVU). Ett omedelbart omhändertagande upphör bl.a. när rätten avgör frågan om vård (9 § första stycket 2 LVU).

Det är socialnämnden som bestämmer hur vården av den unge ska ordnas och var han eller hon ska vistas under vårdtiden (11 § LVU). För vård av unga som på någon grund som anges i 3 § behöver stå under särskilt noggrann tillsyn ska det finnas särskilda ungdomshem (12 § LVU). Om den unge vårdas på någon grund som anges i 3 § och vistas i ett särskilt ungdomshem, får han eller hon hindras att lämna hemmet och i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som är nödvändig för att vården ska kunna genomföras, men också när det behövs av hänsyn till andra intagnas eller personalens säkerhet (15 § LVU). Den som omfattas av bestämmelserna i 15 § får beredas vård vid en enhet inom hemmet som är läsbar eller på något annat sätt inrättad för särskilt noggrann tillsyn (vård vid läsbar enhet), om det är nödvändigt med hänsyn till den unges eller andras säkerhet, eller om det är nödvändigt för att förhindra att den unge avviker eller för att i övrigt genomföra vården (15 b § LVU). Särskilda befogenheter, t.ex. de som anges i 15 och 15 b §§ LVU, får användas endast om de står i rimlig proportion till syftet med åtgärden, och om mindre ingripande åtgärder är tillräckliga ska de användas (20 a § LVU). Beslut om särskilda befogenheter fattas av SiS (20 b § LVU).

Det finns inget formellt hinder mot att den som vårdas med stöd av 2 § LVU eller socialtjänstlagen placeras vid ett särskilt ungdomshem. De flesta särskilda befogenheter som får tillämpas för unga som vårdas vid särskilda ungdomshem med stöd av 3 § LVU, t.ex. vård vid läsbar enhet och andra begränsningar av rörelsefriheten, gäller dock inte vid sådana placeringar. (Se 18 § LVU.)

Bedömning

AA vårdades på låst avdelning utan att det fanns laglig grund för det

AA var alltså omedelbart omhändertagen med stöd av 1 § andra stycket, 3 och 6 §§ LVU när nämnden ansökte om att han skulle beredas vård med stöd av 2 och 3 §§ LVU. Förvaltningsrätten biföll den 30 november 2022 nämndens ansökan på så sätt att AA skulle beredas vård med stöd av 2 § LVU. Domstolen biföll alltså inte ansökan om vård med stöd av 3 § LVU. När förvaltningsrätten avgjorde frågan om vård, upphörde det omedelbara omhändertagandet (9 § första stycket 2 LVU). Det innebär att AA inte längre vårdades med stöd av 3 § LVU och att han t.ex. inte fick vårdas på låst avdelning. AA var vid tiden för förvaltningsrättens dom placerad vid ungdomshemmet Eknäs som endast hade sådana avdelningar. Efter det att domen hade meddelats vårdades AA alltså på en låst avdelning utan att det fanns laglig grund för det.

Jag har valt att rikta in min granskning på vilka brister i myndigheternas hantering av AA:s ärende som orsakade att AA vårdades på låst avdelning vid det särskilda ungdomshemmet Eknäs från och med den 30 november till och med den 12 december 2022 utan att det fanns laglig grund för det. Jag vill dock redan nu framhålla att det inträffade är en sådan sak som helt enkelt inte får förekomma och att jag ser mycket allvarligt på den situation som AA hamnade i. Med den här inledningen övergår jag nu till respektive myndighets ansvar för det som drabbade AA.

Socialnämndens handläggning

Av handlingarna i ärendet framgår att förvaltningsrättens dom kom in till kommunen på morgonen samma dag som den meddelades, dvs. den 30 november 2022, och att ansvarig socialsekreterare tog del av domen dagen efter. Jag vill därför redan inledningsvis framhålla att det naturligtvis inte är godtagbart att domen inte lästes av ansvarig socialsekreterare eller annan behörig tjänsteman vid socialtjänsten redan samma dag som den kom in till kommunen. En socialnämnd måste aktivt bevaka LVU-domar som meddelas i de ärenden nämnden ansvarar för och ha beredskap för att vidta de omedelbara åtgärder som kan krävas med anledning av en sådan dom.

Av utredningen framgår att domen diskuterades av vissa tjänstemän, och nämnden har i sitt yttrande framfört att det inte var känt för dem att ungdomshemmet Eknäs endast hade låsta avdelningar. Jag kan inte förstå det på annat sätt än att de berörda tjänstemännen uppfattade att förvaltningsrättens dom innebar att AA skulle vara kvar på det särskilda ungdomshemmet och att de därför inte ansåg sig behöva göra något med anledning av domen.

Enligt 11 § LVU är det socialnämnden som bestämmer hur vården av den unge ska ordnas och var han eller hon ska vistas under vårdtiden. Nämnden måste därför hålla sig informerad om hur det går för den unge när han eller hon är placerad utanför det egna hemmet, men också på vilket sätt och under vilka förutsättningar den aktuella vården ges. Det innebär att det är nämndens ansvar att veta om en ungdom t.ex. vårdas på låst avdelning vid ett av SiS särskilda ungdomshem. Jag ser allvarligt på att nämnden inte hade den kännedom om AA:s vård vid ungdomshemmet Eknäs som den borde ha haft.

Som jag har redovisat ovan får vissa särskilda befogenheter användas av SiS endast när den unge vårdas med stöd av 3 § LVU. Om en socialnämnd inte omedelbart underrättar SiS när ett barn eller en ungdom inte längre vårdas med stöd av den bestämmelsen, finns det en risk för att de särskilda befogenheterna används utan laglig grund. Oavsett vilken vård AA faktiskt fick vid Eknäs när domen meddelades, borde nämnden således omgående – när den hade tagit del av domen – ha informerat hemmet om den ändrade grunden för vården. Det är allvarligt att nämnden inte gjorde detta.

Jag vill vidare understryka att det är domslutet i en dom som gäller. I det här fallet bifölls inte ansökan om vård med stöd av 3 § LVU. Det innebar alltså att vården med stöd av den bestämmelsen upphörde när domstolen meddelade sin dom. Om nämnden ansåg att domen kunde uppfattas på olika sätt, kunde den naturligtvis ha kontaktat domstolen för att höra vad domen innebar. Det är helt oacceptabelt att det dröjde till och med den 12 december 2022 innan nämnden vidtog adekvata åtgärder med anledning av domen.

I det här fallet är det uppenbart att det fanns allvarliga kunskapsbrister hos nämnden om tillämpningen av LVU. Inte heller tog nämnden det ansvar för vården som den enligt 11 § LVU är skyldig att ta. Det fick till följd att AA vårdades på låst avdelning vid ungdomshemmet Eknäs utan att det fanns laglig grund för det. Nämnden förtjänar allvarlig kritik för det inträffade.

Ungdomshemmet Eknäs handläggning

Ungdomshemmet Eknäs fick del av domen den 5 december 2022. Den togs då emot och lades in i SiS verksamhetssystem. Under min utredning har det framkommit olika uppgifter om huruvida den tjänsteman vid ungdomshemmet som tog emot domen också informerade en chef om att domen hade kommit till myndigheten. Oavsett hur det förhåller sig med den saken vidtogs ingen ytterligare åtgärd med anledning av domen förrän den 12 december 2022 när den upptäcktes av en annan tjänsteman vid ungdomshemmet.

Jag kan inte uppfatta utredningen på annat sätt än att den tjänsteman vid ungdomshemmet Eknäs som tog emot domen inte förstod vad den innebar. SiS har i sitt yttrande redogjort för sina centrala riktlinjer, och av dessa framgår bl.a. följande. Om det kommer in ett beslut rörande LVU-vård under pågående placering ska institutionschefen (eller den som institutionschefen har gett delegation till) skyndsamt läsa beslutet för att kontrollera innehållet och om beslutet är verkställbart (dvs. om det gäller omedelbart eller har vunnit laga kraft). Den kontrollen ska dokumenteras.

Jag vill med anledning av det som har kommit fram i ärendet understryka att SiS har ett stort ansvar att se till att barn och unga vid ungdomshemmen inte ges vård utan att det finns laglig grund för det. Det ställs vidare stora krav på SiS och myndighetens personal att vara väl förtrogna med vad olika myndigheters och domstolars beslut och domar innebär för SiS verksamhet och för de barn och ungdomar som vårdas inom myndigheten. Det får helt enkelt inte förekomma att den ansvariga personalens kunskaper i dessa avseenden brister, och ansvaret för att sådana brister inte finns ligger ytterst på SiS. Jag uppfattar det som att SiS inte har någon avvikande uppfattning i den här delen, och det är därför särskilt uppseendeväckande att de tjänstemän på ungdomshemmet Eknäs som först fick kännedom om domen inte förstod vad den medförde för konsekvenser.

Ungdomshemmet Eknäs borde alltså, när domen togs emot, ha kontrollerat om det fortfarande fanns laglig grund för att vårda AA på det sätt som då gjordes. Eftersom det saknades sådan grund, borde ungdomshemmet efter det konstaterandet ha vidtagit åtgärder omedelbart. Som exempel borde hemmet omgående ha underrättat nämnden, AA och hans vårdnadshavare om vad domen faktiskt innebar för vården av AA. Någon åtgärd vidtogs dock inte förrän den 12 december 2022. Jag kan inte förstå det på annat sätt än att domen den dagen upptäcktes av en slump, vilket är mycket otillfredsställande, inte minst med tanke på att AA vårdades på en låst avdelning. För det inträffade förtjänar SiS särskilda ungdomshem Eknäs allvarlig kritik.

Förvaltningsrättens handläggning

Under min utredning har det framkommit uppgifter om att berörda tjänstemän vid socialtjänsten uppfattade förvaltningsrättens dom som att den innebar att AA fortsatt skulle vara kvar vid det särskilda ungdomshemmet Eknäs trots att det bara fanns låsta avdelningar där. Nämndens handläggning efter att förvaltningsrätten meddelade sin dom i målet åskådliggör vikten av att en dom är tydlig, vilket jag nedan kommer att utveckla.

Utformningen av förvaltningsrättens domslut

Förvaltningsrätten beslutade i sin dom att bifalla nämndens ansökan ”på så sätt” att AA skulle beredas vård med stöd av 2 § LVU. Domstolen biföll alltså inte ansökan om vård med stöd av 3 § LVU, vilket dock inte angavs uttryckligen i domslutet.

Förvaltningsrätten har i sitt yttrande framfört att formuleringen ”på så sätt” signalerar att det kan finnas en avvikelse i förhållande till den uppfattning som sökanden angett. Domstolen har vidare konstaterat att det i domen direkt efter domslutet finns en sammanfattning av vilken det framgår att det inte ansetts finnas grund för att bereda den unge vård med stöd av 3 § LVU.

Ibland formuleras ett domslut på det sätt som förvaltningsrätten gjorde i det här fallet när en ansökan om vård avser såväl 2 som 3 §§ LVU och domstolen bifaller ansökan med stöd av endast den ena bestämmelsen. Frågan är hur tydligt ett sådant domslut är för den som läser domen. Det är alltid viktigt att ett domslut är tydligt formulerat, men det gör sig särskilt gällande vid tvångsvård,

och i synnerhet när domslutet får konsekvenser som inte framgår direkt av domen utan följer av lag. En dom om vård enligt LVU ska inte bara förstås av jurister utan även av andra, t.ex. den unge själv, vårdnadshavare och socialsekreterare men också olika vårdgivare t.ex. personalen vid SiS särskilda ungdomshem. Mot den bakgrunden är det särskilt viktigt att en domstol noggrant överväger hur domslutet ska formuleras.

I den här delen vill jag framhålla att 2 och 3 §§ LVU leder till olika befogenheter. Som jag har nämnt ovan kan den unge som bereds vård med stöd av 3 § LVU bli föremål för vissa särskilda befogenheter som inte gäller vid vård enligt 2 § samma lag. När det kommer till en ansökan som görs med stöd av både 2 och 3 §§ LVU är det således särskilt viktigt att förvaltningsrätten är tydlig redan i domslutet när det gäller vad den har kommit fram till.

Med detta sagt finner jag inte skäl att uppehålla mig ytterligare vid den här saken, utan övergår i stället till förvaltningsrättens domskäl.

Förvaltningsrättens domskäl och bedömningen av var vården skulle ges

I sina domskäl angav förvaltningsrätten att alla är ense om att det är till AA:s bästa att han ges vård enligt den upprättade vårdplanen ”vilket för närvarande innebär fortsatt vistelse på det SiS-hem där han befinner sig och där han inom kort ska genomgå en fördjupad utredning...”. Vidare angav domstolen att den ”delar ... parternas bedömning att det i nuläget får anses vara till [AA:s] bästa att stanna kvar på SiS-hemmet ytterligare en tid”.

Förvaltningsrätten har i sitt yttrande framfört att en förutsättning för att kunna bifalla en ansökan om LVU är att det kan antas att behövlig vård inte kan komma till stånd på frivillig väg, och att detta förutsätter att domstolen gör en viss bedömning av vad som faktiskt är den behövliga vården för att därefter sätta de uppgifter som finns om vårdnadshavarnas och den unges inställning i relation till detta. Domstolen har angett att den prövning som sker inom ramen för om det finns ett godtagbart samtycke är mera övergripande, t.ex. om förhållandena är sådana att den unge inte kan vårdas hemma med frivilliga insatser utan måste vistas på institution. Förvaltningsrätten har också framfört att det mer specifika innehållet i vården och var den ska äga rum i första hand är en fråga för socialnämnden. Domstolen har vidare angett att den anser att det är olyckligt att det i domskälen angavs att den unge fortsatt bör vistas på den placering som var aktuell då. Av sammanhanget i domen, menar förvaltningsrätten, framgår dock inte annat än att det väsentliga var att den unge skulle få den utredning och vård som han var i behov av.

Förvaltningsrätten ska i sin dom ange de skäl som har bestämt utgången (30 § förvaltningsprocesslagen [1971:291]). När domstolen prövar en ansökan om vård enligt LVU ska den inte ta ställning till var den unge ska vara placerad. Det är en fråga som det ankommer på socialnämnden att besluta om (11 § LVU), och som senare kan prövas av domstolen om någon part överklagar placeringsbeslutet. I det här fallet skulle förvaltningsrätten ta ställning till frågan om AA skulle beredas vård med stöd av LVU.

Som förvaltningsrätten har framfört är det i ett mål om beredande av vård enligt LVU ofrånkomligt att beröra frågan om vad som är behövlig vård för

den unge. Detta får emellertid inte medföra att domstolen, vare sig i domslutet eller i skälen, också tar ställning till utformningen av den aktuella vården, t.ex. var den unge ska vara placerad. I sitt yttrande har förvaltningsrätten framfört att det var olyckligt att den i domskälen angav var AA borde vara placerad. Jag instämmer i detta, och förvaltningsrätten kan inte undgå kritik för att den formulerade sina domskäl på det sättet.

Avslutande synpunkter

Det inträffade, dvs. att AA vårdades på låst avdelning vid det särskilda ungdomshemmet Eknäs utan att det fanns laglig grund för det, är naturligtvis helt oacceptabelt. Det är en sådan sak som inte får förekomma och jag kan inte nog understryka allvaret i det inträffade.

Det var flera faktorer som ledde till att AA utan laglig grund vårdades på det sättet. De primära orsakerna är enligt min mening bristande kunskaper hos personal hos såväl nämnden som SiS men också bristande rutiner vid respektive myndighet. Även de berörda formuleringarna i förvaltningsrättens domskäl spelade naturligtvis en roll i detta. Jag förutsätter att samtliga berörda myndigheter ser över sina rutiner och överväger om det finns några åtgärder som kan vidtas för att något liknande inte ska inträffa igen.

Det som i övrigt har kommit fram i ärendet medför ingen åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet föredrogs av seniora rättssakkunniga Eric Wahlberg. I beredningen deltog även byråchefen Christina Fredin.

En socialnämnd har utan rättsligt stöd dröjt med att underrätta parterna om ett beslut om omplacering enligt LVU

(Dnr 9213-2023)

Beslutet i korthet: En socialnämnd beslutade att omplacera en ungdom till ett av SiS särskilda ungdomshem, och det bestämdes att varken den unge eller vårdnadshavarna skulle underrättas om beslutet förrän det verkställdes. De kom därför att underrättas om beslutet först efter fyra dagar.

I beslutet konstaterar JO att socialtjänstens medvetna val att avvakta med att underrätta parterna om omplaceringsbeslutet saknade rättsligt stöd. Enligt JO borde nämnden – så snart beslutet var fattat – ha underrättat dem om det fullständiga innehållet i det. Eftersom så inte skedde brast nämnden i sin handläggning och för det förtjänar nämnden kritik.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Socialnämnden i Örebro kommun. Hon framförde bl.a. att hennes bror, BB, hade placerats på ett av Statens institutionsstyrelsens (SiS) särskilda ungdomshem utan att nämnden hade meddelat BB:s familj om beslutet om omplacering.

Utredning

JO hämtade in handlingar från socialtjänsten i Örebro kommun, av vilka framgår bl.a. att nämnden den 26 oktober 2023 fattade ett beslut om omplacering med stöd av 11 § första stycket lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Berörda parter underrättades om beslutet fyra dagar senare.

Därefter begärde JO att nämnden skulle yttra sig och lämna en redogörelse för nämndens handläggning såvitt avsåg omplaceringen samt för relevant lagstiftning. Nämnden skulle särskilt yttra sig över hur handläggningen förhåll sig till skyndsamhetskravet i 33 § första stycket förvaltningslagen (2017:900), FL.

Nämnden framförde bl.a. följande i sitt yttrande. För att säkerställa vården av BB gjordes bedömningen att han skulle omplaceras till ett särskilt ungdomshem. BB hade vid tidigare omplaceringar avvikit och därför bedömdes det finnas skäl att inte informera BB och hans vårdnadshavare om beslutet förrän dagen för omplaceringen. Utifrån barnets bästa bedöms handläggningen som väl avvägd.

AA fick möjlighet att kommentera yttrandet.

I ett beslut den 26 november 2024 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Bedömning

Rättsliga utgångspunkter

Vård enligt LVU ska beslutas om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende (3 § LVU). Socialnämnden bestämmer hur vården av den unge ska ordnas och var han eller hon ska visats under vårdtiden (11 § första stycket LVU). För vård av unga som på någon grund som anges i 3 § LVU behöver stå under särskilt noggrann tillsyn ska det finnas särskilda ungdomshem (12 § första stycket LVU). Ärenden enligt LVU ska handläggas skyndsamt (33 § LVU). Beslut om bl.a. omplacering enligt LVU gäller omedelbart, om inte nämnden bestämmer något annat (40 § LVU).

Ett beslut att placera någon som vårdas med stöd av LVU på ett av SiS särskilda ungdomshem ska innehålla en klargörande motivering och i övrigt uppfylla förvaltningslagens krav på beslut (se närmare i bl.a. 31–32 §§ FL). När beslutet är fattat ska nämnden – så snart som möjligt – underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövligt (33 § FL).

Det allmänna skyndsamhetskravet i 9 § FL är vägledande även när det kommer till tillämpningen av lagens krav på underrättelse om beslut. Bestämmelsen innebär alltså att en enskild part så snart som möjligt ska få del av underrättelsen om beslutet. Det är naturligtvis särskilt angeläget om det är fråga om ett beslut som är direkt verkställbart eller om överklagandetiden börjar löpa från dagen för beslutet (prop. 2016/17:180 s. 207 f.).

Nämndens hantering i det här fallet

Av de handlingar jag har tagit del av framgår att nämnden den 26 oktober 2023 beslutade att från och med samma dag omplacera BB till ett av SiS särskilda ungdomshem. Beslutet justerades och gällde omedelbart. I en journalanteckning från samma dag angav en socialsekreterare att BB och hans föräldrar inte skulle underrättas om beslutet förrän beslutet verkställdes, eftersom det fanns en hög risk för att BB skulle avvika. Handräckningsbegäran skickades dagen efter, dvs. den 27 oktober 2023, till Polismyndigheten. Socialtjänsten och polisen kom då överens om att verkställandet skulle ske på morgonen söndagen den 29 oktober 2023. Senare samma dag ändrades dock planeringen på så sätt att verkställighet skulle ske först måndagen den 30 oktober 2023. Som skäl för det angavs att socialjouren inte var i tjänst på söndag morgon/förmiddag och att det därför inte var möjligt att informera föräldrarna inom rimlig tid. Den 30 oktober 2023 verkställdes omplaceringsbeslutet. BB och hans vårdnadshavare underrättades samma dag om beslutet.

Nämnden har framfört att verkställandet, och därmed underrättelsen, av beslutet sköts upp från den 29 oktober 2023 till den 30 oktober 2023 till följd av ett missförstånd angående socialjourens arbete. Jag vill därför redan inledningsvis påtala att det ankommer på nämnden att organisera sig på ett sådant sätt att t.ex. beslut om omplacering kan verkställas när det anses nödvändigt. Dessutom måste nämndens organisation vara känd för relevanta medarbetare så att det t.ex. inte finns några tvivel om hur socialjouren arbetar. Det får alltså inte förekomma att den vård som ett barn eller ungdom bedöms behöva fördröjs för att det är oklart om kommunens socialjour kan bistå t.ex. vid verkställandet av ett beslut om omplacering. Jag uppfattar det som att nämnden är av samma uppfattning och jag lämnar därför frågan med dessa uttalanden.

Jag går nu över till beslutet att avvakta med att underrätta BB och hans vårdnadshavare om omplaceringsbeslutet till dess det hade verkställts.

Som skäl för att avvakta med att underrätta BB och hans vårdnadshavare om omplaceringsbeslutet har nämnden angett att det fanns en risk för att BB skulle avvika om han fick kännedom om beslutet och att ställningstagandet därför var i enlighet med hans bästa. Jag har visserligen förståelse för nämndens oro för den nämnda risken. Ett beslut om omplacering enligt LVU är dock ingripande mot den det gäller. Så länge nämnden inte bestämmer annat, kan beslutet också verkställas omedelbart (40 § LVU). Om nämnden avvaktar med att underrätta parterna om omplaceringsbeslutet innebär det att beslutet kan verkställas utan att parterna har fått kännedom om det. De fråntas då bl.a. möjligheten att hos domstol – innan beslutet verkställs – begära att det tills vidare inte ska gälla (inhibition). Dessa förhållanden talar med styrka för att parterna ska informeras omgående om ett beslut om omplacering. Lagstiftningen ger heller inte utrymme för att med hänsyn till risken för att den unge avviker underlåta att skyndsamt informera berörda parter om ett sådant beslut. Nämnden kan således inte förfoga fritt över frågan om när parter ska underrättas om ett omplaceringsbeslut.

Det dröjde fyra dagar innan BB och hans vårdnadshavare underrättades om omplaceringsbeslutet. Nämnden har i sitt yttrande framhållit att den tiden hade

kunnat förkortas om handräkningsbegäran hade skickats tidigare och om rätt information fanns tillgänglig om socialjourens möjlighet att bistå verkställandet. Även om tiden hade kunnat förkortas kan jag konstatera att socialtjänsten medvetet valde att inte underrätta BB och hans vårdnadshavare om omplaceringsbeslutet förrän det verkställdes trots att det saknas rättsligt stöd för det. Det dröjsmål som uppstod är enligt min mening inte acceptabelt. Nämnden borde – så snart beslutet var fattat – ha underrättat BB och hans vårdnadshavare om det fullständiga innehållet i det. Nämnden förtjänar därför kritik för det inträffade.

Avslutande anmärkningar

Det är angeläget att barn och ungdomar som bedöms behöva vård enligt LVU också får det. Det är naturligtvis inte tillfredställande att ett barn eller en ungdom avviker när han eller hon underrättas om ett omplaceringsbeslut. Hur ett sådant problem ska tas om hand kräver noggranna överväganden, som enligt min mening inte låter sig göras inom ramen för ett enskilt ärende. Däremot finner jag skäl att skicka en kopia av det här beslutet till regeringen för kännedom.

Det som i övrigt har kommit fram i ärendet föranleder ingen åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet föredrogs av seniora rättssakkunniga Eric Wahlberg. I beredningen deltog även biträdande kanslichefen Marcus Agnvall.

Uttalanden om vilka aspekter en myndighet behöver beakta när den väljer kommunikeringssätt i ett enskilt ärende

(Dnr 9295-2023)

Beslutet i korthet: Ett ombud och offentligt biträde för en vårdnadshavare i ett ärende enligt LVU begärde att få nämndens skriftliga utredning skickad till sig vid myndighetens kommunikering. Ombudet och det offentliga biträdet fick information om att han i stället fick hämta utredningen i socialtjänstens reception.

I beslutet uttalar sig JO om vad en myndighet behöver beakta när den gör bedömningen av hur kommunikering av material i ett ärende ska ske. Eftersom JO uppfattar det som att de enskilda tjänstemännen gjorde en bedömning av hur utredningen skulle kommuniceras, uttalar JO ingen kritik i det här fallet.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Arbetsmarknads- och socialförvaltningen i Malmö kommun. Han framförde bl.a. följande. Han var ombud och offentligt biträde för en vårdnadshavare i ett ärende om upphörande av vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Han bad om att få utredningen i det ärendet skickad till sig men fick till svar att det rörde sig

om omfattande sekretessmaterial och att han därför fick komma till förvaltningens kontor för att hämta ut den.

Utredning

JO begärde att Arbetsmarknads- och socialnämnden i Malmö kommun skulle yttra sig över det som framfördes i anmälan. Nämnden skulle särskilt beröra frågan om hur kommuniceringssättet står i överensstämmelse med 6 och 9 §§ förvaltningslagen (2017:900), FL.

Nämnden framförde bl.a. följande i sitt yttrande. Utredningen innehåller känsliga uppgifter. Det krävdes därför att den hanterades säkert. Det är dock en brist att ombudets begäran inte möttes i det här fallet.

AA kommenterade nämndens yttrande.

I ett beslut den 18 oktober 2024 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Bedömning

Innan en myndighet fattar ett beslut i ett ärende ska den som huvudregel underätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet. Det är myndigheten som bestämmer hur underrättelse ska ske (25 § FL).

Inom förvaltningsrätten kommer den grundläggande rättsprincipen att ingen ska dömas ohörd till uttryck som en kommunikationsprincip. En regelrätt kommunikation förutsätter att en myndighet aktivt både informerar en part om sådana uppgifter som har tillförts ärendet och ger parten tillfälle att lämna synpunkter på innehållet i uppgifterna. Tillämpningen av kommunikationsprincipen fyller också en viktig funktion som utredningsmedel, eftersom den säkerställer ett fortlöpande utbyte av information och argument mellan dem som medverkar i ärendet. Bestämmelser om kommunikationsskyldighet bidrar på så sätt till att uppfylla förvaltningslagens övergripande ändamål, nämligen att värna enskildas rättssäkerhet och underlätta snabba avgöranden. (Se prop. 2016/17:180 s. 154.)

Bestämmelsen i 25 § FL innebär att det är myndigheten som bestämmer vilket tillvägagångssätt som ska användas vid kommunikering. Kommunikation kan genomföras såväl muntligt som skriftligt. Ett typiskt exempel är att myndigheten kommunicerar handlingar genom att skicka kopior av handlingarna till parten. Bestämmelsen hindrar dock inte att parten får del av materialet t.ex. i samband med ett besök hos myndigheten. Myndighetens val av underrättelseform kan dock inte göras helt skönsmässigt utan måste ske med beaktande av det allmänna kravet på service och de allmänna utgångspunkterna för handläggningen. (Se 6 och 9 §§ FL samt prop. 2016/17:180 s. 312.) Det innebär bl.a. att myndigheten måste beakta tillgänglighetsaspekter vid sitt val. Myndigheten måste också välja den underrättelseform som med beaktande av partens intressen i det enskilda fallet är enklast och ger det snabbaste resultatet. Vidare vill jag också framhålla att en myndighet måste iaktta objektivitetsprincipen när t.ex. en part kommuniceras (se 1 kap. 9 § regeringsformen och 5 § FL). Det betyder att myndigheten endast får beakta sakliga omständigheter vid den

bedömning som ska göras. Av de skäl jag nu tar upp kan det vara lämpligt att också dokumentera det val av sätt att kommunicera på som myndigheten gör i ett enskilt ärende.

Ärenden enligt LVU ska handläggas skyndsamt (33 § LVU). I ett enskilt ärende kan det därför uppstå en situation när det är viktigt att socialnämndens utredning inför beslut enligt LVU kan kommuniceras både snabbt och säkert till den enskilde och hans eller hennes ombud och offentliga biträde. Det förutsätter enligt min mening att socialtjänsten har de rutiner och möjligheter i övrigt som det kräver. Jag anser alltså att det inte är tillräckligt att varje gång fullgöra kommunikeringsskyldigheten genom att lägga ut det material som ska kommuniceras för avhämtning i socialtjänstens reception. Som angetts är det myndigheten som bestämmer hur den ska kommunicera i ett enskilt fall, och att det i praktiken innebär att en saklig bedömning behöver göras i varje ärende av det sätt på vilket utredningsmaterialet lämpligen ska kommuniceras. I de fall utredningsmaterialet innehåller integritetskänsliga uppgifter krävs en högre grad av säkerhet.

I det här fallet fick AA information om att han kunde hämta ut utredningen i socialtjänstens reception. Utredningar av det slag som det här var fråga om innehåller typiskt sätt känsliga uppgifter om enskilda och måste, som nämnden har framfört, hanteras varsamt. Jag ser med hänsyn till detta, och med beaktande av vad nämnden har uppgett om att den inte har tillgång till någon form av säker e-post, positivt på att den inte skickade utredningen digitalt. Som jag uppfattar nämndens yttrande till JO, anser den att utredningen borde ha skickats till AA på visst sätt. Jag ser ingen anledning att göra någon egen bedömning av den saken. Jag uppfattar det dock som att de enskilda tjänstemännen – när AA framställde sin begäran om att få utredningen skickad till sig på något sätt – gjorde en bedömning av frågan och kom fram till att utredningen skulle kommuniceras genom att AA fick hämta den i socialtjänstens reception. Även om det i efterhand går att komma fram till en annan slutsats än den som tjänstemännen gjorde vid det aktuella tillfället, finner jag inte tillräcklig anledning att rikta någon kritik mot nämnden för sin hantering i det här fallet. Jag nöjer mig i stället med att framhålla det jag har framfört ovan om vilka aspekter en myndighet behöver beakta vid valet av kommunikeringssätt.

Det som i övrigt har kommit fram i ärendet föranleder ingen åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet föredrogs av seniora rättssakkunniga Eric Wahlberg. I beredningen deltog även byråchefen Christina Fredin.

Fråga om långsam handläggning av ett ärende om utökning av personlig assistans och om tillräckliga åtgärder vidtogs i anledning av att handläggningen dröjde

(Dnr 8537-2022)

Beslutet i korthet: En person ansökte hos en kommun om utökning av personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Ett beslut i ärendet meddelades först efter ca nio månader.

I det här beslutet konstaterar JO att handläggningstiden i ärendet varit för lång och att den aktuella kommunstyrelsen förtjänar kritik för sin långsamma handläggning. JO konstaterar vidare att kommunstyrelsen under handläggningen av ärendet brustit vid tillämpningen av både 11 och 12 §§ förvaltningslagen (2017:900). Detta eftersom den inte gjort någon närmare bedömning av vare sig om avgörandet i ärendet skulle komma att väsentligt försenas eller om det fanns skäl att underrätta den enskilde om möjligheten att väcka en s.k. dröjsmålstalan. Även för detta kritiserar kommunstyrelsen.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Munkfors kommun och framförde bl.a. följande.

Som ombud för BB skickade hon hösten/vintern 2021 in en ansökan om utökning av personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, till kommunen. Ett beslut med anledning av den ansökan fattades dock först i september 2022.

Utredning

JO tog inledningsvis del av vissa handlingar från Munkfors kommun. Därefter begärde JO att Kommunstyrelsen i Munkfors kommun skulle yttra sig över anmälan och då särskilt över handläggningstiden i ärendet samt vilka överväganden som myndigheten gjort angående underrättelse om väsentlig försening enligt 11 § förvaltningslagen (2017:900), FL. Yttrandet skulle även innehålla en redogörelse för när och på vilket sätt som myndigheten informerar enskilda om möjligheten att väcka dröjsmålstalan enligt 12 § FL.

Av kommunstyrelsens yttrande framgår sammanfattningsvis följande om handläggningen av ärendet.

BB kom den 6 december 2021 in med en ansökan om utökning av personlig assistans. Den 13 december 2021 bekräftade den ansvariga handläggaren att ansökan var mottagen och att ett utredningssamtal skulle bokas in. Ett sådant planerades sedan till den 11 februari 2022 men ställdes in på grund av sjukdom och hölls i stället den 10 mars 2022. Eftersom den ansvariga handläggaren därefter avslutade sin tjänst saknades en ordinarie sådan i ärendet från och med april 2022 till och med den 7 juni 2022. Under den tiden övertog verksamhetschefen tillfälligt uppdraget som LSS-handläggare. I slutet av april 2022 genomfördes ett hembesök hos BB.

För att påskynda utredningsprocessen i ärendet anlätade kommunen en konsult som påbörjade sitt uppdrag den 7 juni 2022. Konsulten fick instruktion om att ärendet skulle prioriteras. Den 14 juni 2022 genomförde konsulten ett nytt hembesök hos BB. Utredningen kommunicerades därefter med rekommenderat brev den 13 juli 2022. Eftersom brevet inte hämtades ut kom det i retur till kommunen. Handlingarna skickades därefter ytterligare en gång och kom även då i retur. Först den tredje gången som handlingarna skickades hämtade AA ut dem vilket skedde den 9 augusti 2022.

Kommunstyrelsen redovisade bl.a. följande bedömning.

Munkfors kommun vidgår att handläggning av ärendet har tagit orimligt lång tid och att kommunen har brutit i att underrätta den enskilde om väsentlig försening enligt 11 § FL. Munkfors kommun har även brutit i att informera den enskilde om möjlighet till att väcka dröjsmålstalan enligt 12 § FL. Munkfors kommun vidgår att kommunen kunde ha fattat beslut helt/delvis på befintligt underlag för att förkorta handläggningstiden.

Brister i handläggningen kan delvis förklaras genom personalomsättning och svårigheter i rekrytering. Under tiden mellan ansökan och beslut har chefsbyte och handlägggarbyte påverkat handläggningstiden. Detta då nyanställd personal behöver få möjlighet att sätta sig in i ärendet för att kunna handlägga ärendet på bästa sätt. Dessutom gjorde rekryteringssvårigheter att förvaltningen under denna tidsperiod stod utan LSS-handläggare. Under ca två månaders tid hade verksamhetschefen uppdraget som LSS-handläggare innan ny personal var på plats. Hög arbetsbelastning för verksamhetschefen under den här perioden har också påverkat handläggningstiden. För att lösa den svåra situationen rekryterade kommunen en konsult med lång erfarenhet av handläggning av LSS-ärenden.

Ny personal behöver dock alltid en introduktion för att få möjlighet att göra ett så bra arbete som möjligt. Detta är också en faktor som har påverkat utredningstiden. Utöver detta har kommunen identifierat brister i rutiner och i implementeringen av förvaltningens riktlinjer för handläggning inom LSS. I riktlinjerna saknas instruktioner om underrättelseskyldighet vid väsentlig försening av beslut 11 § FL samt instruktioner om underrättelse om möjlighet att väcka dröjsmålstalan enligt 12 § FL.

Kommunstyrelsen angav avslutningsvis i sitt yttrande att kommunens handläggningsrutiner avseende 11 och 12 §§ FL skulle uppdateras utifrån de brister som identifierats.

AA fick möjlighet att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 29 januari 2024 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Bedömning

Handläggningen av LSS-ärenden

Rättsliga utgångspunkter

Det finns inte någon särskild bestämmelse som reglerar handläggningstiden i ett LSS-ärende, dvs. inom vilken tid ett beslut ska fattas med anledning av en ansökan om en insats. De generella bestämmelserna om ärendehandläggning i förvaltningslagen är dock tillämpliga. Ett ärende ska handläggas så enkelt,

snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts (9 § FL).

Den som omfattas av personkretsen i LSS har rätt till vissa insatser som han eller hon behöver för sin livsföring och som inte kan tillgodoses på något 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.

Under åren 2017–2018 undersökte JO några kommuners handläggning av LSS-ärenden om personlig assistans med inriktning på handläggningstider (se JO 2019/20 s. 588, dnr 7477-2017). Granskningen resulterade i ett beslut där jag uttalade bl.a. följande. En handläggningstid om tre till fyra månader är ett rimligt riktmärke för ett ärende som rör personlig assistans. Alla ärenden kommer dock inte att kunna avgöras inom en sådan tidsperiod. För att en längre handläggningstid ska anses godtagbar krävs att det föreligger omständigheter som kan motivera det. 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. För att en handläggningstid som överstiger sju till åtta månader ska kunna godtas krävs typiskt sett att det varit fråga om ett ärende där en mer omfattande utredning varit nödvändig. Det krävs också att nämnden hela tiden har bedrivit ett aktivt utredningsarbete. Den enskilde ska inte behöva vänta så länge på ett beslut i sitt ärende annat än i mycket speciella undantagsfall.

Handläggningstiden i BB:s ärende

Av utredningen i ärendet framgår att BB den 6 december 2021 ansökte om utökning av personlig assistans. I slutet av januari 2022 kontaktade socialtjänsten BB. för att boka tid för ett möte avseende ansökan. Mötet med BB skulle hållas den 11 februari 2022 men kom på grund av sjukdom att bokas om till den 10 mars 2022.

Den 28 april 2022 genomfördes ett hembesök hos BB. I slutet av april 2022 avslutade den handläggare som var ansvarig för ärendet sin tjänst och den 7 juni 2022 tog en ny handläggare över ärendet. Den nya handläggaren kontaktade den 8 juni 2022 BB för att boka tid för ett nytt hembesök som sedan genomfördes den 14 juni 2022. Efter att ytterligare några handläggningsåtgärder hade vidtagits kommunicerades utredningen den 13 juli 2022. Det rekommenderade brev som utredningen skickades med kom i retur till kommunen och utredningen skickades på nytt den 25 juli 2022. På BB:s begäran förlängdes därefter tiden för att kommentera utredningen till den 19 augusti 2022. Ett beslut i ärendet fattades den 8 september 2022.

Handläggningstiden från det att ansökan kom in till kommunen till dess att ett beslut fattades uppgick alltså till ca nio månader. Som jag redogjort för ovan är det betydligt längre än vad som i normalfallet kan anses godtagbart. Det har inte framkommit något som tyder på att ärendet skulle ha varit särskilt komplicerat eller krävt några omfattande utredningsåtgärder. Särskilt anmärkningsvärt är att det från det att ansökan kom in till dess att den första åtgärden i ärendet vidtogs dröjde sju veckor. Vidare konstaterar jag att det mellan slutet av april

2022 och början av juni 2022 inte heller vidtogs några egentliga handläggningsåtgärder i ärendet.

Jag vill understryka att kommunstyrelsen har ett ansvar för att driva ett ärende framåt och se till att ett beslut kan fattas inom rimlig tid. Detta har myndigheten inte gjort. Handläggningen av ärendet har också i ett antal omgångar präglats av viss passivitet från kommunstyrelsens sida. Det kommunstyrelsen har fört fram i sitt yttrande till JO om problem med att rekrytera en LSS-handläggare utgör inget godtagbart skäl till den aktuella handläggningstiden om ca nio månader, och myndigheten förtjänar kritik för sin långsamma handläggning.

Åtgärder om handläggningen försenas

Rättsliga utgångspunkter

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. (11 § FL)

Jag har tidigare uttalat att en underrättelse om väsentlig försening ska lämnas när det kan bedömas 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. mitt beslut den 19 juni 2023, dnr 3232-2023, med vidare hänvisningar.)

I 12 § FL finns regler om s.k. dröjsmålstalan. Av första stycket framgår att 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.

Jag har tidigare, se t.ex. det ovan hänvisade beslutet, uttalat att det inte är nödvändigt att den enskilde i sin skrivelse anger 12 § FL eller uttrycker att det är frågan om en dröjsmålstalan för att myndigheten ska hantera den som en sådan. Det är tillräckligt att det tydligt framgår att den enskilde begär att myndigheten ska avgöra hans eller hennes ärende. Myndigheten bör dokumentera även de överväganden som görs när det gäller frågan om en inkommen framställan utgör en dröjsmålstalan.

I samma beslut har jag uttalat att om den enskilde kontaktar myndigheten med frågor om handläggningen av ett ärende där handläggningstiden närmar sig eller redan har överskridit sex månader, är det lämpligt att myndigheten informerar om möjligheten att väcka en dröjsmålstalan. Detta gäller i synnerhet när ett ärende är färdigutrett.

Kommunstyrelsens hantering av frågan

I sitt yttrande har kommunstyrelsen uppgett att den brustit i handläggningen av ärendet vad gäller såväl 11 som 12 §§ FL. Kommunstyrelsen har inte närmare redogjort för vare sig vid vilken tidpunkt den anser att en underrättelse om

väsentlig försening skulle ha lämnats eller när skyldigheten att informera om möjligheten att väcka en dröjsmålstalan uppstått. Jag kan dock inte uppfatta det på något annat sätt än att kommunstyrelsen anser att den borde ha underrättat respektive informerat den enskilde om dessa saker vid någon tidpunkt under handläggningen av ärendet. Det saknas anledning för mig att avgöra vid vilken tidpunkt i just det här ärendet som dessa skyldigheter inträdde. Jag nöjer mig i stället med att konstatera att jag är av samma uppfattning som myndigheten. Utifrån detta förtjänar kommunstyrelsen kritik för att den under handläggningen av ärendet inte gjorde någon närmare bedömning av vare sig om avgörandet i ärendet skulle komma att väsentligt försenas eller om det fanns skäl att underrätta om möjligheten att väcka en s.k. dröjsmålstalan.

Avslutande anmärkningar

Det som har kommit fram i övrigt i ärendet ger inte anledning till ytterligare åtgärder eller uttalanden från min sida.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Anna Överby. I beredningen deltog även tf. byråchefen Eric Wahlberg.

Fråga om långsam handläggning och omfattande brister i dokumentationen i ett ärende om personlig assistans enligt LSS

(Dnr 5149-2023)

Beslutet i korthet: En enskild ansökte i juni 2023 om personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Beslut i ärendet meddelades först efter fjorton månader.

I beslutet konstaterar JO att handläggningstiden i ärendet varit för lång och väsentligt överstigit de riktlinjer i ett ärende om personlig assistans enligt LSS som JO tidigare har uttalat. Även om omständigheter som ett ärendes komplexitet på goda grunder kan medföra att handläggningstiden blir längre understryker JO att nämnden hela tiden har ett ansvar att driva ärendet framåt och att fatta ett beslut inom rimlig tid. Det kravet gäller även om den enskilde t.ex. beviljas andra insatser under handläggningstiden. JO är kritisk mot nämndens långsamma handläggning och att den enskilde fick vänta på beslutet under en alltför lång tid.

JO är även kritisk mot att ärendet inte har dokumenterats 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. Bristerna har även påtagligt försvårat JO:s granskning av ärendet och gjort att det inte har varit möjligt att bedöma vid vilken tidpunkt som nämnden skulle ha underrättat om väsentlig försening enligt 11 § förvaltningslagen (2017:900). Utifrån vad som framkommit om ärendets långsamma handläggning kan JO emellertid konstatera att den gräns för när nämnden måste bedöma om ärendet kommer att bli väsentligt försenat hade passerats. Av dokumentationen har det inte gått att utläsa om nämnden vid

något tillfälle skickade en underrättelse om väsentlig försening. JO är även kritisk mot nämndens hantering av ärendet i det avseendet.

Sammantaget anser JO att nämnden förtjänar allvarlig kritik för sin långsamma handläggning och för hur ärendet har hanterats.

JO har avslutningsvis funnit anledning att uttala sig om myndigheters skyldighet enligt 13 kap. 6 § regeringsformen att biträda JO i en utredning.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 21 juni 2023 klagade AA på socialtjänsten i Pajala kommuns handläggning av ett ärende enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. AA uppgav bl.a. att han under sommaren 2022 hade lämnat in en ansökan om personlig assistans avseende sin son men att något beslut inte hade fattats vid tidpunkten för anmälan till JO.

Utredning

JO hämtade in handlingar avseende AA:s sons ärende från socialtjänsten. Därefter begärde JO att Individnämnden i Pajala kommun skulle yttra sig över det som framförts i anmälan. Myndigheten skulle även besvara ett antal frågor.

I sitt yttrande uppgav nämnden bl.a. följande. Ansökan om personlig assistans kom in den 1 juli 2022. Kommunikationen med vårdnadshavarna och anteckningarna i ärendet var mycket omfattande. Under handläggningen diskuterades olika boendemöjligheter för sonen, bl.a. i form av korttidsboende, och det fattades även beslut om andra insatser enligt LSS. Utredningen var färdig i juni/juli 2023 och beslut fattades den 5 september 2023. Handläggningstiden var motiverad med hänsyn till ärendets komplexa karaktär, vårdnadshavarnas brist på intresse för boendeanternativ och en mycket svår personalsituation inom kommunen. Under handläggningen var det även relevant att beakta en lagändring och att inkludera den i bedömningen. Nämnden hade under handläggningstiden en kontinuerlig kommunikation med vårdnadshavarna, och skyldigheten enligt 11 § förvaltningslagen (2017:900), FL, om underrättelse vid väsentlig försening uppfylldes därmed.

AA fick möjlighet att kommentera yttrandet.

I ett beslut den 15 oktober 2024 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Bedömning

Handläggningstid och dokumentation

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 § FL). Nämnden måste alltså se till att ärendet drivs framåt och att utföra de handläggningsåtgärder som krävs för att ärendet ska kunna avgöras inom en rimlig tid.

Den som omfattas av personkretsen i LSS har rätt till vissa insatser som han eller hon behöver för sin livsföring och som inte kan tillgodoses på något 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.

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. Förklaringsbördan bör här ligga på nämnden. 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. För att en handläggningstid som överstiger sju till åtta månader ska kunna godtas krävs typiskt sett att det varit fråga om ett ärende där en mer omfattande utredning varit nödvändig. Det krävs också att nämnden hela tiden har bedrivit ett aktivt utredningsarbete. Den enskilde ska inte behöva vänta så länge på ett beslut i sitt ärende annat än i mycket speciella undantagsfall. (Se JO 2019/20 s. 588, dnr 7477-2017.)

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.

Av de journalanteckningar som jag har tagit del av framgår inte när ansökan om personlig assistans för AA:s son kom in. Nämnden har i sitt yttrande uppgett att det skedde den 1 juli 2022. I augusti och september 2022 kom det in mejl från bl.a. AA, och i november 2022 kom handlingar in från ett s.k. SIP-möte avseende sonen, men i övrigt verkar det inte som att det vidtogs någon åtgärd i ärendet förrän den 16 maj 2023 när det hölls ett möte med vårdnadshavarna angående sonens behov av insatsen. Den 19 juni 2023 kontaktade AA socialtjänsten per telefon och ställde frågor om handläggningstiden, med påpekan om att det hade gått ett år sedan ansökan gavs in. AA informerades därefter per mejl om att kommunen hade en handläggningstid om sex månader för inkomna ansökningar men att sonens beslut om korttidsboende skulle gå över till ett beslut om personlig assistans i september 2023. Den informationen

hade AA även fått den 1 mars 2023 i samband med ett beslut om en annan insats enligt LSS. I det beslutet angavs även att utredningen om personlig assistans hade dragit ut på tiden.

Utöver vad jag har redovisat går det överhuvudtaget inte att se om några, och i sådana fall vilka, utredningsåtgärder som har vidtagits med anledning av ansökan om personlig assistans. Nämnden har uppgett i sitt yttrande att det även gjordes hembesök, förekom kontakter med Försäkringskassan och fördes mejlkonversationer och telefonsamtal. Inte något av detta framgår dock av journalanteckningarna.

Genomgången av journalanteckningarna visar att dokumentationen inte lever upp till lagstiftningens krav. Dokumentationsbristerna har medfört att det i efterhand inte har varit möjligt att följa handläggningen och att se vilka åtgärder som har vidtagits. Det har därför inte heller gått att skapa sig en bild av vilka utredningsåtgärder som nämnden vidtagit och som ger stöd för nämndens uppfattning att ärendet har varit av så pass komplex karaktär att en längre handläggningstid har varit motiverad. Jag har heller inte kunnat bedöma om nämnden har drivit utredningen framåt eller om det har funnits perioder av passivitet. Den undermåliga dokumentationen har påtagligt försvårat min granskning av ärendet. Det är givetvis inte godtagbart.

Alldeles oavsett vilka åtgärder som nämnden har vidtagit med anledning av ansökan om personlig assistans kan jag konstatera att det dröjde till den 5 september 2023 innan ett beslut fattades i ärendet. Det innebär en sammantagen handläggningstid om fjorton månader. Nämnden har angett olika anledningar till den långa handläggningstiden. En sådan är att AA:s son beviljades en insats i form av korttidsvistelse under utredningstiden och att beslutet om personlig assistans skulle fattas först efter att beslutet om den insatsen löpt ut. Jag vill mot den bakgrunden understryka att det förhållandet att den enskilde beviljas andra insatser under tiden som en utredning om personlig assistans pågår inte innebär att utredningen kan bedrivas mindre skyndsamt. Kravet på skyndsamt handläggning i 9 § FL gäller således alltså. I det sammanhanget kan också tilläggas att nämnden har uppgett att vårdnadshavarna inte visade intresse för andra insatser för sonen. I enlighet med det som jag redan har påtalat påverkar inte heller det nämndens ansvar enligt den aktuella bestämmelsen i förvaltningslagen.

Nämnden har som förklaring till tidsåtgången även hänvisat till ärendets komplexitet och att ny lagstiftning behövde beaktas. Sådana faktorer kan naturligtvis påverka vilken utredning som myndigheten behöver göra och det kan även på goda grunder medföra att handläggningstiden blir längre. I förevarande fall har nämnden emellertid inte förklarat vilka åtgärder som var nödvändiga att vidta på grund av ärendets komplexitet. Det redovisas inte heller vilken ny lagstiftning det var fråga om och varför den krävde ytterligare utredning eller tidskrävande bedömningar. Jag noterar att nämnden därtill inte har angett något skäl till varför beslut i ärendet inte kunde fattas i juni/juli 2023 när utredningen var färdig.

Jag vill också kommentera att nämnden som ytterligare en förklaring till varför beslutet dröjt har hänvisat till personalbrist. Nämnden har hela tiden ett ansvar för att driva ärendet framåt och att fatta ett beslut inom rimlig tid. I det

ansvaret ligger att säkerställa att förvaltningen har förutsättningar för att handlägga ansökningar om personlig assistans korrekt och utan dröjsmål. Det innebär att det är nämnden som måste se till att det finns tillräckligt med personal och att personalen har den kompetens som krävs för uppgiften.

Sammantaget kan jag konstatera att nämndens handläggning av ärendet inte har bedrivits med den skyndsamhet som förvaltningslagen föreskriver. Handläggningstiden överstiger väsentligt de riktlinjer för ett ärende om personlig assistans som jag tidigare har redovisat. AA och hans son har fått vänta på beslutet under en alldeles för lång tid. Det är inte acceptabelt och jag är kritisk mot nämndens handläggning av ärendet i det här avseendet.

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 detta. I en sådan underrättelse ska myndigheten redovisa anledningen till förseningen.

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 handläggningstiden kommer att bli markant längre än den förväntade tiden och detta beror främst på att myndighetens handläggning varit passiv en längre period. (Se JO 2023 s. 351, dnr 6473-2021 med vidare hänvisningar.)

Nämnden har beskrivit handläggningstiden som lång men har även uppgett att det funnits en kontinuerlig kommunikation med vårdnadshavarna där anledningarna till att ärendet försenats har diskuterats. Enligt nämnden har skyldigheten i 11 § FL uppfyllts genom den kommunikationen.

Som jag redan har redovisat är det viktigt att en myndighet dokumenterar sina ärenden noggrant och ordentligt. Det gäller givetvis även när myndigheten underrättar en enskild enligt 11 § FL. När myndigheten lämnar muntliga underrättelser om väsentlig försening måste den tydligt dokumentera när underrättelsen lämnades och vilken information som den enskilde fick. (Se JO:s beslut den 19 juni 2023, dnr 3232-3023.)

Som jag kommit fram till ovan har den bristfälliga dokumentationen medfört att det inte har gått att dra några slutsatser om ärendets komplexitet eller om ovanligt många eller tidskrävande utredningsåtgärder har behövt göras. Jag kan därför inte dra någon slutsats om vid vilken tidpunkt som en underrättelse om väsentlig försening borde ha skickats. Utifrån vad som framkommit ovan om ärendets långsamma handläggning kan jag emellertid konstatera att den gräns för när myndigheten måste bedöma om ärendet kommer att bli väsentligt försenat hade passerats.

Syftet med 11 § FL är att stärka den enskildes ställning vid långsam handläggning genom att den enskilde inte hålls ovetandes om vad som händer i hans eller hennes ärende (se prop. 2017/18:180 s. 110). Det är därför viktigt att myndigheten uppfyller sin skyldighet att underrätta den enskilde om att ärendet kommer bli väsentligt försenat och att dokumentera att det har skett. Av doku-

mentationen i ärendet framgår inte att nämnden vid något tillfälle har underrättat om väsentlig försening enligt 11 § FL. Det är en brist som naturligtvis inte godtagbar och jag är kritisk mot nämndens hantering av ärendet i det här avseendet.

Nämnden förtjänar allvarlig kritik för sin handläggning av ärendet

Min granskning har visat flera brister i handläggningen av AA:s sons ärende om personlig assistans. Handläggningen har tagit alldeles för lång tid och ärendet har inte dokumenterats på det sätt som lagstiftningen kräver. Den bristfälliga dokumentationen har påtagligt försvårat min granskning och har medfört att det inte har gått att fullt ut bedöma hur nämnden har hanterat ärendet. Det ser jag mycket allvarligt på.

Min granskning av ärendet visar på tydliga brister i grundläggande kunskaper om förvaltningslagen och hur ärenden enligt LSS ska dokumenteras. Det är inte acceptabelt. Sammantaget förtjänar nämnden allvarlig kritik för sin långsamma handläggning och för hur ärendet har hanterats.

Jag förutsätter att nämnden, om det inte redan har skett, ser över sina rutiner för dokumentation och vidtar nödvändiga åtgärder för att säkerställa att ärenden handläggs med den skyndsamhet och på det sätt som förvaltningslagen kräver, så att något liknande inte inträffar igen.

Skyldigheten att biträda JO i en utredning

Jag finner även skäl att kommentera nämndens hantering av JO:s frågor och begäran om upplysningar i detta tillsynsärende.

Den 1 september 2023 begärde JO att nämnden skulle yttra sig över det som AA hade framfört i sin anmälan och besvara vissa frågor. Nämnden begärde anstånd till den 10 november 2023, men yttrandet kom inte in då, och inte heller efter en skriftlig påminnelse. JO fick därefter besked om att yttrandet skulle beslutas vid ett nämndsammanträde den 17 januari 2024, varvid JO begärde att yttrandet skulle ges in senast den 18 januari 2024. Efter flera påminnelser kom yttrandet slutligen in den 2 februari 2024.

Av yttrandet framgick att det var beslutat av nämndens ordförande men det gick inte att utläsa om ordföranden var behörig att fatta beslut av det aktuella slaget. JO begärde därför att nämnden snarast, men senast den 12 februari 2024, skulle ge in antingen protokollsutdraget från det sammanträde vid vilket beslut om yttrandet hade fattats eller en delegationsordning. Nämnden följde inte JO:s begäran. Efter muntlig påminnelse kom nämnden den 14 februari 2024 in med ett utdrag från ett sammanträdesprotokoll där det kunde utläsas att nämnden samma dag hade beslutat att lämna yttrandet till JO. Av protokollet kunde vidare utläsas att nämnden inte hade haft något sammanträde i januari. Nämnden fattade således beslut om yttrandet först cirka två veckor efter att det hade skickats in till JO.

JO begärde den 4 juni 2024 in en kompletterande uppgift från nämnden. Även när det gäller den begäran krävdes en påminnelse innan uppgiften gavs in.

Mot bakgrund av nämndens agerande vill jag framhålla följande.

JO utövar tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra föreskrifter. För att JO ska kunna fullgöra sitt grundlagsfästa tillsynsuppdrag är ett korrekt och fullständigt beslutsunderlag en förutsättning. Domstolar och förvaltningsmyndigheter samt anställda hos staten eller kommuner är skyldiga att lämna de upplysningar och yttranden som JO begär. JO har också rätt att få tillgång till domstolars eller förvaltningsmyndigheters protokoll och handlingar. (Se 13 kap. 6 § regeringsformen.)

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 (se JO:s beslut den 10 juni 2024, dnr 5614-2023). En befattningshavare kan alltså inte avstå från att lämna upplysningar om dessa har betydelse för JO:s utredning. Konstitutionsutskottet har uttalat att det är av stor vikt att denna grundlagsfästa skyldighet alltigenom efterlevs (se bet. 2023/24:KU11 s. 18).

Med hänsyn till vad jag nu anfört är det naturligtvis helt oacceptabelt att det i det här fallet krävdes flera påminnelser, såväl skriftliga som muntliga, innan det begärda yttrandet och andra efterfrågade uppgifter lämnades till JO.

Det finns också anledning att ifrågasätta varför yttrandet skickades in till JO före det att det sammanträde där nämnden fattade beslut om yttrandet hade ägt rum. För mig framstår det inte på något annat sätt än som mycket märkligt. Jag finner emellertid inte anledning att vidta några åtgärder i den saken men vill understryka att jag ser allvarligt på hur nämnden har fullgjort skyldigheten att biträda JO i utredningen i det här ärendet. Jag förutsätter att nämnden omedelbart ser över sina rutiner avseende hur en begäran från JO om upplysningar och yttrande ska hanteras.

Övrigt

Avslutningsvis har jag noterat att nämnden i en överklagandehänvisning till ett beslut som meddelades den 10 juli 2023 om insatser enligt LSS skrivit att överklagandet skickas vidare till förvaltningsrätten, om nämnden inte själv ändrar beslutet på det sätt som den enskilde begärt.

Jag vill med anledning av detta påminna nämnden om att det enligt 46 § FL numera saknar betydelse om beslutsmyndigheten ändrar beslutet på det sätt som klaganden har begärt eller inte. Överklagandet med tillhörande handlingar ska alltid sändas vidare till domstol. I det fall myndigheten har beslutat att ändra det överklagade beslutet ska även detta skickas till domstolen.

Jag förutsätter att nämnden skyndsamt ser över sina överklagandehänvisningar för att säkerställa att de stämmer överens med förvaltningslagen.

Vad som i övrigt har kommit fram i ärendet föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Jag har denna dag fattat ett beslut som gäller Försäkringskassans handläggning i ett ärende om omvårdnadsbidrag avseende AA (dnr 5971-2023).

Ärendet föredrogs av rättsakkunniga Maria Karlströms. I beredningen deltog även byråchefen Christina Fredin.

Trots begäran skickade inte en nämnd en skriftlig underrättelse om ett beslut att avsluta verkställigheten av en insats enligt LSS till parten

(Dnr 7354-2023)

Beslutet i korthet: AA var beviljad daglig verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och insatsen verkställdes på ett kafé. I beslutet uttalar sig JO om huruvida nämnden borde ha tillämpat förvaltningslagen (2017:900) när den avslutade verkställigheten av insatsen på kaféet. JO konstaterar att åtgärden fick faktiska verkningar för AA och att nämndens ställningstagande att avsluta verkställigheten därför utgör ett beslut. Det innebär att det var fråga om handläggning av ett ärende när nämnden hanterade frågan och förvaltningslagen var tillämplig vid handläggningen.

AA informerades endast muntligen om att placeringen hade avslutats. Enligt JO framstår det inte som klart att AA avslutade placeringen i samråd med socialtjänsten. JO bedömer att en skriftlig beslutsunderrättelse därför hade varit tydligare och minskat risken för missförstånd mellan AA och nämnden.

Vid flera tillfällen efterfrågade AA dessutom ett skriftligt beslut eller skriftligt underlag med en motivering till varför han inte kunde vara kvar på kaféet. AA uppgav även att han begärde detta för att kunna få avstängningen prövad av förvaltningsrätten. Av 33 § förvaltningslagen följer bl.a. att en beslutsunderrättelse alltid ska vara skriftlig om en part begär det. JO uttalar att AA självklart borde ha fått en sådan underrättelse redan i anslutning till sin första begäran. Det är också allvarligt om AA förvägrades möjligheten till en domstolsprövning genom att nämnden inte tillmötesgick hans begäran.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Jönköpings kommun. AA framförde att han var beviljad daglig verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, och att han felaktigt hade blivit avstängd från verksamheten på det kafé där insatsen verkställdes.

Utredning

JO hämtade in handlingar från socialtjänsten i Jönköpings kommun. Därefter begärde JO att Funktionsstödsnämnden i Jönköpings kommun skulle yttra sig över anmälan. Nämnden skulle också redogöra för den relevanta lagstiftningen och besvara ett antal frågor om handläggningen.

I yttrandet beskrev nämnden handläggningen och uppgav bl.a. följande. Förvaltningslagen (2017:900), FL, följdes när AA:s placering på kaféet avslutades. Han avsåg sig insatsen i samråd med socialtjänsten och då dokumenterar socialtjänsten endast detta i journalen. AA fick inte något beslut om den ändrade eller avbrutna verkställigheten. Ett beslut om att avsluta en insats i samråd med socialtjänsten går inte att överklaga.

AA kommenterade yttrandet.

I ett beslut den 27 november 2024 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Inriktningen på min granskning

Vid tidpunkten för anmälan omfattades AA av ett beslut om daglig verksamhet enligt LSS. I augusti 2023 avslutade nämnden AA:s placering på det kafé där insatsen verkställdes. AA har i sin anmälan till JO uttryckt missnöje med att han inte längre fick delta i verksamheten på kaféet.

Jag vill mot den bakgrunden nämna att JO:s granskning är av rättslig art och avser främst en kontroll av att myndigheterna har följt de regler som gäller för förfarandet i formellt hänseende. Det innebär bl.a. att JO normalt inte uttalar sig om myndigheters bedömningar i enskilda fall. Jag avser därför inte att uttala mig om den bedömning som gjordes om att AA inte längre skulle få sitt beslut om daglig verksamhet verkställt på kaféet. I stället har jag riktat in min granskning på hur nämnden i formellt hänseende hanterade frågan. Jag kommer först att ta ställning till om FL var tillämplig och därefter till om nämnden borde ha lämnat en skriftlig underrättelse om beslutet att avsluta verkställigheten av insatsen på kaféet.

Bedömning

Borde nämnden ha tillämpat förvaltningslagen när den avslutade verkställigheten av insatsen?

Enligt 1 § FL gäller lagen för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna. För att lagen ska vara tillämplig krävs det därmed att nämndens avslutande av verkställighet av AA:s dagliga verksamhet utgjorde handläggning av ett ärende.

Av förarbetena framgår att det som kännetecknar ett ärende är att det regelmässigt avslutas genom ett uttalande från myndighetens sida som är avsett att få faktiska verkningar för en mottagare i det enskilda fallet. Ett ärende avslutas genom ett beslut av något slag. Vid bedömningen av frågan om huruvida en myndighets ställningstagande är att anse som ett beslut i denna mening är det uttalandets syfte och innehåll som avgör uttalandets karaktär, inte dess yttre form (se prop. 2016/17:180 s. 286).

När verkställigheten av AA:s dagliga verksamhet avslutades påverkade det visserligen inte hans rätt till daglig verksamhet. AA omfattades fortfarande av ett gynnande beslut om daglig verksamhet som nämnden var skyldig att verkställa. Samtidigt är det uppenbart att åtgärden fick faktiska verkningar för AA eftersom en pågående insats avslutades. Nämndens ställningstagande att avsluta verkställigheten utgör därför ett beslut. Det innebär att det var fråga om handläggning av ett ärende när nämnden hanterade frågan och FL var därmed tillämplig. Jag konstaterar att nämnden inte synes vara av någon annan uppfattning.

Borde nämnden ha lämnat en skriftlig underrättelse om beslutet?

Av 33 § FL framgår att en myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende så snart som möjligt ska underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövt. Myndigheten bestämmer hur underrättelsen ska ske. En underrättelse ska dock alltid vara skriftlig om en part begär det.

Av utredningen framgår att AA informerades muntligen om att placeringen på kaféet hade avslutats. Frågan är om den muntliga underrättelsen var tillräcklig eller om nämnden också borde ha lämnat en skriftlig underrättelse om innehållet i beslutet.

Nämnden har i denna del uppgett att AA sa upp insatsen i samråd med socialtjänsten och att åtgärden därför endast antecknades i journalen. Jag noterar att socialtjänsten har dokumenterat att det ingicks en överenskommelse om att avsluta placeringen på kaféet. Av socialtjänstens dokumentation framgår det samtidigt att AA blev upprörd när han fick besked om att han inte längre var välkommen till kaféet. Det framstår därför inte som klart att AA sa upp insatsen i samråd med socialtjänsten. Enligt min mening hade en skriftlig beslutsunderrättelse varit tydligare och minskat risken för missförstånd mellan AA och nämnden. Redan av detta skäl är jag kritisk till handläggningen.

Av socialtjänstens dokumentation framgår dessutom att AA vid flera tillfällen efterfrågade ett skriftligt beslut eller skriftligt underlag med en motivering till varför han inte kunde vara kvar på kaféet. Nämnden har i sitt yttrande hänvisat till att AA den 23 september 2023 ska ha uppgett att han inte ville ha något skriftligt underlag. I anteckningen från samtalet som uppges ha ägt rum det angivna datumet anges att han inte ville ha någon skriftlig dokumentation gällande ”detta samtal”. Jag uppfattar anteckningen närmast som att den avser dokumentationen från just samtalet den 23 september 2023, och inte som att AA återtog sin tidigare begäran om att få ett skriftligt beslut. Av socialtjänstens dokumentation framgår det däremot med tydlighet att AA senare, den 12 oktober 2023, meddelade att han inte längre hade behov av ett skriftligt underlag gällande beslutet. AA hade då fått kännedom om att JO hade hämtat in handlingar från socialtjänsten. Vid denna tidpunkt hade det gått över en månad sedan han första gången begärde ett skriftligt beslut.

Nämnden har uppgett att FL följdes när AA:s placering avslutades. Bestämmelsen i 33 § FL berörs dock inte i yttrandet, trots JO:s begäran om att nämnden skulle redogöra för den relevanta lagstiftningen. Som nämnts följer det av den bestämmelsen bl.a. att en beslutsunderrättelse alltid ska vara skriftlig om en part begär det. AA:s önskan att få ett skriftligt beslut eller skriftligt underlag måste uppfattats som en begäran om att få en skriftlig underrättelse om det fullständiga innehållet i beslutet. AA borde självklart ha fått en sådan underrättelse redan i anslutning till sin första begäran.

I sammanhanget noterar jag att AA även framförde att han ville ha ett skriftligt beslut för att kunna få avstängningen från kaféet prövad av förvaltningsrätten. Nämnden har i sitt yttrande uppgett att beslutet inte gick att överklaga. Jag konstaterar att det är överinstansen som tar ställning till denna fråga och det är

därför allvarligt om AA förvägrats möjligheten till en domstolsprövning genom att nämnden inte tillmötesgick hans begäran.

Sammanfattningsvis ska nämnden kritiseras för att inte ha lämnat en skriftlig underrättelse om beslutet att avsluta verkställigheten av AA:s dagliga verksamhet på kaféet.

Avslutande kommentar

I detta ärende har jag granskat nämndens handläggning i förhållande till 33 § FL och regleringen om skriftlig underrättelse om beslut. FL innehåller därutöver en rad andra bestämmelser med allmänna krav på handläggningen av ett ärende. Jag vill framhålla att nämnden måste ha klart för sig när FL är tillämplig och vilka konsekvenser det för med sig. Det som kommit fram under utredningen tyder på att det inom myndigheten finns behov av utbildningsinsatser inom detta område.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Clara Ljunggren. I beredningen deltog även biträdande kanslichefen Marcus Agnvall.

Utbildning och forskning

En kommun har underlåtit att se till att dess skolenheter är förenliga med skollagen

(Dnr 3971-2023)

Beslutet i korthet: I en anmälan till JO fördes det fram klagomål mot Nyköpings kommun för att skolorganisationen ger rektorer möjlighet att på lagstridiga grunder fatta beslut som inte går att överklaga om att flytta elever mellan skolor inom samma skolenhet.

Av 1 kap. 3 § skollagen följer att en skolenhet är en enhet som omfattar verksamhet i en eller flera skolbyggnader som ligger nära varandra. Enligt 2 kap. 10 § skollagen får en rektor besluta om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten. Ett sådant beslut av rektor kan inte överklagas.

ChefsJO konstaterar att det inom Nyköpings kommun finns skolenheter med skolbyggnader som inte ligger nära varandra och som därför inte borde vara skolenheter enligt 1 kap. 3 § skollagen. En allvarlig konsekvens av det är att vårdnadshavare inte har rätt att överklaga beslut som innebär att elever flyttas mellan skolor inom samma enhet. Kommunstyrelsen får kritik för att inte ha sett till att skolorganisationen är förenlig med skollagens reglering av skolenheter.

Anmälan

I en anmälan till JO förde AA fram klagomål mot Nyköpings kommun. Hon uppgav sammanfattningsvis följande.

Den 20 mars 2017 fattade kommunstyrelsen beslut om en ny skolorganisation som innebar att vissa skolbyggnader som låg på olika orter och i olika stadsdelar skulle tillhöra samma skolenhet. Mellan skolbyggnader som tillhör samma skolenhet är det avstånd upp till 13,3 kilometer. Ett flertal politiker motsatte sig beslutet med motiveringen att det stred mot 1 kap. 3 § skollagen (2010:800) om att skolbyggnader inom samma skolenhet måste ligga nära varandra. I en motion till kommunstyrelsen i december 2021 fördes detta fram på nytt.

Den 4 maj 2023 beslutade rektorn på Kiladalens norra skola att barn som gick i årskurs 4 och 5 på Bergshammars skola till höstterminen 2023 skulle flyttas till Svalsta skola. Enligt beslutet fattades det med stöd av 2 kap. 10 § skollagen och kunde därmed inte överklagas. Mellan skolorna, som alltså tillhör samma skolenhet enligt kommunstyrelsens beslut, är det ett avstånd på 3 kilometer och går det bl.a. landsväg och andra korsande vägar.

Skolorganisationen strider mot 1 kap. 3 § skollagen och möjliggör för rektorer att fatta beslut på olagliga grunder som inte kan överklagas. Det är först nu som föräldrarna till barnen som berörs har förstått konsekvenserna av beslutet som fattades 2017.

Till anmälan bifogades bl.a. kommunstyrelsens beslut den 20 mars 2017 och rektorns beslut den 4 maj 2023.

Utredning

JO begärde att Kommunstyrelsen i Nyköpings kommun skulle yttra sig över det som fördes fram i anmälan. Kommunstyrelsen skulle särskilt besvara hur utformningen av de skolenheter som anges i beslutet från 2017 förhåller sig till innebörden av begreppet ”skolenhet” enligt 1 kap. 3 § skollagen.

Kommunstyrelsen lämnade ett yttrande med i huvudsak följande innehåll:

Kommunstyrelsen beslutade 2017 om en ny skolorganisation för årskurs F–6. Bakgrunden till beslutet var att stärka den kommunala grundskolan främst genom att skapa bättre förutsättningar för kvalitet för såväl elever som lärare. Syftet var även möjligheter till bättre integration och en jämlik skola. Nyköpings kommun är en landsbygdskommun där det mellan flera orter är relativt stora avstånd med mindre skolbyggnader. En utredning som genomfördes vid tillfället för omorganisationen visade att det fanns stora utmaningar för en del skolenheter att leva upp till lagkrav och att upprätthålla den kvalitet som kommunen eftersträvade.

När skolorganisationen beslutades 2017 var utgångspunkten att avståndet mellan byggnaderna inom skolenheten inte var ett problem och att man levde upp till skollagens definition av skolenhet med nära intilliggande byggnader då eleverna inte skulle behöva röra sig mellan byggnader som låg långt ifrån varandra.

Vid Kiladalens norra skola finns totalt 340 elever uppdelade på skolhusen Bergshammar med utbildning F–4 och Svalsta som har utbildning för F–6. Vid skolbyggnaderna i Svalsta undervisas cirka 260 elever med två parallella klasser, och i Bergshammar bedrivs undervisning för cirka 80 barn i åldersintegrerade klasser. Det är cirka 3 km mellan de båda skolhusen. Eleverna rör sig mellan byggnaderna vid undervisning i slöjd och hem- och konsumentkunskap.

Under hösten 2022 inledde Barn- och ungdomsnämnden och division Utbildning ett arbete med en översyn av nuvarande skolverksamhet inklusive skolorganisationen och beslutade i april 2023 att en extern utredare skulle upphandlas för att genomföra en oberoende granskning. Utredarens rapport har mottagits av kommunen i januari 2024.

Skolinspektionen begärde i mars 2023 att Nyköpings kommun skulle yttra sig över och beskriva skolorganisationen bland annat i förhållande till skollagens bestämmelser om skolenheter ... Kommunstyrelsen yttrade sig över Skolinspektionens begäran den 31 mars 2023 ... Mot bakgrund av att kommunens arbete med att se över skolorganisationen redan inletts avskrevs ärendet av Skolinspektionen.

Kommunstyrelsen känner till att skolorganisationen är i behov av översyn och har vidtagit åtgärder för att ärendet ska utredas vidare. En utredning har genomförts och kommunstyrelsen kommer fortsatt att följa ärendet samt fatta de beslut som krävs för att nödvändiga förändringar av skolorganisationen ska kunna genomföras.

JO begärde därefter in den rapport som kommunen tagit emot från den externa utredaren (KPMG). I rapporten lämnas bl.a. en rekommendation om att se över kommunens skolstruktur för att säkerställa att 1 kap. 3 § skollagen följs.

AA kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 25 september 2024 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Bedömning

Enligt 1 kap. 3 § skollagen är en skolenhet en av huvudman för annan skolform än förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera skolbyggnader som ligger nära varandra. Enligt 2 kap. 10 § första stycket skollagen beslutar rektorn om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten. Ett sådant beslut av rektorn kan inte överklagas (jfr 28 kap. 9 och 16 §§ skollagen).

För utbildning vid skolenheter med en kommun som huvudman innebär bestämmelsen i 2 kap. 10 § första stycket en avvikelse från bestämmelserna i kommunallagen (2017:725) om nämndorganisationen och delegation av nämndernas beslutanderätt (se prop. 2009/10:165 s. 647 f.). Av huvudregeln i 13 kap. 2 § 2 och 3 § kommunallagen följer att beslut av en kommunal nämnd kan överklagas genom laglighetsprövning, om inte annat följer av särskilda bestämmelser om överklagande i annan lag eller författning. En sådan bestämmelse finns i 28 kap. 12 § 6 skollagen där det föreskrivs att ett beslut av en kommun i vissa särskilt uppräknade fall får överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd i fråga om placering vid en annan skolenhet än den som vårdnadshavare önskar.

En rektors beslutanderätt enligt 2 kap. 10 § skollagen är alltså knuten till begreppet skolenhet. Enligt förarbetena till 1 kap. 3 § skollagen krävs det för att flera byggnader ska anses som en skolenhet att byggnaderna ligger någorlunda nära varandra och på ett naturligt sätt hör ihop (se prop. 2009/10:165 s. 633). Kammarrätten i Stockholm har i en dom från 2014 ansett att två skolbyggnader med ett avstånd av 150 meter från varandra på grund av mellanliggande bebyggelse som inte tillhörde skolverksamheten och gator med biltrafik inte kunde anses höra ihop på ett naturligt sätt. De kunde därmed inte anses utgöra en skolenhet. (Se Kammarrätten i Stockholms dom den 15 december 2014, mål nr 3511-14.)

Den skolenhet som klagomålet avser består av Bergshammars och Svalsta skolor, och dessa skolor ligger på ett avstånd om ca 3 kilometer och har bl.a. landsväg och korsande vägar mellan sig. Skolbyggnaderna ligger således inte nära varandra. Utredningen visar att det inom kommunen finns andra skolenheter som består av skolbyggnader med ett avstånd från varandra som varierar mellan ca 1 kilometer och 11 kilometer.

Kommunstyrelsens beslut den 20 mars 2017 innebär att det inom kommunen har skapats skolenheter med skolbyggnader som inte ligger nära varandra och därför inte borde vara skolenheter enligt 1 kap. 3 § skollagen. Kommunstyrelsens beslut står därmed enligt min uppfattning i strid med skollagen och medför att rektorerna för dessa skolenheter ges en alltför vidsträckt beslutanderätt om bl.a. elevers skolplacering. En konsekvens av detta blev i fallet med beslutet den 4 maj 2023 om flyttning av barn mellan Bergshammars skola och Svalsta skola att barnens vårdnadshavare fråntogs möjligheten att överklaga beslutet, till skillnad från om ett sådant beslut hade fattats av en kommunal nämnd.

Rätten till domstolsprövning, eller i vissa fall överprövning i Skolväsendets överklagandenämnd, är en grundläggande rättssäkerhetsgaranti. En följd av

kommunstyrelsens beslut är att vårdnadshavare sedan beslutet fattades och så länge det inte ändras berövas möjligheten att få till stånd en sådan prövning. Jag ser därför allvarligt på situationen.

Kommunstyrelsen har vid flera tillfällen uppmärksammats på frågan om beslutet som fattades den 20 mars 2017 strider mot skollagens reglering av skolenheter. Kommunstyrelsen förtjänar kritik för att inte ha sett till att skolorganisationen är förenlig med skollagen i detta avseende. Jag förutsätter att kommunstyrelsen nu, om så inte redan har skett, vidtar de åtgärder som krävs.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Maria Östling. I beredningen deltog även byråchefen Dan Johansson.

Utlänningsärenden

Uttalanden om Migrationsverkets beslutsstopp för asylansökningar rörande medborgare i Ukraina

(Dnr 7382-2023)

Beslutet i korthet: Med anledning av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina år 2022 införde Migrationsverket ett s.k. beslutsstopp. Åtgärden innebär att verket tills vidare inte skulle pröva skyddsskäl för medborgare i Ukraina eftersom det inte gick att med tillräcklig säkerhet göra en framåtsyftande bedömning av behovet av skydd.

JO uttalar att det kan vara sakligt motiverat att Migrationsverket under en begränsad tid skjuter upp prövningen av skyddsbehov i förhållande till ett visst land. Det bör då krävas särskilda skäl. Så kan vara fallet när situationen i landet plötsligt förändras och det råder osäkerhet om hur länge förhållanden som har betydelse för frågan om skyddsbehov kommer att bestå. Det ska redan från början anges när beslutsstoppet upphör och det är inte acceptabelt att handläggningen skjuts upp på obestämd tid.

Migrationsverket kritiseras för att beslutsstoppet saknade begränsning i tiden och för att den rättsliga grunden inte var tillräckligt tydligt formulerad.

Migrationsverket kritiseras också för att inte ha följt ett föreläggande från en domstol att avgöra ett asylärende snarast möjligt.

Bakgrund

I februari 2022 beslutade Migrationsverket i ett rättsligt ställningstagande om ett s.k. beslutsstopp. Åtgärden innebär att myndigheten tills vidare inte skulle avgöra ansökningar från medborgare i Ukraina om skydd i enlighet med 4 kapitlet utlänningslagen. I mars 2022 beslutade verket om ett nytt rättsligt ställningstagande som bl.a. innebär att beslutsstoppet kvarstod som tidigare, men med ett visst utrymme för att i enskilda fall bifalla en ansökan om asyl. Beslutsstoppet upphävdes i december 2023. (Se Migrationsverkets rättsliga ställningstaganden RS/002//2022, RS/004/2022 och RS/009/2023.)

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 13 september 2023 förde AA fram klagomål mot Migrationsverket. Hon anförde att verket, med hänvisning till beslutsstoppet, inte hade avgjort hennes asylärende i enlighet med lagstadgade tidsfrister och trots ett föreläggande från högre instans.

AA anförde vidare i huvudsak följande.

Hon är medborgare i Ukraina. År 2021 reste hon in i Sverige med besöksvisering och vistades lagligt i Sverige i februari 2022 när Ryssland påbörjade sin fullskaliga invasion av Ukraina. Hennes ankomstdatum innebär dock att hon inte omfattades av massflyktsdirektivet och därmed saknade rätt till tillfälligt skydd i Sverige enligt direktivet. I april 2022 lämnade hon in en formell asyl-

ansökan och en asylutredning genomfördes i juni samma år. Utredningen avslutades med att Migrationsverket meddelade att verket skulle fatta beslut i hennes ärende efter att beslutsstoppet hade hävts.

I april 2023 begärde hon med stöd av 12 § förvaltningslagen att asylärendet skulle avgöras. Migrationsverket avslog begäran med hänvisning till beslutsstoppet. Efter att hon överklagat verkets beslut biföll migrationsdomstolen hennes överklagande och förelade verket att avgöra ärendet snarast möjligt. I augusti 2023 genomförde Migrationsverket en muntlig komplettering och meddelade i slutet av utredningen att myndigheten inte kunde fatta beslut innan beslutsstoppet hade hävts. Utredaren uppgav sedan skriftligt att man väntade på rättslig styrning för att så snart som möjligt kunna avgöra ärendet.

Migrationsverket saknar laga grund för sin underlåtenhet att så snart som möjligt fatta beslut gällande hennes asylärende. Det är oklart vilken föreskrift som bemyndigar verket att meddela ett sådant beslutsstopp som har allmängiltig verkan gentemot samtliga medborgare i ett visst land.

Migrationsverkets tillvägagångssätt, att med hänvisning till beslutsstoppet på obestämd tid vägra att gå vidare med prövningen av hennes ansökan, strider direkt mot kravet på enkel, snabb, kostnadseffektiv och rättssäker handläggning i förvaltningslagen samt de tidsfrister som finns i utlänningsförordningen och asylprocedurdirektivet. Därigenom strider det också mot legalitetsprincipen.

Migrationsverkets underlåtenhet att fatta beslut kan inte betraktas som annat än domstolstrots.

Utredning

Migrationsverket (rättschefen BB) yttrade sig till JO den 16 februari 2024 och den 17 maj 2024.

Migrationsverkets yttranden

Beslutsstopp avseende asylansökningar från medborgare i Ukraina

Beslutet fattades mot bakgrund av Rysslands storskaliga väpnade invasion av Ukraina i februari 2022. Det grundades på att den rådande osäkerheten och svårbedömda konfliktutvecklingen innebar att det inte gick att med tillräcklig säkerhet göra en framåtsyftande bedömning av behovet av skydd. Beslutet fattades för att säkerställa att utredningsansvaret i bl.a. förvaltningslagen uppfylldes.

Migrationsverket ska sträva efter att avgöra ärenden i enlighet med förordningsstyrda handläggningstider. De särskilda skälen för att skjuta upp prövningen av en asylansökan är, enligt förarbetena, att ärendet är av komplicerad natur, att det rör sig om en omfattande asylinströmning eller att sökanden inte medverkar till utredningen. Osäkra förhållanden i hemlandet kan också utgöra särskilda skäl till att prövningen fördröjs.

När det sker plötsliga förändringar av t.ex. säkerhetssituationen i ett land kan det vara omöjligt att göra de bedömningar som krävs i ett asylärende. Om Migrationsverket i sådana lägen avgör ärenden uppfyller myndigheten inte sitt utredningsansvar eller kravet på rättssäkerhet.

Det går inte att ange en maximal tid för hur länge ett beslutsstopp kan råda. Förhållandena i varje enskild konflikt avgör frågan hur länge ett beslutsstopp behövs. Beslutsstopp används restriktivt och när ett sådant ändå beslutas sker ett nära samarbete mellan myndighetens funktion för landinformationsanalys och rättsavdelning för att löpande ta ställning till om beslutet ska upphävas. Under de senaste åtta åren har verket vid sex tillfällen fattat beslut om beslutsstopp. På grund av de anmärkningsvärda omständigheterna i Ukraina och krigets skiftande förlopp har beslutsstoppet denna gång varat under en betydligt längre tid än tidigare beslut.

Frågan om uppehållstillstånd enligt massflyktsdirektivet och frågan om skyddsstatusförklaring hanteras separat. När frågan om uppehållstillstånd enligt massflyktsdirektivet har avgjorts prövas ansökan om flyktingstatusförklaring och resedokument så snart arbetsbelastningen tillåter det. Migrationsverket har avvaktat med att handlägga ärenden om flyktingstatusförklaring avseende ukrainska medborgare då den operativa verksamheten, trots att beslutsstoppet hävts, väntat på instruktioner om handläggningen. Nu kvarstår inte längre rättsliga eller processuella frågor som hindrar att handläggning i ärendena sker.

AA:s ärende

Efter att migrationsdomstolen i juni 2023 förelagt verket att avgöra AA:s ärende snarast möjligt genomförde Migrationsverket en kompletterande muntlig utredning i augusti 2023. I september samma år lämnade AA in kompletterande handlingar vilka kommunicerades med ombudet. I december 2023 förordnades offentligt biträde och allt material i ärendet kommunicerades med biträdet med en begäran om slutyttrande. Yttrandet inkom i början av januari 2024. AA beviljades ett tidsbegränsat uppehållstillstånd den 1 februari 2024 med hänvisning till att hon efter en utvidgning av personkretsen i december 2023 omfattades av massflyktsdirektivet. Enligt tidigare gällande lagstiftning omfattades hon inte av direktivet.

AA:s rätt till statusförklaring och resedokument har ännu inte avgjorts och verket kan inte ge besked om när det kommer att göras. Hennes ärende har omfördelats till en enhet som har påbörjat handläggningen.

Sammanfattande slutsatser

Även med beaktande av att beslutsstoppet mot Ukraina gällde under en exceptionellt lång period i förhållande till tidigare beslutsstopp anser Migrationsverket att det vid en proportionalitetsbedömning var rimligt att upprätthålla beslutet.

Vad gäller AA:s ärende bedömer Migrationsverket att handläggningen pågått i en rimlig takt under den tid som förflutit efter domstolens föreläggande.

AA:s kommentarer

Det är sällan möjligt att ha fullständig klarhet i vilka risker som kan vänta en sökande vid återvändandet, oavsett hur omfattande informationsunderlaget är. Det finns generella tidsfrister för handläggningen och därmed lagstadgade förväntningar på när och hur Migrationsverket ska handlägga asylärenden.

Den som uppfyller villkoren för flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande har rättigheter enligt bl.a. flyktingkonventionen. Den som inte får sin ansökan prövad går miste om dessa rättigheter. Det tillfälliga skyddet enligt direktivet motsvarar inte helt dessa rättigheter. Exempelvis finns skillnader i rätten till socialt bistånd och förmåner, sjukvård och familjeåterförening.

Det skulle gå emot syftet med bestämmelserna om internationellt skydd om prövningen av skyddsstatus kunde skjutas upp utan bortre tidsgräns. I det fall ett skyddsbehov upphör i framtiden kan verket besluta enligt utlänningslagens bestämmelser om upphörande av skyddsbehov.

I ett beslut den 10 december 2024 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Förvaltningslagen m.m.

En myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Detta s.k. utredningsansvar framgår av 23 § första stycket förvaltningslagen (FL).

Vidare ska ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts (se 9 § första stycket FL).

Om ett ärende som har inletts av en enskild part inte har avgjorts i första instans senast inom sex månader, får parten enligt 12 § första stycket FL 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.

Om myndigheten avslår en begäran om att ärendet ska avgöras finns det en möjlighet till överprövning i domstol av myndighetens ställningstagande. Om en domstol bifaller ett överklagande av ett beslut att avslå en begäran om att ett ärende ska avgöras, ska den besluta att förelägga den myndighet som har meddelat avslagsbeslutet att snarast eller inom den tid som överinstansen bestämmer avgöra det ärende som överklagandet avser (se 49 § FL). Ett föreläggande om att ett ärende ska avgöras snarast möjligt 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 (se prop. 2016/17:180 s. 338).

När det gäller att vilandeförklara ett ärende har JO uttalat att en sådan åtgärd endast kan tolereras om det är oundgängligen nödvändigt för att avgörandet ska vila på ett tillfredsställande underlag. Parten eller parterna ska informeras om anledningen till fördröjningen av ärendet och i görligaste mån ges en prognos om när ett slutligt ställningstagande är att vänta. (Se JO 2009/10 s.76, dnr 1792-2007, som avsåg avvaktan på ett avgörande från högre instans.) Att skjuta upp handläggningen av ett ärende under obestämd tid är inte acceptabelt (se JO 2019/20 s. 336, dnr 5541-2017, som avsåg avvaktan på en brottsutredning.)

Tidsfrister i utlänningsförordningen

För flera av Migrationsverkets ärendeslag finns särskilda författningsreglerade handläggningsfrister. Ett ärende om asyl (dvs. ett uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande) ska som huvudregel avgöras senast inom sex månader från det att ansökan lämnades in eller, om det finns särskilda skäl, senast inom 15 månader. Detsamma gäller för ärenden om flyktingstatusförklaring respektive alternativ skyddsstatusförklaring. (Se 8 kap. 10 § första och tredje styckena utlänningsförordningen).

Med särskilda skäl avses att ärendet är av komplicerad natur, att en omfattande asylinströmning gör att Migrationsverket inte kan avgöra ärendena inom sex månader, eller att sökanden inte medverkar till utredningen (se Ds 2015:37 s. 112).

Massflyktsdirektivet och 21 kap. utlänningslagen

I 21 kap. utlänningslagen finns bestämmelser om tillfälligt skydd för personer som omfattas av ett beslut om tillfälligt skydd enligt det s.k. massflyktsdirektivet. Massflyktsdirektivet syftar bl.a. till att personer i en massflyktsituation ska få ett omedelbart skydd och tillgång till sociala rättigheter.

I mars 2022 antog Europeiska rådet ett genomförandebeslut som fastställde att det föreligger massiv tillströmning av fördrivna personer från Ukraina i den mening som avses i massflyktsdirektivet. Genomförandebeslutet innebar att bestämmelserna om tillfälligt skydd i utlänningslagen började tillämpas. Den personkrets som omfattas av bestämmelserna i massflyktsdirektivet kan utvidgas på nationell nivå. Detta har i Sverige gjorts vid två tillfällen avseende personer från Ukraina, senast i december 2023 (se 4 kap. 19 h § utlänningsförordningen).

Att en utlänningsansökan har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd hindrar inte att en ansökan om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § utlänningslagen prövas. Detsamma gäller för en ansökan om flyktingstatusförklaring enligt 4 kap. 3 § och en ansökan om resedokument enligt 4 kap. 4 §. Prövningen av ansökan får skjutas upp om det finns särskilda skäl för det. Om ansökan inte har prövats innan det tillfälliga skyddet har upphört att gälla, ska den prövas så snart det kan ske efter denna tidpunkt. (Se 21 kap. 5 § utlänningslagen).

Med särskilda skäl avses här dels för hög arbetsbelastning, dels att utlänningsmyndigheterna måste ges tillfälle att göra en bedömning av förhållandena i ursprungslandet när det gäller t.ex. en konflikts varaktighet (se prop. 2001/02:185 s. 118).

Bedömning

Granskningens inriktning

Min granskning avser Migrationsverkets beslutsstopp för asylansökningar rörande medborgare i Ukraina. Jag har också granskat Migrationsverkets handläggning av AA:s ärende efter det föreläggande om att avgöra ärendet som en migrationsdomstol beslutade i juni 2023.

Beslutsstoppet

Ur rättssäkerhetssynpunkt är det givetvis viktigt att en myndighet uppfyller sitt utredningsansvar och ser till att alla beslut vilar på ett tillfredsställande underlag. För att enskildas rätt ska tas tillvara måste myndigheten dock samtidigt iaktta skyndsambetskravet i förvaltningslagen. Det kan också finnas författningsreglerade tidsfrister för vissa ärendeslag.

För personer som omfattas av massflyktsdirektivet finns en författningsreglerad möjlighet att skjuta upp prövningen av skyddsbehovet i syfte att ge myndigheten tillfälle att göra en bedömning av förhållandena i ursprungslandet när det gäller en konflikts varaktighet (se 21 kap. 5 § utlänningslagen).

Även i ärenden där massflyktsdirektivet inte är tillämpligt kan det vara sakligt motiverat att Migrationsverket under en begränsad tid skjuter upp prövningen av skyddsbehov i förhållande till ett visst land. Det bör då krävas särskilda skäl. Så kan vara fallet när förhållandena i ett visst land plötsligt förändras och det råder osäkerhet om hur länge förhållanden som har betydelse för frågan om skyddsbehov kommer att bestå.

Migrationsverket har motiverat beslutsstoppet med att den politiska situationen och säkerhetsutvecklingen i Ukraina var svårbedömd och att det därför var svårt att få en säker bild av situationen och konfliktutvecklingen både på kort och på lång sikt. Det krävdes enligt verket ytterligare landinformation för att göra en rättssäker bedömning av skyddsbehovet.

Jag har inga invändningar mot Migrationsverkets bedömning att det behöves ytterligare information om situationen i Ukraina. Jag har inte heller någon invändning mot slutsatsen att det var motiverat att skjuta upp prövningen av skyddsbehov för ukrainska medborgare. Jag godtar också att det s.k. beslutsstoppet meddelades i form av ett inom myndigheten centralt beslutat rättsligt ställningstagande, som jag uppfattat är den normala formen för rättslig styrning inom Migrationsverket (jfr JO:s beslut den 7 oktober 1996, dnr 1804-1996).

Ett beslutsstopp kan dock skapa osäkerhet för enskilda sökande och utgöra ett avsteg från förvaltningslagens krav på snabb handläggning och förekommande tidsfrister. För att åtgärden ska vara godtagbar får den inte gälla längre än vad som är absolut nödvändigt. Det är därför inte acceptabelt att skjuta upp handläggningen på obestämd tid och det ska redan från början anges när stoppet upphör. Om det krävs för en rättssäker handläggning och tyngre vägande skäl inte talar emot det, kan det vara godtagbart att stoppet förlängs. Ett beslutsstopp kan dock inte vara hur länge som helst, även om situationen förblir svårbedömd. Vidare måste grunden för stoppet anges tydligt.

Jag konstaterar att något datum för när beslutsstoppet skulle upphöra inte har tagits in i de rättsliga ställningstagandena. Vidare har verket i sina yttranden till JO åberopat 21 kap. 5 § utlänningslagen. I de rättsliga ställningstagandena angavs dock inte den bestämmelsen som grund för beslutsstoppet. Åtgärden avsåg dessutom såväl asylsökande som omfattades av massflyktsdirektivet, för vilka 21 kap. 5 § utlänningslagen var tillämplig, som asylsökande som inte omfattades av direktivet. Den rättsliga grunden för beslutsstoppet angavs således inte på ett tillräckligt tydligt sätt.

Jag har förståelse för de svårigheter som Migrationsverket ställdes inför bl.a. eftersom det var första gången som massflyktsdirektivet skulle tillämpas. Även om situationen var utmanande kan verket inte undgå kritik för hur beslutsstoppet utformades.

Handläggningen av AA:s ärende efter domstolens föreläggande

Jag kan konstatera att det dröjde drygt sju månader från domstolens föreläggande till dess AA beviljades uppehållstillstånd. Av utredningen framgår att Migrationsverkets handläggare även efter föreläggandet hänvisade till beslutsstoppet som skäl för att ärendet inte kunde avgöras.

Domstolen beaktade beslutsstoppet vid prövningen av AA:s begäran, men fann ändå att ärendet skulle avgöras snarast möjligt. Verket kunde därför inte hänvisa till beslutsstoppet som ett skäl för att inte avgöra ärendet. En handläggningstid på sju månader är enligt min uppfattning inte acceptabel, oavsett omständigheterna i den aktuella situationen. Migrationsverket förtjänar kritik för att inte ha avgjort AA:s asylärende i enlighet med domstolens föreläggande.

Vad som kommit fram i övrigt ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Helena Tyni. I beredningen deltog även byråchefen Sara Johannesson.

Ny granskning av Migrationsverkets handläggningstider

(Dnr 8819-2023, 9600-2023, 9899-2023, 10300-2023, 35-2024)

Beslutet i korthet: JO har på nytt granskat Migrationsverkets handläggningstider. Granskningen har avsett handläggningstiderna generellt i fyra ärendeslag (medborgarskap och uppehållstillstånd på grund av anknytning, högre studier respektive arbete) samt fem enskilda klagomål.

De ärendeslag som Migrationsverket vid tidigare granskningar haft störst problem med är medborgarskap och uppehållstillstånd på grund av anknytning. JO konstaterar att balanserna av gamla ärenden fortsatt är mycket höga. JO anser att läget är helt oacceptabelt.

JO:s tidigare granskningar har inte omfattat uppehållstillstånd på grund av högre studier och arbetsmarknadsärenden. Migrationsverket har uppenbart prioriterat ärenden om högre studier och högkvalificerad arbetskraft. Handläggningstiderna för dessa ärendeslag ger inte anledning till något uttalande från JO. När det gäller övriga arbetsmarknadsärenden finns stora balanser av gamla ärenden.

JO konstaterar att det även fortsättningsvis finns ett tydligt behov av stora ansträngningar för att Migrationsverket ska komma till rätta med sina långa handläggningstider. När det gäller de enskilda klagomålen kritiserar Migrationsverket för långsam och passiv handläggning.

JO avser att fortsätta att följa Migrationsverkets handläggningstider. En kopia av beslutet sänds till Regeringskansliet för kännedom.

Bakgrund till granskningen

JO har vid flera tillfällen granskat Migrationsverkets handläggningstider. Min senaste granskning redovisades i ett beslut den 13 december 2022, där jag uttalade att Migrationsverket måste göra särskilda ansträngningar för att komma till rätta med de långa handläggningstiderna vad gäller medborgarskap och uppehållstillstånd på grund av anknytning (se JO 2023 s. 470, dnr 578-2022 m.fl.).

Det har sedan dess fortsatt att komma in ett stort antal klagomål till JO om långa handläggningstider. Jag inledde därför i februari 2024 en ny granskning. Granskningen har haft fokus på övergripande frågor om verkets handläggningstider när det gäller ärendeslagen medborgarskap samt uppehållstillstånd på grund av anknytning, högre studier respektive arbete. Dessutom har fem anmälningar om långsam handläggning utretts.

Utredning

Migrationsverkets yttrande

Migrationsverket (rättschefen AA) yttrade sig den 15 maj 2024. I yttrandet redovisades statistik över ärenden i balans. Verket svarade också på frågor, bl.a. om det fanns några särskilda prioriteringar mellan eller inom ärendeslagen och om vad som gjorts för att komma tillrätta med handläggningstiderna sedan JO:s senaste granskning.

Migrationsverket angav bl.a. att verkets övergripande målsättning är att avgöra ärenden inom den författningsreglerade tidsfristen för respektive ärendeslag. Migrationsverket redogjorde också de åtgärder som vidtagits och lyfte fram bl.a. nya arbetsmetoder för att gynna en sammanhållen och tidsatt handläggningsprocess såsom att se över möjligheterna att automatisera fler delar i processen och inrätta särskilda enheter för förlängningsärenden.

I ett beslut den 19 december 2024 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Bedömning

Övergripande synpunkter på handläggningstiderna

Utgångspunkter

Inledningsvis vill jag säga att Migrationsverket har lämnat en utförlig redogörelse till JO. Yttrandet belyser de utmaningar som verket står inför i fråga om handläggningstider och ansträngningarna för att komma tillrätta med dessa. Åtgärder som vidtagits förefaller ändamålsenliga men det är inte möjligt för mig att bedöma om de haft någon effekt.

Statistiken som redovisas avser ärenden i balans i huvudsak per den 1 januari 2024. Min granskning har tagit sin utgångspunkt i det men jag är medveten om att situationen kan ha förändrats sedan dess. Underlaget innehåller exempelvis inga uppgifter om mediantider för handläggningen eller hur många ärenden som avgörs inom en viss percentil, vilket gör det svårt att få en bra bild av handläggningstiderna generellt sett. Jag ser dock inte detta som brister som verket ska svara för.

Enligt förvaltningslagen ska ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts (se 9 § första stycket). För vissa ärendeslag finns särskilda handläggningsfrister i utlänningsförordningen. För medborgarskapsärenden gäller endast bestämmelsen i förvaltningslagen.

Medborgarskap och uppehållstillstånd på grund av anknytning

Det ärendeslag som Migrationsverket vid de tidigare granskningarna har haft störst problem med är medborgarskap. Vid årsskiftet fanns närmare 70 000 medborgarskapsärenden i balans som var äldre än sex månader, vilket är verkets interna mål för när ett ärende ska vara avgjort.

Antalet avgjorda ärenden har minskat markant under 2023. Det främsta skälet till det är enligt Migrationsverket att åtgärder införts för att höja säkerheten vid prövning av medborgarskapsärenden. Verket har vidare pekat på att en effektiv ärendehantering försvårats av möjligheten till dröjsmålstalan enligt 12 § förvaltningslagen samt att det finns utmaningar med de äldsta ärendena. Målsättningen är att alla ärenden ska avgöras inom sex månader under 2027.

Ett annat ärendeslag som vid tidigare granskningar haft oacceptabla handläggningstider är uppehållstillstånd på grund av anknytning. För dessa finns en författningsreglerad handläggningsfrist på nio månader, om det inte finns särskilda skäl (4 kap. 21 a § utlänningsförordningen). Cirka 25 000 förstagångsansökningar var äldre än nio månader. Statistik har också redovisats för förlängningsansökningar.

Migrationsverket har lyft fram att ärendena ofta är komplexa med en hög andel avslagsbeslut. Underbemanning har angetts som en orsak till varför de författningsstyrda handläggningstiderna inte kunnat hållas. Verket har även hänvisat till andra faktorer som påverkar handläggningstiden. Målsättningen är att under 2025 nå den författningsreglerade fristen för förstagångsansökningar.

Även denna granskning visar att Migrationsverket har stora problem med dessa båda ärendeslag. En stor majoritet av ärenden har inte avgjorts i tid. När det gäller medborgarskapsärenden är det inte ovanligt med handläggningstider på 4–5 år. Målsättningarna för när fristerna kommer att nås har genom åren hela tiden flyttats fram. Något underlag som visar att de nu redovisade planerna är realistiska har inte presenterats.

I min senaste granskning tvingades jag konstatera att mina farhågor verkade besannas om att alltför långa handläggningstider för dessa ärendeslag skulle bli ett normalläge. Jag har inte anledning att se ljusare på situationen nu i något väsentlig avseende. Läget är helt oacceptabelt.

Upphållstillstånd för studier inom högre utbildning och för arbete

Dessa två ärendeslag har inte tidigare omfattats av mina granskningar. De författningsreglerade tidsfristerna är som utgångspunkt 90 dagar respektive fyra månader (4 a kap. 1 § och 4 kap. 21 b § utlänningsförordningen). För ärendeslaget högre studier finns en myndighetsintern målsättning att sökanden ska få beslut före terminsstart. För arbetsmarknadsärenden finns uppdrag i regleringsbrevet för 2024 och ett eget serviceåtagande om att ärenden som avser högkvalificerad

arbetskraft ska avgöras inom 30 dagar. För andra kategorier av arbetsmarknadsärenden tillämpas fristen i förordningen.

När det gäller högre utbildning har verket fört fram att handläggningstiderna i princip motsvarar krav i författning och den interna målsättningen. Andelen ansökningar för studier som avslås enbart på grund av det var för sent att registrera sig för terminen är mycket liten.

Även för ärenden om högkvalificerad arbetskraft har Migrationsverket fört fram att kraven för handläggningstider uppfylls. Prognosen för övriga kategorier är att ha en arbetande balans i slutet av 2025.

Migrationsverket har uppenbart prioriterat ärenden om uppehållstillstånd för högre studier och för högkvalificerad arbetskraft. I dessa delar ger handläggningstiderna inte anledning till något uttalande från min sida. När det gäller övriga kategorier av arbetsmarknadsärenden finns stora balanser av ärenden äldre än fyra månader. Verket har också lyft fram att förändringar av lagstiftningen kring arbetstillstånd kan göra ärendena mer utredningskrävande.

Handläggningstiderna för arbetsmarknadsärenden som inte rör högkvalificerad arbetskraft är generellt sett inte acceptabla och förändringar i regelverket medför att det finns skäl att befara att de kommer bli ännu längre. Verkets prognos för 2025 och framåt framstår mot den bakgrunden som osäker.

Asyl

Handläggningsfristen är som utgångspunkt sex månader (8 kap. 10 § utlänningsförordningen).

Balansläget har under 2023 påverkats av det osäkra läget i Ukraina. Migrationsverket har fört fram att 80 procent av förstagångsansökningarna ska vara avgjorda inom sex månader i slutet av 2024.

Utredningen visar att mindre än hälften av förstagångsärendena är äldre än sex månader. När det gäller förlängningsärenden är motsvarande andel knappt en tredjedel. Jag utgår från att verket vidtar de åtgärder som krävs för att planeringen för 2024 ska fullföljas.

De granskade ärendena

Anmälningarna avsåg långsam handläggning i följande ärenden.

- Två ärenden om medborgarskap. Ansökningarna gavs in till Migrationsverket den 30 oktober 2018 respektive den 13 januari 2020. Första ärendet avgjordes den 9 februari 2024 och det andra ärendet den 16 augusti 2024. Anmälades av BB och CC (dnr 9600-2023 respektive 10300-2023).
- Ett ärende om uppehållstillstånd på grund av anknytning. Ansökan gavs in till Migrationsverket den 11 maj 2022. Ärendet avgjordes den 12 januari 2024. Anmälades av DD (dnr 9899-2023).
- Ett ärende om uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning. Ansökan gavs in till Migrationsverket den 7 maj 2023. Ärendet avgjordes den 16 oktober 2023. Anmälades av EE (dnr 8819-2023).
- Ett ärende om uppehållstillstånd på grund av arbete. Ansökan gavs in till Migrationsverket den 31 augusti 2021. Ärendet avgjordes den 13 september 2024. Anmälades av FF (dnr 35-2024).

Migrationsverket förklarade att handläggningstiden inte i något fall varit tillfredsställande och att de långa handläggningstiderna huvudsakligen har berott på resursbrist och hög personalomsättning. Två av ärendena hade bedömts vara utredningskrävande. Migrationsverket beklagade den långa handläggningstiden och de olägenheter som den medfört för berörda parter.

Samtliga fem granskade ärenden har numera avgjorts. Jag kan i likhet med Migrationsverket konstatera att inget av dem hade en godtagbar handläggningstid. Mest anmärkningsvärda är de båda medborgarskapsärendena. Ett av ärendena avgjordes efter fem år och tre månader och det andra efter fyra år och sju månader. Ärenden låg utan någon aktiv åtgärd under större delen av tiden. I ett av ärendena dröjde verket nästan fyra år med att fatta beslut efter att en domstol med anledning av en s.k. dröjsmålstalan hade förelagt verket att avgöra ärendet så snart som möjligt, vilket i sig är helt oacceptabelt.

De granskade ärendena om uppehållstillstånd på grund av anknytning respektive arbete innehöll långa perioder av passivitet och överskred gällande tidsfrister för respektive ärendeslag och även i övrigt vad som kan anses godtagbart.

Ärendet om uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning låg utan åtgärd i en dryg månad innan ett uppdrag skickades till en utlandsmyndighet. Sedan uppdraget fullföljts låg ärendet återigen utan åtgärd under drygt tre månader, trots flera påminnelser från den enskilde. Den författningsreglerade tidsfristen har överskridits och något beslut har inte meddelats före terminsstart. Sökanden förlorade sin studieplats till följd av det, vilket var en känd konsekvens för Migrationsverket. Handläggningen har varit oacceptabel.

Sammanfattningsvis står det klart att såväl de långa handläggningstiderna i sig som Migrationsverkets passivitet strider mot kraven på handläggning av ärenden. Migrationsverket ska kritiseras för den långsamma och passiva handläggningen av samtliga granskade ärenden.

Avslutande uttalanden

Migrationsverkets beslut i ärenden om uppehållstillstånd och medborgarskap har stor betydelse för dem som berörs. Att under lång tid vänta på ett sådant beslut kan orsaka otrygghet och lidande. Jag har tidigare understrukt vikten av att ärenden som har stor inverkan på enskildas liv avgörs inom rimlig tid (se bl.a. JO 2021/22 s. 605, dnr 130-2019, 554-2019). Detta framhålls också i förarbetena till förvaltningslagen (se prop. 2016/17:180 s. 106 f.).

Min granskning visar att det även fortsättningsvis finns ett tydligt behov av stora ansträngningar för att Migrationsverket ska komma tillrätta med sina långa handläggningstider. Det gäller framför allt ärenden om medborgarskap och uppehållstillstånd på grund av anknytning, men också i fråga om arbetsmarknadsärenden som inte gäller högkvalificerad arbetskraft. Jag avser att fortsätta att följa utvecklingen.

Jag har anledning att översända en kopia av detta beslut till Regeringskansliet för kännedom.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Rebecka Rynning. I beredningen deltog även byråchefen Sara Johannesson.

Uppföljande inspektion av ett av Migrationsverkets förvar

(Dnr O 2-2024)

Inspektionen i korthet: Med anledning av brister som uppmärksammades vid en inspektion 2023 har JO i februari 2024 gjort en uppföljande inspektion av förvaret i Mölndal. JO konstaterar att Migrationsverket har vidtagit flera åtgärder för att komma till rätta med bristerna och uttalar att detta synes ha lett till att situationen vid förvaret har förbättrats. JO påtalar dock att Migrationsverket måste fortsätta det påbörjade arbetet. Förvaret står även inför betydande utmaningar i och med att antalet platser ska utökas.

Inledning

Den 27 och 28 februari 2024 genomförde JO Per Lennerbrant en förannmäld inspektion av Migrationsverkets förvar i Mölndal. Inspektionen var en uppföljning med anledning av brister som uppmärksammades vid en inspektion i januari 2023. Inspektionen skedde inom ramen för JO:s uppdrag som nationellt besöksorgan (den s.k. Opcat-verksamheten). Här redovisas en förkortad och delvis bearbetad version av inspektionsprotokollet. Hela protokollet finns att läsa på JO:s webbplats www.jo.se.

Sammanfattning av iakttagelser och JO:s uttalanden

Sedan Migrationsverket tagit del av JO:s protokoll från den förra inspektionen har verket tagit fram en nationell åtgärdsrapport, Åtgärder med anledning av JO 3-2023 OPCAT (dnr 1.3.3-2023-19487). Lokalt har det gjorts en sammanställning av vilka åtgärder som har eller ska vidtas vid förvaret.

Vid den tidigare inspektionen uppmärksammades allvarliga brister i bemötandet av de förvarstagna. Det framkom även att det fanns personal som inte behärskade det svenska språket på ett fullgott sätt och att många nyanställda inledningsvis endast fick genomgå en kortare utbildning. Efter inspektionen uttalade jag bl.a. att det är helt avgörande att personalen förstår vad som ligger i statstjänstemannarollen, att det är oacceptabelt om personalen utnyttjar sin överordnade ställning, att Migrationsverket behöver säkerställa att verksamheten bedrivs på ett rättssäkert och likvärdigt sätt i förhållande till de förvarstagna.

Av den lokala sammanställningen framgår att grundutbildningen ska ses över och att arbetet med bemötandefrågor och om statstjänstemannarollen fortgår. Det har i olika sammanhang förtydligats vilka regler och rutiner som gäller på förvaret och två närvarokontroller nattetid har tagits bort.

I samtal uppgav många förvarstagna att personalen är hjälpsam och har ett bra bemötande. Både personal och förvarstagna var emellertid av uppfattningen att positiv särbehandling förekommer. Även språkförbistringar och bristande kunskap hos personalen om förvarets rutiner förekommer fortfarande.

Personal som har tillsvidareanställning får genomgå en grundutbildning som omfattar två perioder om två respektive fem veckor. De anställda som hade genomgått utbildningen var nöjda och pekade på vikten av att all personal får ta del av den. Timanställda får endast genomgå de två inledande veckorna av

utbildningen, vilket några anställda ansåg var alldeles för lite. Vidare kom det fram att vissa kvalificerade arbetsuppgifter, t.ex. delgivning av beslut och ansvar för ankomstsamtal, hade delegerats från handläggare till handledare. Till skillnad från handläggare saknar handledare ofta en eftergymnasial utbildning. Det kom också fram att en del handledare hade svårt att klara av de nya uppgifterna. Några anställda uttryckte att de kände en viss otrygghet eftersom många kollegor var nya och oerfarna samt inte hade genomfört grundutbildningen. Samtidigt uppgav flera anställda att de får bra stöd från sina chefer.

Både ledning och personal berättade att frågor om statstjänstemannarollen och bemötande hade diskuterats i olika sammanhang. Ledningen beskrev att verksamheten ska organiseras om under året och att förändringen förväntas medföra kontinuitet i verksamheten. Drygt 20 procent av handledarna har ännu inte genomfört hela utbildningen. I snitt dröjer det ca 8,6 månader från dagen de får en tillsvidareanställning till dess att de får genomgå de resterande fem veckorna av grundutbildningen. Det arbetar många timanställda på förvaret och det finns ett behov av att rekrytera personal under året. Det är en utmaning att utöka antalet platser samtidigt som personal ska rekryteras och utbildas. Rekryteringsprocessen har stärkts genom utökade språktester.

Jag kan konstatera att förvaret aktivt har arbetat med bemötandefrågor. Det är naturligtvis bra och många förvarstagna uttrycker också att personalen är hjälpsam och har ett gott bemötande. Det finns dock skäl för Migrationsverket att arbeta vidare med dessa frågor och även prioritera kompetensutveckling för personalen. Inte minst då det kom fram uppgifter om att positiv särbehandling fortfarande förekommer och att anställda har svårigheter med att utföra vissa arbetsuppgifter. En tillräcklig utbildning hos personalen är av grundläggande betydelse både för de förvarstagnas trygghet och säkerhet, och för en rättssäker och likvärdig behandling. Det kan också leda till en tryggare och stabilare personalgrupp. Det framstår därför som motiverat att timanställd personal genomgår en utökad utbildning.

I protokollet berörs även frågor om bl.a. närvarokontroller som görs nattetid, beslut om kroppsvisitation och undersökning av läkare vid vissa beslut om avskiljande.

Avslutande kommentarer

Jag kan konstatera att Migrationsverket har arbetat strukturerat och vidtagit flera åtgärder för att komma till rätta med de brister som kom fram vid inspektionen 2023. Arbetet synes ha lett till att situationen vid förvaret har förbättrats. Det är naturligtvis positivt men mer finns att göra.

Migrationsverket måste därför fortsätta det påbörjade arbetet och säkerställa att vidtagna och planerade åtgärder får avsedd effekt. Jag har noterat att antalet platser vid förvaret ska utökas samtidigt som det redan nu är svårt att rekrytera och utbilda personal. Förvaret står alltså inför betydande utmaningar. Verket måste ha en beredskap för de konsekvenser som en ökad beläggning kan leda till.

Övrigt

Uttalanden med anledning av att ett beslut om att avliva en hund verkställdes trots att det hade överklagats

(Dnr 7698-2022)

Beslutet i korthet: Länsstyrelsen beslutade att en hund skulle avlivas och att beslutet skulle gälla omedelbart. Beslutet överklagades av hundens ägare. Dagen efter att länsstyrelsen hade lämnat överklagandet till förvaltningsrätten gav länsstyrelsen uppställningsplatsen i uppdrag att avliva hunden. Samma dag beslutade förvaltningsrätten att det överklagade beslutet tills vidare inte skulle gälla (inhibition) men besked om detta nådde inte fram till uppställningsplatsen innan hunden hade avlivats.

För att rätten att överklaga avlivningsbeslutet inte skulle urholkas hade länsstyrelsen enligt JO anledning att noga överväga om den fortsatta verkställigheten skulle anstå med anledning av överklagandet, i vart fall till dess förvaltningsrätten haft möjlighet att ta ställning i inhibitionsfrågan. Om länsstyrelsen då hade bedömt att omständigheterna var sådana att det inte var möjligt att avvakta detta borde de överväganden som låg till grund för bedömningen ha dokumenterats. JO konstaterar att det av dokumentationen i ärendet inte framgår om länsstyrelsen gjorde några särskilda överväganden i den delen, vilket enligt JO utgör en brist.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 3 oktober 2022 förde AA fram klagomål mot Länsstyrelsen i Stockholms län gällande handläggningen av flera djurskyddsärenden avseende hennes hund. Hon gjorde bl.a. gällande att länsstyrelsen hade skyndat på verkställigheten av sitt beslut att avliva hunden trots att hon hade överklagat beslutet.

Utredning

Länsstyrelsen (länsöverdirektören BB) yttrade sig i januari 2023 bl.a. enligt följande.

Redovisning av ärendet

Som framgår av JO:s remiss beslutade Länsstyrelsen den 29 juni 2022 att omhänderta hunden ... och förordnade att beslutet skulle gälla omedelbart. Beslutet verkställdes den 30 juni 2022. AA överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Stockholm som i dom den 14 juli avslog överklagandet.

Den 13 juli 2022 beslutade Länsstyrelsen att AA:s hund skulle avlivas. På grund av hundens allvarliga hälsoproblem vilka orsakat hunden lidande under en längre tid, beslutade Länsstyrelsen även att beslutet skulle gälla omedelbart. Samma dag, dvs. den 13 juli 2022, meddelade AA Länsstyrelsen att hon överklagade beslutet om avlivning till förvaltningsrätten.

Den 14 juli 2022 överlämnade Länsstyrelsen AA:s överklagande till förvaltningsrätten. Länsstyrelsen tolkade AA:s skrivelse enbart som ett över-

klagande av Länsstyrelsens beslut om avlivning, dvs. inte som ett yrkande på inhibition av beslutet.

Fredagen den 15 juli 2022 verkställde Länsstyrelsen sitt beslut om avlivning genom att uppställningsplatsen gavs uppdrag att ombesörja avlivningen av hunden Samma dag kontaktade förvaltningsrätten Länsstyrelsen och frågade om hunden levde eller redan var avlivad. Eftersom Länsstyrelsen inte hade den exakta informationen om detta uppgav handläggaren att hon skulle försöka kolla upp detta och återkomma. Vid samtalet uppgav dock inte förvaltningsrätten att AA:s överklagande enligt deras bedömning även kunde tolkas som ett yrkande om inhibition.

Efter samtalet med förvaltningsrätten den 15 juli 2022 försökte Länsstyrelsen kontakta uppställningsplatsen för att höra efter om hunden var avlivad eller inte. Länsstyrelsen fick dock inte någon kontakt.

Samma dag den 15 juli 2022 på eftermiddagen ringde förvaltningsrätten åter och meddelade att förvaltningsrätten hade fattat beslut om att Länsstyrelsens beslut om avlivning tills vidare inte skulle gälla, i avvaktan på att målet avgjordes slutligt eller att något annat beslutades (inhibition). Förvaltningsrätten meddelade även att beslutet hade skickats till Länsstyrelsen. Av inhibitionsbeslutet framgick att AA hade överklagat länsstyrelsens beslut men inte yrkat på inhibition av beslutet. Förvaltningsrätten ansåg dock, mot bakgrund av målets karaktär, att en sådan önskan dock fick anses ligga i överklagandet.

Efter samtalet med förvaltningsrätten försökte Länsstyrelsen åter att komma i kontakt med uppställningsplatsen, men lyckades inte.

På morgonen den 18 juli 2022 fick Länsstyrelsen information från uppställningsplatsen om att hunden blivit avlivad fredagen den 15 juli 2022 vid 14.00-tiden.

Den 19 juli 2022 beslutade förvaltningsrätten i dom att avslå AA:s överklagande avseende avlivningsbeslutet.

Omständigheterna rörande verkställighet av beslutet

Länsstyrelsen konstaterar inledningsvis att intresset av att bestämmelserna om djurskydd efterlevs är ett sådant allmänt intresse som normalt kräver att beslutet verkställs omedelbart. Länsstyrelsen ska vid denna bedömning även ta hänsyn till att djuret av djurskyddsskäl inte ska behöva förvaras onödigt lång tid på djurhemmet, speciellt om djuret har medicinska besvär och den skyndsamt behöver avlivas av djurskyddsskäl.

Efter att beslutet om omhändertagande verkställdes fördes hunden ... till uppställningsplatsen där hon veterinärundersöktes den 30 juni 2022. Av veterinärintygen framkom att hunden hade en rad allvarliga hälsoproblem som var kroniska. [...] Av kompletterande veterinärutlåtande den 2 juli 2022 framgår att hundens symtom inneburit ett långvarigt lidande för hunden vilket sannolikt pågått i flera år.

Även vid samtal med uppställningsplatsen, där hunden befann sig efter omhändertagandet, framkom att hunden knappt kunde gå och var väldigt besvärad av detta.

Utifrån veterinärens utlåtande och information från uppställningsplatsen gjorde Länsstyrelsen i samband med prövningen av beslutet om vad som skulle ske med hunden bedömning att beslutet om avlivning av hunden skulle gälla och verkställas omedelbart. Länsstyrelsen beaktade vid prövningen särskilt att hunden hade omfattande veterinärmedicinska problem vilka orsakade den ett lidande.

Mot bakgrund av det ovan anförda, dvs. att hunden hade omfattande veterinärmedicinska problem som orsakade den ett lidande, hade Länsstyrelsen därför, oaktat om beslutet om avlivning hade överklagats eller inte, ett ansvar ur djurskyddssynpunkt att verkställa beslutet om avlivning. Enligt Länsstyrelsens mening är det i en sådan situation inte acceptabelt att avvakta med genomförandet av avlivningen eftersom detta ytterligare hade

förlängt hundens lidande. Avlivning av hunden behövde därför ske skyndsamt.

Länsstyrelsen har, när det gäller verkställighet av beslut om avlivning, som rutin att förordna att dessa beslut ska gälla omedelbart med hänsyn till djurets lidande. Med hänsyn till att hunden enligt Länsstyrelsens bedömning skyndsamt behövde avlivas samt att Länsstyrelsen inte uppfattade att överklagandet även innefattade ett yrkande om inhibition, har aktuellt ärende hanterats i enlighet med normal ärendegång. Även om anmälaren hade yrkat inhibition, vilket hon inte gjorde i detta fall, bör Länsstyrelsen under sådana förhållanden, med hänsyn till djurets lidande, inte avvakta med att verkställa beslutet.

AA fick tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 20 maj 2024 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Bedömning

Rättsliga utgångspunkter och granskningens inriktning

Verkningarna av ett beslut om avlivning av ett djur kan få kännbara effekter för ägaren, både av ekonomisk och personlig karaktär. Samtidigt kan exempelvis djurskyddsintressen motivera att åtgärden måste genomföras snabbt.

Huvudregeln inom förvaltningsrätten är att ett beslut inte får verkställas förrän det har fått laga kraft, dvs. när beslutet inte längre kan överklagas till högre instans (se 35 § första stycket förvaltningslagen, FL). Det finns dock fall där skälen för en åtgärd är så starka att lagen medger att beslutet verkställs trots att det inte fått laga kraft. Bestämmelser om detta finns i tredje stycket av 35 § FL, där det sägs att en myndighet får verkställa ett beslut omedelbart om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det.

Även om det i och för sig finns skäl för en omedelbar verkställighet måste myndigheten ändå först noga överväga om det finns anledning att avvakta med att verkställa beslutet, exempelvis på grund av att verkställigheten inte kan återgå om ett överklagande av beslutet leder till att det upphävs (se 35 § tredje stycket 2).

Ett fall när det kan vara nödvändigt med omedelbar verkställighet är när det krävs för att undvika ett svårt lidande för ett omhändertaget djur (se prop. 2016/17:180 s. 326). När det beslutats att ett djur ska avlivas finns det dock i allmänhet skäl att vara mycket återhållsam med verkställigheten innan den enskilde fått en reell möjlighet att få frågan prövad i högre instans. Även ett viktigt allmänt eller enskilt intresse kan således få stå tillbaka, om skälen från rättssäkerhetssynpunkt i det enskilda fallet bedöms väga tyngre än de effektivitetsskäl som i och för sig kan motivera omedelbar verkställighet (se a. prop. s. 215 och även JO 2011/12 s. 161).

Av 28 § förvaltningsprocesslagen följer att den domstol som ska pröva ett överklagande får besluta att det överklagade beslutet, om det annars skulle gälla omedelbart, tills vidare inte ska gälla, s.k. inhibition.

Min granskning har inte avsett att länsstyrelsen i avlivningsbeslutet förordnade om att det skulle verkställas omedelbart. Istället har granskningen gällt länsstyrelsens fortsatta agerande sedan avlivningsbeslutet överklagats.

Mot bakgrund av att länsstyrelsen har förklarat att myndigheten har som rutin att förordna att avlivningsbeslut ska gälla omedelbart vill jag dock peka på att bedömningen av om det finns skäl att förordna om omedelbar verkställighet alltid måste göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet och att bedömningen aldrig får göras slentrianmässigt (se a. prop. s. 327).

Överklagandets betydelse för verkställigheten

Av utredningen framgår att hunden omhändertogs med stöd av djurskyddslagen eftersom ett omhändertagande bedömdes vara av väsentlig betydelse ur djurskyddssynpunkt (se 9 kap. 5 § djurskyddslagen). Det var fråga om en gammal hund och veterinärundersökningar som genomfördes i månadsskiftet juni/juli 2022 visade att den hade en rad allvarliga hälsoproblem som var kroniska. Länsstyrelsen beslutade den 13 juli att hunden skulle avlivas och att beslutet skulle verkställas omedelbart (se 9 kap. 8 § djurskyddslagen). Ett beslut om avlivning får överklagas (se 11 kap. 2 § djurskyddslagen).

Vidare framgår av utredningen att AA överklagade avlivningsbeslutet samma dag som det meddelades och att överklagandet överlämnades till förvaltningsrätten dagen därpå, dvs. den 14 juli. Länsstyrelsen tolkade inte överklagandet som att det innehöll ett yrkande om inhibition. Hunden avlivades den 15 juli sedan länsstyrelsen samma dag gett uppställningsplatsen där hunden fanns i uppdrag att genomföra åtgärden. Förvaltningsrätten meddelade dock inhibition på eftermiddagen den 15 juli men ett besked om det nådde inte fram till uppställningsplatsen innan hunden hade avlivats.

Länsstyrelsen kände alltså till att beslutet om avlivning hade överklagats när uppställningsplatsen fick uppdraget att avliva hunden. Genom överklagandet underställdes frågan om huruvida hunden skulle avlivas en domstol för prövning. Som nyss nämnts uppfattade länsstyrelsen inte att det i överklagandet hade framställts något yrkande om inhibition. Från beslutsmyndighetens perspektiv bör dock utgångspunkten vara att ett överklagande av ett avlivningsbeslut som ska verkställas omedelbart innefattar ett sådant yrkande, särskilt om parten inte företräds av ett juridiskt ombud. Det var också så som förvaltningsrätten uppfattade överklagandet.

För att rätten att överklaga avlivningsbeslutet inte skulle urholkas hade länsstyrelsen anledning att noga överväga om den fortsatta verkställigheten skulle anstå, i vart fall till dess förvaltningsrätten haft möjlighet att ta ställning i inhibitionsfrågan. En fråga om inhibition prövas som regel med skyndsamhet. Om länsstyrelsen bedömde att omständigheterna var sådana att det inte var möjligt att avvakta detta borde de överväganden som låg till grund för bedömningen ha dokumenterats, för att möjliggöra en granskning i efterhand.

Av dokumentationen i ärendet framgår inte om länsstyrelsen gjorde några särskilda överväganden om verkställigheten med anledning av överklagandet. Det är en brist.

Länsstyrelsen har fört fram att det av djurskyddsskäl fanns anledning att genomföra avlivningen trots överklagandet. Jag har inte underlag att ta ställning till om omständigheterna i ärendet faktiskt krävde det. Jag noterar dock att avlivningsbeslutet meddelades nästan två veckor efter de veterinärundersökningar

som det i huvudsak grundades på samt att det dröjde ytterligare två dagar innan någon åtgärd vidtogs för att verkställa beslutet. Det som länsstyrelsen uppgett framstår därför inte som övertygande.

Vad som i övrigt har kommit fram i ärendet ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Med den kritik som ligger i det ovan sagda avslutas ärendet.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Jeanette Witting. I beredningen deltog även byråchefen Charlotte Håkansson.

Uttalanden om Jordbruksverkets möjlighet att ta ut differentierade avgifter beroende på ansökningssätt vid registreringen; även kritik mot verket för bristfällig och felaktig information om möjligheten att betala avgiften med kontanter

(Dnr 15-2023)

Beslutet i korthet: JO konstaterar att det inte finns något hinder i Jordbruksverkets normgivningsbemyndigande att beroende på ansökningssätt föreskriva olika avgifter för att registrera hundar och katter. Underlaget i ärendet är inte tillräckligt för att JO ska kunna uttala sig om huruvida skillnaden i avgifternas storlek är motiverad utifrån principen om full kostnadstäckning. Det som har kommit fram i denna del ger inte anledning till någon kritik från JO:s sida.

Jordbruksverket kritiserar dock för att informationen på verkets webbplats om möjlighet till betalning med kontanter inte har varit tillräckligt tydlig och för att verket felaktigt lämnat beskedet att den aktuella avgiften inte kunde betalas med kontanter.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 31 december 2022 klagade Föreningen för utgivande av Samhällsmagasinet Avsnitt (föreningen), genom ansvarig utgivare AA., på Jordbruksverket för att verket dels inte möjliggjorde kontant betalning av avgiften för att registrera hundar och katter, dels tog ut olika avgifter beroende på om ansökan gjordes på papper eller elektroniskt.

Föreningen förde fram bl.a. följande. Någon rätt att ta ut olika avgifter beroende på sättet att betala avgiften kan inte följa av Jordbruksverkets mandat att meddela föreskrifter. Det kan inte heller vara förenligt med kravet på lika-behandling, saklighet och objektivitet i regeringsformen. Vidare möjliggör Jordbruksverket inte kontant betalning utan endast betalning via Swish, kort eller mot faktura (implicit genom bankgirering). Detta strider mot riksbankslagen.

Föreningen bifogade en e-postkonversation med Jordbruksverkets kundtjänst där en tjänsteman uppgett att det inte gick att betala avgiften kontant men att betalningen kunde göras med Swish eller betalkort samt mot faktura.

Utredning

Jordbruksverket yttrade sig till JO i april 2023 och förde fram följande:

I 7 § Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2022:34) om registrering av hundar och katter anges att när en hund eller katt anmäls för registrering för första gången ska hund- eller kattägaren betala en avgift till Jordbruksverket. Avgiften är differentierad och uppgår till

- 100 kronor om anmälan görs på pappersblankett och betalas med faktura, och
- 40 kronor om anmälan och betalning görs elektroniskt via Jordbruksverkets e-tjänst.

I 8 § anges motsvarande avgifter vid ägarbyten.

Differentierade avgifter

Jordbruksverket har genom 8 § förordningen (2007:1240) om tillsyn över hundar och katter bemyndigats att meddela föreskrifter om skyldighet för hund- eller kattägare att betala en avgift för bl.a. registrering av djuren samt om beräkningen av denna avgift. Avgiften ska täcka verksamhetens kostnader, vilket följer av principen om full kostnadstäckning i 5 § andra stycket avgiftsförordningen (1992:191). I avgiftsbeloppet ingår Jordbruksverkets kostnader för att skapa och vidareutveckla hund- och kattregistret men också kostnader för den manuella hantering som uppkommer i samband med nyregistreringar och ägarbyten.

Kostnaden blir lägre för Jordbruksverket om en anmälan görs via e-tjänsten och när avgiften betalas direkt än när en anmälan görs via pappersblankett och avgiften betalas mot faktura. Det är bakgrunden till varför myndigheten gjort skillnad på avgiftens storlek om anmälan görs via pappersblankett eller elektroniskt. Avgiften står i relation till den lägre administrationskostnad som uppstår vid den digitala hanteringen av anmälningarna om registrering. Differentierade avgifter kan vara ett incitament till en minskning av användningen av pappersblanketter och betalning mot faktura. Föreskriften har framtagits i samråd med Ekonomistyrningsverket som tillstyrkt avgifterna. Även eSam:s vägledning *Rättsliga förutsättningar för digitalt i första hand* har beaktats. I den anges bl.a. att en statlig myndighet som får ta ut avgifter ska uppnå full kostnadstäckning. Om digitala kanaler med medborgare och företag visar sig vara kostnadseffektivare än analoga kanaler kan avgifterna differentieras. Det kan i vissa fall innebära att avgifter inte alls tas ut när digitala kanaler används.

Jordbruksverket har inte prioriterat handläggningen av ärendena beroende av hur betalning skett. Även om en rent manuell hantering innebär att handläggningstiden kan bli något längre har lika fall behandlats lika. Myndigheten har även iakttagit saklighet och opartiskhet och har följaktligen inte agerat i strid med 1 kap. 9 § regeringsformen.

Möjligheten att betala kontant

Jordbruksverket konstaterar att kontanter är lagliga betalningsmedel enligt 4 kap. 12 § lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank och att verket har en skyldighet att ta emot betalning av registreringsavgifter enligt ovan nämnd föreskrift i kontanter. Samtidigt finns som redovisats enligt Jordbruksverkets bedömning en möjlighet att differentiera avgifterna på så sätt att avgiften blir lägre om anmälan och betalning sker direkt via verkets e-tjänst. I de fall anmälan görs på pappersblankett och betalas mot faktura blir kostnaden högre. Även om fakturan innehåller förtryckta uppgifter för betalning genom bankgirot utesluter detta inte att fakturan betalas kontant. På fakturan kommer det även att framgå att om betalning sker på annat sätt än

genom inbetalning på bankgirot ska OCR-nummer anges. Detta i syfte att Jordbruksverket lättare ska kunna identifiera vad betalningen avser.

Jordbruksverket har också vid ett flertal tillfällen tagit emot kontant betalning och avser att fortsätta att göra så. Informationen om denna möjlighet som lämnats av Jordbruksverket har dock varit felaktig. Jordbruksverket har redan påbörjat arbetet med att nyansera och ändra den information som lämnas.

Föreningen yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 20 mars 2024 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Utöver de bestämmelser som Jordbruksverket har redogjort för vill jag nämna följande.

Registrering av hundar och katter

Av 3 § första stycket lagen om tillsyn över hundar och katter framgår att Jordbruksverket ska föra register över hund- och kattägare och att ägaren ska registrera sitt ägarskap i ett sådant register.

Regleringen syftar bl.a. till att det enkelt ska gå att fastställa vem som är ägare till en hund eller en katt (se prop. 1999/2000:76 s. 9 f., prop. 2006/07:126 s. 26 f. och prop. 2021/22:49 s. 14 f.).

Enligt nämnda bestämmelses tredje stycke får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om skyldighet för hund- och kattägare att betala en avgift för registreringen och för utrustning för att läsa av märkningen samt beräkningen av avgiften.

I 8 § förordningen om tillsyn över hundar och katter anges att Jordbruksverket får meddela föreskrifter om skyldighet för hund- eller kattägaren att betala en avgift för registrering och för utrustning för att läsa av märkningen samt beräkningen av avgiften.

Skyldigheten att ta emot kontanter som betalningsmedel

Enligt 4 kap. 12 § lagen om Sveriges riksbank är kontanter lagliga betalningsmedel. En motsvarighet till bestämmelsen fanns i 5 kap. 1 § andra stycket i 1988 års riksbankslag, som upphörde att gälla den 1 januari 2023. Av förarbetena till regleringen framgår att innebörden av detta är att var och en är skyldig att ta emot sedlar och mynt som betalning (se prop. 1986/87:143 s. 64 och prop. 2021/22:41 s. 122).

Undantag från denna skyldighet kan finnas i någon annan lag (se t.ex. 62 kap. 2 § skatteförfarandelagen). Vidare kan skyldigheten avtalas bort i civilrättsliga förhållanden eller vissa offentligrättsliga förhållanden av civilrättslig karaktär (se t.ex. HFD 2015 ref. 49 och NJA 2008 s. 642).

En utgångspunkt kan dock sägas vara att offentligrättsligt reglerade avgifter ska kunna betalas med kontanter (se JO 2022/23 s. 510, dnr 9340-2020, och JO 2023 s. 334, dnr 8524-2022).

JO har tidigare uttalat att det inte finns något hinder mot att en region informerar om att det är ett önskemål att patientavgifter betalas på något annat sätt

än med kontanter. Detta måste dock formuleras på ett sådant sätt att det inte råder några tvivel om att det är möjligt att betala även med kontanter. (Se JO 2016/17 s. 102, dnr 4956-2014.)

Skyldigheten att iaktta saklighet och opartiskhet

Av 1 kap. 9 § regeringsformen 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.

Bestämmelsen gäller i rättstillämpning och förvaltning, men inte i normgivning, och är alltså inte tillämplig när myndigheter beslutar normer (se Hirschfeldt, Regeringsformen (1974:152) 1 kap. 9 §, avsnitt 3. Bestämmelsens adressater och 6. Likhetsprincipen, Lexino 2024-01-01 [JUNO]). I förarbetena till bestämmelsen uttalas att särbehandlande lagstiftning på olika områden är ett ofrånkomligt inslag i rättsordningen (se prop. 1975/76:209 s. 97 f.).

Serviceskyldigheten

Enligt 6 § förvaltningslagen ska en myndighet 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. Den ska ges utan onödigt dröjsmål.

Bedömning

Differentierade avgifter

Jordbruksverket har redogjort för sina föreskrifter om skyldighet för hund- och kattägare att betala en avgift för registreringen. Av föreskrifterna framgår att avgiften blir lägre om registreringen görs via e-tjänsten och betalas elektroniskt än om registreringen görs på en blankett och betalas mot faktura (40 respektive 100 kronor).

Jordbruksverket får enligt bemyndigandena i 3 § tredje stycket lagen om tillsyn över hundar och katter och 8 § förordningen meddela föreskrifter om beräkningen av avgiften för bl.a. registreringen. Jag kan inte se att utformningen av bemyndigandena innebär någon begränsning exempelvis såtillvida att Jordbruksverket endast får föreskriva en enhetlig avgift för registreringen. Frågan har inte berörts i förarbetena. Enligt min uppfattning faller de föreskrifter om avgifter för registrering som Jordbruksverket har utfärdat inom det normgivningsbemyndigande som verket har tilldelats.

Det finns alltså inte på grund av begränsningar i bemyndigandet något hinder för Jordbruksverket att föreskriva olika avgifter beroende på ansökningsätt.

När det gäller skillnaderna i avgifternas storlek har Jordbruksverket hänvisat till principen om full kostnadstäckning i 5 § andra stycket avgiftsförordningen och fört fram att avgifterna är differentierade för att kostnaderna för registrering blir högre om anmälan görs via en pappersblankett än om den görs elektroniskt.

Underlaget i ärendet är inte tillräckligt för att jag ska kunna uttala mig om huruvida skillnaden i avgifternas storlek är motiverad utifrån nämnda princip.

Som framgått av den rättsliga regleringen gäller inte bestämmelsen i 1 kap. 9 § regeringsformen vid normgivning. Jag har därför inte anledning att gå närmare in på vad som förs fram i anmälan i den delen.

Det som kommit fram i denna del ger alltså inte anledning till någon kritik från min sida.

Möjligheten att betala avgiften med kontanter

Den avgift som är aktuell i ärendet är av sådan karaktär att bestämmelsen i 4 kap. 12 § riksbankslagen innebär en skyldighet för Jordbruksverket att ta emot betalning med kontanter.

Enligt redogörelsen i anmälan till JO har det av informationen på verkets webbplats inte framgått att den aktuella avgiften kan betalas med kontanter. Jordbruksverket har inte invänt mot den uppgiften i och för sig. Det framgår också av utredningen att verkets kundtjänst vid en förfrågan lämnat beskedet att det inte var möjligt att betala avgiften för att registrera en katt med kontanter.

I remissvaret har verket förklarat att man har en skyldighet att ta emot kontanter som betalning för registreringsavgifter och att verket vid ett flertal tillfällen också har tagit emot kontanter. Verket har vidare uppgett att ett arbete har påbörjats för att nyansera och ändra den information som lämnas.

Av det som kommit fram drar jag slutsatsen att det i informationen på webbplatsen varit i vart fall otydligt att avgiften kunde betalas med kontanter. Av utredningen framgår också att det besked som verkets kundtjänst lämnade var felaktigt. För dessa brister ska Jordbruksverket kritiseras.

Jag noterar att det numera framgår på Jordbruksverkets webbplats att det är möjligt att betala avgiften med kontanter. Dock anges det inte hur den enskilde i så fall ska gå till väga, utan den enskilde måste först kontakta kundtjänsten och fråga. Detta utgör en skillnad mot den information som tillhandahålls om övriga betalsätt. Enligt min uppfattning är det lämpligt, utifrån de krav som serviceskyldigheten i 6 § förvaltningslagen uppställer, att det av informationen på verkets webbplats även framgår hur den enskilde ska gå till väga för att betala en registreringsavgift med kontanter.

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

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Rebecka Rynning. I beredningen deltog även byråchefen Charlotte Håkansson.

Fråga om en myndighets skyldighet att vid tvekan om huruvida ett beslut är överklagbart lämna en underrättelse om hur beslutet kan överklagas

(Dnr 3721-2023)

Beslutet i korthet: I en anmälan till JO fördes klagomål fram mot Integritets- skyddsmyndigheten (IMY) för att myndigheten inte hade underrättat en part om hur ett beslut att inte utreda ett klagomål vidare kan överklagas. Vid den aktuella tidpunkten hade Högsta förvaltningsdomstolen meddelat prövningstillstånd i fråga om huruvida ett sådant beslut är överklagbart. Enligt chefsJO borde IMY därför ha lämnat en underrättelse om hur de aktuella besluten kan överklagas. IMY kritiseras för att myndigheten inte gjorde det. ChefsJO framhåller vikten av att en beslutsmyndighet vid varje tvekan i fråga om överklagbarhet lämnar information om hur ett beslut kan överklagas.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 2 maj 2023 klagade AA på Integritets- skyddsmyndigheten (IMY) med anledning av att myndighetens beslut att avsluta hans klagomålsärende saknade besvärshänvisning. Han anförde bl.a. att Högsta förvaltningsdomstolen har meddelat prövningstillstånd i fråga om huruvida IMY:s beslut i klagomålsärenden är överklagbara och att IMY borde lämna besvärshänvisningar i avvaktan på domen eftersom rättsläget är oklart.

Utredning

JO begärde att IMY skulle yttra sig över anmälan och redovisa sin bedömning av det som kommit fram.

IMY yttrade sig den 29 juni 2023 genom myndighetens rättschef. Av yttrandet framgår bl.a. följande:

Bakgrund

AA har inkommit med ett klagomål till IMY avseende ett bolags behandling av AA:s personuppgifter. IMY har med anledning av klagomålet skickat ett informationsbrev till det aktuella bolaget med uppgifter om klagomålet och upplysningar om gällande regelverk avseende personuppgifts- behandlingar. Syftet med informationsbrevet är att den personuppgiftsansvarige ska se över sin personuppgiftsbehandling och rätta till eventuella brister. IMY har därefter beslutat att inte utreda klagomålet vidare. Detta beslut tillställdes AA. Någon besvärshänvisning bifogades inte beslutet då det är IMY:s bedömning att beslutet inte kan överklagas.

Rättslig reglering

Överklagbarhet

Enligt 7 kap. 3 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) får tillsynsmyndighetens beslut enligt dataskyddsförordningen överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Av förarbetena framgår att syftet med bestämmelsen inte är att alla beslut av tillsynsmyndigheten ska kunna överklagas, utan frågan om överklagbarhet får avgöras med tillämpning av 41 § förvaltningslagen (2017:900) [*prop. 2017/18:105 s. 162–165, JO:s anm.*].

Enligt 41 § förvaltningslagen får ett beslut överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. [...]

Högsta förvaltningsdomstolen har bedömt att IMY:s beslut att inte vidta åtgärder med anledning av ett klagomål enligt den då gällande personuppgiftslagen (1998:204) inte var överklagbara (RÅ 2010 ref. 29). Kammarrätten i Stockholm har i flera avgöranden funnit att IMY:s beslut om att inte vidta åtgärder med anledning av ett klagomål enligt dataskyddsförordningen inte är överklagbara (se Kammarrätten i Stockholms avgöranden i mål nr 30-20, 2327-22 och 6045-22). Kammarrättens dom i mål nr 2327-22 har överklagats till Högsta förvaltningsdomstolen som den 26 januari 2023 beslutade att meddela prövningstillstånd avseende frågan om IMY:s beslut att inte utreda ett klagomål vidare är överklagbart (HFD:s beslut i mål nr 6193-22).

Underrättelse om hur man överklagar

Enligt 33 § förvaltningslagen ska en myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövligt. Om parten får överklaga beslutet ska parten också underrättas om hur det går till.

Av förarbetena till förvaltningslagen framgår att kravet att parten ska ha rätt att överklaga inte ska tolkas snävt. En underrättelse om hur man överklagar ska lämnas även i situationer när det för den beslutande myndigheten framstår som osäkert om beslutet får överklagas av parten. Eftersom det exklusivt ligger på överinstansen att pröva frågan om överklagbarhet får beslutsmyndigheten pröva frågan utifrån ett rimligt antagande om beslutets karaktär för partens del, där varje tvekan i frågan bör leda till att information om hur man överklagar lämnas (*prop. 2016/17:180, s. 324*).

IMY:s bedömning av hanteringen

Enligt fast domstolspraxis är IMY:s beslut att inte vidta ytterligare åtgärder med anledning av ett klagomål inte överklagbara [---]

Högsta förvaltningsdomstolens beslut att pröva frågan om de aktuella beslutens överklagbarhet har, enligt IMY:s bedömning, inte skapat en sådan osäkerhet om rättsläget att det varit motiverat att ge en besvärshänvisning. Det bör understrykas att, till skillnad från vad som anges i AA:s anmälan till JO, kom kammarrätten i det mål som överklagats till Högsta förvaltningsdomstolen fram till att IMY:s beslut inte var överklagbart. Det har således inte skett någon förändring av domstolspraxis.

Det är IMY:s uppfattning att en besvärshänvisning i den typ av beslut som är aktuellt i AA:s anmälan skulle kunna vara vilseledande för den enskilde, eftersom IMY:s beslut att inte inleda tillsyn hittills inte bedömts vara överklagbara av svenska domstolar.

Det ska i detta sammanhang nämnas att IMY, i de fall den klagande ändå har valt att överklaga myndighetens beslut att inte vidta ytterligare åtgärder

med anledning av ett klagomål, har översänt överklagandena till domstol som då avvisat överklagandet.

AA kommenterade yttrandet.

I ett beslut den 24 juni 2024 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Bedömning

IMY har redogjort för relevant rättslig reglering m.m.

Därutöver finns anledning att nämna att det i förarbetena till dataskyddslagen anges följande. Regeringen anser, i likhet med utredningen, att det är oklart om dataskyddsförordningen medför att den registrerade har rätt att överklaga tillsynsmyndighetens beslut att inte vidta någon åtgärd med anledning av ett klagomål. Oavsett hur förordningen ska tolkas i detta avseende krävs det emellertid inte några författningsåtgärder i svensk rätt. Det bör i stället överlämnas till domstolarna att, genom en tolkning av förvaltningslagens generella bestämmelser om överklagande, ta ställning till om svensk rättspraxis alltjämt är relevant eller om förordningen har förändrat rättsläget. (Se prop. 2017/18:105 s. 165.)

Av utredningen i ärendet framgår att IMY den 28 april 2023 beslutade att inte utreda AA:s klagomål vidare. Någon underrättelse om hur beslutet kunde överklagas lämnades inte. Som framgår av IMY:s yttrande hade Högsta förvaltningsdomstolen vid denna tidpunkt meddelat prövningstillstånd i fråga om huruvida IMY:s beslut att inte utreda ett klagomål vidare är överklagbart. Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 17 november 2023 dom i målet och fann, till skillnad från underinstanserna, att så är fallet (se HFD 2023 ref. 54 I).

Bestämmelsen om underrättelse om överklagande i 33 § förvaltningslagen är viktig ur rättssäkerhetssynpunkt eftersom den syftar till att säkerställa att en part får nödvändig information för att kunna ta till vara sin rätt och överklaga ett beslut. Beslutsmyndigheten måste göra en preliminär bedömning av om ett beslut får överklagas, men detta är en fråga som ytterst avgörs av överinstansen. Det är därför, som framhålls i förarbetena till förvaltningslagen, angeläget att beslutsmyndigheten vid varje tvekan om överklagbarhet lämnar en underrättelse om hur ett beslut kan överklagas.

Redan det förhållandet att Högsta förvaltningsdomstolen beslutat att meddela prövningstillstånd med den angivna frågan har väckt tvekan om det aktuella beslutets överklagbarhet. Osäkerheten har dessutom varit högst påtaglig eftersom detta skett i ett läge då det fanns en enhetlig kammarrättspraxis. IMY borde därför från denna tidpunkt ha lämnat en underrättelse om hur de aktuella besluten kan överklagas. IMY kan inte undgå kritik för att myndigheten inte gjorde detta i fråga om beslutet att inte utreda AA:s klagomål.

Ärendet föredrogs av rättsakkunniga Anika Andreevska. I beredningen deltog även byråchefen Stefan Nyman.

Sveriges ambassad i London har brustit i service och tillgänglighet i fråga om bokningsbara tider för ansökan om pass

(Dnr 3740-2023, 4174-2023)

Beslutet i korthet: JO har under en längre tid fått in anmälningar mot Sveriges ambassad i London om långa väntetider för att ansöka om pass till följd av en brist på bokningsbara tider.

Enligt JO framstår det som att passverksamheten vid ambassaden är underdimensionerad och att detta varit en starkt bidragande orsak till de långa väntetiderna. Informationen på webbplatsen om de begränsade bokningsmöjligheterna borde enligt JO ha varit tydligare.

JO kritiserar ambassaden för bristande service och tillgänglighet.

Bakgrund och anmälningarna

JO har under en längre tid tagit emot klagomål om att det vid Sveriges ambassad i London, Storbritannien, saknas bokningsbara tider för att ansöka om pass.

I beslut den 13 april 2023 (dnr 999-2023 och 1413-2023) konstaterade jag att det som då hade kommit fram inte gav mig tillräcklig anledning att göra något uttalande men att jag avsåg att följa frågan om ambassadens svårigheter att tillhandahålla bokningsbara tider. Jag skickade en kopia av besluten och anmälningarna till ambassaden och Utrikesdepartementet för kännedom.

Det har därefter fortsatt att komma in anmälningar till JO om svårigheter med att boka tid för att ansöka om pass vid ambassaden. Mot den bakgrunden inledde JO en utredning. De anmälningar som omfattas av utredningen gjordes av AA och BB i maj 2023. I anmälningarna anges bl.a. följande.

AA:s anmälan

AA:s dotter CC bor och arbetar i England sedan tio år. CC försökte boka en tid för att förnya sitt pass. Det fanns dock inga lediga tider över huvud taget att boka från hösten 2021 och framåt. Beskedet från ambassaden var att de regelbundet lade ut tider på webbplatsen. CC gick in på webbplatsen kontinuerligt men det fanns inga lediga tider att tillgå. Passet gick ut under våren 2022. I samband därmed blev CC erbjuden ett nytt arbete som innebar en hel del tjänsteresor utomlands. Eftersom hon inte hade något pass och det inte gick att se vilka möjligheter det fanns att få ett pass inom överskådlig tid så var hon tvungen att tacka nej till arbetet. Rådet från ambassaden var att åka till Sverige med ett temporärt pass för att kunna få ett nytt pass. Det är inte rimligt att en person som bor utomlands måste åka till Sverige för att förnya sitt pass.

BB:s anmälan

BB har i över tre månader försökt att få en tid vid ambassaden för att förnya sitt svenska pass. Hon har använt den enda tillgängliga bokningsmetoden som fanns via ambassadens webbplats. Där finns inga nya tider för passansökan tillgängliga, men det informeras om att nya datum och tider görs tillgängliga på

webbplatsen regelbundet. Hon har också besökt ambassaden personligen, men ambassadpersonalen var inte hjälpsam. Bokningssystemet är enligt BB omöjligt att använda och det verkar utsiktslöst att få en tid för ansökan om pass.

Utredning

Utrikesdepartementet (rättschefen DD) yttrade sig till JO den 18 september 2023, och redogjorde inledningsvis för ambassadens upplysningar enligt följande.

Ambassaden i London är den största svenska passmyndigheten utanför Sverige. Förändringar i giltighetstid för svenska pass, ökade krav på passmyndigheter att registrera handlingar och att göra anteckningar i passansökan, aktiveringen av samordningsnummer samt Brexit, är faktorer som har påverkat passverksamheten. Över 109 000 svenskar har ansökt om uppehållstillstånd (EU Settlement Scheme – EUSS) för att stanna i Storbritannien efter Brexit. De behöver tillgång till giltiga pass då EUSS kopplas till passet. Gruppen dubbelmedborgare (svensk/brittisk) har även det bidragit till ett ökat behov av svenskt pass då de önskar vistas, arbeta och studera i Sverige/EU som EU-medborgare.

Utlämning av pass/nationella ID-kort har ökat från cirka 3 300 före Brexit till över 10 000 (2022). I dagsläget har ambassaden lämnat ut över 7 000 pass/nationella id-kort. Därtill kommer resehandlingar som lämnas ut av honorära konsulter, som har ökat markant. Konsulatet i Manchester lämnade tidigare ut cirka 700 resehandlingar (2022) per år. I år har Manchester redan lämnat ut över 700 resehandlingar. Det finns även andra faktorer som har ökat arbetsbördan för ambassaden.

Ambassaden släpper tider slumpmässigt för att inte bokningssidan ska krascha av trycket i Storbritannien. Bokningssidan skulle behöva utvecklas men den administreras av en annan myndighet än Regeringskansliet/UD. Ambassaden har sedan hösten 2019 försökt få till förbättringar av bokningssidan.

Ambassaden måste ha tidsbokning för att kunna styra hur många sökanden som kommer på förmiddagen, respektive på eftermiddagen. Det måste finnas tillräckligt med passhandläggare för att ta emot sökande. Under en längre period tog ambassaden emot passkunder fem förmiddagar och fem eftermiddagar per vecka. Vid en del tillfällen under den perioden arbetade passhandläggarna även sex dagar i veckan med pass eller hade förlängd arbetsdag för att ta emot passkunder även på kvällen. Det innebär att andra arbetsuppgifter, som ingår i det konsulära uppdraget men även är författningsreglerat, fick läggas åt sidan. Ambassaden måste fördela resurserna så att alla delar av verksamheten hanteras.

Ambassadens konsulära enhet hanterar olika typer av ärenden, passhanteringen är en del av verksamheten. Tillfälliga resursförstärkningar från UD har lett till att fler pass kunnat utfärdas. Ju fler pass som utfärdas desto mer efterarbete tillkommer. UD har beviljat en extra tjänst (lokalanställd utan behörighet att utfärda pass) under två år. Provisoriska pass utfärdas utan tidsbokning så att svenska medborgare skyndsamt kan ta sig till Sverige eller annan svensk ambassad för att förnya sina pass.

Ambassaden har på olika sätt försökt få utökade resurser för passverksamheten, både för att möta den högre efterfrågan av passtider som är en effekt av Brexit, och för att ge befintlig personal en rimlig arbetssituation. Utöver beviljade resurser har ambassaden använt alla till buds stående medel, såsom del av kontorskostnadsbudget för att täcka upp med förstärkningstjänster.

Det finns sammanfattningsvis enligt ambassaden inte tillräckligt med resurser för att utfärda pass i den mängd som svenska medborgare förväntar

sig i Storbritannien. Ambassaden informerar därför på hemsidan att det smidigaste sättet för personer bosatta i Storbritannien är att ansöka om en tid för ansökan om pass i Sverige, helst innan det tidigare passet går ut.

Efter att ha redogjort för sin interna utredning och den rättsliga regleringen, redovisade Utrikesdepartementet följande bedömning.

Svenska medborgare har ... som utgångspunkt rätt att på ansökan erhålla ett pass. De allra flesta passen utfärdas av Polismyndigheten i Sverige men utom riket fullgör beskickningar och karriärkonsulat i olika utsträckning uppgifter som passmyndighet. Det är inte närmare reglerat på vilket sätt eller i vilken omfattning som svenska medborgare ska kunna ansöka om pass i utlandet. Väntetiden för att ansöka om pass varierar också över tid och mellan olika utlandsmyndigheter.

Ambassaden i London är den största passmyndigheten utanför Sverige. Inte minst med hänsyn till det stora antalet svenska medborgare som bor och arbetar i Storbritannien är det angeläget att den verksamheten är väl fungerande. UD är medvetet om att det finns utmaningar med passverksamheten vid ambassaden och det är beklagligt att personer fått vänta länge på att kunna boka passtider. I sammanhanget kan det nämnas att även Polismyndigheten trots sin storlek och resurser haft utmaningar att klara efterfrågan på passtider, vilket också är något som påverkat ambassaden i London och andra ambassader i närområdet.

Ambassaden i London har utförligt redovisat de åtgärder som har vidtagits av ambassaden för att, med de förutsättningar som finns där, arbeta så effektivt som möjligt för att möta det mycket omfattande behovet av passutfärdanden till svenska medborgare som är bosatta i Storbritannien. Antalet utlämnanden av pass har också ökat kraftigt efter Storbritanniens utträde ur EU. Det har dock visat sig inte vara möjligt att möta behovet fullt ut. Med hänsyn till de rättsliga förutsättningarna och praktiska begränsningar kopplat till sin storlek som en utlandsmyndighet anser UD att ambassaden knappast kan lastas för den uppkomna situationen.

UD ska utifrån den genomlysning som har gjorts av passverksamheten fokusera på att utveckla verksamheten och skapa bättre förutsättningar att utföra det passuppdrag som utrikesförvaltningen har. UD avser bl.a. att verka för att standardisera arbetsmoment, tydligare informera om den passsökandes eget ansvar för att tillhandahålla de handlingar som behövs för att utfärda pass samt tydligare definiera utrikesrepresentationens skyldighet att utfärda pass. UD ska även undersöka om Polismyndighetens ärendehanteringssystem kan användas av utrikesförvaltningen vid passhanteringen. Målsättningen är att väntetiden vid ansökningar om pass hos ambassaden i London på sikt ska kortas avsevärt.

AA kommenterade Utrikesdepartementets yttrande.

Utrikesdepartementet kompletterade sitt yttrande med information om att departementet har beslutat om ett uppdrag om att utveckla passverksamheten inom utrikesförvaltningen.

JO har noterat att det lagts ut uppdaterad information på ambassadens webbplats och upplysning om bl.a. att det sedan februari 2024 pågår ett försök med manuell bokning av passtider.

I ett beslut den 25 april 2024 anförde *JO Per Lennerbrant* följande.

Rättsliga utgångspunkter

Ambassadors verksamhet

En beskickning (ambassad) är en utlandsmyndighet som ingår i utrikesrepresentationen (se 1 kap. 2 och 4 §§ förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen, IFUR).

Utrikesrepresentationen lyder under Regeringskansliet. Utlandsmyndigheterna är i administrativt hänseende direkt underställda Regeringskansliet. (Se 1 kap. 6 § IFUR.)

Beskickningar ska som förvaltningsmyndigheter handlägga och besluta i författningsreglerade ärenden, bl.a. passärenden (se 3 kap. 2 och 10 §§ IFUR).

Chefen för en utlandsmyndighet ska se till att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt och att den utvecklas och anpassas till de krav som ställs på den (se 2 kap. 9 § IFUR).

Passärenden

Pass utfärdas av en passmyndighet. Utom riket fullgör bl.a. beskickningar uppgifter som passmyndighet i den utsträckning som beslutas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. (Se 2 § första och tredje stycket passlagen.)

Svenska medborgare har rätt att på ansökan erhålla vanligt pass, om inte annat följer av passlagen (se 4 § första stycket passlagen).

Passansökningar görs hos en passmyndighet och sökanden är skyldig att inställa sig personligen (se 6 § första stycket passlagen).

Krav på service och tillgänglighet

Frågan om service regleras i 6 § förvaltningslagen, där det anges att 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 den är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

Av 7 § första stycket förvaltningslagen framgår att en myndighet ska vara tillgänglig för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när sådana kan tas.

Bestämmelserna i 6 och 7 §§ förvaltningslagen 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. En central del i god förvaltning är att en enskild kan komma i kontakt med myndigheten. (Se bl.a. JO 2022/23 s. 372, dnr 568-2021, och JO 2023 s. 39, dnr 7766-2022, 9432-2022.)

Bedömning

I anmälningarna har det beskrivits hur enskilda under flera månader försökt att boka tid för att ansöka om pass hos Sveriges ambassad i London. Anmälarna har uppgett att det inte funnits några bokningsbara tider att tillgå över huvud

taget, trots regelbundna besök på webbplatsen. Jag har inte uppfattat att Utrikesdepartementet ifrågasatt dessa uppgifter i och för sig.

Jag har riktat in min granskning på om väntetiderna och ambassadens sätt att informera om möjligheterna att boka tid för en ansökan om pass är förenliga med förvaltningslagens krav på service och tillgänglighet.

Det framgår av utredningen att passansökningarna vid ambassaden har ökat kraftigt på senare år. Ambassaden har pekat på flera faktorer som påverkat passverksamheten och bidragit till de långa väntetiderna, bl.a. Storbritanniens utträde ur EU (brexit) och förändringar i giltighetstid för svenska pass.

När JO inledde sin utredning i juni 2023 gavs inte någon annan information på webbplatsen än att bokningsbara tider lades ut löpande. Det nämndes också att det smidigaste sättet för personer bosatta i Storbritannien att ansöka om pass är att göra det i Sverige. Det har inte gått att boka en tid på annat sätt än via ambassadens webbplats och någon möjlighet till personlig kontakt i tidsbokningsärenden har inte funnits.

Ambassaden har uppgett att bokningsbara tider släppts slumpmässigt för att systemet inte skulle krascha. Det har dock inte förklarats hur många bokningsbara tider som gjorts tillgängliga och det finns inte någon uppgift om den genomsnittliga väntetiden för att kunna boka en tid. Det hade varit värdefullt för granskningen om den informationen redovisats för JO.

Vid bedömningen av vad som ska krävas av en myndighet när det gäller service och tillgänglighet 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. I propositionen till förvaltningslagen uttalades att en modern förvaltning bör präglas av ett tydligt medborgarperspektiv med högt ställda krav på god service (se prop. 2016/17:180 s. 20 f.).

Det står klart att ambassaden inte förmått möta den stora efterfrågan på bokningsbara tider för att ansöka om pass. Jag ifrågasätter inte att de beskrivna yttre faktorerna har bidragit till det. Av utredningen framgår dock att belastningen på passverksamheten har varit hög under en längre tid. Vid sådana förhållanden har myndigheten en skyldighet att organisera sin verksamhet så att den ändå kan utföra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt (se JO:s beslut den 10 juni 2019, dnr 3392-2018, 4016-2018). Det framstår som att passverksamheten vid ambassaden är underdimensionerad och att det varit en starkt bidragande orsak till de långa väntetiderna.

Vidare måste en myndighet vara tydlig i sin information om hur myndigheten är tillgänglig. Annars begränsas enskildas möjligheter till informerade val utifrån de handlingsalternativ som faktiskt står till buds. Det är självfallet angeläget att svenska medborgare utomlands kan bilda sig en välgrundad uppfattning om möjligheterna att ansöka om pass vid en ambassad eller om ansökan behöver göras i Sverige.

Utredningen visar att det under flera månader inte lämnats någon information som med någon rimlig grad av förutsebarhet angav när en tid kunde förväntas bli tillgänglig. Det är inte acceptabelt. Även om ambassaden inte kunnat erbjuda tider i högre utsträckning än vad den gjort borde informationen om de begränsade bokningsmöjligheterna ha varit tydligare. De förklaringar

som ambassaden och Utrikesdepartementet lämnat är inte godtagbara med hänsyn till att problemen förekommit under lång tid.

Bristen på bokningsbara passtider i kombination med den bristfälliga informationen strider mot förvaltningslagens krav på service och tillgänglighet. Ambassaden förtjänar kritik för det.

Utrikesdepartementet har redogjort för ett antal åtgärder som vidtagits eller kommer att vidtas för att komma till rätta med de långa väntetiderna. Jag ser positivt på detta men förutsätter att åtgärderna följs upp och utvärderas.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Anna Sundström. I beredningen deltog även byråchefen Sara Johannesson.

En publicering på ett biblioteks Instagramkonto uppfyllde inte regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet

(Dnr 4381-2023)

Beslutet i korthet: Efter att en författare skrivit en uppmärksammat tidningsartikel publicerade ett bibliotek ett inlägg på Instagram med information om att böcker av författaren gallrats ut och skänktes bort.

Enligt JO var informationen som inlägget förmedlade inte korrekt och det riskerade att uppfattas som att biblioteket gallrade böckerna på grund av de åsikter författaren gett uttryck för. Publiceringen av inlägget uppfyllde därför inte regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet. En kulturnämnd kritiserades för det inträffade.

I beslutet uttalar JO sig också mer allmänt om bibliotekens deltagande på sociala medier och framhåller behovet av en ordning som minimerar risken för obetänksamma eller förhastade inlägg.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 25 maj 2023 förde AA fram klagomål mot ett inlägg som publicerats på Högsbo biblioteks Instagramkonto. I inlägget informerades om att böcker av författaren BB hade gallrats av biblioteket. Enligt anmälaren skadar det förtroendet för biblioteksverksamheten och kommunen om de anställdas personliga politiska värderingar får forma verksamheten. Anmälan riktades förutom mot Högsbo bibliotek även mot en enhetschef där och mot Göteborgs stad.

I anmälan hänvisades till en tidningsartikel. Enligt artikeln publicerades inlägget efter att BB hade skrivit en artikel om hungriga barn i Sverige i en dags-tidning, vilken följdes av en samhällsdebatt i media.

Utredning

Kulturnämnden i Göteborgs stad uppmanades att yttra sig över anmälan. Efter att den berörda befattningshavaren fått möjlighet att lämna synpunkter, lämnade nämnden i september 2023 huvudsakligen följande redogörelse:

Beskrivning av Instagrampubliceringen

Folkbiblioteken i Göteborg publicerar flera gånger i veckan inlägg i sociala medier där verksamheten lyfts på olika sätt. Det finns ingen samordnad kommunikation utan inläggen publiceras av respektive biblioteks medarbetare utifrån vad som är aktuellt. På Högsbo bibliotek är samtliga medarbetare inblandade i publiceringar på sociala medier och arbetsgruppen för samtal kring vad som är relevant att lyfta framåt. Under våren bestämde arbetsgruppen på Högsbo bibliotek att göra några inlägg om ekonomiskt tuffa tider och att biblioteksverksamhet är kostnadsfri. [...]

Den 23 maj 2023 publicerade några medarbetare tillsammans ett inlägg om att biblioteket är avgiftsfritt och att det fanns gallrade böcker att hämta. Böckerna på bilden var samtliga av författaren BB, ett exemplar av totalt fyra titlar. Till bilden skrevs ”Sista veckan innan löning! Vi har fyllt på skåpet i entréhallen med utgallrade böcker. Ta hem en, läs den och lämna den vidare. (Böckerna INNE i biblioteket är också gratis, men måste lämnas tillbaka). Välkomnast!” Texten avslutas med tre emojis föreställande en sol, en skål med sked och en bok.

Kontext till publiceringen av Instagraminlägget är en krönika av BB där författaren argumenterar för att även föräldrar med låg inkomst kan mätta sina barn exempelvis genom spannmål såsom gröt. Krönikan publicerades i Svenska Dagbladet 20 maj [2023, JO:s anmärkning] och blev under efterföljande tid föremål för en nationell samhällsdebatt.

När det gällde den gallring som biblioteket hade utfört i anslutning till Instagrampubliceringen förklarade kulturnämnden att Högsbo bibliotek under våren 2023 hade gjort en större genomgång av skönlitteraturen och som en del av detta gallrat böcker. Kulturnämnden anförde vidare sammanfattningsvis följande. Genomgången var ett förberedande steg i att biblioteken i Göteborg under hösten 2023 införde ett nytt logistiksystem. Två av de fyra böcker av författaren BB som visades på bilden i Instagraminlägget hade ingått i vårens gallring. Dessa böcker gallrades för att det fanns tillräckligt många exemplar på biblioteken i Göteborg. En av böckerna gallrades också på grund av sitt skick. Två av böckerna på bilden är inte gallrade utan togs med i bilden för att göra inlägget tydligare i relation till samhällsdebatten. Dessa exemplar ingår alltså fortfarande i bibliotekets mediesamling och finns till utlån.

Kulturnämnden lämnade huvudsakligen följande beskrivning av gällande styrande dokument:

Göteborgs stad har ett antal reglerande, styrande dokument som delvis är ett sätt att säkerställa att kommunens arbete bedrivs i enighet med gällande lag. De styrande dokumenten tydliggör även handlingsutrymme och ansvar inom den verksamheten kommunen bedriver. [---]

Göteborgs stad har ... en policy och riktlinje för kommunikation. Riktlinjen anger att stadens information och kommunikation ska kännetecknas av öppenhet och ett aktivt förhållningssätt samt alltid vara opartisk och saklig. Metoder för information och kommunikation som kan innebära att förtroendet för staden på något sätt minskas ska inte användas. Det framgår även att kommunikationsansvaret följer verksamhetsansvaret och därmed chefslinjen. Göteborgs Stads handbok i sociala medier är ett stödjande dokument. En avdelningsspecifik kommunikationsplan för folkbiblioteken i Göteborg gäller för bibliotekens externa kommunikation. Dock finns ingen lokal dokumentation för Högsbo biblioteks närvaro i sociala medier.

I enlighet med bibliotekslagen erbjuder folkbiblioteken i Göteborg ett utbud av medier och tjänster som präglas av allsidighet och kvalitet. En förutsättning att kunna göra det är medieurval genom inköp och gallring.

Till stöd i arbetet har kulturförvaltningen en riktlinje för medieurlval vilken innehåller vägledning i tolkning av begreppen ”allsidighet” och ”kvalitet”. För biblioteksorganisationen finns även en mediehandbok som innehåller gallringskriterier och beskriver ansvar för gallringen i organisationen.

Kulturnämnden lämnade huvudsakligen följande bedömning av händelsen:

Granskningen av gallringen visar att den skett enligt vedertagen praxis och i enlighet med vad som framgår i styrande och stödjande dokument. De två böcker av BB som gallrats och finns med på bilden i Instagrampubliceringen ingick i ett större bestånd av utgallrade böcker. Därmed är kulturnämndens bedömning att gallringen är verkställd på saklig grund och inte heller kan betraktas som partisk.

Intentionen med den aktuella publiceringen på Högsbo biblioteks Instagram var att kommunicera bibliotekets verksamhet. I utformningen av inlägget användes humor och en pågående samhällsdebatt för att nå ut med budskapet att biblioteket är avgiftsfritt och på så vis kan vara en tillgång i ekonomiska kristider. Information och kommunikation om kulturnämndens olika verksamheter är nödvändigt för att stadens invånare ska få kännedom om vad som händer och ta del av nämndens utbud, service och tjänster. Folkbibliotekets huvudsakliga verksamhet är utlån av böcker och det förekommer även att utgallrade böcker skänks bort. Instagrampubliceringen handlar just om denna verksamhet vilket är ändamålet med kommunikationen. Kulturnämnden kan dock konstatera att Högsbo bibliotek genom publiceringen av inlägget kan uppfattas som partiska i en pågående samhällsdebatt där biblioteken ska förhålla sig neutrala. Vidare kan det uppfattas som att utgallringen av böckerna inte skett på saklig grund.

Bild tillsammans med text i Instagrampubliceringen framstår som ensidig då enbart en författares verk finns med. I det publicerade inlägget framgår inte skälet till att böckerna gallrats eller om böcker av fler författare gallrats. I kontexten av den, vid tillfället pågående, debatt som föranletts av författarens åsikter kan det uppfattas som att biblioteket tar ställning i debatten och/eller att böckerna har gallrats med anledning av författarens uttryckta åsikter. Två av böckerna på bilden i inlägget är inte gallrade utan ditsatta för att förstärka kopplingen till debatten. Därmed är informationen om att samtliga böcker på bilden är gallrade inte en korrekt återgivning.

Biblioteken i Göteborg fungerar som kunskapscentrum där invånare kan söka information och bjuder också in till samtal om olika samhällsfrågor. Genom att erbjuda media samt arrangemang som täcker olika ämnen och perspektiv främjar biblioteken åsiktsfrihet och demokratiska värden. Biblioteken ska alltid vara neutrala i politiska, ideologiska och religiösa frågor. För att biblioteken ska kunna inta den roll som bibliotekslagen föreskriver är det centralt att ett bibliotek och de tjänstepersoner som arbetar där agerar opartiskt och sakligt. Invånarnas tillit till biblioteken som neutral och demokratisk arena är avgörande. Det är av stor vikt att biblioteken i sin kommunikation förvaltar det förtroendet genom att bejaka objektivitetsprincipen och vara sanningsenliga. Kulturnämnden bedömer att Instagrampubliceringen och publiciteten som följde kan ha påverkat tilliten till bibliotekens verksamhet negativt. [...]

Ytterligare insatser planeras för att öka medvetenheten om och stärka förankringen av rådande lagstiftning, styrande och stödjande dokument, då främst inom biblioteksverksamheten, både hos chefer och medarbetare. Kulturnämnden ser också behov av att det i organisationen förs kunskaps- och höjande samtal kring ansvaret i tjänstepersonsrollen. Kulturnämnden ser mycket allvarligt på händelsen, men vill dock understryka att den bedöms som en avvikande händelse i förhållande till ordinarie arbets- och förhållningsätt inom förvaltningen när det gäller publiceringar i sociala medier.

Till remissvaret bifogades relevanta styrdokument.

AA fick tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 23 maj 2024 anförde *JO Katarina Pålsson* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Enligt 2 § första stycket bibliotekslagen (2013:801) ska biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet verka för det demokratiska samhällets utveckling genom att bidra till kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning.

I förarbetena till bestämmelsen anges att grunden för det allmännas stöd till biblioteksväsendet finns i övertygelsen att demokratin fördjupas genom att välinformerade individer får bättre möjligheter till insyn, inflytande och deltagande i den demokratiska processen. I propositionen framhålls att uppgiften att bidra till fri åsiktsbildning understryker betydelsen av att biblioteken intar en neutral hållning i förhållande till den information som tillhandahålls. Vidare anges att bestämmelsen innebär att verksamheten ska präglas av öppenhet för olika perspektiv och stå fri från censur och andra hindrande åtgärder samt att yttrandefriheten är den grund som den fria åsiktsbildningen vilar på. (Se prop. 2012/13:147 s. 13.)

Biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet ska enligt 2 § andra stycket främja litteraturens ställning och intresset för bildning, upplysning, utbildning och forskning samt kulturell verksamhet i övrigt. Biblioteksverksamhet ska finnas tillgänglig för alla.

Varje kommun ska ha folkbibliotek. Folkbiblioteken ska vara tillgängliga för alla och anpassade till användarnas behov. Vidare ska folkbibliotekens utbud av medier och tjänster präglas av allsidighet och kvalitet. Detta framgår av 6 §.

JO har i tidigare beslut att bibliotekslagen inte medger något utrymme för ett folkbibliotek att i det urval som måste göras vid bokinköp beakta värderingar och åsikter som kommer till uttryck i en bok, så länge det inte är fråga om ett brottsligt yttrande (se JO 2017/18 s. 560, dnr 2654-2016).

Av 1 kap. 9 § regeringsformen framgår att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet.

JO har tidigare uttalat att den information som en myndighet tillhandahåller allmänheten – exempelvis på en webbplats – omfattas av regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet. Detsamma gäller information som myndigheter publicerar på sociala medier. Det innebär bl.a. att uppgifter som lämnas ska vara korrekta till såväl innehåll som form, att de ska baseras på hållfast underlag och att det ska vara sakligt motiverat för myndigheten att ge spridning åt uppgifterna. Kravet på opartiskhet innebär bl.a. att informationen ska vara allsidig och objektiv. I det avseendet ska det särskilt beaktas att bestämmelsen inte bara omfattar hur en sak rent faktiskt handläggs eller vilka verkliga skäl som ligger bakom ett handlande från myndigheten, utan även hur agerandet uppfattas är av betydelse. Redan risken för att andra kan uppfatta att saklighet och opartiskhet inte iakttas är tillräckligt för att agerandet kan anses strida mot

grundlagens krav. (Se JO 2010/11 s. 616, dnr 4935-2009, 2014/15 s. 137, dnr 5875-2012, och 2016/17 s. 367, dnr 300-2015, m.fl.)

Bedömning

Enligt min uppfattning är det självklart att en myndighets medverkan på sociala medier förutsätter att de inlägg som görs är relevanta för myndighetens verksamhet. Det följer av att det måste vara sakligt motiverat för myndigheten att ge spridning åt uppgifterna.

Det allmänna biblioteksväsendet har en särställning när det gäller främjandet av en fri åsiktsbildning. Bibliotekens uppdrag förutsätter ett neutralt förhållningssätt till åsikter som förs fram av författare. Detta gäller naturligtvis också när ett bibliotek närvarar på sociala medier.

I det aktuella inlägget på Instagram informerade Högsbo bibliotek om att utgallrade böcker kunde hämtas i ett skåp på biblioteket och att dess verksamhet är gratis. Texten i inlägget har en tydlig koppling till bibliotekets verksamhet och det framstår i och för sig som relevant att ett bibliotek informerar om gallring och bortskänkning av böcker samt påminner om att verksamheten där är gratis. Jag har alltså i och för sig inget att invända mot utformningen av själva texten i det aktuella publicerade inlägget.

Ovanför texten i det publicerade inlägget syntes emellertid ett fotografi av en bokhylla som innehöll fyra böcker av författaren BB och en skylt med texten ”Varsågod! Ta en begagnad bok! Läs den! Ge bort den!”. Texten och bilden i inlägget måste tillsammans förstås som att det vid tillfället endast var de böcker som syntes på bilden som var utgallrade och skänktes bort av biblioteket.

Av utredningen framgår det att bara två av dessa böcker gallrades och att det inte endast handlade om böcker av BB. Den information som texten och bilden tillsammans förmedlade var alltså inte korrekt. Vidare saknade inlägget information om varför gallringen skett. Vid det aktuella tillfället pågick en samhällsdebatt som bl.a. tog upp åsikter som författaren uttryckt i media. Mot den bakgrunden riskerade inlägget att uppfattas som att biblioteket gallrade böckerna på grund av att författaren hade uttryckt dessa åsikter. Jag ifrågasätter visserligen inte uppgiften att böckerna gallrades av andra skäl. Redan det intryck som inlägget ger innebär dock att publiceringen av inlägget inte uppfyllde regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet och att den var ägnad att skada allmänhetens förtroende för biblioteksverksamheten. Eftersom inlägget fick stor spridning kan det antas att sådan skada också uppkom.

Kulturnämnden i Göteborgs stad, som ansvarar för bibliotekets verksamhet, ska kritiseras för det inträffade.

I sitt remissvar har nämnden fört fram att intentionen med publiceringen var att kommunicera bibliotekets verksamhet samt att använda humor och en pågående samhällsdebatt för att nå ut med sitt budskap. Jag har förståelse för att bibliotek vill kommunicera på ett mer lättsamt sätt och med en humoristisk ton nå ut till exempelvis yngre personer. Samtidigt är de möjligheter som en myndighets deltagande på sociala medier ger, bl.a. att snabbt sprida information och nå ut till grupper som kan vara svåra att nå på andra sätt, alltid förenade

med ett ansvar för att informationen uppfyller regeringsformens krav på saktighet och opartiskhet.

När en myndighet använder ett socialt medium bör den därför noga överväga sin kommunikation och vilka risker den aktiviteten kan medföra i detta avseende. Det är viktigt att det finns en ordning för myndighetens deltagande på sociala medier som ger den goda förutsättningar att kontrollera hur inlägg kan komma att uppfattas och som minimerar risken för obetänksamma eller förhastade inlägg.

Nämnden har fört fram att det inträffade bedöms som en avvikande händelse i förhållande till det ordinarie arbets- och förhållningsättet inom förvaltningen och har gett in och redogjort för relevanta styrande och stödjande dokument, bl.a. Göteborgs Stads handbok i sociala medier och Kommunikationsplan för biblioteken i Göteborgs externa kommunikation. Några närmare anvisningar eller stöd som avser just bibliotekens deltagande på sociala medier tycks inte finnas i de bifogade dokumenten. Jag har inte anledning att betvivla att det inträffade är en avvikande händelse. Mot bakgrund av det inträffade kan det finnas anledning för nämnden att överväga om befintliga rutiner ger biblioteken tillräcklig vägledning i detta avseende.

Oavsett vad nämnden kommer fram till i den frågan ser jag positivt på att nämnden har planerat insatser för att öka medvetenheten om rådande lagstiftning samt styrande och stödjande dokument inom biblioteksverksamheten. Jag utgår från att dessa insatser har genomförts.

Avslutningsvis kan jag nämna att jag inte har några synpunkter på bibliotekets hantering av den gallring av böcker som genomförts i anslutning till den aktuella publiceringen.

Ärendet föredrogs av rättsakkunniga Rebecka Rynning. I beredningen deltog även byråchefen Sara Johannesson.

Uttalanden om skyldigheten för myndigheter och tjänstemän att biträda JO i en utredning

(Dnr 5614-2023)

I ärendet granskade JO om Polismyndigheten röjt sekretessbelagda uppgifter. JO gjorde också generella uttalanden om skyldigheten för myndigheter och tjänstemän att biträda JO i en utredning. I detta referat återges endast dessa uttalanden.

I ett beslut den 10 juni 2024 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Med anledning av bristerna i utredningen i detta ärende men också mot bakgrund av andra iakttagelser och erfarenheter som jag gjort i min tillsynsverksamhet ser jag skäl att utveckla vilken skyldighet som myndigheter och enskilda tjänstemän har i JO:s utredningar.

Redovisningen är inte uttömmande, och beroende på omständigheterna kan andra krav ställas på myndigheter och enskilda tjänstemän.

JO utövar tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra föreskrifter. För att JO ska kunna fullgöra sitt grundlagsfästa tillsyns-

uppdrag 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. (Se 13 kap. 6 § regeringsformen.) Bestämmelsen 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 (se bet. 2023/24:KU11 s. 18).

En ombudsman har enligt bestämmelsen också rätt att få tillgång till domstolars och förvaltningsmyndigheters protokoll och andra handlingar. Rätten är inte begränsad av sekretess, och den ger JO rätt att ta del av sådana handlingar som inte är allmänna. Det innebär exempelvis att även handlingar i ett ärende som inte har slutbehandlats av myndigheten ska lämnas ut på JO:s begäran.

En ombudsman ska vidta de utredningsåtgärder som han eller hon bedömer är nödvändiga för att pröva klagomål och andra ärenden. När en ombudsman enligt regeringsformens föreskrifter begär upplysningar och yttranden i andra ärenden än dem där han eller hon har beslutat att inleda en förundersökning, får ombudsmannen förelägga vite om högst 10 000 kronor. En ombudsman får även döma ut försuttet vite. (Se 33 och 36 §§ lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän [JO].)

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.

En offentliganställd person som inte följer JO:s begäran om att lämna upplysningar i ett tillsynsärende anses åsidosätta sin tjänsteplikt. Skyldigheten att yttra sig gäller inte när JO hämtar in uppgifter från någon under en förundersökning.

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.

Om myndigheten bedömer att ytterligare utredning inte kommer att leda till ökad klarhet, bör det av redovisningen till JO framgå vilka ansträngningar som gjorts. En myndighet kan alltså inte nöja sig med att utan närmare kommentarer redovisa exempelvis ofullständiga eller motstridiga utsagor eller förhållanden. Myndigheten ska i sitt yttrande även redovisa sin bedömning av det som har kommit fram och hur det förhåller sig till relevant rättslig reglering.

Ärendet föredrogs av rättsakkunniga Leo Nilsson Nannini. I beredningen deltog även byråchefen Nils Västberg.

Allvarlig kritik mot en landshövding för agerandet i tre anställningsärenden som orsakat att regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet inte respekterats

(Dnr 3002-2024)

Beslutet i korthet: JO har på eget initiativ granskat länsstyrelsens handläggning i tre anställningsärenden som rör en planeringschef, en organisationsutvecklare och en avdelningschef. Granskningen har tagit sin utgångspunkt i regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet samt förvaltningslagens bestämmelser om jäv.

JO konstaterar att landshövdingen har agerat på ett sådant sätt att kravet på saklighet inte efterlevts i något av ärendena. Dessutom var hon jävig i ärendet som gällde planeringschefen. Där brast förfarandet även i fråga om opartiskhet. Enligt JO vittnar detta om nonchalans och bristande respekt för grundläggande bestämmelser som syftar till att bevara allmänhetens förtroende för offentlig verksamhet. JO riktar allvarlig kritik mot landshövdingen för hennes agerande.

Vidare kritiserar JO länsstyrelsen som myndighet för att anställningen som planeringschef endast annonserades ut på myndighetens fysiska anslagstavla och under en alltför begränsad tid samt för att anställningen inte anmäldes till Arbetsförmedlingen.

JO gör också uttalanden om vikten av att tjänstemän agerar med integritet och påtalar risker för att grundlagens bestämmelser inte efterlevs även när det är myndighetens chef som inte följer regelverket.

JO:s initiativ

Under mars och april 2024 rapporterade bl.a. Aftonbladet och TV4 om tre rekryteringar vid Länsstyrelsen i Stockholms län.

I rapporteringen angavs att länsstyrelsens chef, landshövdingen AA, i maj 2023 anställt sin kompis till ett nytt toppjobb som planeringschef och att tjänsten inte annonserats ut. Endast en lapp skulle ha hängts upp i myndighetens reception. Det rapporterades även att landshövdingen i februari 2024 anställt en organisationskonsult som hon kände sedan tidigare utan att annonsera. Vidare skulle landshövdingen, i strid med HR-chefens avrådan, i mars samma år ha anställt sin favoritkandidat som avdelningschef trots att kandidaten inte uppfyllde kravet i annonsen på akademisk examen.

Jag har som ett initiativärende granskat omständigheterna kring anställningarna.

Inledningsvis begärde JO in länsstyrelsens rutiner samt handlingar och övrig dokumentation i anställningsärendena. Därefter uppmanades länsstyrelsen att yttra sig. Landshövdingen samt nuvarande och tidigare tjänstemän skulle lämna upplysningar och besvara vissa frågor.

Länsstyrelsens yttrande

Inledning och övergripande kommentar

Länsstyrelsen (vikarierande länsöverdirektören BB) yttrade sig den 19 juni 2024. Länsstyrelsen förde inledningsvis fram följande om det läge som myndigheten befunnit sig i.

Den nuvarande landshövdingen AA tillträdde den 1 mars 2023. I samband med att en myndighetschef tillträder är det inte ovanligt att inriktningen förtydligas och att organisationen ses över. Vid sitt tillträde meddelade AA att myndighetens fokusområden är tillväxt, hållbarhet och säkerhet, senare även ledarskap, samt att hennes uppdrag är att främja utveckling och tillväxt i länet. Landshövdingen bedömde att den befintliga organisationen inte mötte behovet av stöd och ledning som myndighetens och landshövdingens mer aktiva roll medförde. Även avdelningsstrukturen var uppe på agendan, inte minst utifrån ansvaret för beredskapsfrågor.

Planeringschefen

Länsstyrelsens redogörelse för handläggningen

Länsstyrelsen yttrade bl.a. följande.

När det gäller länsledningens stab/kansli diskuterade länsledningen under våren 2023 hur denna lämpligen skulle organiseras. Detta efter att behov identifierats av att det fanns en chef som höll ihop och hanterade länsledningens verksamhet. Länsledningens samlade bedömning var att rekrytera såväl en planeringschef med ansvar för staben/kansliet som en utvecklingschef.

Som en följd av detta fick den tidigare HR-direktören (CC) i uppdrag av Landshövdingen (AA) att ansvara för det operativa genomförandet av rekryteringen av befattningen planeringschef. Den processen inleddes genom att en kravprofil för befattningen i fråga togs fram och som därefter låg till grund för annons till utlyst anställning.

Annonsen om anställningen som planeringschef publicerades den 15 maj 2023 på Länsstyrelsens officiella fysiska anslagstavla. Anslaget satt uppe till och med den 31 maj 2023. Länsstyrelsen publicerade inte den utlysta tjänsten på annat sätt. För att upplysa sökande DD om den annonserade befattningen skickade tidigare HR-direktören annonsen till DD. Sista dag att anmäla intresse för anställningen i fråga var den 31 maj 2023.

Den 17 maj 2023 kom sökande DD in med sin intresseanmälan (CV), denna kompletterades den 25 maj 2023. Samma dag den 25 maj 2023 hade sökande DD även ett samtal med tidigare Länsöverdirektör.

Länsstyrelsen fick inte in några fler sökanden till den utlysta befattningen. Myndigheten tog inte in några referenser på sökande DD. [– – –]
Den 2 juni ... 2023 fattade Landshövdingen beslut om att anställa sökande DD som planeringschef.

Landshövdingen AA angav följande om sin personliga koppling till DD, sina överväganden om jäv och sina kontakter med DD inför ansökan.

Vi lärde känna varandra när vi var aktiva i Moderata Ungdomsförbundet i Stockholms Län under 1990-talet, men har inte tidigare arbetat ihop. Det stämmer att jag är gudmor till ett av hennes barn, däremot har vi inte umgåtts särskilt nära eller frekvent under senare år. Närstående är vi alltså inte.

Vad gäller DD rådgjorde jag med dåvarande HR-chefen om hur processen skulle skötas för att gå rätt till och bad därför även dåvarande länsöver-

direktören att intervjua kandidaten. Detta var jag särskilt mån om på grund av den privata bekantskapen, som jag också var öppen med. Risken att ifrågasättas är aldrig obefintlig när det finns personliga relationer, men jag bedömde att nyttan för myndigheten av hennes erfarenhet och kompetens övervägde. Mot den bakgrunden hade det förstås varit bättre att avstå helt från beslutsfattande om denna befattning. Min inblandning beror på att planeringschefen var en ny tjänst och länsledningen en ny form av stabsorganisation, samt på att organisatoriska förändringar normalt beslutas av länsförhövdingen.

För DD nämnde jag att jag övervägde inrättande av ett länsledningskansli och nämnda befattning, men jag bad dåvarande HR-chefen att informera henne om annonsen och ansökningsförfarandet när den processen inleddes och tog inte den kontakten själv.

Dåvarande länsöverdirektören EE lämnade följande upplysningar.

Kravprofilen togs fram av dåvarande HR-chef och LH [*landshövdingen, JO:s anm.*], jag var inte involverad i hur det hela skulle gå till. Det som då också var klart var att LH hade en person som hon ville ha på tjänsten. Jag kände inte den personen, jag visste att dom kände varandra men visste inte hur nära de stod varandra. Att det fanns en koppling till tidigare arbete i moderaterna var känt. LH sa också att dom inte jobbat tillsammans tidigare. Jag drog inte då slutsatsen att de var så nära vänner så att det, av den anledningen, skulle vara olämpligt att DD skulle få tjänsten. Därav kom jävsfrågan aldrig upp till diskussion.

Jag intervjuade inte DD men jag hade ett samtal med henne den 25 maj 2023... Sättet att annonsera på, dvs bara i receptionen, har vi i undantagsfall använt oss av tidigare dock inte för nya tjänster som denna och inte för chefstjänster.

Ansvarig HR-direktör CC uppgav bl.a. följande om vilka överväganden om annonsering som gjordes inför rekryteringen.

Den [*annonsen, JO:s anm.*] anslogs i Kristihimmelsfärdshelgen där vår bemanning var reducerad dels på enheten för HR dels på enheten för kommunikation och det var angeläget att få ut annonsen så beslutade jag att den bara skulle anslås på vår anslagstavla. Önskemålet i denna rekrytering var att ha en innehavare på plats efter semestern dvs. senast i mitten av augusti. Annonsering anslogs i tio arbetsdagar. [– – –] Reflektion – har man arbetat i politisk organisation länge, vilket jag har i tidigare anställning, så inser man att sannolikheten att det kommer en bedömning om att annan sökandes förtjänstfullhet och skicklighet ska överglänsa den önskade är obefintlig.

Länsstyrelsens bedömning

Förfarandet vid rekryteringen har brustit i såväl information om anställningen som vem som beslutat om anställningen. Myndighetens tillvägagångssätt vid rekryteringar har inte följts. Avsikten var dock inte att medvetet avvika från rutinerna. Länsstyrelsen har förståelse för att det kan ifrågasättas om kraven på saklighet och opartiskhet var uppfyllda.

Det avviker från rutinerna att publicera annonsen endast på länsstyrelsens officiella fysiska anslagstavla. Normalt publicerar myndigheten även på sin interna och externa webbplats samt anmäler den utlysta anställningen till Arbetsförmedlingen. Vid tidpunkten för rekryteringen hade länsstyrelsen uppfattningen att minimikraven för att informera om en anställning på lämpligt sätt

var publicering på myndighetens officiella fysiska anslagstavla. En sådan hantering skulle dock användas restriktivt och endast i undantagsfall.

Det var känt att landshövdingen och sökanden DD kände varandra och har en personlig relation. När en sådan situation råder borde AA, enligt myndighetens rutin, inte ha fattat beslutet om anställning som planeringschef. Det var även direkt olämpligt att lyfta beslutet till landshövdingen med hänsyn till att hennes opartiskhet kunde ifrågasättas. Frågan om jäv kom i skymundan och lyftes aldrig upp för avstämning.

Organisationsutvecklaren

Länsstyrelsens redogörelse för handläggningen

Länsstyrelsen yttrade bl.a. följande.

När det gällde behovet av en översyn av Länsstyrelsens organisation fördes under hösten 2023 diskussioner om behovet av utveckling av Länsstyrelsens ledningsgrupp och att externt stöd behövdes i det arbetet. Vid dessa diskussioner förde Landshövdingen fram FF som lämplig för den rollen...

Länsstyrelsen planerade initialt att upphandla detta uppdrag. I slutet av året framkom det dock att FF inte omfattades av det ramavtal avseende Managementtjänster ... som finns på avropa.se. Frågan om direktupphandling var även uppe men efter diskussioner kom myndigheten fram till att detta inte var tillämpligt förrän försök gjorts för att få in avropssvar [...] Till slut bestämdes att Länsstyrelsen skulle göra en rekrytering och myndigheten anställde FF för en kortare tidsbegränsad anställning [...]

När det gäller själva rekryteringsförfarandet ... gjorde Länsstyrelsen bedömningen ... att denna rekrytering kunde ske utan att någon information om den lediga befattningen lämnades. [...] Denna bedömning, att särskilda skäl ansågs föreligga för undantag och möjlighet att ställa frågan till en viss person, gjordes mot bakgrund av att rekryteringen avsåg en anställning med en specifik kompetens och erfarenhet där aktuell person uppfyllde ställda krav samt till att det endast rörde sig om fyra månader på deltid. Länsstyrelsen hade även bedömt att den efterfrågade kompetensen är så specifik att det inte heller fanns någon intern medarbetare som hade den kompetens och erfarenhet som efterfrågades. [...]

Landshövdingen kontaktade FF muntligen för att stämna av om han var intresserad av tjänsten. FF meddelade att han var intresserad och tillgänglig för anställning omgående. Länsstyrelsen beslutade att erbjuda FF anställningen. FF deltog därefter på ett möte med Länsstyrelsens ledningsgrupp den 31 januari 2024 samt inledde sitt arbete med att under i första hand februari månad 2024 intervju de som ingår i Länsstyrelsens ledningsgrupp.

Den 21 februari 2024 fattade tidigare Länsöverdirektör ett beslut om anställning samt skrev även under ett anställningsbevis/-avtal avseende tiden den 31 januari till och med den 30 maj 2024.

Landshövdingen AA uppgav att frågan om jäv inte var aktuell i ärendet och förde fram följande om sin initiala kontakt med FF samt sin personliga koppling till FF.

Jag talade med honom om utvecklingsbehoven i länsstyrelsens ledningsgrupp och förstod att han både förstod behoven och hade möjlighet och intresse att hjälpa oss. Därefter berättade jag detta för LÖD [länsöverdirektören, JO:s anm.], planeringschef och HR-chef och frågade om vi hade möjlighet att anlita honom. Här vill jag understryka att jag visserligen hade en person i åtanke, men samtidigt ville dels förankra det med närmast berörda medarbetare, dels vinnlägga mig om att följa tillämpliga regelverk. Om det

inte hade varit möjligt hade jag inte velat vare sig anlita eller anställa honom, därav formuleringen ”om möjligt” även i mail om detta.

Jag hade honom som lärare på Handelshögskolan i Stockholm, i fördjupningskursen i organisation där jag var student under 1990-talet. En tid efter studierna hjälpte jag FF med textproduktion till hans bok ”från prat till resultat”, som publicerades 2003. Därefter har vi inte arbetat ihop, jag har känt till hans kompetens men någon privat relation har vi aldrig haft.

Dåvarande länsöverdirektören EE upplyste följande.

Det blev på vägen mer och mer klart att det var FF som LH [*landshövdingen, JO:s anm.*] ville ha på detta uppdrag. Någon gång i januari - februari blev det en dialog mellan DD, HR-chef och chefsjurist om hur han skulle kontrakteras. Den dialogen landade i att det inte skulle skrivas ett avstegsbeslut för att anlita FF som konsult utan istället i en visstidsanställning.

Jag var inte i kontakt med FF under rekryteringsprocessen. Den 21 februari skrev jag, på uppdrag, under beslut om anställning och anställningsavtal. Den 30 januari deltog FF för första gången på ledningsgruppsmöte för en uppstart av utvecklingsinsatsen.

Chefsjuristen GG uppgav i sina upplysningar att det inte var självklart att inte annonsera om anställningen. Eftersom hanteringen var ett klart undantag från hur länsstyrelsen brukar informera om en anställning var det viktigt att skälen angavs i en tjänsteanteckning.

Utvecklingschefen HH yttrade följande.

Oklarheterna kring vad konsulten har haft för uppdrag kvarstår och något skriftligt material avseende uppdragsbeskrivning eller liknande har inte förekommit eller i alla fall inte spridits till ledningsgruppen. Likaså är det oklart vad konsulten har levererat till myndigheten.

Länsstyrelsens bedömning

Länsstyrelsen uppfattar att det inte finns något lagligt hinder att rekrytera en person, i stället för att upphandla en konsult. Förutom kunskap och erfarenhet var myndighetens förtroende för personen som skulle anlitas viktigt. I en situation där personliga faktorer kan vara avgörande passar en rekrytering ofta bättre än en upphandling. Det bedömdes att särskilda skäl talade emot att lysa ut anställningen och att undantaget i anställningsförordningen kunde tillämpas.

Frågan om jäv var aldrig aktuell eftersom det inte var landshövdingen som fattade beslutet om anställning. Länsstyrelsen kände till att landshövdingen och FF var bekanta med varandra sedan tidigare. Det har rört sig om en arbetsrelaterad relation. Det finns inget hinder mot att nämna att någon till sin profession skulle vara lämplig för en viss anställning.

FF fick först den 21 februari skriftlig information om alla villkor som är av betydelse för anställningen. Det är en brist att han inte fick det senast sju dagar efter anställningen påbörjades, i enlighet med 6 c § lagen om anställningsskydd.

Chefen för avdelningen för beredskapsfrågor

Länsstyrelsens redogörelse för handläggningen

Länsstyrelsen yttrade bl.a. följande.

Under hösten 2023 var frågan om länsstyrelsens avdelningsstruktur uppe till diskussion inom Länsstyrelsens ledningsgrupp. Detta gällde främst avseende ansvaret för beredskapsfrågor och om myndigheten var organiserad på ett effektivt sätt med hänsyn tagen till omvärldsläget.

Landshövdingen fattade den 22 december 2023 beslut om inrättandet av en ny avdelning benämnd Avdelningen för beredskapsfrågor. I november 2023 hade arbetet med att rekrytera en ny avdelningschef påbörjats inför att den nya avdelningen trädde i kraft den 1 januari 2024. En kravprofil och annons togs fram och samverkades med facket.

Anställningen annonserades både internt och externt samt anmäldes till Arbetsförmedlingen. Av drygt 70 sökande kallades fyra kandidater, som bäst bedömdes uppfylla kravprofilen, till en första intervjuomgång.

Efter genomförda intervjuer rankade tidigare Länsöverdirektör och nuvarande HR-chef vilka de bedömde som de två mest förtjänstfulla och skickliga där en av kandidaterna förordades. Efter uppmaning av Landshövdingen kallade myndigheten också sökande JJ till en första intervju [...] Därefter rankade tidigare Länsöverdirektör och nuvarande HR-chef på nytt ... kandidaterna och bedömde att de tidigare två högst rankade kandidaterna kvarstod som de mest förtjänstfulla och skickliga utifrån ansökningshandlingar och en första intervjuomgång.

Länsstyrelsen kallade ovan nämnda två sökande men även sökande JJ till en andra intervjuomgång som genomfördes av Landshövdingen. [...] Landshövdingen beslutade att erbjuda sökande JJ anställningen.

Landshövdingen AA uppgav i huvudsak följande om sina överväganden om kravet på akademisk examen i annonsen vid beslutet om anställning.

JJ [*var, JO:s anm.*] absolut starkast i de viktiga lednings- och samverkansrelaterade kraven. Dessa har inte lika absoluta mått som kravet på examen, men är viktigare för att lyckas med uppgiften. När slutintervjuerna gjordes hade årsskiftet, då beredskapsavdelningen hade inrättats i organisationen, redan passerat, varför jag inte bedömde det som rimligt att börja om med processen. Därför var det min samlade bedömning som myndighetschef i detta läge, särskilt mot bakgrund av hans erfarenhet av ledarskap och samverkan med andra aktörer, att JJ var den bäst lämpade kandidaten för uppdraget.

Dåvarande länsöverdirektören EE uppgav att de fyra sökande som kallades till en första intervju levde upp till samtliga krav i annonsen. Med utgångspunkt i ett möte som landshövdingen, EE och HR-chefen hade efter de första intervjuerna beskrev EE förfarandet enligt följande.

Det framgick vid mötet både muntligt och skriftligt att det fanns två kandidater som vi [*länsöverdirektören och HR-chefen, JO:s anm.*] rankade högst för att få tjänsten. [...] LH [*Landshövdingen, JO:s anm.*] ville dock att JJ också skulle intervjuas på samma sätt som de andra kandidater vi intervjuat. HR-chefen och jag var väldigt tydliga med att vi inte tyckte det var lämpligt. Detta av flera skäl: dels var inte ska-kraven uppfyllda, dels fanns det fler som uppfyllde ska-kraven bland de sökande men som fallit bort av andra skäl, dels att det kunde finnas fler sökande som inte uppfyllde ska-kraven och därmed inte kommit med i det ursprungliga urvalet just för att

de inte uppfyllde ska-kraven och dels för att det kan finnas personer som avstått från att söka just för att de inte uppfyllde ska kraven. [...]

LH insisterade dock på att även JJ skulle intervjuas och i det läget valde vi att även intervjua ytterligare en intern sökande som inte heller uppfyllde ska-kraven. Dessa två intervjuer genomfördes på samma sätt som de första fyra. Efter dessa intervjuer hade HR-chefen och jag samma uppfattning som tidigare. LH valde då att intervjua tre personer, dvs de två vi föreslog och JJ. Jag var tydlig i mail till LH inför intervjuerna och skrev i mail ”Utifrån kravprofilen är jag och ... [HR chefen, JO:s anm.] överens om att den tredje kandidaten inte är aktuell (och jag tycker egentligen inte att du bör träffa på riktigt som en slutintervju) utan i så fall för ett allmänt samtal om utveckling inom Lst.” Vi nämnde också i möten med LH att den möjlighet hon har är att avbryta rekryteringen och ta fram en kravprofil som motsvarar LH:s nu ställda krav, dvs andra än de som ställdes från början.

LH valde att intervjua alla tre. Inför intervjuerna skrev HR-chefen till LH, med kopia till mig, det regelverk vi har att förhålla oss till. LH svarade på det att hon är bekant med regelverk och förutsättningar. Efter intervjuerna återkopplade LH till mig att hon bestämt sig för JJ. Jag sa att det inte var ett klokt beslut. LH återkopplade själv till JJ att det var han som skulle få jobbet.

Länsstyrelsens bedömning

Normalt gör inte länsstyrelsen undantag från ställda krav i annonsen om anställning. De som söker ska kunna lita på att de efterfrågade kraven måste vara uppfyllda för att få anställningen.

Länsstyrelsen har förståelse för att det kan ifrågasättas om reglerna i 1 kap. 9 § och 12 kap. 5 § regeringsformen har tillämpats korrekt utifrån saklighet och opartiskhet. För att inte förtroendet för anställningar som genomförs på länsstyrelsen ska skadas och för att endast sakliga grunder ska gälla kommer myndigheten att än tydligare i sina rutiner se till att den fastställda kravprofilen följs och tillämpas på ett korrekt sätt.

I ett beslut den 26 september 2024 anförde *JO Per Lennerbrant* följande.

Rättsliga utgångspunkter

Saklighet och opartiskhet

Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttäcka saklighet och opartiskhet (den s.k. objektivitetsprincipen). (Se 1 kap. 9 § regeringsformen.) Principen kommer också till uttryck i 5 § andra stycket förvaltningslagen.

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 myndighetens agerande uppfattas är av betydelse. (Se Bull och Sterzel, Regeringsformen - en kommentar [2023 version 5, JUNO], s. 57).

Jäv

Reglerna om jäv är ett uttryck för den ovan beskrivna objektivitetsprincipen. Bestämmelserna utgör ett betydelsefullt inslag i det preventiva rättsskyddet och är viktiga för allmänhetens förtroende för myndigheterna (se Lundmark m.fl.,

Förvaltningslagen, En kommentar [2024 version 1C, JUNO], 16 §, under rubriken Allmänt).

Den som för en myndighets räkning tar del i handläggningen på ett sätt som kan påverka myndighetens beslut i ärendet är jävig bl.a. om någon närstående är part i ärendet eller annars kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning (s.k. närståendejäv), eller om det finns någon annan särskild omständighet som gör att hans eller hennes opartiskhet i ärendet kan ifrågasättas (s.k. delikatessjäv). Om det är uppenbart att frågan om opartiskhet saknar betydelse, ska myndigheten bortse från jäv. (Se 16 § första stycket 1 och 4 samt andra stycket förvaltningslagen.)

Med närstående avses framför allt familje- och släktskapsförhållanden, men regleringen är avsedd att kunna omfatta även andra samlevnadsformer. Bestämmelsen om delikatessjäv (den s.k. generalklausulen) tar sikte på sådana situationer som inte direkt omfattas av någon av de andra jävsgrunderna, men där handläggarens eller beslutsfattarens opartiskhet ändå med fog kan ifrågasättas. Det kan handla om situationer där det finns en vänskapsrelation, ovänskap eller ett ekonomiskt beroende. (Se prop. 2016/17:180 s. 95 och 302.)

Den som är jävig får inte ta del i handläggningen av ärendet och inte heller närvara när ärendet avgörs. Han eller hon får dock utföra sådana uppgifter som inte någon annan kan utföra utan att handläggningen försenas avsevärt. (Se 17 § förvaltningslagen.) Bestämmelsen innebär ett förbud för den som är jävig att på något sätt befatta sig med ärendet (se Lundmark m.fl., 17 §, under rubriken Första meningen).

Den som känner till en omständighet som kan antas göra honom eller henne jävig ska omedelbart anmäla detta till myndigheten. En myndighet ska pröva en jävsfråga så snart som möjligt. Den som jävet gäller får ta del i prövningen av jävsfrågan endast om det krävs för att myndigheten ska vara beslutsför och någon ersättare inte kan kallas in utan att prövningen försenas avsevärt. (Se 18 § förvaltningslagen.)

Statlig anställning

Vid beslut om statliga anställningar ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet (se 12 kap. 5 § andra stycket regeringsformen, samt 1 och 4 §§ lagen om offentlig anställning). I förarbetena till grundlagsbestämmelsen uttalas att kravet på saklighet vid tjänstetillsättningar är så viktigt att det bör få en speciell plats i regeringsformen (se prop. 1973:90 s. 406).

Ändamålet med reglerna är inte enbart, eller ens primärt, att skydda arbetstagarintresset utan främst att tillgodose samhällets och de enskilda medborgarnas intresse av att statliga anställningar tillsätts efter objektiva grunder (se prop. 1985/86:116 s. 4 med hänvisningar).

En myndighet som avser att anställa en arbetstagar ska på något lämpligt sätt informera om detta så att de som är intresserade av anställningen kan anmäla det till myndigheten inom en viss tid. Någon information behöver inte lämnas, om särskilda skäl talar mot det. (Se 6 § första och tredje styckena anställningsförordningen.)

När det gäller särskilda skäl mot att informera om en anställning har Arbetsgivarverket angett att sådana skäl är bl.a. då en arbetstagare omplaceras till en ledig anställning enligt 7 § andra stycket lagen om anställningsskydd, då arbetsgivaren vill anställa någon som har företrädesrätt till återanställning eller då en myndighet vill anställa en uppsagd arbetstagare som omfattas av Avtal om omställning och därmed ingår i Trygghetsstiftelsens rekryteringsservice. Vad som utgör särskilda skäl är inte något som parterna förfogar över utan en bedömning ska göras av omständigheterna i förhållande till regelverket. (Se Arbetsgivarverkets vägledning för statliga arbetsgivare Anställning i staten, senast reviderad den 6 maj 2024, s. 60.) Ytterligare undantag från skyldigheten att informera kan följa av annan författning (se 2 § anställningsförordningen).

När en myndighet kungör en anställning ledig till ansökan eller vidtar någon annan åtgärd för att utanför myndigheten söka personal till en ledig anställning, ska den samtidigt anmäla detta till den offentliga arbetsförmedlingen. Någon platsanmälan behöver dock inte göras om myndigheten avser att anställa någon som är uppsagd från en statligt reglerad anställning eller har nedsatt arbetsförmåga. Arbetsförmedlingen får medge undantag från anmälningsskyldigheten om det finns särskilda skäl. (Se 2 och 5 §§ förordningen om statliga platsanmälningar.)

JO:s bedömning

Utgångspunkter

Min granskning avser handläggningen vid länsstyrelsen i de aktuella anställningsärendena. Jag har inte bedömt kvalifikationerna hos de personer som anställdes.

Av utredningen framgår inledningsvis att AA tillträdde som landshövding i mars 2023 och relativt omgående påbörjade ett förändringsarbete. Det har förts fram att hon bedömde att den befintliga organisationen inte mötte hennes behov när det gällde bl.a. stöd och ledning. Även avdelningsstrukturen var uppe för diskussion.

Jag har förstått att landshövdingen ville genomföra nödvändiga förändringar så snabbt som möjligt. Det finns inget att invända mot det från min sida i och för sig, men självklart ska alla åtgärder som vidtas av en myndighet och dess ledning vara förenliga med relevanta regelverk.

Planeringschefen

Vad som kommit fram av utredningen

Utredningen visar att landshövdingen AA och DD lärde känna varandra i Moderata ungdomsförbundet under 1990-talet och att de tidigare har umgått privat. De senaste åren har de inte umgått särskilt nära eller frekvent. Landshövdingen är gudmor till ett av DD:s barn men landshövdingen anser inte att de är närstående. Det var enligt länsstyrelsen känt inom ledningen på myndigheten att de två kände varandra.

Av de upplysningar som tjänstemän lämnat i JO:s utredning framgår att landshövdingen kort efter sitt tillträde ställde krav på att ha en person nära sig, framför allt för att planera externa åtaganden, och att DD var den som lands-

hövdingen ville ha. Det har förts fram att det bara skulle lösas att DD fick den rollen och att det framstod som lönlöst att ha en annan uppfattning.

Det framgår vidare av utredningen att länsstyrelsen informerade om den lediga anställningen som planeringschef endast genom ett anslag på myndighetens fysiska anslagstavla, i form av en pappersannons i A4-format. HR-direktören har uppgett att det var hon som beslutade att annonsen skulle anslås endast på det sättet. Ansökningstiden löpte under tio arbetsdagar.

DD träffade länsöverdirektören för ett samtal men några referenser togs inte. Några ansökningar från andra personer kom inte in och landshövdingen fattade anställningsbeslutet redan två dagar efter ansökningstidens utgång.

Med anledning av det som kommit fram behandlar jag inledningsvis frågan om det på grund av jäv fanns något hinder för landshövdingen att ta del i handläggningen av anställningsärendet.

Landshövdingen var jävig

Landshövdingen och DD är inte släkt och det är min uppfattning att de inte är närstående i den mening som avses i förvaltningslagens bestämmelse om närståendejäv.

Att vara gudmor till någons barn är dock något som typiskt sett skapar särskilda band mellan berörda personer. Även om landshövdingen och DD inte upprätthållit någon närmare vänskapsrelation under senare år är det förhållandet att landshövdingen är gudmor till ett av DD:s barn en omständighet som medfört att landshövdingens opartiskhet med fog kunnat ifrågasättas. Det är inte uppenbart att frågan om opartiskhet saknade betydelse.

Landshövdingen var därför jävig i anställningsärendet enligt bestämmelsen om delikatessjäv.

Den som är jävig får inte ta del i handläggningen. Det räcker då inte att endast avstå från att fatta formella beslut, utan personen i fråga får inte på något sätt befatta sig med ärendet.

Landshövdingen skulle därför ha avstått från att delta i eller påverka anställningsförfarandet. Så skedde dock inte och jag kan konstatera att landshövdingen i stället hade ett bestämmande inflytande över rekryteringen och dessutom fattade det formella anställningsbeslutet. Det är anmärkningsvärt att landshövdingen inte tillräckligt uppmärksammade jävsfrågan och såg till att den hanterades på ett korrekt sätt.

Länsstyrelsen har fört fram att myndighetens egna rutiner inte följts och att det var direkt olämpligt att landshövdingen fattade anställningsbeslutet. Utredningen ger inget säkert svar på vilken närmare information som de högre tjänstemännen inom länsstyrelsen hade om vilka kopplingar som fanns mellan landshövdingen och DD vid tidpunkten för anställningen. Jag har därför inte möjlighet att göra några uttalanden om huruvida tjänstemännen hade anledning att agera i jävsfrågan. Jag ställer mig dock frågande till att frågan om jäv kom i skymundan, som länsstyrelsen har beskrivit det.

Länsstyrelsen informerade inte om den lediga anställningen på ett lämpligt sätt

JO har flera gånger uttalat att det normalt inte är tillräckligt att information om en ledig anställning lämnas endast på myndighetens fysiska anslagstavla. I normalfallet får anställningsförordningen anses kräva att informationen också publiceras på myndighetens interna och externa webbplats. (Se bl.a. JO 2018/19 s. 690, dnr 7470-2016, och JO 2023 s. 502, dnr 2572-2022, se också Anställning i staten s. 61.) I det sistnämnda beslutet uttalar JO vidare följande.

Många gånger är det inte tillräckligt att informationen publiceras på en myndighets webbplats ... Detta gäller särskilt då det är fråga om chefsanställningar där ytterligare kanaler i regel måste nyttjas för att ge bästa möjliga resultat vid rekryteringen. Det viktiga är att de kanaler som är brukliga för den tjänst det är fråga om nyttjas så att de som skulle kunna vara intresserade av en viss tjänst får en rimlig möjlighet att få reda på att den ska tillsättas. Detta är också ägnat att bidra till saklighet och opartiskhet i anställningsprocessen, vilket är avgörande för att skapa förtroende för den och i förlängningen förtroende för den anställande myndigheten.

Jag ansluter mig till dessa tidigare JO-uttalanden. Anställningen som planeringschef var en ny, central funktion inom länsstyrelsen och dessutom en chefsbefattning. Det framgår av upplysningarna till JO att det används sättet att annonsera inte använts tidigare för en nyinrättad befattning eller en chefsanställning.

Även om länsstyrelsen vid tidpunkten för annonseringen ansåg att minimikraven för att informera om en anställning var uppfyllda, torde det ha varit närmast uppenbart att högre krav ställdes i detta fall. Min uppfattning är att länsstyrelsen inte informerade om anställningen som planeringschef på ett lämpligt sätt. Förfarandet var i strid med 6 § anställningsförordningen.

Jag noterar även att ansökningstiden var avsevärt kortare än de tre veckor som enligt JO bör vara ett riktmärke för ansökningstiden (se bl.a. JO 2023 s. 502, se också Anställning i staten s. 62). Enligt vad jag kan se anmäldes anställningen inte heller till Arbetsförmedlingen, vilket borde ha skett enligt förordningen om statliga platsanmälningar.

Anställningsförfarandet har brustit i saklighet och opartiskhet

Jag kan inte förstå saken på något annat sätt än att skälet till att informationen om anställningen lämnades på det sätt som skedde och inte anmäldes till Arbetsförmedlingen samt att ansökningstiden var så kort var att landshövdingen redan från början bestämt att DD skulle anställas.

De syften som ligger till grund för regleringen om att statliga anställningar ska tillsättas endast på sakliga grunder kan inte anses tillgodosedda i detta fall. Anställningsförfarandet har varit i strid med regeringsformens krav på saklighet. Eftersom landshövdingen var jävig var förfarandet också i strid med kravet på opartiskhet.

Organisationsutvecklaren

Vad som kommit fram av utredningen

I september 2023 skrev landshövdingen i ett mejl till dåvarande länsöverdirektören, planeringschefen och HR-chefen att hon hade haft ett samtal med FF och

att hon önskade anlita honom för att utveckla ledningsgruppen och göra en översyn av organisationen. Hon berättade i mejlet att FF varit hennes lärare på Handelshögskolan i Stockholm och att hon i början av 2000-talet hjälpt honom med att skriva en bok samt att de hållit kontakt genom åren.

Under hösten bedrevs förberedelser på länsstyrelsen för det planerade utvecklingsarbetet. Det visade sig dock att FF inte omfattades av det relevanta ramavtalet och en direktupphandling ansågs inte möjlig. I november rekommenderade tjänstemän att göra avrop från ramavtalet, eftersom det inte var förenligt med regelverket att i förväg utse någon specifik konsult. Diskussionerna om hur FF skulle anlitas fortgick på myndigheten i slutet av januari och början av februari.

Slutsatsen blev att FF skulle ges en visstidsanställning. HR-chefen förde dock fram att förfarandet avvek från ett normalt anställningsärende och att omständigheterna skulle dokumenteras i en tjänsteanteckning. Bedömningen gjordes också att särskilda skäl talade mot att informera om anställningen. Chefsjuristen ansåg att även detta behövde dokumenteras i en tjänsteanteckning, eftersom bedömningen inte var självklar och hanteringen var ett klart avsteg från de normala rutinerna.

FF anställdes som organisationsutvecklare med en tidsbegränsad anställning om fyra månader och på deltid. FF inledde sitt arbete i slutet av januari 2024. Anställningsbeslutet fattades dock först den 21 februari 2024, och den ovan angivna tjänsteanteckningen upprättades samma dag. Den tidigare länsöverdirektören har uppgett att hon skrev under anställningsbeslutet ”på uppdrag”.

Landshövdingen var inte jävig

Omständigheterna är sådana att jag även när det gäller denna anställning har anledning att komma in på frågan om jäv. Länsstyrelsen har i sitt yttrande fört fram att jävsfrågan aldrig var aktuell eftersom landshövdingen inte fattade beslutet om anställningen.

Det föranleder mig att återigen peka på att jäv förhindrar inte bara formellt beslutsfattande. För att säkerställa att hela förfarandet hos myndigheten präglas av saklighet och opartiskhet är den jävige förhindrad att över huvud taget ta någon befattning med ärendet.

När det gäller delikatessjäv ska bedömningen av omständigheterna göras objektivt. Det spelar således ingen roll att den berörde exempelvis ”inte känner sig jävig” eller är säker på att han eller hon kan göra en objektiv och opartisk bedömning.

Det kan vara svårt för den berörde att själv göra en bedömning av frågan om huruvida opartiskheten kan ifrågasättas. Regelverket är därför utformat på det sättet att han eller hon omedelbart ska anmäla saken till myndigheten redan om det kan antas att det finns en omständighet som kan medföra jäv (se SOU 2010:29 s. 349). På så sätt skapas förutsättningar för att jävsfrågan ges en objektiv prövning. När myndigheten gör en sådan bedömning är utgångspunkten att kravet på opartiskhet ska vara uppfyllt med viss marginal.

Landshövdingen och FF får anses ha haft ett nära samarbete när hon hjälpte honom med hans bok i början av 2000-talet. Hon har vidare uppgett att de har

hållit kontakten genom åren. FF har i sina upplysningar fört fram att de setts i centrala Stockholm ett par gånger och haft arbetsrelaterade samtal, men att de inte har umgåtts privat.

Det som kommit fram i utredningen hos JO leder mig inte till slutsatsen att landshövdingen var jävig i förhållande till FF i anställningsärendet. Det är vidare tveksamt om omständigheterna var sådana att hon hade en skyldighet enligt 18 § förvaltningslagen att uppmärksamma myndigheten på frågan om eventuellt jäv.

Jag återkommer i mina avslutande synpunkter till värdet av att redovisa personliga kopplingar på ett tydligt sätt, även om det inte finns någon formell skyldighet till det.

Länsstyrelsen borde ha informerat om anställningen

I likhet med vad länsstyrelsen angett i sitt yttrande ser jag som utgångspunkt inget hinder mot att anställa en person i stället för att upphandla en konsult. Oavsett vilket förfarande som väljs måste givetvis relevanta regelverk följas.

Av utredningen framgår att länsstyrelsen inte annonserade eller på något annat sätt informerade om anställningen som organisationsutvecklare. Tjänstemän gjorde bedömningen att det fanns särskilda skäl mot att informera på grund av att anställningen förutsatte en specifik kompetens och erfarenhet där den aktuella personen uppfyllde de ställda kraven och eftersom det rörde sig om en visstidsanställning på endast fyra månader på deltid. Övervägandena dokumenterades. Utredningen visar dock att bedömningen inom myndigheten inte ansågs självklar och att den utgjorde ett klart avsteg från en normal hantering.

Anställningsförordningen ger ingen närmare vägledning om vad som utgör särskilda skäl att inte informera. Det kan dock konstateras att det handlar om en undantagssituation. Något liknande en sådan omplacering eller företrädesrätt vid återanställning som Arbetsgivarverket lyfter fram som exempel har det inte varit fråga om här (se Anställning i staten s. 60).

Uppdraget för organisationsutvecklaren var komplext och hade stor betydelse för länsstyrelsens funktionssätt. Anställningens art och karaktär medför enligt min mening att utrymmet för att inte annonsera var mycket begränsat. Lönen var dessutom relativt hög. Länsstyrelsen har inte fört fram att det fanns några negativa sakliga konsekvenser förenade med att informera om anställningen.

Vid en samlad bedömning framstår det som klart tveksamt om det fanns något rättsligt utrymme att inte informera om anställningen. Även om jag för egen del därför anser att information borde ha lämnats medför den bedömningsmarginal som myndigheten har haft att jag inte för fram någon kritik mot länsstyrelsen i den här delen.

Anställningsförfarandet har brustit i saklighet

I länsstyrelsens ärende finns endast två handlingar registrerade: ett beslut om anställning och en tjänsteanteckning. Någon ansökan från FF finns inte. Det har inte förts fram att det hölls någon intervju med FF eller att referenser begärdes in. Några andra kandidater till anställningen har inte funnits.

I avsaknad av t.ex. en kravprofil och ansökningshandlingar är det för en utomstående svårt att i efterhand förstå på vilka sakliga grunder som FF:s kompetens bedömdes vara så specifik att han var den ende som kunde uppfylla kraven för anställningen.

Av länsstyrelsens yttrande framgår att skälet till varför det blev aktuellt med en anställning var att upphandlingsreglerna bedömdes hindra att FF anlätades som konsult. Det framgår också av utredningen att FF påbörjade sitt arbete flera veckor innan det formella anställningsbeslutet fattades. Även om landshövdingens namn inte finns i några beslutshandlingar visar utredningen att hon hade ett bestämmande inflytande i saken. Jag utgår från att det var på hennes uppdrag som den tidigare länsöverdirektören skrev under anställningsavtalet.

Den samlade bilden visar att landshövdingen redan från början bestämt att FF skulle anlitas för uppdraget som organisationsutvecklare och att tjänstemännen vid länsstyrelsen fick i uppdrag att ordna det. Anställningsärendet framstår som en ren formsak som användes för att komma runt de begränsningar som bedömdes följa av regelverket om offentliga upphandlingar.

Inte heller i detta fall har syftena bakom regleringen om statliga anställningar tillgodosetts. Förfarandet i anställningsärendet har inte levt upp till regeringsformens krav på saklighet.

Chefen för avdelningen för beredskapsfrågor

Vad som kommit fram av utredningen

Det är klarlagt att den person som landshövdingen AA valde att anställa som avdelningschef (JJ) saknade en akademisk examen, vilket enligt annonsen krävdes för att komma i fråga för anställningen. Det är också klarlagt att den tidigare länsöverdirektören och HR-chefen avrådde landshövdingen från att anställa JJ med hänvisning till att han inte uppfyllde samtliga krav i annonsen. Invändningarna fördes fram både muntligt och per mejl till landshövdingen och var tydliga i fråga om att agerandet riskerade att stå i strid med gällande rätt. Landshövdingen svarade i mejl att hon var bekant med regelverket och förutsättningarna men bad ändå medarbetarna att hjälpa henne att se till att JJ anställdes.

Landshövdingen har motiverat avsteget från kravet på examen med att JJ var starkast i fråga om ledning och samverkan, som enligt henne var viktigare för att lyckas med uppgiften, även om de inte är lika absoluta mått som kravet på examen. Hon har också fört fram att när slutintervjuerna gjordes hade beredskapsavdelningen redan inrättats i organisationen och hon bedömde att det inte var rimligt att börja om med processen.

Anställningsbeslutet var inte förenligt med kravet på saklighet

I denna del handlar granskningen framför allt om att landshövdingen AA ignorerat att det i annonsen för den aktuella anställningen fanns ett krav om akademisk examen.

Av grundlagen framgår att avseende får fästas endast vid sakliga grunder när beslut om statliga anställningar fattas (se 12 kap. 5 § regeringsformen).

Innehållet i annonsen och en bakomliggande kravprofil är styrande för myndighetens urval av sökande.

När en myndighet ska värdera en sökandes meriter måste de krav som är förknippade med anställningen få bestämma vilka skicklighetsfaktorer som ska beaktas och hur tungt dessa ska väga (se prop. 1985/86:116 s. 7). Om en myndighet frångått ett krav i annonsen kan det innebära att förutsättningarna för en anställning saknats. Till exempel har Statens överklagandenämnd upphävt ett anställningsbeslut på grund av att den person som anställts inte uppfyllde ett entydigt krav i myndighetens annons (se nämndens beslut den 22 april 2024, dnr 3.1 SON 23 2024).

Jag kan konstatera att landshövdingen genom anställningsbeslutet valde att frångå kravet i annonsen på akademisk examen. Detta skedde trots att hennes medarbetare uttryckligen avrådde från det. Av utredningen framgår att det fanns andra sökanden som uppfyllde kraven och som bedömdes lämpliga för anställningen.

Min slutsats är densamma som medarbetarnas, nämligen att det inte var rättsligt möjligt att frångå kravet på akademisk examen med hänvisning till att en kandidat hade andra förmågor som ansågs värdefulla för anställningen. Det saknar betydelse i sammanhanget att det var bråttom att få en avdelningschef på plats.

Anställningsbeslutet var inte förenligt med bestämmelsen i 12 kap. 5 § regeringsformen. Anställningsförfarandet sett som en helhet har därmed även i detta fall varit i strid med regeringsformens krav på saklighet.

JO:s kritik och avslutande synpunkter

Landshövdingens agerande har orsakat att regeringsformens krav på saklighet inte mötts i något av de granskade anställningsärendena. Hon har dessutom fattat beslut i ett av ärendena trots att hon var jävig. I det fallet har även kravet på opartiskhet åsidosatts. Landshövdingens handlande vittnar om nonchalans och bristande respekt för grundläggande bestämmelser som syftar till att bevara allmänhetens förtroende för offentlig verksamhet.

Landshövdingen AA förtjänar sammantaget allvarlig kritik för sitt agerande.

Länsstyrelsen som myndighet ska kritiseras för att anställningen som planeringschef endast annonserades på myndighetens fysiska anslagstavla och under en alltför kort tid samt för att anställningen inte anmäldes till Arbetsförmedlingen.

Jag ser inte anledning att uttala någon kritik när det gäller övriga tjänstemän som deltagit i anställningsärendena. Det finns dock skäl att lyfta fram att det i tjänstemannarollen ligger ett krav på att agera med integritet och påtala när ett förfarande riskerar att kunna ifrågasättas. Detta gäller även i svåra situationer, såsom när det är myndighetens chef som inte följer regelverket, och då särskilt för tjänstemän i ledande befattning. Ett exempel i granskningen på ett bra agerande är tjänstemännens avrådan inför anställningsbeslutet av chefen för avdelningen för beredskapsfrågor.

Min uppfattning är inte att tidigare professionella eller privata relationer regelmässigt kan sägas medföra jäv. En bedömning av omständigheterna i det

2024/25:JO1 ÖVRIGT

enskilda fallet måste självfallet göras. Risker för jäv måste dock alltid tas på allvar. Allmänt sett kan det därför vara värdefullt om personliga kopplingar och andra liknande omständigheter redovisas även utan att det tydligt finns en formell skyldighet till det.

För att upprätthålla tilliten till den offentliga förvaltningen är det centralt att regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet följs. Vad som har kommit fram i granskningen gör att jag avslutningsvis ser anledning att erinra om det.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Johanna Cervin-Ellqvist. I beredningen deltog även byråchefen Sara Johannesson.

BILAGA 1

Organisation m.m.

1 Val

Inga val har ägt rum under året.

2 De ställföreträdande justitieombudsmännens tjänstgöring

Ställföreträdande justitieombudsmannen Lars Lindström tjänstgjorde den 10–11, 17 och 24–25 januari, den 25–26 och 29 april, den 12–18 juni samt den 15–26 juli 2024.

Ställföreträdande justitieombudsmannen Karin Almgren tjänstgjorde den 16, 18 och 24–25 januari, den 27–28 februari, den 19–20 mars, den 21–23 maj, den 1–12 juli, den 12–16 och 26–30 augusti, den 25–29 november samt den 10–11 december 2024.

3 Ändringar i instruktionen och i arbetsordningen

Varken instruktionen eller arbetsordningen har ändrats under året.

4 Övrigt

JO har inlett förberedelser inför att ha verksamhetsställe också i Göteborg. Kommunikationsenheten har förstärkts och HR-enheten har förstärkts tillfälligt. I samband med en medarbetares pensionsavgång har JO beslutat att övergå till entreprenaddrift av funktionerna internservice och lokalvård. En förstudie har inletts om renovering av den fastighet som JO hyr av Riksdagsförvaltningen.

BILAGA 2

Ärendestatistik

Innehållsförteckning över tabeller och diagram

Tabell 2.1 Tillsynsärenden i sammandrag	470
Tabell 2.2 Opcat-enhetens ärenden i sammandrag	470
Tabell 2.3 Remisser i sammandrag	470
Tabell 2.4 Nya tillsynsärenden fördelat på ansvarsområden	470
Diagram 2.1 Ärendeutvecklingen de senaste fem åren inkl. Opcat	471
Tabell 2.5 Nyregistrerade tillsynsärenden de senaste fem åren fördelade på sakområde	471
Tabell 2.6 Nyregistrerade tillsynsärenden gällande offentlighet och sekretess samt personalärenden de senaste fem åren	472
Tabell 2.7 Avslutade initiativärenden	472
Tabell 2.8 Avslutade inspektionsärenden exkl. Opcat	473
Tabell 2.9 Avslutade inspektionsärenden för Opcat	473
Tabell 2.10 Utgången i de klagomålsärenden som avslutats	474
Diagram 2.2 Besluten i tillsynsärenden inom alla tillsynsområden, exkl. Opcat	475
Diagram 2.3 Besluten i tillsynsärenden under de senaste fem åren, exkl. Opcat	475
Diagram 2.4 Andel beslut i klagomålsärenden fattade med stöd av delegation	476

Några begrepp som används i JO:s statistik

- *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 av Opcat-enheten 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.
- *Avslutat ärende*: ett klagomåls- eller initiativärende är avslutat när 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*: 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*: innebär normalt att anmälan remitteras, dvs. att JO begär att den berörda myndigheten ska lämna ett skriftligt yttrande och en bedömning av det som har hänt i ärendet.

Tabell 2.1 Tillsynsärenden i sammandrag

	2023		2024	
Ingående balans		1 136		973
Nya ärenden				
Klagomål	10 474		11 658	
Initiativ och återrapporteringar	26		19	
Inspektioner och myndighetsbesök	16		26	
Summa balanserade och nya ärenden		11 652		12 676
Avslutade ärenden				
Klagomål	10 630		11 432	
Initiativ och återrapporteringar	29		31	
Inspektioner och myndighetsbesök	20		20	
Summa avslutade ärenden		10 679		11 483
Utgående balans		973		1 195

Tabell 2.2 Opcat-enhetens ärenden i sammandrag

	2023	2024
Nya ärenden	14	17
Avslutade ärenden	18	16

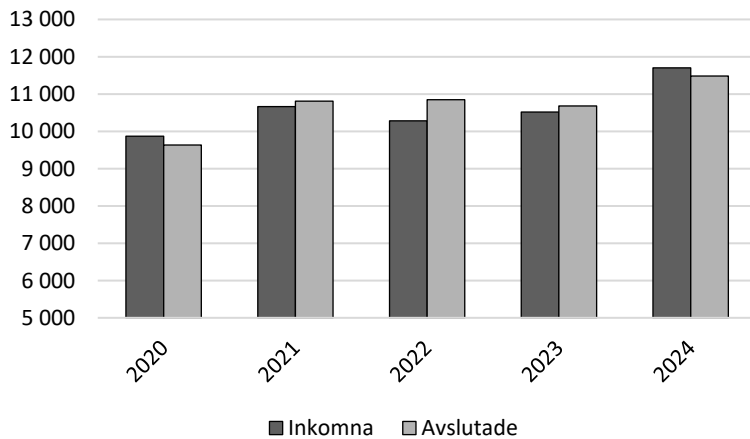
Tabell 2.3 Remisser i sammandrag

	2023	2024
Nya ärenden	121	154
Avslutade ärenden	120	142

Tabell 2.4 Nya tillsynsärenden fördelat på ansvarsområde

	2023	2024
Ansvarsområde 1 (chefsJO Erik Nymansson)	1 685	2 310
Ansvarsområde 2 (JO Katarina Pählsson)	3 345	2 886
Ansvarsområde 3 (JO Thomas Norling)	2 765	2 856
Ansvarsområde 4 (JO Per Lennerbrant)	2 721	3 651

Diagram 2.1 Ärendeutvecklingen de senaste fem åren (klagomål, initiativ, inspektioner och lagstiftningsremisser) inkl. Opcat



Tabell 2.5 Nyregistrerade tillsynsärenden de senaste fem åren fördelade på sakområde

Sakområde	2020	2021	2022	2023	2024
Allmänna domstolar	410	430	397	455	506
Arbetsmarknad	356	341	356	450	402
Bostäder	10	5	5	8	6
Försvarsmakten	33	67	34	34	44
Förvaltningsdomstolar	181	154	142	152	188
Hälso- och sjukvård	616	792	539	500	532
Kommunikationsområdet	214	231	256	193	233
Kriminalvården	1 604	1 460	1 904	2 118	2 544
Kronofogden	200	245	211	223	218
Kultur	46	64	19	28	39
Miljö- och hälsoskydd	279	279	249	255	327
Plan- och byggområdet	252	235	255	193	219
Polis	1 081	1 294	1 481	1 281	1 334
Riksdags- och utrikesförvaltningen; allm. val; Regeringskansliet	31	30	48	44	53
Skatt och folkbokföring	161	224	192	201	207
Socialförsäkring	728	541	446	445	404
Socialtjänst inkl. LSS	1 665	1 791	1 618	1 870	2 049
Tull	17	28	18	24	21
Utanför kompetensområdet	243	371	287	229	181
Utbildning och forskning	504	453	378	468	500
Utlänningsärenden	593	801	777	675	887

Sakområde	2020	2021	2022	2023	2024
Åklagare	201	214	198	215	252
Överförmyndarväsendet	87	93	76	79	85
Övrig förvaltning	152	242	161	128	157
Övriga kommunala ärenden	176	253	205	231	245
Övriga länsstyrelseärenden, serveringstillstånd, spel	30	26	30	17	70
Summa ärenden	9 870	10 664	10 282	10 516	11 703

Tabell 2.6 Nyregistrerade tillsynsärenden gällande offentlighet och sekretess samt personalärenden de senaste fem åren

Ärenden gällande offentlighet och sekretess samt personalärenden redovisas numera under de sakområden som de tillhör.

Sakområde	2020	2021	2022	2023	2024
Offentlighet och sekretess; yttrande- och tryckfrihet	623	616	521	558	634
Personalärenden	143	156	134	145	172

Tabell 2.7 Avslutade initiativärenden

Sakområde	Avslutade utan kritik	Avslutade med kritik	Summa
Allmänna domstolar	1	2	3
Kriminalvård	3	3	6
Miljö- och hälsoskydd	1		1
Plan- och byggnadsrådet	1		1
Polis	2	1	3
Socialtjänst	2	1	3
Tull		1	1
Utbildning och forskning	1		1
Åklagare	2	2	4
Överförmyndarväsendet		2	2
Övrig förvaltning		1	1
Övriga kommunala ärenden	1		1
Övriga länsstyrelseärenden, serveringstillstånd, spel		1	1
Summa ärenden	14	14	28

Tabell 2.8 Avslutade inspektionsärenden exkl. Opcat

Sakområde	Avslutade utan kritik	Avslutade med kritik	Summa
Arbetsmarknad		1	1
Hälsa- och sjukvård	1		1
Kriminalvården	1	3	4
Plan- och byggområdet		1	1
Skatt och folkbokföring		1	1
Socialförsäkring		1	1
Socialtjänst inkl. LSS		4	4
Tull		1	1
Åklagare		1	1
Övriga länsstyrelseärenden, serveringstillstånd, spel	1		1
Summa ärenden	3	13	16

Tabell 2.9 Avslutade inspektionsärenden för Opcat

Sakområde	Avslutade utan kritik	Avslutade med kritik	Summa
Kriminalvård	7	4	11
Utlänningsärenden	1		1
Polis	2		2
Socialtjänst inkl. LSS		1	1
Tull		1	1
Summa ärenden	10	6	16

Tabell 2.10 Utgången i de klagomålsärenden som avslutats

Sakområde	Avslutade utan utredning	Överlämnade till annan myndighet	Avslutade efter viss utredning	Avslutade efter fullständig utredning; ingen kritik	Avslutade efter fullständig utredning; kritik	Summa ärenden
Allmänna domstolar	454		53	2	21	530
Arbetsmarknad	347		32	1	11	391
Bostäder	5		1		1	7
Försvarsmakten	39		3	1	2	45
Förvaltningsdomstolar	177		10			187
Hälso- och sjukvård	477		18	1	19	515
Kommunikationsområdet	203		16	3	5	227
Kriminalvården	1 946		524	22	70	2 562
Kronofogden	170		42	3	8	223
Kultur	24		12		2	38
Miljö- och hälsoskydd	283		16	4	10	313
Plan- och byggområdet	173		31	2	11	217
Polis	802		446	3	26	1 277
Riksdags- och utrikesförvaltningen; allm. val; Regeringskansliet	45		3	1	2	51
Skatt och folkbokföring	176		9	1	7	193
Socialförsäkring	330		42	2	29	403
Socialtjänst inkl. LSS	1 733		174	6	47	1 960
Tull	11		6	1	3	21
Utanför kompetensområdet	181					181
Utbildning och forskning	447		24	5	24	500
Utlänningsärenden	748		95		14	857
Åklagare	193		42	3	5	243
Överförmyndare	78		5	1	6	90
Övrig förvaltning	151		2		3	156
Övriga kommunala ärenden	209		16	2	8	235
Övriga länsstyrelseärenden, serveringstillstånd, spel	55		3	1	2	61
Summa ärenden	9 457		1 625	65	336	11 483

Diagram 2.2 Besluten i tillsynsärenden inom alla tillsynsområden: totalt 11 483 beslut (klagomål, initiativ och inspektioner, exkl. Opcat)

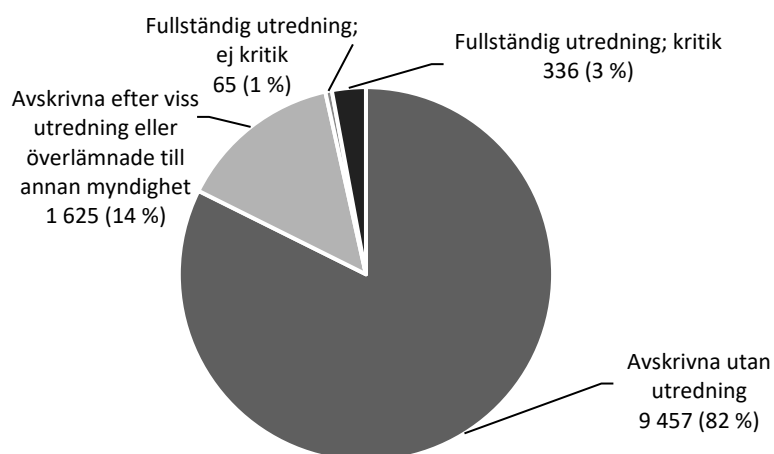


Diagram 2.3 Avslutade tillsynsärenden under de senaste fem åren (klagomål, initiativ och inspektioner exkl. Opcat)

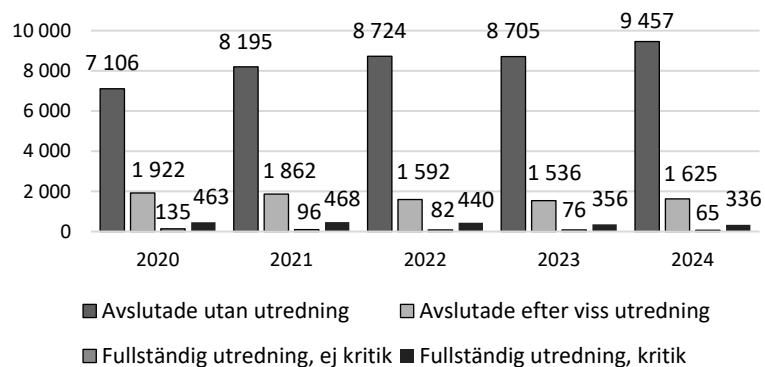
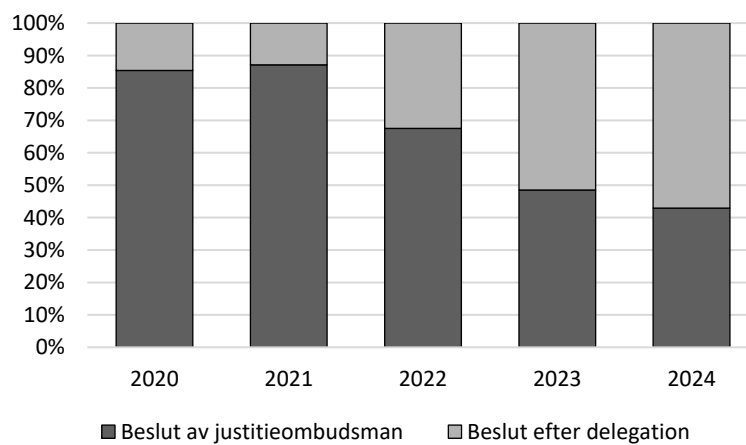


Diagram 2.4 Andel beslut i klagomålsärenden fattade efter delegation

BILAGA 3

Besvarande av remisser i lagstiftningsärenden m.m.

Riksdagens ombudsmän avslutade 142 ärenden om lagstiftningsremisser under perioden den 1 januari–31 december 2024, flertalet från Regeringskansliet. I 28 av dessa har JO uttryckt någon form av ställningstagande till eller bedömning av remissen. *ChefsJO Erik Nymansson* har besvarat 65 remisser, *JO Thomas Norling* 22 remisser, *JO Katarina Pålsson* 7 remisser och *JO Per Lennérbrant* 45 remisser.

Remissyttranden som har publicerats på JO:s webbplats

ChefsJO Erik Nymansson har handlagt remisser från bl.a.

- Socialdepartementet om betänkandet SOU 2023:56 Några smittskyddsfrågor inom socialtjänsten och socialförsäkringen (dnr R 101-2023)
- Justitiedepartementet om promemorian E-tjänst för inlämning av bouppteckningar (dnr R 105-2023)
- Justitiedepartementet om betänkandet SOU 2023:75 Stärkt konstitutionell beredskap (dnr R 121-2023)
- Justitiedepartementet om betänkandet SOU 2024:1 Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier (dnr R 4-2024)
- Justitiedepartementet om Domstolsverkets promemoria Muntlig förhandling i allmän förvaltningsdomstol (dnr R 19-2024)
- Finansdepartementet om Skatteverkets promemoria Slopat krav på uppgift om beslutsfattare i underrättelser om beslut (dnr R 32-2024)
- Utbildningsdepartementet om delbetänkandet SOU 2024:17 Skolor mot brott (dnr R 33-2024)
- Socialdepartementet om betänkandet SOU 2024:27 Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter (dnr R 52-2024)
- Justitiedepartementet om betänkandet SOU 2024:51 En mer rättssäker och effektiv domstolsprocess (dnr R 91-2024)
- Utbildningsdepartementet om betänkandet SOU 2024:28 Offentlighetsprincipen eller insynslag – Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet och den kompletterande promemorian Offentlighetsprincipen med lättnadsregler för mindre enskilda huvudmän i skolväsendet (dnr R 94-2024)
- Justitiedepartementet om delbetänkandet SOU 2024:63 Ökat informationsutbyte mellan myndigheter (dnr R 103-2024).

JO Thomas Norling har handlagt remisser från bl.a.

- Socialdepartementet om betänkandet SOU 2023:40 Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen (dnr R 104-2023)

- Socialdepartementet om betänkandet SOU 2023:66 För barn och unga i samhällsvård (dnr R 110-2023)
- Statens institutionsstyrelse om utkast till föreskrifter om anvisning av plats för unga och placering av dömda på särskilda ungdomshem och om vissa befogenheter på sådana hem (dnr R 42-2024)
- Socialdepartementet om betänkandet SOU 2024:30 En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga (dnr R 60-2024).

JO Per Lennerbrant har handlagt remisser från bl.a.

- Justitiedepartementet om betänkandet SOU 2023:69 Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen – En ny huvudregel (dnr R 99-2023)
- Justitiedepartementet om promemorian Ds 2023:31 Säkerhetszoner – ökade möjligheter för polisen att visitera för att förebygga brott (dnr R 113-2023)
- Justitiedepartementet om betänkandet SOU 2023:78 Hemlig dataavläsning – utvärdering och permanent lagstiftning (dnr R 114-2023)
- Justitiedepartementet om promemorian Stärkt skydd för vissa polisanställda (dnr R 119-2023)
- Finansdepartementet om slutbetänkandet SOU 2023:99 Nya tullrättsliga sanktioner och skärpta åtgärder mot utförelse av stöldgods (dnr R 122-2023)
- Landsbygds- och infrastrukturdepartementet om betänkandet SOU 2023:27 Kamerabevakning för ett bättre djurskydd (dnr R 2-2024)
- Justitiedepartementet om delbetänkandet SOU 2024:5 Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar (dnr R 8-2024)
- Justitiedepartementet om betänkandet SOU 2024:13 En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer (dnr R 37-2024)
- Justitiedepartementet om betänkandet SOU 2024:31 En ändamålsenlig vapenlagstiftning (dnr R 69-2024)
- Justitiedepartementet om promemorian Ds 2024:11 Förbättrade möjligheter för polisen att använda kamerabevakning (dnr R 70-2024)
- Landsbygds- och infrastrukturdepartementet om betänkandet SOU 2024:38 Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner och rapporten LM2023/061778 Digitala rättshandlingar på fastighetsrättens område (dnr R 72-2024)
- Justitiedepartementet om betänkandet SOU 2024:52 Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet (dnr R 90-2024)
- Justitiedepartementet om promemorian SOU 2024:13 Kompletterande förslag till betänkandet En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer (dnr R 114-2024).

BILAGA 4

Framställningar, överlämnanden, åtal och disciplinanmälningar m.m.

1 Framställningar och överlämnanden av beslut till riksdagen respektive regeringen m.fl.

Under 2024 överlämnade Riksdagens ombudsmän beslutet Uttalanden om huruvida militärpolisen har befogenhet att utreda brott (dnr 7917-2023) till Regeringskansliet med framställning om lagändring. Beslutet fattades av *JO Per Lennerbrant*.

Vidare överlämnades åtta beslut till riksdagen eller regeringen för att fästa deras uppmärksamhet på förhållanden som framkommit under ärendets utredning eller för kännedom. Av dessa överlämnades två av *chefsJO Erik Nymansson*, två av *JO Thomas Norling*, två av *JO Katarina Pählsson* och två av *JO Per Lennerbrant*. Följande beslut har överlämnats:

- En socialnämnd har utan rättsligt stöd dröjt med att underrätta parterna om ett beslut om omplacering enligt LVU (dnr 9213-2023)
- Ny granskning av Migrationsverkets handläggningstider (dnr 8819-2023, 9600-2023, 9899-2023, 10300-2023, 35-2024)
- JO:s granskning av Domstolsverkets införande av verksamhetsstödet Digitalt brottmålsavgörande (DiBa) (dnr 4379-2023)
- Uttalanden om Tullverkets rättsliga möjligheter att vidta vissa tvångsåtgärder i samband med en kontroll vid den inre gränsen (dnr 1666-2024)
- Det finns inte lagligt stöd för Statens institutionsstyrelse att låta intagna som vårdas i enskildhet vistas tillsammans med andra intagna utan att beslutet om vård i enskildhet först upphävs (dnr 1469-2023)
- Skatteverket underlåter att vidta tillräckliga åtgärder när en bouppteckning inte lämnas in (dnr 4070-2024)
- Om Kronofogdemyndighetens rutiner vid verkställighet av vitesavgöranden beslutade av förvaltningsdomstolar (dnr 6937-2023)
- Kritik mot Svea hovrätt för långsam handläggning av ett brottmål. Även uttalanden om domstolens handläggningstider generellt i brottmål (exklusive s.k. förtursmål) (dnr 6332-2023).

2 Åtal och anmälningar för disciplinär åtgärd

Inga ärenden har avslutats under året genom att åtal har väckts.

Under året har tre ärenden avslutats där av JO beslutad förundersökning har lagts ned. Två av besluten fattades av *JO Katarina Pählsson* och ett av *JO Thomas Norling*.

2024/25:JO1

BILAGA 4 FRAMSTÄLLNINGAR, ÖVERLÄMNANDEN, ÅTAL OCH
DISCIPLINANMÄLNINGAR M.M.

3 Överlämnanden av ärenden till annan myndighet

Inga klagomålsärenden har lämnats över till en annan tillsynsmyndighet för prövning och avgörande eller till en åklagarmyndighet för fullföljande av en förundersökning inledd av JO.

BILAGA 5

Inspektioner, myndighetsbesök, konferenser och seminarier m.m. inom Sverige

1 Inspektioner och myndighetsbesök, exklusive Opcat⁶⁰

ChefsJO Erik Nymansson har genomfört en inspektion av Skatteverket, boupp-teckningssektionen i Visby, en inspektion av Inspektionen för vård och omsorg (IVO), en inspektion av Värmlands tingsrätt och en inspektion av Förvaltningsrätten i Karlstad.

JO Thomas Norling har genomfört en inspektion av Nämnden för Individ- & Familjeomsorg i Kungsbacka kommun, en inspektion av Arbetsförmedlingen, verksamhetsområde Lokal arbetsmarknad, enheten Jämtland Härjedalen, och verksamhetsområde Direkt, enheten omprövning och en inspektion av Pensionsmyndigheten, kontoret i Luleå. På uppdrag av *JO Thomas Norling* har *seniora rättssakkunniga Eric Wahlberg* genomfört en inspektion av Kommunstyrelsen i Tierps kommun och *seniora rättssakkunniga Sara Uhrbom* en inspektion av Arbetsförmedlingen. *JO Thomas Norling* har under året tagit emot besök från Utredningen om stärkt barnrättsperspektiv i LVU (S 2023:13) och Utredningen om en reform av den statliga barn- och ungdomsvården för en trygg och kvalitativ vård (S 2024:01) samt från Pensionsmyndigheten och Allmänna ombudet för socialförsäkringar.

JO Katarina Pålsson och *byråchefen Johan Thorblad* har genomfört en inspektion av Södertörns överförmyndarnämnd. På uppdrag av *JO Katarina Pålsson* har *byråchefen Catrine Björkman* genomfört en inspektion av Kriminalvården, anstalten Österåker och *seniora rättssakkunniga Nathalie Stenmark* en inspektion av anstalten Nyköping. *JO Katarina Pålsson* med medarbetare har under året deltagit i ett dialogmöte med Kriminalvården.

JO Per Lennerbrant har genomfört en inspektion av tillståndsenheten vid Socialnämnden i Stockholms stad, en inspektion av Åklagarmyndigheten, Västerorts åklagarkammare i Stockholm, två inspektioner vid Länsstyrelsen i Dalarnas län, Falun och en inspektion av Ekobrottsmyndigheten i Stockholm. På uppdrag av *JO Per Lennerbrant* har *byråchefen Charlotte Håkansson* genomfört en inspektion av Stadsbyggnadsnämnden i Jönköpings kommun. *JO Per Lennerbrant* med medarbetare har under året besökt Åklagarmyndigheten, huvudkontoret i Stockholm och tagit emot besök från Polismyndigheten. *Byråchefen Nils Västberg* med medarbetare har under året tagit emot besök av Åklagarmyndighetens tillsynsavdelning. *Byråchefen Sara Johannesson* med medarbetare har tagit emot besök av Riksrevisionen.

⁶⁰ I detta avsnitt redovisas samtliga inspektioner och myndighetsbesök som genomfördes under 2024, dvs. även sådana där ärendet inte avslutats med ett justerat protokoll före årets slut. I bilaga 2 Ärendestatistik redovisas avslutade inspektionsärenden, vilket betyder att siffrorna över antalet inspektioner kan skilja sig något mellan bilaga 2 och bilaga 5.

Tabell 5.1 Under 2024 genomförda inspektioner

Område	Inspektioner
Allmänna domstolar	1
Arbetsmarknad	2
Förvaltningsdomstolar	1
Hälsa- och sjukvård	1
Kriminalvården	2
Miljö- och hälsoskydd	1
Plan- och byggområdet	1
Skatt och folkbokföring	1
Socialförsäkring	1
Socialtjänst inkl. LSS	3
Åklagare	1
Överförmyndarväsendet	2
Övriga länsstyrelseärenden, serveringstillstånd, spel	2
Summa	19

Opcat-inspektioner m.m.

JO Katarina Pålsson har beslutat om att undersöka vilka följder och risker Kriminalvårdens dubbelbeläggning kan få för de intagna och har under året genomfört elva inspektioner inom detta område. *JO Katarina Pålsson* har genomfört tre inspektioner av Kriminalvården, häktet Nyköping samt anstalterna Saltvik och Färingsö. På uppdrag av *JO Katarina Pålsson* har *seniora rådgivaren Gunilla Bergerén* genomfört fem inspektioner av Kriminalvården, häktena Sollentuna, Helsingborg och Malmö samt anstalterna Rosersberg och Hällby. På uppdrag av *JO Katarina Pålsson* har *byråchefen Anna Flodin* genomfört tre inspektioner av Kriminalvården, häktena Hinseberg och Berga samt anstalten Brinkeberg.

JO Per Lennerbrant har genomfört en uppföljande inspektion av Migrationsverket, förvaret Mölndal. *JO Per Lennerbrant* har beslutat om att följa upp den ansträngda beläggningssituationen i Polismyndighetens arrestverksamhet. Under året har fyra inspektioner av Polismyndigheten genomförts inom detta område. *JO Per Lennerbrant* har genomfört en inspektion av arresten Norrköping. På uppdrag av *JO Per Lennerbrant* har *seniora rådgivaren Gunilla Bergerén* genomfört två inspektioner av arresterna Södertälje och Sundsvall och *byråchefen Anna Flodin* genomfört en inspektion av arresten Eskilstuna.

Vidare har JO inom ramen för Opcat-verksamheten genomfört två dialogmöten med civilsamhället.

Tabell 5.2 Under 2024 genomförda Opcat-inspektioner

Institution	Opcat-inspektioner
Kriminalvård	11
Polis	4
Utlänningsärenden	1
Summa Opcat-inspektioner	16

2 Samråd med konstitutionsutskottet m.m.

I samband med att ämbetsberättelsen 2023 överlämnades till riksdagen deltog chefsJO Erik Nymansson, JO Thomas Norling, JO Katarina Pålsson och JO Per Lennerbrant vid ett för allmänheten öppet sammanträde i konstitutionsutskottet den 21 mars 2024. Ombudsmännen informerade om ämbetsberättelsens innehåll och i övrigt om verksamheten. De besvarade även frågor från ledamöterna. Vid sammanträdet närvarade också kanslichefen, biträdande kanslichefen, samtliga byråchefer och kommunikationschefen.

Tjänstemän vid utskottets kansli besökte ombudsmanexpeditionen den 4 mars 2024. 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 2 april 2024 för information och diskussion om aktuella frågor. ChefsJO träffade utskottet den 13 juni 2024 för att lämna information till utskottets ledamöter om arbetsläget, planerade organisatoriska förändringar och budgetäskandet för 2025. Kanslichefen närvarade vid sammanträdet. 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.

3 Justitieombudsmännens och vissa tjänstemäns deltagande i konferenser, seminarier och utbildningsverksamhet m.m. inom Sverige

ChefsJO Erik Nymansson, JO Thomas Norling, JO Katarina Pålsson och JO Per Lennerbrant

- deltog den 20 maj 2024 och den 21 november 2024 tillsammans med Opcat-enheten och berörda byråchefer i ett dialogmöte med organisationer från civilsamhället om frihetsberövades rättigheter och situation.

ChefsJO Erik Nymansson

- föreläste den 21 februari 2024 om JO:s verksamhet för Notarieföreningen vid Förvaltningsrätten i Stockholm
- föreläste den 7 mars 2024 om JO:s verksamhet för beredningsjurister vid Förvaltningsrätten i Stockholm

- föreläste den 12 mars 2024 om JO:s verksamhet för Notarieföreningen vid Attunda tingsrätt
- föreläste den 8 april 2024 om JO:s verksamhet för notarier, fiskaler och tf. assessorer vid Förvaltningsrätten i Göteborg, Göteborgs tingsrätt, Hovrätten för Västra Sverige och Kammarrätten i Göteborg
- föreläste den 26 april 2024 om JO:s verksamhet för Riksdagsbibliotekets personal samt för en del av Riksdagsförvaltningen
- föreläste den 8 maj 2024 tillsammans med *rättssakkunniga Ellinor Gustavsson* om JO:s verksamhet för notarier vid Stockholms tingsrätt
- medverkade den 22 maj och den 24 oktober 2024 i Stockholmspaketet tillsammans med *HR-chefen Madeleine Rogersten* och *rättssakkunniga (numera seniora rättssakkunniga) Therese Säde*
- föreläste den 14 juni 2024 om JO:s verksamhet vid Svea hovrätt
- föreläste den 30 augusti 2024 om JO:s verksamhet för Notarieföreningen vid Nacka tingsrätt
- föreläste den 5 september 2024 om JO:s verksamhet för fiskaler och assessorer vid Hovrätten för Övre Norrland respektive Hovrätten för Nedre Norrland
- föreläste den 11 oktober 2024 tillsammans med *rättssakkunniga Ellinor Gustavsson* om JO:s verksamhet för Notarieföreningen vid Södertörns tingsrätt
- föreläste den 6 november 2024 om JO:s verksamhet på Domarkurs 1 vid Domstolsakademin
- föreläste den 14 november 2024 om JO:s verksamhet vid Alumniföreningen Attunda tingsrätt
- deltog den 2 december 2024 i ett seminarium på Riksarkivet för att uppmärksamma firandet av tryckfrihetsförordningen.

JO Thomas Norling

- deltog den 9 januari 2024 i ett panelsamtal arrangerat av Barnrättscentrum vid Stockholms universitet på temat ”Förverkligande av barns rättigheter i 2020-talets Sverige – olika aktörers perspektiv på och reflektioner om utmaningar och möjligheter”
- föreläste den 7 februari 2024 vid Barnkonventionsdagen arrangerad av JP Infonet
- föreläste den 5 mars 2024 vid ett panelsamtal med riksrevisor Helena Lindberg om JO:s granskningsverksamhet och beröringspunkter mellan JO och Riksrevisionen. Seminariet arrangerades av Riksrevisionen.
- föreläste den 25 april 2024 om JO:s uppdrag och roll samt tillsynen över socialtjänsten vid en kurs i socialrätt vid Luleå tekniska universitet
- deltog den 22–23 maj 2024 i ett panelsamtal vid en konferens i offentlig rätt på temat ”Rätten i samhällsutveckling – den offentliga rättens utmaningar och möjligheter”, arrangerat av juridiska institutionen vid Umeå universitet
- föreläste den 31 maj 2024 om konstitutionell kontroll från ett JO-perspektiv för elever vid Ebba Brahe Gymnasium i Nacka

- deltog den 10 juni 2024 som expert vid Barnrättsbyråns extrainsatta rådsråd på temat ”Upprättelse för barn i samhällsvården”
- deltog den 27 juni 2024 i ett panelsamtal om barns rätt till ersättning genom skadestånd eller andra former av upprättelse till barn vars rättigheter har blivit kränkta. Panelsamtalet anordnades av Stiftelsen Allmänna Barnhuset i Almedalen, Visby på Gotland.
- föreläste den 29 augusti 2024 om JO:s verksamhet vid Sveriges Kommunaljuridiska Förenings årsmöte och studiedagar i Malmö
- föreläste den 5 september 2024 för studenter vid Göteborgs universitet om JO:s uppdrag och roll samt den extraordinära tillsynens bidrag till den konstitutionella kontrollen
- höll den 9 oktober 2024 en digital föreläsning för studenter vid Umeå universitet om JO:s uppdrag och roll samt tillsynen över socialtjänsten
- deltog den 4 november 2024 i ett seminarium med efterföljande rundabordssamtal på temat ”Hur påverkar tvångsomhändertagande barns hälsa?” anordnat av Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS) i Stockholm
- deltog den 2 december 2024 i ett seminarium på Riksarkivet för att uppmärksamma firandet av tryckfrihetsförordningen
- föreläste den 9 december 2024 om JO:s roll som en del av kontrollmakten för studenter vid Stockholms universitet.

JO Katarina Pålsson

- föreläste den 13 augusti 2024 om JO:s arbete i praktiken hos Centrum för rättvisas Law Student Academy
- deltog den 27 november 2024 tillsammans med *byråchefen Catrine Björkman* i ett kunskapsseminarium på riksdagen anordnat av Centrum för rättvisa
- deltog den 2 december 2024 i ett seminarium på Riksarkivet för att uppmärksamma firandet av tryckfrihetsförordningen.

Byråchefen Johan Thorblad

- föreläste om JO:s tillsyn över överförmyndarväsendet den 8 mars 2024 i en webbsändning som anordnades av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och den 28 augusti 2024 i en webbsändning som anordnades av Föreningen Sveriges Överförmyndare (FSÖ)
- föreläste den 20 mars 2024 tillsammans med *rättssakkunniga Reb Kerstinsdotter* för Riksarkivet om varför JO granskar statliga myndigheter och om hur myndigheter och medarbetare förväntas reagera på den kritik som ges när granskningen är avslutad

Byråchefen Stefan Nyman

- föreläste den 12 februari 2024 tillsammans med *tf. byråchefen Lovisa Johansson* för åklagare i Åklagarmyndighetens lokaler i Stockholm.

Byråcheferna Stefan Nyman och Sara Johannesson

- föreläste den 17 december 2024 om JO:s verksamhet för personalen hos JK.

Byråcheferna Anneli Svensson och Christina Fredin

- deltog den 20 september 2024 tillsammans med *seniora rättssakkunniga Sofia Lönnberg* i ett heldagsseminarium med temat ”Demokrati och Teknologi”, anordnat av Nordiska administrativa förbundet (NAF).

Byråcheferna Sara Johannesson och Charlotte Håkansson

- föreläste den 14 mars 2024 tillsammans med *rättssakkunniga Helena Tyni* vid en konferens för tobaks- och serveringstillståndshandläggare i Stockholms kommun.

Byråchefen Nils Västberg

- föreläste den 15 april 2024, den 2 september 2024 samt den 7 oktober 2024 för åklagare tillsammans med *seniora rättssakkunniga Lovisa Johansson*
- föreläste den 11 november 2024 för åklagare tillsammans med *rättssakkunniga Johanna Nilsson*.

Seniora rättssakkunniga Mattias Karlsson

- föreläste den 15 oktober 2024 på en SIK-konferens (Själavårdare i Kriminalvården) om JO:s tillsyn i teorin och praktiken med utgångspunkt i tillsynen över Kriminalvården.

BILAGA 6

Internationellt samarbete

1 Deltagande i internationella konferenser och seminarier, bilaterala besök m.m.

- *Internationella samordnaren Charlotte De Geer Fällman* deltog den 18 januari 2024 i ett rundabordssamtal i riksdagen inom ramen för riksdagens demokratifrämjande samarbete med Nordmakedonien.
- *Internationella samordnaren Charlotte De Geer Fällman* deltog den 14 februari 2024 i ett digitalt möte med representanter för Europeiska kommissionen med anledning av kommissionens årsrapport för 2024 om rättsstatsprincipen (rule of law).
- *Internationella samordnaren Charlotte De Geer Fällman* deltog den 20 februari 2024 i ett webinarium om visseblåsardirektivet, anordnat av Europaombudsmannens nätverk för ombudsmän (ENO).
- *ChefsJO Erik Nymansson, justitieombudsmännen Thomas Norling och Per Lennerbrant samt internationella samordnaren Charlotte De Geer Fällman* deltog den 13–17 maj 2024 i Internationella ombudsmannainstitutets (IOI) världskonferens i Haag, Nederländerna.
- *ChefsJO Erik Nymansson* deltog den 10–11 juni 2024 i baltisk-nordiskt ombudsmannamöte i Helsingfors, Finland, arrangerat av finska justitiekanslern.
- *ChefsJO Erik Nymansson, justitieombudsmännen Thomas Norling, Katarina Pählsson och Per Lennerbrant, kanslichefen Maria Hellberg och internationella samordnaren Charlotte De Geer Fällman* deltog den 19–21 augusti 2024 i nordiskt ombudsmannamöte i Stavanger, Norge.
- *ChefsJO Erik Nymansson, justitieombudsmännen Thomas Norling och Katarina Pählsson, byråcheferna Dan Johansson, Sara Johannesson, Nils Västberg och Stefan Nyman, seniora rättssakkunniga Therese Säde, rättssakkunniga Anna Överby, Ellinor Gustavsson, Johanna Cervin-Ellqvist och Sanna Ekman samt internationella samordnaren Charlotte De Geer Fällman* deltog den 22–23 augusti 2024 i Nordiskt juristmöte i Köpenhamn, Danmark.
- *Seniora rättssakkunniga Sofia Lönnberg* deltog den 15–16 oktober 2024 i ett träningsseminarium med titeln AI and decision-making processes, compliance with the rights of individuals i Tallinn, Estland.
- *Rättssakkunniga Isabella Bjurling Willis* deltog den 7 november 2024 i ett möte med representanter från det danska journalistförbundet och fackförbundet Djøf i Stockholm, med ett anförande om JO:s erfarenheter av tillämpningen av offentlighetsprincipen i Sverige.
- *Byråchefen Nils Västberg och seniora rättssakkunniga Lovisa Johansson* deltog den 8 november i ett seminarium om polisfrågor anordnat av Independent Police Complaints Authority (IPCAN) i Paris, Frankrike.

- *ChefsJO Erik Nymansson och kanslichefen Maria Hellberg* besökte den 19–20 november 2024 finska JO i Helsingfors, Finland, för samtal om effektivitetsåtgärder och andra administrativa frågor.
- *Byråchefen Sara Johannesson* deltog den 28 november 2024 i en workshop om rättsstatsprincipen i Sverige anordnad av Europeiska kommissionen i Sverige.

Opcat

- *Byråchefen Anna Flodin* deltog den 4–5 juni 2024 i en workshop i Strasbourg, Frankrike. Temat var ”On monitoring rights and material conditions of detention of persons held in pre-trial detention”.
- *Seniora rådgivaren Gunilla Bergerén* deltog den 12–13 september 2024 i ett seminarium i Helsingfors, Finland. Temat var ”Locking up children and young people in the Nordic countries”.
- *Byråchefen Anna Flodin, seniora rådgivaren Gunilla Bergerén och medicinska experten Knut Sturidsson* deltog den 20 september 2024 i nordiskt NPM-möte i Helsingfors, Finland.
- *Medicinska experten Knut Sturidsson* deltog den 24–25 september 2024 i en workshop i Strasbourg, Frankrike. Temat var ”Improvement and safeguards of health conditions of persons deprived of their liberty with substance use disorders”.

2 Besök hos JO samt annat internationellt deltagande

- *Justitieombudsmannen Katarina Pahlsson, byråchefen Johan Thorblad och internationella samordnaren Charlotte De Geer Fällman* tog den 25 april 2024 emot ett besök av en delegation med forskare från Pennsylvania, USA. Besöket var en del av Scandinavian Prison Project.

BILAGA 7

REGISTER

till

justitieombudsmännens ämbetsberättelse 2024

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.

Allmänna handlingar

Fråga om handling är allmän eller inte

- tjänstemän vid en kommun har använt sina privata e-postadresser i tjänsten och hanterat ett utkast till rapport i strid med regelverket för allmänna handlingar 22/23:213
- en generaldirektörs användande av privat e-post för kommunikation av allmän handling samt efterföljande hantering stred mot objektivitetsprincipen 22/23:245
- allvarlig kritik mot en tf. regiondirektör som lämnat vilseledande uppgifter om en allmän handlingens existens 2023:241

Fråga om sekretess för uppgifter

- bristande dokumentation efter att en persons skyddade namn syns på en presentationsskärm under en huvudförhandling i ett brottmål 20/21:56
- en rådmän vid en tingsrätt har hanterat skyddade personuppgifter i en tvissemålsdom på ett bristfälligt sätt 21/22:359
- en tingsrätt har skickat uppgifter om en underårig målsägande till en förälder som inte var vårdnadshavare 21/22:371
- en tingsrätt har skickat uppgifter om en underårig misstänkt till en förälder som inte var vårdnadshavare 21/22:376
- Kritik mot en kommunstyrelse för att ha publicerat uppgifter ur en visselblåsarutredning utan att tillräckligt omsorgsfullt ha bedömt hur berörda personers identitet skulle skyddas 2024:249

Fråga om utlämnande av allmän handling eller uppgifter därur

- Kronofogdemyndighetens hantering av ansökningar om betalningsföreläggande 20/21:252
- bristfällig handläggning vid utlämnande av en allmän handling med förbehåll om sekretess 20/21:307
- Riksarkivet dröjde drygt nio veckor med att lämna ut en kopia av en allmän handling. Även uttalanden om en myndighets skyldighet att inrätta sin organisation så att tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav kan efterlevas 20/21:317
- Migrationsverket har lämnat felaktig och vilseledande information på sin webbplats och i ett standardiserat mejlsvar 20/21:573
- uttalanden om en myndighets rutin att hantera en begäran om allmän handling först när behandlingen av en föregående begäran är avslutad 21/22:382
- en tjänsteman lämnade en vilseledande uppgift och fördröjde ett utlämnande av en allmän handling samt agerade i strid med efterforskningsförbudet i tryckfrihetsförordningen 21/22:398
- granskning av en påstådd samordning mellan ett antal kommuner och en region vid prövningen av framställningar om utlämnande av uppgifter som rör covid-19 21/22:402
- fråga om 2 kap. tryckfrihetsförordningen eller 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen skulle tillämpas när en kommunanställd i och för sin

tjänsteutövning begärde ut allmänna handlingar från en annan myndighet 22/23:236

- en enskild har rätt till ett överklagbart beslut då en myndighet nekar att lämna ut en handling på stället med hänvisning till betydande hinder 22/23:241
- Den som önskar få kopior av allmänna handlingar skickade till sig måste vara beredd på att behöva lämna uppgifter som innebär att anonymiteten efterges 2024:23
Arbetsförmedlingen får kritik för att ha begärt att en enskild legitimerar sig för att få del av allmänna handlingar och för att inte ha lämnat ut handlingarna tillräckligt skyndsamt 2024:26
- förnyad kritik mot IVO för långsam handläggning av framställningar om utlämnande av allmänna handlingar 2024:109
- IVO uppfyller inte grundlagens krav på skyndsamt vid handlingsutlämnanden 2024:120
- uttalanden om vikten av att offentlighetsprincipen får genomslag vid myndigheters val av tekniska lösningar och organisatorisk indelning 2024:242

Diarieföring

- bristande dokumentation efter att en persons skyddade namn syns på en presentationsskärm under en huvudförhandling i ett brottmål 20/21:56
- Kronofogdemyndighetens hantering av ansökningar om betalningsföreläggande 20/21:252
- granskning av Arbetsmiljöverkets ageranden i fråga om personlig skyddsutrustning vid hanteringen av brukare med möjlig covid-19 efter ett s.k. skyddsstopp på ett vård- och omsorgsboende 21/22:57
- en generaldirektörs användande av privat e-post för kommunikation av allmän handling samt efterföljande hantering stred mot objektivitetsprincipen 22/23:245

Gallring

- fråga om det fanns rättsligt stöd för att gallra allmänna handlingar ur ett e-arkiv 21/22:390
- granskning av en påstådd samordning mellan ett antal kommuner och en region vid prövningen av framställningar om utlämnande av uppgifter som rör covid-19 21/22:402
- tjänstemän vid en kommun har använt sina privata e-postadresser i tjänsten och hanterat ett utkast till rapport i strid med regelverket för allmänna handlingar 22/23:213
- uttalanden om en kammarrätts rutiner för återlämnande av inlånade handlingar som har sekretessprövats 22/23:228
- en generaldirektörs användande av privat e-post för kommunikation av allmän handling samt efterföljande hantering stred mot objektivitetsprincipen 22/23:245

Sökandens rätt till anonymitet

- Bolagsverket kritiseras för vägran att ta emot kontant betalning vid utlämnande av kopior av allmänna handlingar 22/23:510
- Anmälan mot en kommunstyrelse för att en ledamot informerades om en begäran om handlingsutlämnande 2024:233

Övriga frågor

- en anstalt samlade ihop flera framställningar från en intagen om att få kopior av handlingar och frångick regeln om avgiftsfrihet för färre än tio sidor 20/21:309
- en åklagare och en polis har brustit vid hanteringen av en misstänkts begäran om insyn i sidomaterialet i en avslutad förundersökning 21/22:464
- Finansinspektionen har brustit i sin dokumentation samt i utformningen av styrdokument för handläggningen av undersökningsärenden, vilket medfört risk för otillåtna begränsningar av handlingsoffentligheten och allmänhetens insyn 21/22:637
- Kriminalvårdens hantering av ett önskemål från en intagen i anstalt att ta del av digitalt material inför en resningsansökan 22/23:171
- en myndighet måste varje helgfri vardag kunna ta emot oanmälda besök för att ge enskilda möjlighet att ta del av allmänna handlingar 2023:246
- möjligheterna för intagna inom Kriminalvården att ta del av JO:s inspektionsprotokoll 2023:250
- Uttalanden med anledning av att Sveriges generalkonsulat i Jerusalem blockerat en användare från myndighetens konto på X (före detta Twitter) 2024:246

Allmänna val

- frågor om jäv i en valnämnd och om beslutanderätt för nämndens sekreterare att hantera valsedlar i samband med de allmänna valen 2018 21/22:629
- Kriminalvården har i några fall inte gett intagna möjlighet att rösta i de allmänna valen 2022 2023:207

Anmälan/anmälningsskyldighet

- bristfällig information från Bolagsverket om förfarandet vid anmälan om verkliga huvudmän 20/21:582
- frågan om anmälningar till Diskrimineringsombudsmannen bör handläggas som ärenden 20/21:593
- polisen har omhändertagit en 13-årig pojke enligt 12 § polislagen utan att det fanns grund för åtgärden 22/23:301
- Skatteverket kritiseras för långsam handläggning av ärenden om folkbokföring efter inflyttning till Sverige 22/23:321
- bristande tillgänglighet hos Polismyndigheten via telefonnumret 114 14 2023:310

- Allvarlig kritik mot Polismyndigheten för att en polisanmälan upprättades först närmare tio månader efter att anmälan gjordes 2024:283

Anonymitet

- Migrationsverket har lämnat felaktig och vilseledande information på sin webbplats och i ett standardiserat mejlsvår 20/21:573
- Bolagsverket kritiseras för vägran att ta emot kontant betalning vid utlämnande av kopior av allmänna handlingar 22/23:510

Ansökan

- Kronofogdemyndighetens hantering av ansökningar om betalningsföreläggande 20/21:252
- en socialnämnd frågade inte en enskild, som vid upprepade tillfällen uppgav att han önskade ett annat boende, om han ville ansöka om bistånd enligt socialtjänstlagen 20/21:476
- i handläggningen av en ansökan om placering i förskola är en kommun inte skyldig att kontrollera att vårdnadshavarna är överens 20/21:535
- felaktig handläggning av ett ärende om Schengenvisering där sökanden gjort gällande att hon omfattades av rörlighetsdirektivet 20/21:549
- en tingsrätt har dröjt med att hålla konkursförhandlingar och har särbehandlat staten som borgenär 21/22:83
- en socialnämnd borde ha godtagit en ansökan om försörjningsstöd som undertecknats av den enskildes gode man 21/22:548
- granskning av Migrationsverkets handläggningstider i medborgarskapsärenden 21/22:605
- en ansökan om ersättning för kostnader för vård respektive tandvård utomlands ska anses fullständig om den kan läggas till grund för en prövning i sak. Även uttalanden om vad en underrättelse om väsentlig försening bör innehålla och vid vilken tidpunkt den ska skickas ut 2023:368
- en socialnämnd har brustit i handläggningen av ett ärende om ekonomiskt bistånd till hyresskulder 2023:394
- Transportstyrelsen har i strid med språklagen hänvisat till en ansökningsblankett som bara fanns på engelska 2024:123
- Uttalanden om Jordbruksverkets möjlighet att ta ut differentierade avgifter beroende på ansökningssätt vid registrering; även kritik mot verket för bristfällig och felaktig information om möjligheten att betala avgiften med kontanter 2024:431

Avgift

- en anstalt samlade ihop flera framställningar från en intagen om att få kopior av handlingar och frångick regeln om avgiftsfrihet för färre än tio sidor 20/21:309
- felaktig handläggning av ett ärende om Schengenvisering där sökanden gjort gällande att hon omfattades av rörlighetsdirektivet 20/21:549

- en tingsrätt har dröjt med att hålla konkursförhandlingar och har särbehandlat staten som borgenär 21/22:83
- det var felaktigt att debitera en avgift för uteblivet besök för patienter som vid vaccinationstillfället tackat nej till ett vaccin mot covid-19 22/23:121
- Bolagsverket kritiseras för vägran att ta emot kontant betalning vid utlämnande av kopior av allmänna handlingar 22/23:510
- en patient har felaktigt debiterats en avgift för att ha uteblivit från en erbjuden hälsoundersökning (aortascreening) 2023:134
- möjligheterna för intagna inom Kriminalvården att ta del av JO:s inspektionsprotokoll 2023:250
- Skatteverket kritiseras för att det inte är möjligt att betala en ansökningsavgift med kontanter 2023:334
- Uttalanden om Jordbruksverkets möjlighet att ta ut differentierade avgifter beroende på ansökningssätt vid registreringen; även kritik mot verket för bristfällig och felaktig information om möjligheten att betala avgiften med kontanter 2024:431

Avsaknad av lagstöd/felaktig rättstillämpning

- allvarlig kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för ordningsregler som inskränker yttrandefriheten och förbjuder innehav av journalhandlingar 20/21:77
- Rättsmedicinalverkets hantering av humanbiologiskt material 20/21:110
- transport av frihetsberövade: Allvarlig kritik mot Kriminalvården för att ha fattat ett beslut som står i strid med gällande förordning 20/21:213
- en anstalt samlade ihop flera framställningar från en intagen om att få kopior av handlingar och frångick regeln om avgiftsfrihet för färre än tio sidor 20/21:309
- bestämmelsen i 28 kap. 14 § rättegångsbalken om att ta fingeravtryck utgör inte lagstöd för ett beslut om att med tvång lägga en misstänkts finger på en mobiltelefon för att låsa upp telefonen eller en applikation i den 20/21:375
- Försäkringskassan kritiseras för att ha begärt uppgifter från en bank utan att ha haft stöd för det 20/21:414
- Försäkringskassan har utan lagstöd skickat en förfrågan till en bank för att få uppgifter om någon annan än den försäkrade 20/21:417
- Migrationsverket har hanterat en fråga om att en förvarstagen skulle frigges på ett bristfälligt sätt, vilket resulterade i att en person var förvarstagen i närmare två dygn utan laglig grund 20/21:541
- felaktig handläggning av ett ärende om Schengenvisering där sökanden gjort gällande att hon omfattades av rörlighetsdirektivet 20/21:549
- det saknas lagstöd för en rättspsykiatrisk klinik att generellt inskränka patienters rätt att inneha viss egendom i sina patientrum 21/22:188
- allvarlig kritik mot en läkare för att ha utfärdat ett vårdintyg utan att ha genomfört föreskriven undersökning av patienten 21/22:212
- en anstalt genomförde rutinmässigt kroppsbesiktningar vid befordran av s.k. myndighetspost till intagna utan att ha rättsligt stöd för det 21/22:305

- polisen har vid flera tillfällen utan grund ingripit mot en person som ägnat sig åt passiv insamling av pengar (tiggeri) utanför en mataffär 21/22:420
- polisen har utan att det fanns rättslig grund för det överlämnat en misstänkts identitetsuppgifter som omfattades av sekretess till en biljettkontrollant 21/22:442
- polisen har utan att det fanns rättslig grund för det genomfört en husrannsakan i en lokal som användes av en mc-klubb 21/22:448
- i sökandet efter en försvunnen person som befarades vara självmordsbenägen har polisen gjort husrannsakan i en bostad utan att det var nödvändigt på det sätt som krävs enligt 21 § polislagen 21/22:458
- mot bakgrund av den ökade spridningen av covid-19 fattade Arbetsförmedlingen i mars 2020 två beslut om tillfälligt stopp av sanktioner och underrättelser m.m. Fråga om vilket rättsligt stöd som myndigheten hade för besluten 22/23:30
- en tingsrätt har inte fattat beslut om restriktioner vid en huvudförhandlings avslutande. Även frågor om Kriminalvårdens ansvar 22/23:42
- frågan om totalförsvarspiktiga i strid med regeringsformen har tvingats att ge till känna sin åskådning i politiskt hänseende 22/23:91
- det saknas rättsligt stöd för att besluta om ett generellt besöksförbud inom den frivilliga hälso- och sjukvården 22/23:99
- det var felaktigt att debitera en avgift för uteblivet besök för patienter som vid vaccinationstillfället tackat nej till ett vaccin mot covid-19 22/23:121
- Kriminalvården har inte fört över en intagen med ett verkställbart fängelsestraff från häkte till anstalt inom den tid som strafftidslagen anger 22/23:158
- i syfte att förhindra en inspelning vid ett förhör har en polis omhändertagit förhörspersonens mobiltelefon och sökt igenom hans jacka utan att det fanns lagstöd för åtgärderna 22/23:260
- vid en samverkansinsats mellan Polismyndigheten och Tullverket har tvångsåtgärder vidtagits utan rättslig grund 22/23:272
- Polismyndigheten har med tvång fotograferat en persons mc-väst och körkort utan stöd i lag och därigenom kränkt hans rätt till privatliv enligt artikel 8 i Europakonventionen (961-2020) 22/23:280
- polisen har genomfört en kroppsvisitation i strid med hänsynsprincipen 22/23:291
- polisen har omhändertagit en 13-årig pojke enligt 12 § polislagen utan att det fanns grund för åtgärden 22/23:301
- initiativvärende om Tullverkets åtgärder vid en tullkontroll 22/23:308
- skolledningen på ett gymnasium utförde kroppsvisitationer av elever i strid med 2 kap. 6 § regeringsformen 22/23:463
- Bolagsverket kritiserar för vägran att ta emot kontant betalning vid utlämnande av kopior av allmänna handlingar 22/23:510
- en ambassads kontroll av kroppstemperaturen hos besökare var ett ingrepp i regeringsformens skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp 22/23:530
- målsäganden i ett mål om mord har inte fått möjlighet att begära att bli underrättad när gärningsmannen lämnar den rättspsykiatriska kliniken 2023:107

- kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för att patienter inte har möjlighet att tala ostört i telefon 2023:117
- uttalanden om förutsättningar för en läkare att anmäla till Transportstyrelsen om medicinsk olämplighet att ha körkort 2023:123
- om placeringen av en häktad med restriktioner i en arrestcell 2023:137
- om befordran av myndighetspost till intagna och deras kommunikation med advokater 2023:147
- Kriminalvården upprätthåller inte fristerna i strafftidslagen om överföring av intagna med verkställbara fängelsestraff från häkte till anstalt 2023:166
- ett häkte har visat omfattande brister i hanteringen av intagnas myndighetspost 2023:187
- behandlingen av intagna under en pågående renovering av riksmottagningens avdelning i den s.k. Fenixbyggnaden 2023:227
- uttalanden om förutsättningarna för Tullverket att göra en kontroll enligt inregränslagen i ett gränsnära område 2023:263
- polisen har äventyrat en misstänkts rätt till en rättvis rättegång genom att i samband med ett tvångsingripande fråga honom om pinkoden till en mobiltelefon som togs i beslag 2023:275
- arrestpersonal har nekat en offentlig försvarare att få kontakt med den misstänkte med hänvisning till att ett försvararförordnande inte fanns tillgängligt 2023:288
- en åklagare har nekat en advokat som var privat försvarare att få kontakt med den misstänkte med hänvisning till att advokaten inte var förordnad till offentlig försvarare 2023:302
- granskning av polisens användning av kroppsvisitation och husrannsakan i fordon i brottsförebyggande syfte 2023:315
- kritik mot Kriminalvården och en åklagare för felaktig hantering av en frihetsberövad persons försändelse till JO 2023:326
- Skatteverket kritiserar för att det inte är möjligt att betala en ansökningsavgift med kontanter 2023:334
- en socialnämnd tog i ett hyreskontrakt med en enskild om en träningslägenhet in villkor med bl.a. krav på viss läkarkontakt, medicinering, hembesök och drogkontroller 2023:376
- kritik mot Statens fastighetsverk för att myndigheten utan rättsligt stöd lät sätta upp skyltar om förbud mot att framföra drönare inom ett visst område 2023:499
- kritik mot Statskontoret för bristande information om en ledig tjänst 2023:502
- fråga om ett uppehåll i en huvudförhandling som översteg en vecka har varit nödvändigt till följd av särskilda omständigheter. Även fråga om rätten på eget initiativ borde ha prövat frågan om häktning i samband med uppehållet 2024:80
- Uttalanden om huruvida militärpolisen har befogenhet att utreda brott 2024:93
- kritik mot en rättspsykiatrisk regionklinik för att utan lagstöd ha begränsat patienters möjlighet till telefonsamtal 2024:115

- Transportstyrelsen har i strid med språklagen hänvisat till en ansökningsblankett som bara fanns på engelska 2024:123
- Polismyndigheten har utan stöd i författning lämnat ut uppgifter om personer som bedömts ha kopplingar till kriminella gäng i syfte att förhindra dem från att besöka vissa krogar (den s.k. kroglistan) 2024:263
- Kritik mot en åklagare för att uppgifter i en förundersökning lämnades ut för publicering i tv-programmet Efterlyst. Även uttalanden om Åklagarmyndighetens biträde i JO:s utredning 2024:270
- Uttalanden om Tullverkets rättsliga möjligheter att vidta vissa tvångsåtgärder i samband med en kontroll vid den inre gränsen 2024:296
- kraven på service och tillgänglighet uppfylldes inte när två personer endast tilläts ha skriftliga kontakter med socialtjänsten under handläggningen av deras ärenden om försörjningsstöd 2024:364
- det finns inte lagligt stöd för Statens institutionsstyrelse att låta intagna som vårdas i enskildhet vistas tillsammans med andra intagna utan att beslutet om vård i enskildhet först upphävs 2024:367
- ett barn vårdades på låst avdelning på ett särskilt ungdomshem trots att det inte fanns laglig grund för det 2024:381
- en socialnämnd har utan rättsligt stöd dröjt med att underrätta parterna om ett beslut om omplacering enligt LVU 2024:389
- en kommun har underlåtit att se till att dess skolenheter är förenliga med skollagen 2024:410

Barn/ungdom

Domstol

- en tingsrätt har under fem månader inte hållit någon omhäkningsförhandling beträffande en 17-åring 21/22:89
- en tingsrätt har skickat uppgifter om en underårig målsägande till en förälder som inte var vårdnadshavare 21/22:371
- en tingsrätt har skickat uppgifter om en underårig misstänkt till en förälder som inte var vårdnadshavare 21/22:376
- en förvaltningsdomstol har ett ansvar för att omgående upplysa parterna om att ett beslut om omedelbart omhändertagande av barn har underställts för sent och därmed upphört att gälla 2023:95
- fråga om ett uppehåll i en huvudförhandling som översteg en vecka har varit nödvändigt till följd av särskilda omständigheter. Även fråga om rätten på eget initiativ borde ha prövat frågan om häktning i samband med uppehållet 2024:80
- ett barn vårdades på låst avdelning på ett särskilt ungdomshem trots att det inte fanns laglig grund för det 2024:381

Kriminalvård

- besökstider vid Kriminalvårdens verksamhetsställen måste vara anpassade för barn 2023:215

Polis, åklagare och tull

- polisen har genomfört en kroppsvisitation på ett sätt som innebar att åtgärden utgjorde en kroppsbesiktning och i ett utrymme som inte uppfyllde rättegångsbalkens krav på avskildhet 22/23:256
- uttalanden om den s.k. Linköpingsmodellen som används vid Polismyndigheten när en ung person misstänks ha använt narkotika 22/23:265
- polisen har omhändertagit en 13-årig pojke enligt 12 § polislagen utan att det fanns grund för åtgärden 22/23:301
- tillämpning av barnkonventionen vid polisens kroppsvisitation av en ung pojke för att i brottsförebyggande syfte söka efter vapen 2023:257
- polisen har äventyrat en misstänkts rätt till en rättvis rättegång genom att i samband med ett tvångsingripande fråga honom om pinkoden till en mobiltelefon som togs i beslag 2023:275
- inspektioner inriktade på situationen för barn i polisarrester 2023:328

Skolan

- i handläggningen av en ansökan om placering i förskola är en kommun inte skyldig att kontrollera att vårdnadshavarna är överens 20/21:535
- en begäran från en skolledning om att få förhandsgranska en skoltidning var inte förenlig med tryckfrihetsförordningens censurförbud 21/22:355
- uttalanden om en skollednings åtgärder gentemot elevföreningar i förhållande till grundläggande fri- och rättigheter 21/22:586
- en obligatorisk skolaktivitet får inte utformas som en demonstration 21/22:595
- utformningen av en skolaktivitet får inte ge eleverna intrycket att de tvingas delta i en meningsyttring 21/22:599
- en gymnasieskola genomförde drogtest utan att säkerställa att eleven medverkade frivilligt 22/23:454
- uttalanden om handläggning av frågor om förbud att besöka en skola 22/23:458
- skolledningen på ett gymnasium utförde kroppsvisitationer av elever i strid med 2 kap. 6 § regeringsformen 22/23:463
- kritik mot en kurator för bristfällig handläggning av ett elevärende om kränkande behandling 2023:458

Socialtjänst

- en socialnämnd genomförde inom ramen för en utredning s.k. beteendeobservationer av en snart 13-årig pojke i hans skola 20/21:434
- en socialnämnd tillfrågade inte vårdnadshavarna om deras inställning till att nämnden samtalade med barnen under handläggningen av en barnutredning 20/21:445
- en socialnämnd hämtade två syskon i förskolan och tog med dem till en lokal som tillhörde socialtjänsten utan att vårdnadshavarna hade samtyckt till detta. Nämnden kontaktade därefter barnens pappor och lämnade över barnen till dem, men tog inte någon kontakt med barnens mor 20/21:452

- en socialnämnd bestämde ensidigt hur umgänget mellan ett barn, som vårdades i ett familjehem med stöd av socialtjänstlagen, och vårdnadshavaren skulle utformas 20/21:460
- en socialnämnd dokumenterade barnärenden på ett sätt som syftade till att försvåra den ena vårdnadshavarens insyn i dessa och agerade i strid med regeringsformens krav på opartiskhet och saklighet. Nämnden underlät även att kommunicera en vårdnads-, boende- och umgängesutredning med parterna 20/21:464
- två handläggare vid en socialnämnd åkte till en vårdnadshavares hem för att göra s.k. skyddsbedömningar om barnen utan att först ha försökt komma i kontakt med vårdnadshavaren. Även fråga om förutsättningarna för handläggarna att gå in i bostaden 20/21:470
- en enhetschef inom socialtjänsten beslutade att inleda utredningar om två syskon trots att hon var jävig 20/21:481
- en stadsdelsnämnd lät en jourhemsplacering av en snart 16-årig flicka fortsätta trots att en av vårdnadshavarna inte längre samtyckte till placeringen 20/21:485
- personal vid Statens institutionsstyrelses ungdomshem Tysslinge har i strid med 2 kap. 6 § regeringsformen lagt ned och hållit fast en intagen ungdom mot golvet 20/21:489
- en socialnämnd brast i handläggningen av ett ärende som rörde omplacering av två syskon som vårdades med stöd av LVU; särskilt fråga om vilken utredning nämnden skulle ha utfört 20/21:499
- en socialnämnd brast i hanteringen av ett ärende där ett trettonårigt barn som vårdades med stöd av LVU hade en sexuell relation med en sextonåring under vårdtiden 20/21:505
- en socialnämnd har, utan att det funnits något beslut, vid två tillfällen omhändertagit en ungdom. Nämndens ordförande har utan att det funnits förutsättning för det fattat beslut om omedelbart omhändertagande dagen efter att förvaltningsrätten avslagit nämndens ansökan om vård 20/21:509
- en socialnämnds vårdnadsutredning uppfyllde inte det grundläggande kravet på objektivitet 20/21:515
- en biträdande enhetschef vid en stadsdelsnämnd motarbetade verkställigheten av och satte sig över en domstols beslut om umgänge med umgängesstöd. Stadsdelsnämnden agerade även bl.a. i strid med regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet genom att på begäran av part skicka in ett yttrande till domstolen 20/21:521
- två socialsekreterare vid en socialnämnd hjälpte en förälder att svara på stämningsansökan från den andre föräldern i ett familjemål 20/21:531
- en socialnämnd placerade ett barn hos en anhörig utan att fatta ett formellt beslut om placering och tog inte sitt ansvar för barnet under den tid placeringen pågick 21/22:510
- en socialnämnd träffade en överenskommelse med en vårdnadshavare om att hon och hennes flicka skulle bo hos morföräldrarna. Eftersom det var fråga om en placering av flickan var nämnden ansvarig för henne 21/22:523

- fråga om en socialnämnds möjlighet att använda den digitala kommunikationstjänsten Snapchat i kontakterna med en fjortonårig flicka som avvikit från ett HVB-hem 21/22:532
- en socialnämnd genomförde två barnutredningar direkt efter varandra och överskred den lagstadgade tidsfristen i båda utredningarna 21/22:538
- en anställd vid ett av SiS:s ungdomshem pussade en flicka som vårdades vid hemmet. Fråga bl.a. om hur SiS utredde händelsen 21/22:553
- en anställd vid ett av SiS:s ungdomshem slog till en flicka som vårdades vid hemmet. Fråga bl.a. om hur SiS utredde händelsen 21/22:564
- fråga bl.a. om en socialnämnd kan avvakta med att underställa förvaltningsrätten ett beslut om omedelbart omhändertagande till dess att beslutet är verkställt 21/22:576
- fråga bl.a. om utformningen av ett beslut om placering av ett barn i ett jourhem samt om socialnämndens ansvar för att följa upp vården av barnet 21/22:581
- en socialnämnd genomförde ett oanmält hembesök trots att det inte fanns skäl för det 22/23:379
- fråga bl.a. om socialnämndens ansvar när en barnutredning har inletts och barnet flyttar hem till en närstående 22/23:384
- fråga om hur en socialnämnd hanterade ett ärende där ett placerat barn kunde antas ha blivit utsatt för ett sexualbrott 22/23:391
- en socialnämnd har i flera avseenden brustit i handläggningen av ett ärende om omplacering av en pojke 22/23:414
- en socialnämnd och ett ungdomshem har inte korrekt hanterat en situation när en flicka skulle placeras vid hemmet 22/23:424
- en socialnämnd tog i ett hyreskontrakt med en enskild om en träningslägenhet in villkor med bl.a. krav på viss läkarkontakt, medicinering, hembesök och drogkontroller 2023:376
- fråga om inhämtande av en rättspsykiatrisk undersökning beträffande en mamma i utredningar om hennes barn 2023:412
- det finns inte lagligt stöd för Statens institutionsstyrelse att låta intagna som vårdas i enskildhet vistas tillsammans med andra intagna utan att beslutet om vård i enskildhet först upphävs 2024:367
- uttalanden om de nya reglerna i LVU om beslut om provtagning inför umgänge 2024:375
- ett barn vårdades på låst avdelning på ett särskilt ungdomshem trots att det inte fanns laglig grund för det 2024:381
- en socialnämnd har utan rättsligt stöd dröjt med att underrätta parterna om ett beslut om omplacering enligt LVU 2024:389

Övrigt

- fråga om en regions hantering av minderårigas vaccination mot covid-19 utan vårdnadshavares samtycke 22/23:126
- Försäkringskassan får allvarlig kritik för att i samband med en orosanmälan ha överlämnat flera handlingar med sekretesskyddade uppgifter till socialnämnden utan att någon sekretessprövning gjorts 22/23:360

- överförmyndarnämnden i Stockholms stad har handlat i strid med legalitetsprincipen och brustit i sin tillsyn i ett ärende om kontroll av förvaltning 22/23:490

Barnets bästa

- uttalanden om den s.k. Linköpingsmodellen som används vid Polismyndigheten när en ung person misstänks ha använt narkotika 22/23:265
- polisen har omhändertagit en 13-årig pojke enligt 12 § polislagen utan att det fanns grund för åtgärden 22/23:301
- en socialnämnd genomförde ett oanmält hembesök trots att det inte fanns skäl för det 22/23:379
- fråga om hur en socialnämnd hanterade ett ärende där ett placerat barn kunde antas ha blivit utsatt för ett sexualbrott 22/23:391
- en socialnämnd har i flera avseenden brustit i handläggningen av ett ärende om omplacering av en pojke 22/23:414
- tillämpning av barnkonventionen vid polisens kroppsvisitation av en ung pojke för att i brottsförebyggande syfte söka efter vapen 2023:257
- polisen har äventyrat en misstänkts rätt till en rättvis rättegång genom att i samband med ett tvångsingripande fråga honom om pinkoden till en mobiltelefon som togs i beslag 2023:275

Behörighet/befogenhet

- beslut om ändring i en regions riktlinjer för hjälpmedelsförskrivning har inte fattats i behörig ordning 20/21:148
- närståendes behörighet att anmäla klagomål till IVO 20/21:157
- frågor om jäv i en valnämnd och om beslutanderätt för nämndens sekreterare att hantera valsedlar i samband med de allmänna valen 2018 21/22:629
- frågan om Allmänna reklamationsnämndens behörighet att pröva tvist rörande advokatverksamhet 21/22:657
- vid en samverkansinsats mellan Polismyndigheten och Tullverket har tvångsåtgärder vidtagits utan rättslig grund 22/23:272
- polisen har genomfört en kroppsvisitation i strid med hänsynsprincipen 22/23:291
- överförmyndarnämnden i Stockholms stad har handlat i strid med legalitetsprincipen och brustit i sin tillsyn i ett ärende om kontroll av förvaltning 22/23:490
- en socialnämnd beslutade om och genomförde en uppföljning och två förhandsbedömningar beträffande ett barn utan att vara behörig att göra det 2023:408
- Uttalanden om huruvida militärpolisen har befogenhet att utreda brott 2024:93
- uttalanden om de nya reglerna i LVU om beslut om provtagning inför umgänge 2024:375

Bemötande

- en anstalt samlade ihop flera framställningar från en intagen om att få kopior av handlingar och frångick regeln om avgiftsfrihet för färre än tio sidor 20/21:309
- i samband med utfärdande av ett föreläggande av ordningsbot har en polis agerat på ett sätt som inte är förenligt med regeringsformens krav på saklighet och skyldigheten för en polis att uppträda på ett sätt som inger förtroende 20/21:349
- en häktad kvinna som genomgick en sen abort på sjukhus underkastades alltför långtgående säkerhetsarrangemang och visades inte tillräcklig respekt 21/22:330
- en tjänsteman hos en länsstyrelse har i strid mot kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen gjort uttalanden som grundade sig på ett otillräckligt underlag 22/23:536
- uttalanden om kravet på saklighet och opartiskhet med anledning av kontakter som en tillståndsenhet vid en kommun haft med enskilda som ansökt om tillstånd 22/23:540
- en part i ett tvistemål har inte fått ta med sig sin assistanshund till ett sammanträde vid tingsrätten 2023:77
- en intagen i häkte har fått sova på en madrass på golvet. Även uttalanden kring Kriminalvårdens föreskrifter om utrustningen i en häktescell 2023:194
- behandlingen av intagna under en pågående renovering av riksmottagningens avdelning i den s.k. Fenixbyggnaden 2023:227
- inspektion av ett av Migrationsverkets förvar 2023:479
- anmälningar och utredningar om påstådda missförhållanden vid en anstalt. Även uttalanden om JO:s uppgifter 2024:206

Beslut

Motivering av beslut

- närståendes behörighet att anmäla klagomål till IVO 20/21:157
- en undersökning av några a-kassors handläggning av ärenden med inriktning på frågan om handläggningstider och utformningen av beslut 21/22:42
- en tingsrätt har under fem månader inte hållit någon omhåkningsförhandling beträffande en 17-åring 21/22:89
- en kvinnlig intagen, som misstänktes ha svält narkotika, fick till slut genomgå kroppsbesiktning på sjukhus i form av bl.a. vaginal och rektal undersökning. Frågan om anstalten hade ett uppfattat samtycke från kvinnan till grund för beslutet om tvångsåtgärden 21/22:321
- JO:s granskning av åklagarens redovisning vid pressträffen om Palmeutredningen 21/22:472
- avskildhetsplaceringar av intagna inom kriminalvården på grund av smittspridning av covid-19 och deras möjlighet att ta eget ansvar 22/23:143

- en anställd vid Kriminalvården upprättade en redogörelse om misstänkt misskötsamhet och medverkade därefter i ärendet om varning både som förhörsvittne och som tolk 22/23:198
- de krav på klaggörande motivering som ställs i förvaltningslagen bör även ställas vid kommunikering enligt 110 kap. 13 a § socialförsäkringsbalken 22/23:341
- uttalanden om handläggning av frågor om förbud att besöka en skola 22/23:458
- uttalanden om bl.a. motiveringsskyldighet och partsställning vid beslut om förslag till fördelning av vissa forskningsanslag 22/23:469
- granskning av Migrationsverkets hantering av dröjsmålstan enligt 12 § förvaltningslagen i medborgarskapsärenden 22/23:481
- intagnas kontakter med advokater i rättsliga angelägenheter 2023:175
- bristande beslutsmotivering i ett ärende om disciplinpåföljd. Även fråga om bl.a. kravet på utredning i sådana ärenden 2023:486
- en anstalts hantering efter ett fynd av sömntabletter i en dubbelbelagd cell 2024:218
- om handläggningen av varningsärenden inom Kriminalvården 2024:222
- uttalanden om de nya reglerna i LVU om beslut om provtagning inför umgänge 2024:375

Utformning av beslut

- bristande dokumentation efter att en persons skyddade namn syns på en presentationsskärm under en huvudförhandling i ett brottmål 20/21:56
- närståendes behörighet att anmäla klagomål till IVO 20/21:157
- en undersökning av några a-kassors handläggning av ärenden med inriktning på frågan om handläggningstider och utformningen av beslut 21/22:42
- en rådman vid en tingsrätt har hanterat skyddade personuppgifter i en tvis-temålsdom på ett bristfälligt sätt 21/22:359
- fråga bl.a. om utformningen av ett beslut om placering av ett barn i ett jourhem samt om socialnämndens ansvar för att följa upp vården av barnet 21/22:581
- flyttning och skrotning av ett fordon som var registrerat i utlandet 22/23:136
- vid ett återkravsbeslut bör beslutsfattarens namn framgå direkt av den handling genom vilken den enskilde underrättas om beslutet 22/23:326
- Försäkringskassan har utformat fem beslut angående samma person på ett bristfälligt sätt och dessutom brustit i service 22/23:335
- ett partsbesked om felaktigt utbetald ersättning bör till följd av myndigheternas serviceskyldighet innehålla bl.a. uppgifter om beslutsfattarens namn 22/23:366
- Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har vid tillsynen av ett LSS-boende brustit i såväl genomförandet av en inspektion som dokumentation och utformningen av myndighetens beslut 22/23:399
- uttalanden om handläggning av frågor om förbud att besöka en skola 22/23:458

- uttalanden om när beslut bör fattas i skriftlig form. Även kritik mot en rättspsykiatrisk regionklinik för att utan lagstöd ha begränsat patienters möjlighet till telefonsamtal 2024:115
- en kommun har underlåtit att se till att dess skolenheter är förenliga med skollagen 2024:410

Övrigt

- långsam handläggning av ett mål om sjukersättning och brister vid en muntlig underrättelse om ett beslut om förtursförklaring 20/21:65
- beslut om ändring i en regions riktlinjer för hjälpmedelsförskrivning har inte fattats i behörig ordning 20/21:148
- Kriminalvårdens åtgärder med anledning av covid-19 och konsekvenserna för intagna 20/21:219
- bristfällig handläggning vid utlämnande av en allmän handling med förbehåll om sekretess 20/21:307
- en anstalt samlade ihop flera framställningar från en intagen om att få kopior av handlingar och frångick regeln om avgiftsfrihet för färre än tio sidor 20/21:309
- Migrationsverket har till ett ombud skickat ett ofullständigt beslut av vilket det inte framgick att det inte var komplett 20/21:570
- frågan om anmälningar till Diskrimineringsombudsmannen bör handläggas som ärenden 20/21:593
- granskning av Arbetsmiljöverkets ageranden i fråga om personlig skyddsutrustning vid hanteringen av brukare med möjlig covid-19 efter ett s.k. skyddsstopp på ett vård- och omsorgsboende 21/22:57
- granskning av en påstådd samordning mellan ett antal kommuner och en region vid prövningen av framställningar om utlämnande av uppgifter som rör covid-19 21/22:402
- en socialnämnd placerade ett barn hos en anhörig utan att fatta ett formellt beslut om placering och tog inte sitt ansvar för barnet under den tid placeringen pågick 21/22:510
- en socialnämnd träffade en överenskommelse med en vårdnadshavare om att hon och hennes flicka skulle bo hos morföräldrarna. Eftersom det var fråga om en placering av flickan var nämnden ansvarig för henne 21/22:523
- fråga bl.a. om en socialnämnd kan avvakta med att underställa förvaltningsrätten ett beslut om omedelbart omhändertagande till dess att beslutet är verkställt 21/22:576
- det saknas rättsligt stöd för att besluta om ett generellt besöksförbud inom den frivilliga hälso- och sjukvården 22/23:99
- en enskild har rätt till ett överklagbart beslut då en myndighet nekar att lämna ut en handling på stället med hänvisning till betydande hinder 22/23:241
- en reducering av antalet föräldrapenningdagar efter barnets fyraårsdag är avsedd att påverka föräldern och utgör därför ett beslut som Försäkringskassan ska underrätta parterna om 22/23:330

- efter att JO gjort en anmälan till Statens ansvarsnämnd har en rådmann tilldelats en varning 2023:83
- en socialnämnd brast i handläggningen i flera avseenden då en man skrevs ut från ett omvårdnadsboende, bl.a. genom att inte tillämpa de tvingande reglerna i hyreslagen 2023:387
- fråga om en kursplan vid ett universitet var en föreskrift enligt 8 kap. regeringsformen. Även fråga om ändring av gynnande förvaltningsbeslut 2023:449
- ett häkte har inte följt ett hovrättsbeslut som upphävt vissa restriktioner för en intagen 2024:201
- Pensionsmyndigheten har underlåtit att fatta beslut i vissa ärenden om inkomstpensionstillägg och handlagt en begäran om omprövning som en allmän förfrågan 2024:322
- Försäkringskassan har utan att fatta något formellt beslut hållit inne redan beviljad sjukpenning och ändrat ett gynnande beslut till den enskildes nackdel utan att ta ställning till om det fanns förutsättningar för det 2024:327
- en socialnämnd kränkte en enskilds yttrandefrihet i samband med handläggningen av ett ärende enligt socialtjänstlagen 2024:356
- en socialnämnd verkställde inte hemtjänst för en person som skulle vistas i kommunen under sommaren, trots att hemkommunen hade beviljat insatsen 2024:361
- en socialnämnd har utan rättsligt stöd dröjt med att underrätta parterna om ett beslut om omplacering enligt LVU 2024:389
- trots begäran skickade inte en nämnd en skriftlig underrättelse om ett beslut att avsluta verkställigheten av en insats enligt LSS till parten 2024:406

Besök

- det saknas rättsligt stöd för att besluta om ett generellt besöksförbud inom den frivilliga hälso- och sjukvården 22/23:99
- Kriminalvårdens åtgärder med anledning av covid-19 och konsekvenserna för intagna 20/21:219
- uttalanden om handläggning av frågor om förbud att besöka en skola 22/23:458
- en ambassads kontroll av kroppstemperaturen hos besökare var ett ingrepp i regeringsformens skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp 22/23:530
- en intagen har placerats i en cell utan vare sig säng eller bord 2023:181
- besökstider vid Kriminalvårdens verksamhetsställen måste vara anpassade för barn 2023:215
- intagna i en anstalt har fått ta emot besök i en sporthall 2024:138
- beläggningssituationen medför begränsade möjligheter för intagna inom Kriminalvården att ta emot besök 2024:161

Bevis

- I en utredning om mord har polisen inte fört in ett utpekande av gärningsmannen i förundersökningen 2024:253

- JO:s granskning av åklagarens hantering av den s.k. swishlistan i Sundsvall 2024:288

Bild- och ljudupptagning

- ett möte mellan en misstänkt och en försvarare som ska få ske i enrum får inte övervakas med övervakningskamera 20/21:385
- Kriminalvårdens hantering av ett önskemål från en intagen i anstalt att ta del av digitalt material inför en resningsansökan 22/23:171
- i syfte att förhindra en inspelning vid ett förhör har en polis omhändertagit förhörspersonens mobiltelefon och sökt igenom hans jacka utan att det fanns lagstöd för åtgärderna 22/23:260
- Polismyndigheten har med tvång fotograferat en persons mc-väst och körkort utan stöd i lag och därigenom kränkt hans rätt till privatliv enligt artikel 8 i Europakonventionen 22/23:280
- en tingsrätt har utan grund förbjudit ljudupptagning vid muntliga förberedelser i tvistemål 2023:46
- en tingsrätt har förbjudit all användning av elektronisk utrustning under en huvudförhandling i ett brottmål 2023:65
- ordföranden i en kommunal miljönämnd gjorde en ljudinspelning vid ett möte i ett tillsynsärende utan att i förväg informera övriga deltagare om det 2023:233
- en person som skulle förhöras av polisen förbjöds att göra en egen ljudinspelning av förhöret utan att det fanns något sakligt skäl för det 2023:280
- uttalanden om en tullkontroll som filmades som en del i Tullverkets medverkan i en tv-produktion 2023:295

Delegation/ansvarsfördelning

- beslut om ändring i en regions riktlinjer för hjälpmedelsförskrivning har inte fattats i behörig ordning 20/21:148
- bristande omvårdnad av en häktad med funktionsnedsättning 20/21:206
- en biträdande enhetschef vid en stadsdelsnämnd motarbetade verkställigheten av och satte sig över en domstols beslut om umgänge med umgängesstöd. Stadsdelsnämnden agerade även bl.a. i strid med regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet genom att på begäran av part skicka in ett yttrande till domstolen 20/21:521
- frågor om jäv i en valnämnd och om beslutanderätt för nämndens sekreterare att hantera valsedlar i samband med de allmänna valen 2018 21/22:629
- uttalanden om handläggning av frågor om förbud att besöka en skola 22/23:458
- en socialnämnd verkställde inte hemtjänst för en person som skulle vistas i kommunen under sommaren, trots att hemkommunen hade beviljat insatsen 2024:361
- uttalanden om de nya reglerna i LVU om beslut om provtagning inför umgänge 2024:375

Delgivning

- Migrationsverket har skickat ett beslut med förenklad delgivning till en adress som mottagaren misstänktes ha avvikit från 20/21:561
- uttalanden om Skatteverkets rutiner för delgivning av vitesföreläggande i bouppteckningsärenden 2024:304

Dokumentation

- bristande dokumentation efter att en persons skyddade namn synts på en presentationsskärm under en huvudförhandling i ett brottmål 20/21:56
- långsam handläggning av ett mål om sjukersättning och brister vid en muntlig underrättelse om ett beslut om förtursförklaring 20/21:65
- allvarlig kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för ordningsregler som inskränker yttrandefriheten samt förbjuder innehav av journalhandlingar 20/21:77
- beslut om ändring i en regions riktlinjer för hjälpmedelsförskrivning har inte fattats i behörig ordning 20/21:148
- en häktad kvinna fick bl.a. bära fotfängsel vid sjukhusvistelse för genomförande av en medicinsk abort 20/21:198
- bristande omvårdnad av en häktad med funktionsnedsättning 20/21:206
- en anstalt samlade ihop flera framställningar från en intagen om att få kopior av handlingar och frångick regeln om avgiftsfrihet för färre än tio sidor 20/21:309
- uttalanden om vilka överväganden som bör göras innan ett utpekande läggs till grund för ett beslut om t.ex. tvångsmedel 20/21:342
- en socialnämnd dokumenterade barnärenden på ett sätt som syftade till att försvåra den ena vårdnadshavarens insyn i dessa och agerade i strid med regeringsformens krav på opartiskhet och saklighet. Nämnden underlät även att kommunicera en vårdnads-, boende- och umgängesutredning med parterna 20/21:464
- personal vid Statens institutionsstyrelses ungdomshem Tysslinge har i strid med 2 kap. 6 § regeringsformen lagt ned och hållit fast en intagen ungdom mot golvet 20/21:489
- en socialnämnd brast i hanteringen av ett ärende där ett trettonårigt barn som vårdades med stöd av LVU hade en sexuell relation med en sextonåring under vårdtiden 20/21:505
- Migrationsverket har hanterat en fråga om att en förvarstagen skulle frigges på ett bristfälligt sätt, vilket resulterade i att en person var förvarstagen i närmare två dygn utan laglig grund 20/21:541
- en undersökning av några a-kassors handläggning av ärenden med inriktning på frågan om handläggningstider och utformningen av beslut 21/22:42
- frågor om proportionalitetsbedömningar och bristfällig dokumentation när en intagen i anstalt hölls fastspänd i en s.k. bältessäng under drygt 15 timmar 21/22:314
- en kvinnlig intagen, som misstänktes ha svält narkotika, fick till slut genomgå kroppsbesiktning på sjukhus i form av bl.a. vaginal och rektal

- undersökning. Frågan om anstalten hade ett uppfattat samtycke från kvinnan till grund för beslutet om tvångsåtgärden 21/22:321
- polisen har inte informerat åklagaren om uppgifter som lämnats av en informatör 21/22:432
 - JO:s granskning av åklagarens redovisning vid pressträffen om Palmeutredningen 21/22:472
 - en anställd vid ett av SiS:s ungdomshem pussade en flicka som vårdades vid hemmet. Fråga bl.a. om hur SiS utredde händelsen 21/22:553
 - en anställd vid ett av SiS:s ungdomshem slog till en flicka som vårdades vid hemmet. Fråga bl.a. om hur SiS utredde händelsen 21/22:564
 - Finansinspektionen har brustit i sin dokumentation samt i utformningen av styrdokument för handläggningen av undersökningsärenden, vilket medfört risk för otillåtna begränsningar av handlingsoffentligheten och allmänhetens insyn 21/22:637
 - flyttning och skrotning av ett fordon som var registrerat i utlandet 22/23:136
 - en anställd vid Kriminalvården upprättade en redogörelse om misstänkt misskötsamhet och medverkade därefter i ärendet om varning både som förhörsvitne och som tolk 22/23:198
 - en anhållens rätt enligt 24 kap. 9 a § rättegångsbalken att ta del av de omständigheter som ligger till grund för anhållningsbeslutet har inte respekterats 22/23:285
 - initiativärende om Tullverkets åtgärder vid en tullkontroll 22/23:308
 - Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har vid tillsynen av ett LSS-boende brustit i såväl genomförandet av en inspektion som dokumentation och utformning av myndighetens beslut 22/23:399
 - efter att JO gjort en anmälan till Statens ansvarsnämnd har en rådman tilldelats en varning 2023:83
 - en intagen har placerats i en cell utan vare sig säng eller bord 2023:181
 - uttalanden om förutsättningarna för Tullverket att göra en kontroll enligt inregränslagen i ett gränsnära område 2023:263
 - granskning av polisens användning av kroppsvisitation och husrannsakan i fordon i brottsförebyggande syfte 2023:315
 - flera verksamhetsställen inom Kriminalvården har lämnat intagnas försändelser och handlingar till fel person 2024:154
 - en anstalts hantering efter ett fynd av sömntabletter i en dubbelbelagd cell 2024:218
 - om handläggningen av varningsärenden inom Kriminalvården 2024:222
 - Uttalanden med anledning av att Sveriges generalkonsulat i Jerusalem blockerat en användare från myndighetens konto på X (före detta Twitter) 2024:246
 - I en utredning om mord har polisen inte fört in ett utpekande av gärningsmannen i förundersökningen 2024:253
 - Kritik mot en åklagare för att uppgifter i en förundersökning lämnades ut för publicering i tv-programmet Efterlyst. Även uttalanden om Åklagarmyndighetens biträde i JO:s utredning 2024:270

- JO:s granskning av åklagarens hantering av den s.k. swishlistan i Sundsvall 2024:288
- Försäkringskassan har dokumenterat kontrollutredningar om assistansersättning på ett sätt som försvårat utövandet av rätten till partsinsyn och som stått i strid med objektivitetsprincipen 2024:318
- fråga om långsam handläggning och omfattande brister i dokumentationen i ett ärende om personlig assistans enligt LSS 2024:399
- Uttalanden med anledning av att ett beslut om att avliva en hund verkställdes trots att det hade överklagats 2024:427

Dom/domskäl

- en lagman vid en tingsrätt har i en brottmålsdom tagit in fotografier på den tilltalade och i en annan dom fotografier på målsäganden 22/23:70
- ett möte som rätten håller efter huvudförhandlingen i ett brottmål är att betrakta som en överläggning. Även uttalanden om behovet att visa nämndemännen ett skriftligt domsutkast och om att skicka det på e-post 2023:90
- kritik mot en rådman för utformningen av domskäl 2023:102
- kritik mot en lagman för att hon lät sin make läsa delar av ett utkast till en dom 2023:104
- JO:s granskning av Domstolsverkets införande av verksamhetsstödet Digitalt brottmålsavgörande (DiBa) 2024:43
- en häktad person borde ha frigetts villkorligt dagen innan en tingsrättsdom meddelades. Efter att JO gjort en anmälan till Statens ansvarsnämnd har den ansvariga domaren tilldelats en varning 2024:74
- ett barn vårdades på låst avdelning på ett särskilt ungdomshem trots att det inte fanns laglig grund för det 2024:381

Domstolsprövning, rätten till

- Kriminalvårdens åtgärder med anledning av covid-19 och konsekvenserna för intagna 20/21:219
- fråga om ett uppehåll i en huvudförhandling som översteg en vecka har varit nödvändigt till följd av särskilda omständigheter. Även fråga om rätten på eget initiativ borde ha prövat frågan om häktning i samband med uppehållet 2024:80
- en socialnämnd har utan rättsligt stöd dröjt med att underrätta parterna om ett beslut om omplacering enligt LVU 2024:389
- trots begäran skickade inte en nämnd en skriftlig underrättelse om ett beslut att avsluta verkställigheten av en insats enligt LSS till parten 2024:406

Domstolstrots

- en biträdande enhetschef vid en stadsdelsnämnd motarbetade verkställigheten av och satte sig över en domstols beslut om umgänge med umgängesstöd. Stadsdelsnämnden agerade även bl.a. i strid med regeringsformens

krav på saklighet och opartiskhet genom att på begäran av part skicka in ett yttrande till domstolen 20/21:521

Drogtest

- en gymnasieskola genomförde drogtest utan att säkerställa att eleven medverkade frivilligt 22/23:454
- om Kriminalvårdens rutiner för urinprovtagning 2023:159
- uttalanden om de nya reglerna i LVU om beslut om provtagning inför umgänge 2024:375

Dröjsmålstalan

- granskning av Migrationsverkets hantering av dröjsmålstalan enligt 12 § förvaltningslagen i medborgarskapsärenden 22/23:481
- Försäkringskassan har fortsatt långa handläggningstider i ärenden om merkostnadsersättning men har inte underrättat om väsentlig försening. Uttalanden om bl.a. förhållandet mellan 11 och 12 §§ förvaltningslagen samt om underrättelseskyldigheten i förhållande till service-skyldigheten 2023:351
- Försäkringskassan har inte fattat beslut inom den lagstadgade tiden för ärenden om ersättning för kostnader för vård utomlands och inte heller hanterat den enskildes begäran om avgörande enligt 12 § förvaltningslagen 2023:358
- fråga om en part efter återförvisning på nytt kan göra en begäran enligt 12 § förvaltningslagen 2023:507
- bestämmelserna i 11 och 12 §§ förvaltningslagen är tillämpliga vid IVO:s handläggning av klagomålsärenden enligt patientsäkerhetslagen 2024:100
- Försäkringskassans förfrågningar till privatpersoner i samband med en kontrollutredning utgjorde ett omotiverat integritetsintrång 2024:337
- Försäkringskassan överskrider fortfarande påtagligt den lagstadgade handläggningstid som gäller för ärenden om ersättning för vårdkostnader utomlands och har dessutom brustit i hanteringen av en dröjsmålstalan i ett sådant ärende 2024:341
- Pensionsmyndigheten får allvarlig kritik för långsam handläggning och felaktig hantering av en dröjsmålstalan i ett ärende om bostadstillägg 2024:346
- fråga om långsam handläggning av ett ärende om utökning av personlig assistans och om tillräckliga åtgärder vidtogs i anledning av att handläggningen dröjde 2024:395

Expediering

- Migrationsverket har till ett ombud skickat ett ofullständigt beslut av vilket det inte framgick att det inte var komplett 20/21:570

Frihetsberövande

- uttalanden om kvarhållningsskyldighet på sjukhus enligt LVM 20/21:135
- mycket allvarlig kritik mot Kriminalvården för isoleringen av intagna i häkte 20/21:164
- Kriminalvården har brustit i omvårdnaden av en multisjuk äldre häktad man och även flera gånger omplacerat honom. Hans cancerbehandling har fördröjts kraftigt 20/21:180
- en häktad kvinna fick bl.a. bära fotfängsel vid sjukhusvistelse för genomförande av en medicinsk abort 20/21:198
- bristande omvårdnad av en häktad med funktionsnedsättning 20/21:206
- transport av frihetsberövade: Allvarlig kritik mot Kriminalvården för att ha fattat ett beslut som står i strid med gällande förordning 20/21:213
- Kriminalvårdens åtgärder med anledning av covid-19 och konsekvenserna för intagna 20/21:219
- Migrationsverket har hanterat en fråga om att en förvarstagen skulle frigges på ett bristfälligt sätt, vilket resulterade i att en person var förvarstagen i närmare två dygn utan laglig grund 20/21:541
- en tingsrätt har under fem månader inte hållit någon omhäkningsförhandling beträffande en 17-åring 21/22:89
- Inspektionen för vård och omsorg (IVO) kritiseras för brister i myndighetens tillsyn över den psykiatriska tvångsvården 21/22:146
- uttalanden i vissa frågor som rör organisationen av den psykiatriska tvångsvården inom Region Stockholm 21/22:165
- det saknas lagstöd för en rättspsykiatrisk klinik att generellt inskränka patienters rätt att inneha viss egendom i sina patientrum 21/22:188
- förhållandena för förvarstagna som säkerhetsplaceras inom kriminalvården 21/22:221
- förutsättningar för s.k. bältesläggning i Kriminalvårdens anstalter och häkten 21/22:241
- beläggningssituationen inom kriminalvården 21/22:261
- Kriminalvårdens användning av de s.k. Fenixbyggnaderna för placering av intagna som inte är säkerhetsplacerade enligt fängselagen. De intagna underkastades mer ingripande övervakning och kontroll än vad som är nödvändigt 21/22:287
- en anstalt genomförde rutinmässigt kroppsbesiktningar vid befordran av s.k. myndighetspost till intagna utan att ha rättsligt stöd för det 21/22:305
- frågor om proportionalitetsbedömningar och bristfällig dokumentation när en intagen i anstalt hölls fastspänd i en s.k. bältessäng under drygt 15 timmar 21/22:314
- en kvinnlig intagen, som misstänktes ha svält narkotika, fick till slut genomgå kroppsbesiktning på sjukhus i form av bl.a. vaginal och rektal undersökning. Frågan om anstalten hade ett uppfattat samtycke från kvinnan till grund för beslutet om tvångsåtgärden 21/22:321
- en häktad kvinna som genomgick en sen abort på sjukhus underkastades alltför långtgående säkerhetsarrangemang och visades inte tillräcklig respekt 21/22:330

- en tingsrätt har inte fattat beslut om restriktioner vid en huvudförhandlings avslutande. Även frågor om Kriminalvårdens ansvar 22/23:42
- fråga om det har funnits rättsligt stöd för ett regemente att isolera värnpliktiga med hänsyn till risk för smittspridning av covid-19 22/23:83
- avskildhetsplaceringar av intagna inom kriminalvården på grund av smittspridning av covid-19 och deras möjlighet att ta eget ansvar 22/23:143
- Kriminalvården har inte fört över en intagen med ett verkställbart fängelsestraff från häkte till anstalt inom den tid som strafftidslagen anger 22/23:158
- Kriminalvårdens hantering av lyhörda häktesceller 22/23:164
- Kriminalvårdens hantering av ett önskemål från en intagen i anstalt att ta del av digitalt material inför en resningsansökan 22/23:171
- en anstalt har inte delat på två intagna placerade i samma cell trots att en av dem bekräftats smittad av covid-19 22/23:179
- konsekvenserna av oönskade ljud för intagna inom kriminalvården 22/23:193
- en anhållens rätt enligt 24 kap. 9 a § rättegångsbalken att ta del av de omständigheter som ligger till grund för anhållningsbeslutet har inte respekterats 22/23:285
- en frihetsberövad har rätt att ha kontakt med en försvarare som är utsedd i en annan brottsutredning än den som frihetsberövandet avser 22/23:315
- om placeringen av en häktad med restriktioner i en arrestcell 2023:137
- om befordran av myndighetspost till intagna och deras kommunikation med advokater 2023:147
- behandlingen av häktade och användandet av fängsel i domstolslokaler 2023:151
- om Kriminalvårdens rutiner för urinprovtagning 2023:159
- Kriminalvården upprätthåller inte fristerna i strafftidslagen om överföring av intagna med verkställbara fängelsestraff från häkte till anstalt 2023:166
- en intagen har placerats i en cell utan vare sig säng eller bord 2023:181
- en intagen i häkte har fått sova på en madrass på golvet. Även uttalanden kring Kriminalvårdens föreskrifter om utrustningen i en häktescell 2023:194
- Kriminalvården har beslutat att tillåta en anstalt att utöka inlåsningstiden för alla intagna en sommar 2023:198
- behandlingen av intagna under en pågående renovering av riksmottagningens avdelning i den s.k. Fenixbyggnaden 2023:227
- arrestpersonal har nekat en offentlig försvarare att få kontakt med den misstänkte med hänvisning till att ett försvararförordnande inte fanns tillgängligt 2023:288
- en åklagare har nekat en advokat som var privat försvarare att få kontakt med den misstänkte med hänvisning till att advokaten inte var förordnad till offentlig försvarare 2023:302
- inspektioner inriktade på situationen för barn i polisarrest 2023:328
- en häktad person borde ha frigetts villkorligt dagen innan en tingsrättsdom meddelades. Efter att JO gjort en anmälan till Statens ansvarsnämnd har den ansvariga domaren tilldelats en varning 2024:74

- ett häkte har inte tillgodosett intagnas rätt att vistas i gemensamhet 2024:126
- om JO:s konstitutionella uppdrag och uppgifter samt rätt att samtala med frihetsberövade utan avlyssning 2024:134
- en dömd person har blivit kvar i häkte närmare ett år i väntan på plats i anstalt 2024:171
- intagna får vänta orimligt länge på Kriminalvårdens fördjupade villkorsutredningar 2024:181
- anmälningar och utredningar om påstådda missförhållanden vid en anstalt. Även uttalanden om JO:s uppgifter 2024:206
- en anstalts hantering efter ett fynd av sömntabletter i en dubbelbelagd cell 2024:218
- om handläggningen av varningsärenden inom Kriminalvården 2024:222
- Uttalanden om Tullverkets rättsliga möjligheter att vidta vissa tvångsåtgärder i samband med en kontroll vid den inre gränsen 2024:296

Förhandling/sammanträde

- bristande dokumentation efter att en persons skyddade namn synts på en presentationsskärm under en huvudförhandling i ett brottmål 20/21:56
- en tingsrätt har dröjt med att hålla konkursförhandlingar och har särbehandlat staten som borgenär 21/22:83
- en tingsrätt har under fem månader inte hållit någon omhäkningsförhandling beträffande en 17-åring 21/22:89
- en tingsrätt har inte fattat beslut om restriktioner vid en huvudförhandlings avslutande. Även frågor om Kriminalvårdens ansvar 22/23:42
- en misstänkt har varit belagd med fängsel vid en häktningsförhandling. Uttalanden om Polismyndighetens respektive tingsrättens hantering och ansvar samt om en misstänkts närvaro 2023:51
- en part i ett tvistemål har inte fått ta med sig sin assistanshund till ett sammanträde vid tingsrätten 2023:77
- fråga om ett uppehåll i en huvudförhandling som översteg en vecka har varit nödvändigt till följd av särskilda omständigheter. Även fråga om rätten på eget initiativ borde ha prövat frågan om häktning i samband med uppehållet 2024:80
- en anstalt har avlyssnat ett telefonsamtal mellan en intagen och hans advokat. Även uttalanden om intagnas medverkan i förhandlingar via videolänk 2024:150

Förhör

- en anställd vid Kriminalvården upprättade en redogörelse om misstänkt misskötsamhet och medverkade därefter i ärendet om varning både som förhörsvittne och som tolk 22/23:198
- i syfte att förhindra en inspelning vid ett förhör har en polis omhändertagit förhörspersonens mobiltelefon och sökt igenom hans jacka utan att det fanns lagstöd för åtgärderna 22/23:260

- uttalanden om den s.k. Linköpingsmodellen som används vid Polismyndigheten när en ung person misstänks ha använt narkotika 22/23:265
- Polismyndigheten har felaktigt nekat en advokat att närvara som ombud för en omhändertagen utlänning vid ett förhör som hölls enligt 16 § polislagen 22/23:475
- polisen har äventyrat en misstänkts rätt till en rättvis rättegång genom att i samband med ett tvångsingripande fråga honom om pinkoden till en mobiltelefon som togs i beslag 2023:275
- en person som skulle förhöras av polisen förbjöds att göra en egen ljudinspelning av förhöret utan att det fanns något sakligt skäl för det 2023:280
- en åklagare har nekat en advokat som var privat försvarare att få kontakt med den misstänkte med hänvisning till att advokaten inte var förordnad till offentlig försvarare 2023:302
- I en utredning om mord har polisen inte fört in ett utpekande av gärningsmannen i förundersökningen 2024:253

Förtursförklaring

- långsam handläggning av ett mål om sjukersättning och brister vid en muntlig underrättelse om ett beslut om förtursförklaring 20/21:65

Förundersökning

- sms-meddelanden i en beslagtagen mobiltelefon har använts av polis och åklagare i en förundersökning och åberopats som bevis trots att de omfattades av förbud mot beslag 20/21:336
- uttalanden om vilka överväganden som bör göras innan ett utpekande läggs till grund för ett beslut om t.ex. tvångsmedel 20/21:342
- bestämmelsen i 28 kap. 14 § rättegångsbalken om att ta fingeravtryck utgör inte lagstöd för ett beslut om att med tvång lägga en misstänkts finger på en mobiltelefon för att låsa upp telefonen eller en applikation i den 20/21:375
- efter att JO väckt åtal har en lagman och rådman dömts för tjänstefel 21/22:81
- polisen har inte informerat åklagaren om uppgifter som lämnats av en informatör 21/22:432
- JO:s granskning av åklagarens redovisning vid pressträffen om Palmeutredningen 21/22:472
- uttalanden om den s.k. Linköpingsmodellen som används vid Polismyndigheten när en ung person misstänks ha använt narkotika 22/23:265
- initiativvärende om Tullverkets åtgärder vid en tullkontroll 22/23:308
- allvarlig kritik mot Polismyndigheten för långsam och passiv handläggning av en förundersökning om förmögenhetsbrott 2023:269
- polisen har äventyrat en misstänkts rätt till en rättvis rättegång genom att i samband med ett tvångsingripande fråga honom om pinkoden till en mobiltelefon som togs i beslag 2023:275

- Uttalanden om huruvida militärpolisen har befogenhet att utreda brott 2024:93
- anmälningar och utredningar om påstådda missförhållanden vid en anstalt. Även uttalanden om JO:s uppgifter 2024:206
- I en utredning om mord har polisen inte fört in ett utpekande av gärningsmannen i förundersökningen 2024:253
- Kritik mot en åklagare för att uppgifter i en förundersökning lämnades ut för publicering i tv-programmet Efterlyst. Även uttalanden om Åklagarmyndighetens biträde i JO:s utredning 2024:270
- JO:s granskning av åklagarens hantering av den s.k. swishlistan i Sundsvall 2024:288

Förvaltningsprocess

- uttalanden om en kammarrätts rutiner för återlämnande av inlånade handlingar som har sekretessprövats 22/23:228

Förvar

- Migrationsverket har hanterat en fråga om att en förvarstagen skulle frigges på ett bristfälligt sätt, vilket resulterade i att en person var förvarstagen i närmare två dygn utan laglig grund 20/21:541
- förhållandena för förvarstagna som säkerhetsplaceras inom kriminalvården 21/22:221
- Polismyndigheten har felaktigt nekat en advokat att närvara som ombud för en omhändertagen utlännning vid ett förhör som hölls enligt 16 § polislagen 22/23:475
- en förvaltningsdomstol har ett ansvar för att omgående upplysa parterna om att ett beslut om omedelbart omhändertagande av barn har underställts för sent och därmed upphört att gälla 2023:95
- uttalanden i visst fall om jäv för nämndemän i förvaltningsrätten som samtidigt är ledamot eller ersättare i kommunstyrelsen 2023:98
- kritik mot en rådman för utformningen av domskäl 2023:102
- kritik mot en lagman för att hon lät sin make läsa delar av ett utkast till en dom 2023:104
- inspektion av ett av Migrationsverkets förvar 2023:479
- Uppföljande inspektion av ett av Migrationsverkets förvar 2024:425

God man/förvaltare

- en socialnämnd frågade inte en enskild, som vid upprepade tillfällen uppgav att han önskade ett annat boende, om han ville ansöka om bistånd enligt socialtjänstlagen 20/21:476
- kritik mot en enhetschef för att ha lämnat ut sekretessbelagda uppgifter till en överförmyndarnämnd 21/22:140
- en socialnämnd borde ha godtagit en ansökan om försörjningsstöd som under-tecknats av den enskildes gode man 21/22:548

- en överförmyndare måste fortsätta arbetet med att söka ersättare även om en god man senare begärt sitt entledigande vid tingsrätten 21/22:614
- överförmyndarnämnden i Stockholms stad har handlat i strid med legalitetsprincipen och brutit i sin tillsyn i ett ärende om kontroll av förvaltning 22/23:490

Grundläggande fri- och rättigheter

- allvarlig kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för ordningsregler som inskränker yttrandefriheten samt förbjuder innehav av journalhandlingar 20/21:77
- uttalanden i vissa frågor om handläggningen av sena aborter 20/21:87
- kritik mot psykiatrin inom tre regioner för obligatoriska krav på övervakade urinprovskontroller för att patienter med diagnosen adhd ska komma i fråga för behandling med centralstimulerande läkemedel 20/21:115
- Kriminalvårdens åtgärder med anledning av covid-19 och konsekvenserna för intagna 20/21:219
- fråga om Försvarsmakten hade brutit mot det s.k. repressalieförbudet genom åtgärder mot en kapten som uttalat sig i sociala medier om myndighetens verksamhet 20/21:284
- att hålla ett klargörande samtal med en anställd med anledning av dennes kritiska inlägg på Facebook stred mot det s.k. repressalieförbudet 20/21:296
- agerande i strid med efterforskningsförbudet 20/21:301
- en polis har brutit i saklighet vid ett telefonsamtal med en enskild 20/21:387
- personal vid Statens institutionsstyrelses ungdomshem Tysslinge har i strid med 2 kap. 6 § regeringsformen lagt ned och hållit fast en intagen ungdom mot golvet 20/21:489
- uttalanden i vissa frågor som rör organisationen av den psykiatriska tvångsvården inom Region Stockholm 21/22:165
- det saknas lagstöd för en rättspsykiatrisk klinik att generellt inskränka patienters rätt att inneha viss egendom i sina patientrum 21/22:188
- förutsättningar för s.k. bältesläggning i Kriminalvårdens anstalter och häkten 21/22:241
- en anstalt genomförde rutinmässigt kroppsbesiktningar vid befordran av s.k. myndighetspost till intagna utan att ha rättsligt stöd för det 21/22:305
- frågor om proportionalitetsbedömningar och bristfällig dokumentation när en intagen i anstalt hölls fastspänd i en s.k. bältessäng under drygt 15 timmar 21/22:314
- en kvinnlig intagen, som misstänktes ha svält narkotika, fick till slut genomgå kroppsbesiktning på sjukhus i form av bl.a. vaginal och rektal undersökning. Frågan om anstalten hade ett uppfattat samtycke från kvinnan till grund för beslutet om tvångsåtgärden 21/22:321
- en häktad kvinna som genomgick en sen abort på sjukhus underkastades alltför långtgående säkerhetsarrangemang och visades inte tillräcklig respekt 21/22:330

- vid en föreläsning på en gymnasieskola har två poliser i strid med Europakonventionens skydd för privat- och familjeliv lämnat uppgifter om att vissa personer dömts för brott 21/22:416
- polisen har inte informerat åklagaren om uppgifter som lämnats av en informatör 21/22:432
- JO:s granskning av åklagarens redovisning vid pressträffen om Palmeutredningen 21/22:472
- en socialnämnd måste säkerställa att den inte kränker utomstående personers fri- och rättigheter när den i ett ärende om försörjningsstöd genomför ett hembesök 21/22:542
- uttalanden om en skollednings åtgärder gentemot elevföreningar i förhållande till grundläggande fri- och rättigheter 21/22:586
- en obligatorisk skolaktivitet får inte utformas som en demonstration 21/22:595
- utformningen av en skolaktivitet får inte ge eleverna intrycket att de tvingas delta i en meningsyttring 21/22:599
- fråga om det har funnits rättsligt stöd för ett regemente att isolera värplikliga med hänsyn till risk för smittspridning av covid-19 22/23:83
- frågan om totalförsvarspflichtiga i strid med regeringsformen har tvingats att ge till känna sin åskådning i politiskt hänseende 22/23:91
- det saknas rättsligt stöd för att besluta om ett generellt besöksförbud inom den frivilliga hälso- och sjukvården 22/23:99
- E-hälsomyndigheten har inte fullgjort sina skyldigheter vid utfärdande av s.k. vaccinationsbevis 22/23:130
- Kriminalvårdens hantering av lyhörda häktesceller 22/23:164
- konsekvenserna av oönskade ljud för intagna inom kriminalvården 22/23:193
- ett universitet överträdde repressalieförbudet i förhållande till en student som skrivit debattartiklar 22/23:220
- Polismyndigheten har med tvång fotograferat en persons mc-väst och körkort utan stöd i lag och därigenom kränkt hans rätt till privatliv enligt artikel 8 i Europakonventionen 22/23:280
- en socialnämnd genomförde ett oanmält hembesök trots att det inte fanns skäl för det 22/23:379
- skolledningen på ett gymnasium utförde kroppsvisitationer av elever i strid med 2 kap. 6 § regeringsformen 22/23:463
- en ambassads kontroll av kroppstemperaturen hos besökare var ett ingrepp i regeringsformens skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp 22/23:530
- kritik mot barn- och ungdomspsykiatri i en region för regelmässiga urinprovskontroller i samband med utfärdande av läkarintyg för körkortstillstånd 2023:112
- kritik mot psykiatri i två regioner för regelmässiga kontroller genom urinprov och blodprov som villkor för att patienter ska kunna få viss utredning eller behandling 2023:127
- uttalanden om förutsättningarna för Tullverket att göra en kontroll enligt inregränslagen i ett gränsnära område 2023:263

- allvarlig kritik mot Polismyndigheten för långsam och passiv handläggning av en förundersökning om förmögenhetsbrott 2023:269
- polisen har äventyrat en misstänkts rätt till en rättvis rättegång genom att i samband med ett tvångsingripande fråga honom om pinkoden till en mobiltelefon som togs i beslag 2023:275
- arrestpersonal har nekat en offentlig försvarare att få kontakt med den misstänkte med hänvisning till att ett försvararförordnande inte fanns tillgängligt 2023:288
- en åklagare har nekat en advokat som var privat försvarare att få kontakt med den misstänkte med hänvisning till att advokaten inte var förordnad till offentlig försvarare 2023:302
- granskning av polisens användning av kroppsvisitation och husrannsakan i fordon i brottsförebyggande syfte 2023:315
- en kommun har hanterat en förfrågan från ett politiskt parti om att hyra en lokal i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 23:482
- en kommun har utan stöd i lag kontrollerat om anställda vid kommunen gjort sig skyldiga till brott 2023:512
- en kommun har utan stöd i lag övervakat och kartlagt enskildas personliga förhållanden i utredningar av misstänkt felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd 2023:529
- JO:s granskning av Domstolsverkets införande av verksamhetsstödet Digitalt brottmålsavgörande (DiBa) 2024:43
- Uttalanden om huruvida militärpolisen har befogenhet att utreda brott 2024:93
- uttalanden om när beslut bör fattas i skriftlig form. Även kritik mot en rättspsykiatrisk regionklinik för att utan lagstöd ha begränsat patienters möjlighet till telefonsamtal 2024:115
- om JO:s konstitutionella uppdrag och uppgifter samt rätt att samtala med frihetsberövade utan avlyssning 2024:134
- ett häkte har tappat bort förundersökningsprotokoll och i ett annat fall raderat ett protokoll från en s.k. förundersökningsplatta 2024:194
- Ett häkte har inte sett till att en intagen fått del av sitt förundersökningsprotokoll samt har lämnat felaktiga uppgifter om saken till den offentlige försvararen och polisen 2024:212
- Polismyndigheten har utan stöd i författning lämnat ut uppgifter om personer som bedömts ha kopplingar till kriminella gäng i syfte att förhindra dem från att besöka vissa krogar (den s.k. kroglistan) 2024:263
- Kritik mot en åklagare för att uppgifter i en förundersökning lämnades ut för publicering i tv-programmet Efterlyst. Även uttalanden om Åklagarmyndighetens biträde i JO:s utredning 2024:270
- Uttalanden om Tullverkets rättsliga möjligheter att vidta vissa tvångsåtgärder i samband med en kontroll vid den inre gränsen 2024:296
- Försäkringskassan får allvarlig kritik för att med anledning av bl.a. en kontrollutredning oanmält och utan samtycke ha besökt den enskilde i bostaden 2024:333

- fråga om hembesök hos den enskilde i ett ärende om försörjningsstöd förutsatte att samtycke inhämtades även från hyresvärderna som bodde i samma lägenhet 2024:352
- en socialnämnd kränkte en enskilds yttrandefrihet i samband med handläggningen av ett ärende enligt socialtjänstlagen 2024:356
- det finns inte lagligt stöd för Statens institutionsstyrelse att låta intagna som vårdas i enskildhet vistas tillsammans med andra intagna utan att beslutet om vård i enskildhet först upphävs 2024:367
- uttalanden om de nya reglerna i LVU om beslut om provtagning inför umgänge 2024:375
- ett barn vårdades på låst avdelning på ett särskilt ungdomshem trots att det inte fanns laglig grund för det 2024:381

Hembesök

- två handläggare vid en socialnämnd åkte till en vårdnadshavares hem för att göra s.k. skyddsbedömningar om barnen utan att först ha försökt komma i kontakt med vårdnadshavaren. Även fråga om förutsättningarna för handläggarna att gå in i bostaden 20/21:470
- en socialnämnd måste säkerställa att den inte kränker utomstående personers fri- och rättigheter när den i ett ärende om försörjningsstöd genomför ett hembesök 21/22:542
- uttalanden om den s.k. Linköpingsmodellen som används vid Polismyndigheten när en ung person misstänks ha använt narkotika 22/23:265
- en socialnämnd genomförde ett oanmält hembesök trots att det inte fanns skäl för det 22/23:379
- Försäkringskassan får allvarlig kritik för att med anledning av bl.a. en kontrollutredning oanmält och utan samtycke ha besökt den enskilde i bostaden 2024:333
- fråga om hembesök hos den enskilde i ett ärende om försörjningsstöd förutsatte att samtycke inhämtades även från hyresvärderna som bodde i samma lägenhet 2024:352

Information

- Kriminalvårdens åtgärder med anledning av covid-19 och konsekvenserna för intagna 20/21:219
- Kronofogdemyndighetens hantering av ansökningar om betalningsföreläggande 20/21:252
- Migrationsverket har skickat ett beslut med förenklad delgivning till en adress som mottagaren misstänktes ha avvikit från 20/21:561
- Migrationsverket har lämnat felaktig och vilseledande information på sin webbplats och i ett standardiserat mejlsvår 20/21:573
- bristfällig information från Bolagsverket om förfarandet vid anmälan om verkliga huvudmän 20/21:582

- granskning av Arbetsmiljöverkets ageranden i fråga om personlig skyddsutrustning vid hanteringen av brukare med möjlig covid-19 efter ett s.k. skyddsstopp på ett vård- och omsorgsboende 21/22:57
- en region hade bristande rutiner och information till patienter som inte använder e-legitimation vid bokning av provtagning för covid-19 22/23:114
- det var felaktigt att debitera en avgift för uteblivet besök för patienter som vid vaccinationstillfället tackat nej till ett vaccin mot covid-19 22/23:121
- fråga om 2 kap. tryckfrihetsförordningen eller 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen skulle tillämpas när en kommunanställd i och för sin tjänsteutövning begärde ut allmänna handlingar från en annan myndighet 22/23:236
- en anhållens rätt enligt 24 kap. 9 a § rättegångsbalken att ta del av de omständigheter som ligger till grund för anhållningsbeslutet har inte respekterats 22/23:285
- Kriminalvården har i några fall inte gett intagna möjlighet att rösta i de allmänna valen 2022 2023:207
- polisen har äventyrat en misstänkts rätt till en rättvis rättegång genom att i samband med ett tvångsingripande fråga honom om pinkoden till en mobiltelefon som togs i beslag 2023:275
- kritik mot en kurator för bristfällig handläggning av ett elevärende om kränkande behandling 2023:458
- kontrollbesök enligt folkbokföringslagen – allmänna uttalanden om vikten av att Skatteverket inför ett kontrollbesök försäkras sig om att den enskilde har förstått att åtgärden är frivillig 2024:308
- en socialnämnd har utan rättsligt stöd dröjt med att underrätta parterna om ett beslut om omplacering enligt LVU 2024:389
- Uttalanden om Jordbruksverkets möjlighet att ta ut differentierade avgifter beroende på ansökningsätt vid registreringen; även kritik mot verket för bristfällig och felaktig information om möjligheten att betala avgiften med kontanter 2024:431

Integritet

- uttalanden i vissa frågor om handläggningen av sena aborter 20/21:87
- Rättsmedicinalverkets hantering av humanbiologiskt material 20/21:110
- kritik mot psykiatrin inom tre regioner för obligatoriska krav på övervakade urinprovskontroller för att patienter med diagnosen adhd ska komma i fråga för behandling med centralstimulerande läkemedel 20/21:115
- en häktad kvinna fick bl.a. bära fotfängsel vid sjukhusvistelse för genomförande av en medicinsk abort 20/21:198
- anställda vid ett av Statens institutionsstyrelses LVM-hem har i strid med bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen delat sekretesskyddade uppgifter med varandra 20/21:274
- en anstalt genomförde rutinmässigt kroppsbesiktningar vid befordran av s.k. myndighetspost till intagna utan att ha rättsligt stöd för det 21/22:305

- frågor om proportionalitetsbedömningar och bristfällig dokumentation när en intagen i anstalt hölls fastspänd i en s.k. bältessäng under drygt 15 timmar 21/22:314
- en kvinnlig intagen, som misstänktes ha svält narkotika, fick till slut genomgå kroppsbesiktning på sjukhus i form av bl.a. vaginal och rektal undersökning. Frågan om anstalten hade ett uppfattat samtycke från kvinnan till grund för beslutet om tvångsåtgärden 21/22:321
- en häktad kvinna som genomgick en sen abort på sjukhus underkastades alltför långtgående säkerhetsarrangemang och visades inte tillräcklig respekt 21/22:330
- vid en föreläsning på en gymnasieskola har två poliser i strid med Europakonventionens skydd för privat- och familjeliv lämnat uppgifter om att vissa personer dömts för brott 21/22:416
- en socialnämnd genomförde inom ramen för en utredning s.k. beteendeobservationer av en snart 13-årig pojke i hans skola 20/21:434
- JO:s granskning av åklagarens redovisning vid pressträffen om Palmeutredningen 21/22:472
- en lagman vid en tingsrätt har i en brottmålsdom tagit in fotografier på den tilltalade och i en annan dom fotografier på målsäganden 22/23:70
- polisen har genomfört en kroppsvisitation på ett sätt som innebar att åtgärden utgjorde en kroppsbesiktning och i ett utrymme som inte uppfyllde rättegångsbalkens krav på avskildhet 22/23:256
- polisen har genomfört en kroppsvisitation i strid med hänsynsprincipen 22/23:291
- om Kriminalvårdens rutiner för urinprovtagning 2023:159
- uttalanden om en tullkontroll som filmades som en del i Tullverkets medverkan i en tv-produktion 2023:295
- intagna i en anstalt har fått ta emot besök i en sporthall 2024:138
- flera verksamhetsställen inom Kriminalvården har lämnat intagnas försändelser och handlingar till fel person 2024:154
- Polismyndigheten har utan stöd i författning lämnat ut uppgifter om personer som bedömts ha kopplingar till kriminella gäng i syfte att förhindra dem från att besöka vissa krogar (den s.k. kroglistan) 2024:263
- Kritik mot en åklagare för att uppgifter i en förundersökning lämnades ut för publicering i tv-programmet Efterlyst. Även uttalanden om Åklagarmyndighetens biträde i JO:s utredning 2024:270
- JO:s granskning av åklagarens hantering av den s.k. swishlistan i Sundsvall 2024:288
- fråga om hembesök hos den enskilde i ett ärende om försörjningsstöd förutsatte att samtycke inhämtades även från hyresvärderna som bodde i samma lägenhet 2024:352

Interimistiskt beslut

- Polismyndighetens tillfälliga beslut om avstängning av en ordningsvakt har ansetts upphöra omedelbart sedan det upphävts av en domstol efter ett överklagande 20/21:361

- i ett ärende om sjukpenning fattade Försäkringskassan elva interimistiska beslut. Endast vid två tillfällen informerades den enskilde om att besluten var interimistiska. Det dröjde också över ett år innan Försäkringskassan slutligt avgjorde ärendet 22/23:345

Internetpublicering

- fråga om Försvarsmakten hade brutit mot det s.k. repressalieförbudet genom åtgärder mot en kapten som uttalat sig i sociala medier om myndighetens verksamhet 20/21:284
- att hålla ett klargörande samtal med en anställd med anledning av dennes kritiska inlägg på Facebook stred mot det s.k. repressalieförbudet 20/21:296
- Kritik mot en kommunstyrelse för att ha publicerat uppgifter ur en visselblåsarutredning utan att tillräckligt omsorgsfullt ha bedömt hur berörda personers identitet skulle skyddas 2024:249
- en socialnämnd kränkte en enskilds yttrandefrihet i samband med handläggningen av ett ärende enligt socialtjänstlagen 2024:356
- en publicering på ett biblioteks Instagramkonto uppfyllde inte regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet 2024:444

Jäv

- en enhetschef inom socialtjänsten beslutade att inleda utredningar om två syskon trots att hon var jävig 20/21:481
- frågor om jäv i en valnämnd och om beslutanderätt för nämndens sekreterare att hantera valsedlar i samband med de allmänna valen 2018 21/22:629
- handläggningen av en jävsinvändning mot en bitillsynsman. Även uttalanden om bitillsynsmannens rättsliga ställning 22/23:206
- uttalanden i visst fall om jäv för nämndemän i förvaltningsrätten som samtidigt är ledamot eller ersättare i kommunstyrelsen 2023:98
- Allvarlig kritik mot en landshövding för agerandet i tre anställningsärenden som orsakat att regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet inte respekterats 2024:451

Kommunicering

- en socialnämnd dokumenterade barnärenden på ett sätt som syftade till att försvåra den ena vårdnadshavarens insyn i dessa och agerade i strid med regeringsformens krav på opartiskhet och saklighet. Nämnden underlät även att kommunicera en vårdnads-, boende- och umgängesutredning med parterna 20/21:464
- fråga om en socialnämnds möjlighet att använda den digitala kommunikationstjänsten Snapchat i kontakterna med en fjortonårig flicka som avvikit från ett HVB-hem 21/22:532
- uttalanden om bl.a. motiveringsskyldighet och partsställning vid beslut om förslag till fördelning av vissa forskningsanslag 22/23:469

- uttalanden om handläggningen hos länsstyrelsen av ärenden om godkännande för anställning i ett auktoriserat bevakningsföretag när den som är föremål för prövningen förekommer i misstankeregistret 22/23:505
- bristande beslutsmotivering i ett ärende om disciplinpåföljd. Även fråga om bl.a. kravet på utredning i sådana ärenden 2023:486
- kraven på service och tillgänglighet uppfylldes inte när två personer endast tilläts ha skriftliga kontakter med socialtjänsten under handläggningen av deras ärenden om försörjningsstöd 2024:364
- uttalanden om vilka aspekter en myndighet behöver beakta när den väljer kommunikeringssätt i ett enskilt ärende 2024:392

Legalitetsprincipen

- transport av frihetsberövade: Allvarlig kritik mot Kriminalvården för att ha fattat ett beslut som står i strid med gällande förordning 20/21:213
- bestämmelsen i 28 kap. 14 § rättegångsbalken om att ta fingeravtryck utgör inte lagstöd för ett beslut om att med tvång lägga en misstänkts finger på en mobiltelefon för att låsa upp telefonen eller en applikation i den 20/21:375
- överförmyndarnämnden i Stockholms stad har handlat i strid med legalitetsprincipen och brustit i sin tillsyn i ett ärende om kontroll av förvaltning 22/23:490
- Arbetsförmedlingen får allvarlig kritik för bristande tillgänglighet och service samt för att ha agerat i strid med legalitetsprincipen 2023:39
- en intagen i häkte har fått sova på en madrass på golvet. Även uttalanden kring Kriminalvårdens föreskrifter om utrustningen i en häktescell 2023:194
- en person som skulle förhöras av polisen förbjöds att göra en egen ljudinspelning av förhöret utan att det fanns något sakligt skäl för det 2023:280
- granskning av polisens användning av kroppsvisitation och husrannsakan i fordon i brottsförebyggande syfte 2023:315
- en socialnämnd tog i ett hyreskontrakt med en enskild om en träningslägenhet in villkor med bl.a. krav på viss läkarkontakt, medicinering, hembesök och drogkontroller 2023:376
- ett beslut att förbjuda enskilda personer att besöka en myndighets utställningar och bibliotek saknade rättsligt stöd 2023:491
- en kommun har utan stöd i lag kontrollerat om anställda vid kommunen gjort sig skyldiga till brott 2023:512
- en kommun har utan stöd i lag övervakat och kartlagt enskildas personliga förhållanden i utredningar av misstänkt felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd 2023:529
- Uttalanden om huruvida militärpolisen har befogenhet att utreda brott 2024:93
- Uttalanden om Tullverkets rättsliga möjligheter att vidta vissa tvångsåtgärder i samband med en kontroll vid den inre gränsen 2024:296

Långsam handläggning

- långsam handläggning av ett mål om sjukersättning och brister vid en muntlig underrättelse om ett beslut om förtursförklaring 20/21:65
- Kronofogdemyndighetens hantering av ansökningar om betalningsföreläggande 20/21:252
- Riksarkivet dröjde drygt nio veckor med att lämna ut en kopia av en allmän handling. Även uttalanden om en myndighets skyldighet att inrätta sin organisation så att tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav kan efterlevas 20/21:317
- långsam handläggning av ett återförvisat bygglovsärende i ett fall där byggnationen utförts och en granne begärt ingripande mot det byggda (I) 20/21:322 och (II) 20/21:328
- Polismyndighetens handläggningstid har varit oacceptabelt lång i två ärenden om bestridande av betalningsansvar för felparkeringsavgift 20/21:391
- Arbetsförmedlingen kritiserades för att ha dröjt med att lämna över ett ärende för omprövning 21/22:32
- en undersökning av några a-kassors handläggning av ärenden med inriktning på frågan om handläggningstider och utformningen av beslut 21/22:42
- efter att JO väckt åtal har en lagman och rådmän dömts för tjänstefel 21/22:81
- uttalanden om en migrationsdomstols handläggningstider generellt i migrationsmål 21/22:104
- uttalanden om brister i systemet för prövning av jordbruksstöd 21/22:340
- en åklagare och en polis har brutit vid hanteringen av en misstänkt begäran om insyn i sidomaterialet i en avslutad förundersökning 21/22:464
- uttalanden om Skatteverkets hantering av underrättelser om felaktig folkbokföring 21/22:489
- en socialnämnd genomförde två barnutredningar direkt efter varandra och överskred den lagstadgade tidsfristen i båda utredningarna 21/22:538
- granskning av Migrationsverkets handläggningstider i medborgarskapsärenden 21/22:605
- en överförmyndare måste fortsätta arbetet med att söka ersättare även om en god man senare begärt sitt entledigande vid tingsrätten 21/22:614
- ett brottmål som kom in till en tingsrätt strax före pandemin avgjordes inte inom skäligen tid. Även uttalanden om rutiner för utsättning av olika brottmål 22/23:57
- hanteringen av ett ärende som återförvisats till en byggnadsnämnd och förhållningen med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen. Även uttalanden om den grundlagsstadgade sanningsplikten vid yttrande till JO 22/23:250
- Skatteverket kritiserades för långsam handläggning av ärenden om folkbokföring efter inflyttning till Sverige 22/23:321
- fråga om 2 kap. tryckfrihetsförordningen eller 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen skulle tillämpas när en kommunanställd i och för sin tjänsteutövning begärde ut allmänna handlingar från en annan myndighet 22/23:236

- i ett ärende om sjukpenning fattade Försäkringskassan elva interimistiska beslut. Endast vid två tillfällen informerades den enskilde om att besluten var interimistiska. Det dröjde också över ett år innan Försäkringskassan slutligt avgjorde ärendet 22/23:345
- Pensionsmyndighetens långa handläggningstider i ärenden om bostadstilllägg kritiseras 22/23:351
- överförmyndarnämnden i Stockholms stad har handlat i strid med legalitetsprincipen och brustit i sin tillsyn i ett ärende om kontroll av förvaltning 22/23:490
- uttalanden om handläggningen hos länsstyrelsen av ärenden om godkännande för anställning i ett auktoriserat bevakningsföretag när den som är föremål för prövningen förekommer i misstankeregistret 22/23:505
- allvarlig kritik mot Tillväxtverket för dröjsmål med att överlämna överklaganden till förvaltningsrätten 22/23:516
- i ett ärende om lönebidrag som inletts av arbetsgivaren borde Arbetsförmedlingen ha underrättat denne om väsentlig försening enligt 11 § förvaltningslagen. Arbetsförmedlingen borde utifrån sin serviceskyldighet även ha informerat den enskilde om förseningen 2023:25
- uttalanden om Inspektionen för vård och omsorgs handläggningstider generellt i ärenden om journalförstöring 2023:120
- kritik mot ett häkte som brustit i att åtgärda en riskabel hyllkonstruktion. Även andra uttalanden om Kriminalvårdens arbete med självmordsprevention 2023:219
- möjligheterna för intagna inom Kriminalvården att ta del av JO:s inspektionsprotokoll 2023:250
- allvarlig kritik mot Polismyndigheten för långsam och passiv handläggning av en förundersökning om förmögenhetsbrott 2023:269
- uttalanden om Skatteverkets handläggningstider i två ärenden om återbetalning av mervärdesskatt och om vikten av att kunna följa ett ärende genom att ta del av dagboksblad eller liknande 2023:330
- Skatteverket har för långa handläggningstider i ärenden om registrering av bouppteckningar och utfärdande av europeiska arvsintyg 2023:340
- Försäkringskassan får allvarlig kritik bl.a. för långsam handläggning i ärenden om assistansersättning och för att vid upprepade tillfällen inte ha skickat handlingar till den enskildes ombud 2023:345
- Försäkringskassan har fortsatt långa handläggningstider i ärenden om merkostnadsersättning men har inte men har inte underrättat om väsentlig försening. Uttalanden om bl.a. förhållandet mellan 11 och 12 §§ förvaltningslagen samt om underrättelseskyldigheten i förhållande till serviceskyldigheten 2023:351
- Försäkringskassan har inte fattat beslut inom den lagstadgade tiden för ärenden om ersättning för kostnader för vård utomlands och inte heller hanterat den enskildes begäran om avgörande enligt 12 § förvaltningslagen 2023:358
- en ansökan om ersättning för kostnader för vård respektive tandvård utomlands ska anses fullständig om den kan läggas till grund för en prövning i

- sak. Även uttalanden om vad en underrättelse om väsentlig försening bör innehålla och vid vilken tidpunkt den ska skickas ut 2023:368
- Migrationsverkets handläggningstider är fortsatt orimligt långa 2023:470
 - inspektion av Säkerhetspolisen avseende handläggningstider i utlänningsärenden som remitterats från Migrationsverket 2023:475
 - fråga om en part efter återförvisning på nytt kan göra en begäran enligt 12 § förvaltningslagen 2023:507
 - uttalanden om den tid inom vilken en tredskodom bör meddelas. Även kritik mot en tingsrättsdomare för dröjsmål med att meddela tredskodom 2024:39
 - bestämmelserna i 11 och 12 §§ förvaltningslagen är tillämpliga vid IVO:s handläggning av klagomålsärenden enligt patientsäkerhetslagen 2024:100
 - förnyad kritik mot IVO för långsam handläggning av framställningar om utlämnande av allmänna handlingar 2024:109
 - IVO uppfyller inte grundlagens krav på skyndsamt vid handlingsutlämnanden 2024:120
 - intagna får vänta orimligt länge på Kriminalvårdens fördjupade villkorsutredningar 2024:181
 - uttalanden om vikten av att offentlighetsprincipen får genomslag vid myndigheters val av tekniska lösningar och organisatorisk indelning 2024:242
 - Allvarlig kritik mot Polismyndigheten för att en polisanmälan upprättades först närmare tio månader efter att anmälan gjordes 2024:283
 - uttalanden om Skatteverkets rutiner för delgivning av vitesföreläggande i bouppteckningsärenden 2024:304
 - Skatteverket underlåter att vidta tillräckliga åtgärder när en bouppteckning inte lämnas in 2024:312
 - Försäkringskassans förfrågningar till privatpersoner i samband med en kontrollutredning utgjorde ett omotiverat integritetsintrång 2024:337
 - Försäkringskassan överskrider fortfarande påtagligt den lagstadgade handläggningstid som gäller för ärenden om ersättning för vårdkostnader utomlands och har dessutom brutit i hanteringen av en dröjsmålstalan i ett sådant ärende 2024:341
 - Pensionsmyndigheten får allvarlig kritik för långsam handläggning och felaktig hantering av en dröjsmålstalan i ett ärende om bostadstillägg 2024:346
 - fråga om långsam handläggning av ett ärende om utökning av personlig assistans och om tillräckliga åtgärder vidtogs i anledning av att handläggningen dröjde 2024:395
 - fråga om långsam handläggning och omfattande brister i dokumentationen i ett ärende om personlig assistans enligt LSS 2024:399
 - Uttalanden om Migrationsverkets beslutsstopp avseende asylansökningar från medborgare i Ukraina 2024:414
 - Ny granskning av Migrationsverkets handläggningstider 2024:420

Myndighetsutövning

- handläggningen av en jävsinvändning mot en bitillsynsman. Även uttalanden om bitillsynsmannens rättsliga ställning 22/23:206
- uttalanden om kravet på saklighet och opartiskhet med anledning av kontakter som en tillståndsenhet vid en kommun haft med enskilda som ansökt om tillstånd 22/23:540
- inspektion av ett av Migrationsverkets förvar 2023:479

Objektivitet, opartiskhet, saklighet

- en handläggare i ett överklagat ärende bröt mot kravet på saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen genom att i ett meddelande till överinstansen redogöra för ytterligare skäl för avgörandet utöver vad som framgick av beslutet samt kommentera klagandens agerande 20/21:270
- en anstalt samlade ihop flera framställningar från en intagen om att få kopior av handlingar och frångick regeln om avgiftsfrihet för färre än tio sidor 20/21:309
- en tjänsteman vid en kommunal nämnd agerade i strid med kravet på opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen genom att i ett meddelande uppmana en remissinstans att utveckla sitt yttrande så att nämnden skulle kunna driva ärendet fram till ett avslag 20/21:332
- i samband med utfärdande av ett föreläggande av ordningsbot har en polis agerat på ett sätt som inte är förenligt med regeringsformens krav på saklighet och skyldigheten för en polis att uppträda på ett sätt som inger förtroende 20/21:349
- en utredare hos polisen har agerat i strid med regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet i förhållande till ett målsägandebyte 20/21:353
- Polismyndigheten har inte följt beslut från Statens överklagandenämnd 20/21:364
- en polis har brustit i saklighet vid ett telefonsamtal med en enskild 20/21:387
- en socialnämnd dokumenterade barnärenden på ett sätt som syftade till att försvåra den ena vårdnadshavarens insyn i dessa och agerade i strid med regeringsformens krav på opartiskhet och saklighet. Nämnden underlät även att kommunicera en vårdnads-, boende- och umgängesutredning med parterna 20/21:464
- en socialnämnds vårdnadsutredning uppfyllde inte det grundläggande kravet på objektivitet 20/21:515
- en biträdande enhetschef vid en stadsdelsnämnd motarbetade verkställigheten av och satte sig över en domstols beslut om umgänge med umgängesstöd. Stadsdelsnämnden agerade även bl.a. i strid med regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet genom att på begäran av part skicka in ett yttrande till domstolen 20/21:521
- två socialsekreterare vid en socialnämnd hjälpte en förälder att svara på stämningsansökan från den andre föräldern i ett familjemål 20/21:531

- Arbetsförmedlingen har vid upprepade tillfällen meddelat en arbetssökande att han riskerade sanktioner utan att det fanns grund för det 21/22:27
- granskning av Arbetsmiljöverkets ageranden i fråga om personlig skyddsutrustning vid hanteringen av brukare med möjlig covid-19 efter ett s.k. skyddsstopp på ett vård- och omsorgsboende 21/22:57
- en tingsrätt har dröjt med att hålla konkursförhandlingar och har särbehandlat staten som borgenär 21/22:83
- uttalanden om saklighet och opartiskhet i Socialstyrelsens arbete med nationella riktlinjer för depression och ångestsyndrom 21/22:115
- uttalanden om brister i systemet för prövning av jordbruksstöd 21/22:340
- granskning av en påstådd samordning mellan ett antal kommuner och en region vid prövningen av framställningar om utlämnande av uppgifter som rör covid-19 21/22:402
- JO:s granskning av åklagarens redovisning vid pressträffen om Palmeutredningen 21/22:472
- en kommunal förvaltning agerade i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen när den krävde att en persons medverkan i ett panel-samtal skulle ställas in 21/22:650
- en rådman har i kontakter med en part i ett avslutat mål inte fullt ut iakttagit kravet på opartiskhet 22/23:37
- en lagman vid en tingsrätt har i en brottmålsdom tagit in fotografier på den tilltalade och i en annan dom fotografier på målsäganden 22/23:70
- en anställd vid Kriminalvården upprättade en redogörelse om misstänkt misskötsamhet och medverkade därefter i ärendet om varning både som förhörsvittne och som tolk 22/23:198
- handläggningen av en jävsinvändning mot en bitillsynsman. Även uttalanden om bitillsynsmannens rättsliga ställning 22/23:206
- en generaldirektörs användande av privat e-post för kommunikation av allmän handling samt efterföljande hantering stred mot objektivitetsprincipen 22/23:245
- hanteringen av ett ärende som återförvisats till en byggnadsnämnd och för- enligheten med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen. Även uttalanden om den grundlagsstadgade sanningsplikten vid yttrande till JO 22/23:250
- en kommunal tjänstemans kontakter med en tidningsredaktion stred mot kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen 22/23:527
- en tjänsteman hos en länsstyrelse har i strid mot kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen gjort uttalanden som grundade sig på ett otillräckligt underlag 22/23:536
- uttalanden om kravet på saklighet och opartiskhet med anledning av kontakter som en tillståndsenhet vid en kommun haft med enskilda som ansökt om tillstånd 22/23:540
- uttalanden i visst fall om jäv för nämndemän i förvaltningsrätten som samtidigt är ledamot eller ersättare i kommunstyrelsen 2023:98
- kritik mot en rådman för utformningen av domskäl 2023:102
- allvarlig kritik mot en tf. regiondirektör som lämnat vilseledande uppgifter om en allmän handling existens 2023:241

- en person som skulle förhöras av polisen förbjöds att göra en egen ljudinspelning av förhöret utan att det fanns något sakligt skäl för det 2023:280
- Försäkringskassan kritiserar för att ärenden prioriteras på ett sätt som står i strid med likhets- och objektivitetsprinciperna i regeringsformen, och för att inte ha underrättat enskilda enligt 11 § förvaltningslagen om att deras ärenden kommer att bli väsentligt försenade 2023:363
- Migrationsverket har i strid med kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen i beslut gjort uttalanden som hänfört sig till sökandenas ombud 2023:464
- en kommun har hanterat en förfrågan från ett politiskt parti om att hyra en lokal i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 23:482
- bristande beslutsmotivering i ett ärende om disciplinpåföljd. Även fråga om bl.a. kravet på utredning i sådana ärenden 2023:486
- kritik mot Statskontoret för bristande information om en ledig tjänst 23:502
- uttalanden med anledning av att en kommun ställer upp ett krav på e-legitimation för att stötta förslag från kommunmedborgare; även fråga om ramar för JO:s tillsyn över kommunal verksamhet 2023:525
- en anstalts hantering efter ett fynd av sömntabletter i en dubbelbelagd cell 2024:218
- I en utredning om mord har polisen inte fört in ett utpekande av gärningsmannen i förundersökningen 2024:253
- JO:s granskning av åklagarens hantering av den s.k. swishlistan i Sundsvall 2024:288
- Försäkringskassan har dokumenterat kontrollutredningar om assistansersättning på ett sätt som försvårat utövandet av rätten till partsinsyn och som stått i strid med objektivitetsprincipen 2024:318
- uttalanden om vilka aspekter en myndighet behöver beakta när den väljer kommunikeringssätt i ett enskilt ärende 2024:392
- Allvarlig kritik mot en landshövding för agerandet i tre anställningsärenden som orsakat att regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet inte respekterats 2024:451

Ombud/biträde/försvare

- sms-meddelanden i en beslagtagn mobiltelefon har använts av polis och åklagare i en förundersökning och åberopats som bevis trots att de omfattades av förbud mot beslag 20/21:336
- en utredare hos polisen har agerat i strid med regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet i förhållande till ett målsägandebiträde 20/21:353
- bestämmelsen i 28 kap. 14 § rättegångsbalken om att ta fingeravtryck utgör inte lagstöd för ett beslut om att med tvång lägga en misstänkts finger på en mobiltelefon för att låsa upp telefonen eller en applikation i den 20/21:375
- ett möte mellan en misstänkt och en försvarare som ska få ske i enrum får inte övervakas med övervakningskamera 20/21:385
- Migrationsverket ställde ingående frågor om en asylsökandes skyddsskäl utan att först ha förordnat ett offentligt biträde 20/21:566

- en frihetsberövad har rätt att ha kontakt med en försvarare som är utsedd i en annan brottsutredning än den som frihetsberövandet avser 22/23:315
- Polismyndigheten har felaktigt nekat en advokat att närvara som ombud för en omhändertagen utlännning vid ett förhör som hölls enligt 16 § polislagen 22/23:475
- intagnas kontakter med advokater i rättsliga angelägenheter 2023:175
- arrestpersonal har nekat en offentlig försvarare att få kontakt med den misstänkte med hänvisning till att ett försvararförordnande inte fanns tillgängligt 2023:288
- en åklagare har nekat en advokat som var privat försvarare att få kontakt med den misstänkte med hänvisning till att advokaten inte var förordnad till offentlig försvarare 2023:302
- Försäkringskassan får allvarlig kritik bl.a. för långsam handläggning i ärenden om assistansersättning och för att vid upprepade tillfällen inte ha skickat handlingar till den enskildes ombud 2023:345
- Migrationsverket har i strid med kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen i beslut gjort uttalanden som hänfört sig till sökandenas ombud 2023:464
- en anstalt har avlyssnat ett telefonsamtal mellan en intagen och hans advokat. Även uttalanden om intagnas medverkan i förhandlingar via videolänk 2024:150
- JO:s granskning av åklagarens hantering av den s.k. swishlistan i Sundsvall 2024:288
- uttalanden om vilka aspekter en myndighet behöver beakta när den väljer kommunikeringssätt i ett enskilt ärende 2024:392

Omhändertagande

- uttalanden om kvarhållningsskyldighet på sjukhus enligt LVM 20/21:135
- en socialnämnd har, utan att det funnits något beslut, vid två tillfällen omhändertagit en ungdom. Nämndens ordförande har utan att det funnits förutsättning för det fattat beslut om omedelbart omhändertagande dagen efter att förvaltningsrätten avslagit nämndens ansökan om vård 20/21:509
- polisen har vid flera tillfällen utan grund ingripit mot en person som ägnat sig åt passiv insamling av pengar (tiggeri) utanför en mataffär 21/22:420
- fråga bl.a. om en socialnämnd kan avvakta med att underställa förvaltningsrätten ett beslut om omedelbart omhändertagande till dess att beslutet är verkställt 21/22:576
- i syfte att förhindra en inspelning vid ett förhör har en polis omhändertagit förhörspersonens mobiltelefon och sökt igenom hans jacka utan att det fanns lagstöd för åtgärderna 22/23:260
- polisen har omhändertagit en 13-årig pojke enligt 12 § polislagen utan att det fanns grund för åtgärden 22/23:301 fråga om när ett beslut om omedelbart omhändertagande enligt 13 § LVM ska anses verkställt 22/23:437
- Polismyndigheten har felaktigt nekat en advokat att närvara som ombud för en omhändertagen utlännning vid ett förhör som hölls enligt 16 § polislagen 22/23:475

- en socialnämnd dröjde med att anmäla behov av plats på ett av SiS LVM-hem för en omedelbart omhändertagen person 2023:419
- ett beslut om inhibition av ett redan verkställt beslut om omhändertagande av djur innebär inte att djuren måste återlämnas i avvaktan på överinstansens slutliga prövning 2023:494
- Uttalanden om Tullverkets rättsliga möjligheter att vidta vissa tvångsåtgärder i samband med en kontroll vid den inre gränsen 2024:296
- ett barn vårdades på låst avdelning på ett särskilt ungdomshem trots att det inte fanns laglig grund för det 2024:381
- en socialnämnd har utan rättsligt stöd dröjt med att underrätta parterna om ett beslut om omplacering enligt LVU 2024:389

Omprövning/ändring

- Arbetsförmedlingen kritiseras för att ha dröjt med att lämna över ett ärende för omprövning 21/22:32
- Kriminalvårdens användning av de s.k. Fenixbyggnaderna för placering av intagna som inte är säkerhetsplacerade enligt fängeslagen. De intagna underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än vad som är nödvändigt 21/22:287
- missnöje med en arbetslöshetskassas beslut ska i första hand hanteras inom ramen för ett omprövningsärende. En arbetslöshetskassa har också skyldighet att under föreskrivna förutsättningar ändra vissa fel i ett beslut 22/23:25
- Pensionsmyndigheten har underlåtit att fatta beslut i vissa ärenden om inkomstpensionstillägg och handlagt en begäran om omprövning som en allmän förfrågan 2024:322
- en socialnämnd verkställde inte hemtjänst för en person som skulle vistas i kommunen under sommaren, trots att hemkommunen hade beviljat insatsen 2024:361

Part

- frågan om anmälningar till Diskrimineringsombudsmannen bör handläggas som ärenden 20/21:593
- bestämmelserna i 11 och 12 §§ förvaltningslagen är tillämpliga vid IVO:s handläggning av klagomålsärenden enligt patientsäkerhetslagen 2024:100

Partsinsyn

- en anstalt samlade ihop flera framställningar från en intagen om att få kopior av handlingar och frångick regeln om avgiftsfrihet för färre än tio sidor 20/21:309
- polisen har inte informerat åklagaren om uppgifter som lämnats av en informatör 21/22:432
- en åklagare och en polis har brustit vid hanteringen av en misstänkts begäran om insyn i sidomaterialet i en avslutad förundersökning 21/22:464

- en anhållens rätt enligt 24 kap. 9 a § rättegångsbalken att ta del av de omständigheter som ligger till grund för anhållningsbeslutet har inte respekterats 22/23:285
- uttalanden om bl.a. motiveringsskyldighet och partsställning vid beslut om förslag till fördelning av vissa forskningsanslag 22/23:469
- om handläggningen av varningsärenden inom Kriminalvården 2024:222
- I en utredning om mord har polisen inte fört in ett utpekande av gärningsmannen i förundersökningen 2024:253
- JO:s granskning av åklagarens hantering av den s.k. swishlistan i Sundsvall 2024:288
- uttalanden om vilka aspekter en myndighet behöver beakta när den väljer kommunikeringssätt i ett enskilt ärende 2024:392

Permission

- Kriminalvårdens åtgärder med anledning av covid-19 och konsekvenserna för intagna 20/21:219

Placering/omplacering

- Kriminalvården har brösttit i omvårdnaden av en multisjuk äldre häktad man och även flera gånger omplacerat honom. Hans cancerbehandling har fördröjts kraftigt 20/21:180
- Kriminalvårdens åtgärder med anledning av covid-19 och konsekvenserna för intagna 20/21:219
- en stadsdelsnämnd lät en jourhemsplacering av en snart 16-årig flicka fortsätta trots att en av vårdnadshavarna inte längre samtyckte till placeringen 20/21:485
- en socialnämnd brast i handläggningen av ett ärende som rörde omplacering av två syskon som vårdades med stöd av LVU; särskilt fråga om vilken utredning nämnden skulle ha utfört 20/21:499
- förhållandena för förvarstagna som säkerhetsplaceras inom kriminalvården 21/22:221
- beläggningssituationen inom kriminalvården 21/22:261
- Kriminalvårdens användning av de s.k. Fenixbyggnaderna för placering av intagna som inte är säkerhetsplacerade enligt fängelselagen. De intagna underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än vad som är nödvändigt 21/22:287
- en socialnämnd placerade ett barn hos en anhörig utan att fatta ett formellt beslut om placering och tog inte sitt ansvar för barnet under den tid placeringen pågick 21/22:510
- en socialnämnd träffade en överenskommelse med en vårdnadshavare om att hon och hennes flicka skulle bo hos morföräldrarna. Eftersom det var fråga om en placering av flickan var nämnden ansvarig för henne 21/22:523
- en anstalt har inte delat på två intagna placerade i samma cell trots att en av dem bekräftats smittad av covid-19 22/23:179

- en socialnämnd har i flera avseenden brustit i handläggningen av ett ärende om omplacering av en pojke 22/23:414
- om placeringen av en häktad med restriktioner i en arrestcell 2023:137
- en intagen har placerats i en cell utan vare sig säng eller bord 2023:181
- en intagen i häkte har fått sova på en madrass på golvet. Även uttalanden kring Kriminalvårdens föreskrifter om utrustningen i en häktescell 2023:194
- behandlingen av intagna under en pågående renovering av riksmottagningens avdelning i den s.k. Fenixbyggnaden 2023:227
- inspektioner inriktade på situationen för barn i polisarrester 2023:328
- ett barn vårdades på låst avdelning på ett särskilt ungdomshem trots att det inte fanns laglig grund för det 2024:381
- en socialnämnd har utan rättsligt stöd dröjt med att underrätta parterna om ett beslut om omplacering enligt LVU 2024:389

Postgranskning

- om befordran av myndighetspost till intagna och deras kommunikation med advokater 2023:147
- ett häkte har visat omfattande brister i hanteringen av intagnas myndighetspost 2023:187
- ett förslutet brev till en intagen från en myndighet – som kommer in i en försändelse från en privatperson eller privat organisation – bör anses vara myndighetspost 2023:224
- kritik mot Kriminalvården och en åklagare för felaktig hantering av en frihetsberövad persons försändelse till JO 2023:326
- att aktivt läsa ett textmeddelande på ett vykort till en intagen inom Kriminalvården utgör en granskning av försändelse 2024:143

Proportionalitetsprincipen

- en häktad kvinna fick bl.a. bära fotfängsel vid sjukhusvistelse för genomförande av en medicinsk abort 20/21:198
- Kriminalvårdens åtgärder med anledning av covid-19 och konsekvenserna för intagna 20/21:219
- Försäkringskassan kritiserar för att ha begärt in en stor mängd handlingar med sekretesskyddat innehåll utan att ens överväga om det var möjligt att begränsa begäran 20/21:422
- Kriminalvårdens användning av de s.k. Fenixbyggnaderna för placering av intagna som inte är säkerhetsplacerade enligt fängselagen. De intagna underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än vad som är nödvändigt 21/22:287
- en anstalt genomförde rutinmässigt kroppsbesiktningar vid befordran av s.k. myndighetspost till intagna utan att ha rättsligt stöd för det 21/22:305
- frågor om proportionalitetsbedömningar och bristfällig dokumentation när en intagen i anstalt hölls fastspänd i en s.k. bältessäng under drygt 15 timmar 21/22:314

- en kvinnlig intagen, som misstänktes ha svält narkotika, fick till slut genomgå kroppsbesiktning på sjukhus i form av bl.a. vaginal och rektal undersökning. Frågan om anstalten hade ett uppfattat samtycke från kvinnan till grund för beslutet om tvångsåtgärden 21/22:321
- en häktad kvinna som genomgick en sen abort på sjukhus underkastades alltför långtgående säkerhetsarrangemang och visades inte tillräcklig respekt 21/22:330
- avskildhetsplaceringar av intagna inom kriminalvården på grund av smittspridning av covid-19 och deras möjlighet att ta eget ansvar 22/23:143
- en anstalt har inte delat på två intagna placerade i samma cell trots att en av dem bekräftats smittad av covid-19 22/23:179
- en misstänkt har varit belagd med fängsel vid en häktningsförhandling. Uttalanden om Polismyndighetens respektive tingsrättens hantering och ansvar samt om en misstänkts närvaro 2023:51
- behandlingen av häktade och användandet av fängsel i domstolslokaler 2023:151
- om Kriminalvårdens rutiner för urinprovtagning 2023:159
- tillämpning av barnkonventionen vid polisens kroppsvisitation av en ung pojke för att i brottsförebyggande syfte söka efter vapen 2023:257
- en häktad person borde ha frigetts villkorligt dagen innan en tingsrättsdom meddelades. Efter att JO gjort en anmälan till Statens ansvarsnämnd har den ansvariga domaren tilldelats en varning 2024:74
- Uttalanden om Tullverkets rättsliga möjligheter att vidta vissa tvångsåtgärder i samband med en kontroll vid den inre gränsen 2024:296
- Försäkringskassans förfrågningar till privatpersoner i samband med en kontrollutredning utgjorde ett omotiverat integritetsintrång 2024:337
- det finns inte lagligt stöd för Statens institutionsstyrelse att låta intagna som vårdas i enskildhet vistas tillsammans med andra intagna utan att beslutet om vård i enskildhet först upphävs 2024:367

Restriktioner

- allvarlig kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för ordningsregler som inskränker yttrandefriheten samt förbjuder innehav av journalhandlingar 20/21:77
- mycket allvarlig kritik mot Kriminalvården för isoleringen av intagna i häkte 20/21:164
- en tingsrätt har under fem månader inte hållit någon omhäktningsförhandling beträffande en 17-åring 21/22:89
- en tingsrätt har inte fattat beslut om restriktioner vid en huvudförhandlings avslutande. Även frågor om Kriminalvårdens ansvar 22/23:42
- Kriminalvårdens hantering av lyhörda häktesceller 22/23:164
- kritik mot Kriminalvården och en åklagare för felaktig hantering av en frihetsberövad persons försändelse till JO 2023:326
- ett häkte har inte följt ett hovrättsbeslut som upphävt vissa restriktioner för en intagen 2024:201

Samtycke

- kritik mot psykiatrin inom tre regioner för obligatoriska krav på övervakade urinprovskontroller för att patienter med diagnosen adhd ska komma i fråga för behandling med centralstimulerande läkemedel 20/21:115
- en socialnämnd genomförde inom ramen för en utredning s.k. beteendeobservationer av en snart 13-årig pojke i hans skola 20/21:434
- en socialnämnd hämtade två syskon i förskolan och tog med dem till en lokal som tillhörde socialtjänsten utan att vårdnadshavarna hade samtyckt till detta. Nämnden kontaktade därefter barnens pappor och lämnade över barnen till dem, men tog inte någon kontakt med barnens mor 20/21:452
- en socialnämnd bestämde ensidigt hur umgänget mellan ett barn som vårdades i ett familjehem med stöd av socialtjänstlagen och vårdnadshavaren skulle utformas 20/21:460
- två handläggare vid en socialnämnd åkte till en vårdnadshavares hem för att göra s.k. skyddsbedömningar om barnen utan att först ha försökt komma i kontakt med vårdnadshavaren. Även fråga om förutsättningarna för handläggarna att gå in i bostaden 20/21:470
- en stadsdelsnämnd lät en jourhemsplacering av en snart 16-årig flicka fortsätta trots att en av vårdnadshavarna inte längre samtyckte till placeringen 20/21:485
- en kvinnlig intagen, som misstänktes ha svält narkotika, fick till slut genomgå kroppsbesiktning på sjukhus i form av bl.a. vaginal och rektal undersökning. Frågan om anstalten hade ett uppfattat samtycke från kvinnan till grund för beslutet om tvångsåtgärden 21/22:321
- en socialnämnd måste säkerställa att den inte kränker utomstående persons fri- och rättigheter när den i ett ärende om försörjningsstöd genomför ett hembesök 21/22:542
- en socialnämnd borde ha godtagit en ansökan om försörjningsstöd som undertecknats av den enskildes gode man 21/22:548
- fråga om en regions hantering av minderårigas vaccination mot covid-19 utan vårdnadshavares samtycke 22/23:126
- uttalanden om den s.k. Linköpingsmodellen som används vid Polismyndigheten när en ung person misstänks ha använt narkotika 22/23:265
- Polismyndigheten har med tvång fotograferat en persons mc-väst och körkort utan stöd i lag och därigenom kränkt hans rätt till privatliv enligt artikel 8 i Europakonventionen 22/23:280
- en socialnämnd genomförde ett oanmält hembesök trots att det inte fanns skäl för det 22/23:379
- en gymnasieskola genomförde drogtest utan att säkerställa att eleven medverkade frivilligt 22/23:454
- kontrollbesök enligt folkbokföringslagen – allmänna uttalanden om vikten av att Skatteverket inför ett kontrollbesök försäkras sig om att den enskilde har förstått att åtgärden är frivillig 2024:308
- fråga om hembesök hos den enskilde i ett ärende om försörjningsstöd förutsatte att samtycke inhämtades även från hyresvärderna som bodde i samma lägenhet 2024:352

Sekretess

Sekretess mellan myndigheter/olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet

- bristfälliga rutiner i frågor om sekretess och utlämnande av uppgifter hos en vårdgivare 20/21:70
- anställda vid ett av Statens institutionsstyrelses LVM-hem har i strid med bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen delat sekretesskyddade uppgifter med varandra 20/21:274
- kritik mot en enhetschef för att ha lämnat ut sekretessbelagda uppgifter till en överförmyndarnämnd 21/22:140
- allvarlig kritik mot en chefsöverläkare för att sekretessbelagda uppgifter om en patient har lämnats till Polismyndigheten och Kronofogdemyndigheten 21/22:177
- Försäkringskassan får allvarlig kritik för att i samband med en orosanmälan ha överlämnat flera handlingar med sekretesskyddade uppgifter till socialnämnden utan att någon sekretessprövning gjorts 22/23:360

Sekretess gentemot enskilda

- bristfällig handläggning vid utlämnande av en allmän handling med förbehåll om sekretess 20/21:307
- uttalanden om den s.k. Linköpingsmodellen som används vid Polismyndigheten när en ung person misstänks ha använt narkotika 22/23:265
- uttalanden om handläggningen hos länsstyrelsen av ärenden om godkännande för anställning i ett auktoriserat bevakningsföretag när den som är föremål för prövningen förekommer i misstankeregistret 22/23:505
- uttalanden om en tullkontroll som filmades som en del i Tullverkets medverkan i en tv-produktion 2023:295
- intagna i en anstalt har fått ta emot besök i en sporthall 2024:138
- flera verksamhetsställen inom Kriminalvården har lämnat intagnas försändelser och handlingar till fel person 2024:154
- Kritik mot en kommunstyrelse för att ha publicerat uppgifter ur en visselblåsarutredning utan att tillräckligt omsorgsfullt ha bedömt hur berörda personers identitet skulle skyddas 2024:249

Övriga frågor

- bristande dokumentation efter att en persons skyddade namn synts på en presentationsskärm under en huvudförhandling i ett brottmål 20/21:56
- en rådman vid en tingsrätt har hanterat skyddade personuppgifter i en tvisstemålsdom på ett bristfälligt sätt 21/22:359
- en tingsrätt har skickat uppgifter om en underårig misstänkt till en förälder som inte var vårdnadshavare 21/22:376
- vid en föreläsning på en gymnasieskola har två poliser i strid med Europakonventionens skydd för privat- och familjeliv lämnat uppgifter om att vissa personer dömts för brott 21/22:416

- polisen har utan att det fanns rättslig grund för det överlämnat en misstänkts identitetsuppgifter som omfattades av sekretess till en biljettkontrollant 21/22:442
- JO:s granskning av åklagarens redovisning vid pressträffen om Palmeutredningen 21/22:472
- fråga om en socialnämnds möjlighet att använda den digitala kommunikationstjänsten Snapchat i kontakterna med en fjortonårig flicka som avvikit från ett HVB-hem 21/22:532
- uttalanden om en kammarrätts rutiner för återlämnande av inlånade handlingar som har sekretessprövats 22/23:228
- ett möte som rätten håller efter huvudförhandlingen i ett brottmål är att betrakta som en överläggning. Även uttalanden om behovet att visa nämndemännen ett skriftligt domsutkast och om att skicka det på e-post 2023:90
- kritik mot en lagman för att hon lät sin make läsa delar av ett utkast till en dom 2023:104
- Polismyndigheten har utan stöd i författning lämnat ut uppgifter om personer som bedömts ha kopplingar till kriminella gäng i syfte att förhindra dem från att besöka vissa krogar (den s.k. kroglistan) 2024:263
- Kritik mot en åklagare för att uppgifter i en förundersökning lämnades ut för publicering i tv-programmet Efterlyst. Även uttalanden om Åklagarmyndighetens biträde i JO:s utredning 2024:270
- JO:s granskning av åklagarens hantering av den s.k. swishlistan i Sundsvall 2024:288

Serviceskyldighet

- Kronofogdemyndighetens hantering av ansökningar om betalningsföreläggande 20/21:252
- en anstalt samlade ihop flera framställningar från en intagen om att få kopior av handlingar och frångick regeln om avgiftsfrihet för färre än tio sidor 20/21:309
- felaktig handläggning av ett ärende om Schengenvisering där sökanden gjort gällande att hon omfattades av rörlighetsdirektivet 20/21:549
- den enskilde tilläts inte använda minoritetsspråket finska vid sin kontakt med Arbetsförmedlingen 21/22:35
- frågor om jäv i en valnämnd och om beslutanderätt för nämndens sekreterare att hantera valsedlar i samband med de allmänna valen 2018 21/22:629
- Kriminalvårdens hantering av ett önskemål från en intagen i anstalt att ta del av digitalt material inför en resningsansökan 22/23:171
- Skatteverket kritiserar för långsam handläggning av ärenden om folkbokföring efter inflyttning till Sverige 22/23:321
- Försäkringskassan har utformat fem beslut angående samma person på ett bristfälligt sätt och dessutom brustit i service 22/23:335
- de krav på klagorande motivering som ställs i förvaltningslagen bör även ställas vid kommunikering enligt 110 kap. 13 a § socialförsäkringsbalken 22/23:341

- i ett ärende om sjukpenning fattade Försäkringskassan elva interimistiska beslut. Endast vid två tillfällen informerades den enskilde om att besluten var interimistiska. Det dröjde också över ett år innan Försäkringskassan slutligt avgjorde ärendet 22/23:345
- ett partsbesked om felaktigt utbetald ersättning bör till följd av myndigheternas serviceskyldighet innehålla bl.a. uppgifter om beslutsfattarens namn 22/23:366
- Pensionsmyndigheten kritiserar för den brist i tillgänglighet och service som svårigheterna att komma fram till myndigheten per telefon innebär 22/23:372
- uttalanden om kravet på saklighet och opartiskhet med anledning av kontakter som en tillståndsenhet vid en kommun haft med enskilda som ansökt om tillstånd 22/23:540
- i ett ärende om lönebidrag som inletts av arbetsgivaren borde arbetsförmedlingen ha underrättat denne om väsentlig försening enligt 11 § förvaltningslagen. Arbetsförmedlingen borde utifrån sin serviceskyldighet även ha informerat den enskilde om förseningen 2023:25
- Arbetsförmedlingen har inte uppfyllt sin serviceskyldighet i förhållande till en person med funktionsnedsättning 2023:30
- Arbetsförmedlingen får allvarlig kritik för bristande tillgänglighet och service samt för att ha agerat i strid med legalitetsprincipen 2023:39
- en myndighet måste varje helgfri vardag kunna ta emot oanmälda besök för att ge enskilda möjlighet att ta del av allmänna handlingar 2023:246
- bristande tillgänglighet hos Polismyndigheten via telefonnumret 114 14 2023:310
- uttalanden om Skatteverkets handläggningstider i två ärenden om återbetalning av mervärdesskatt och om vikten av att kunna följa ett ärende genom att ta del av dagboksblad eller liknande 2023:330
- Försäkringskassan har fortsatt långa handläggningstider i ärenden om merkostnadsersättning men har inte underrättat om väsentlig försening. Uttalanden om bl.a. förhållandet mellan 11 och 12 §§ förvaltningslagen samt om underrättelseskyldigheten i förhållande till serviceskyldigheten 2023:351
- uttalanden med anledning av att en kommun ställer upp ett krav på e-legitimation för att stötta förslag från kommunmedborgare; även fråga om ramar för JO:s tillsyn över kommunal verksamhet 2023:525
- två arbetslöshetskassor får kritik för att inte ha gett fullgod service 2024:30
- en person med funktionsnedsättning har trots påstötningar stått utan hjälp och stöd från Arbetsförmedlingen 2024:34
- Uttalanden med anledning av att en anmälan om brott inte kunde göras på en polisstation vid en viss tid på dagen 2024:279
- Allvarlig kritik mot Polismyndigheten för att en polisanmälan upprättades först närmare tio månader efter att anmälan gjordes 2024:283
- kraven på service och tillgänglighet uppfylldes inte när två personer endast tilläts ha skriftliga kontakter med socialtjänsten under handläggningen av deras ärenden om försörjningsstöd 2024:364

- Uttalanden om Jordbruksverkets möjlighet att ta ut differentierade avgifter beroende på ansökningssätt vid registreringen; även kritik mot verket för bristfällig och felaktig information om möjligheten att betala avgiften med kontanter 2024:431
- Sveriges ambassad i London har brustit i service och tillgänglighet i fråga om bokningsbara tider för ansökan om pass 2024:439

Sjukvård

- bristfälliga rutiner i frågor om sekretess och utlämnande av uppgifter hos en vårdgivare 20/21:70
- allvarlig kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för ordningsregler som inskränker yttrandefriheten samt förbjuder innehav av journalhandlingar 20/21:77
- uttalanden i vissa frågor om handläggningen av sena aborter 20/21:87
- Rättsmedicinalverkets hantering av humanbiologiskt material 20/21:110
- kritik mot psykiatrin inom tre regioner för obligatoriska krav på övervakade urinprovskontroller för att patienter med diagnosen adhd ska komma i fråga för behandling med centralstimulerande läkemedel 20/21:115
- uttalanden om kvarhållningsskyldighet på sjukhus enligt LVM 20/21:135
- beslut om ändring i en regions riktlinjer för hjälpmedelsförskrivning har inte fattats i behörig ordning 20/21:148
- närståendes behörighet att anmäla klagomål till IVO 20/21:157
- Kriminalvården har brustit i omvårdnaden av en multisjuk äldre häktad man och även flera gånger omplacerat honom. Hans cancerbehandling har fördröjts kraftigt 20/21:180
- en häktad kvinna fick bl.a. bära fotfängsel vid sjukhusvistelse för genomförande av en medicinsk abort 20/21:198
- Kriminalvårdens åtgärder med anledning av covid-19 och konsekvenserna för intagna 20/21:219
- uttalanden om saklighet och opartiskhet i Socialstyrelsens arbete med nationella riktlinjer för depression och ångestsyndrom 21/22:115
- kritik mot en enhetschef för att ha lämnat ut sekretessbelagda uppgifter till en överförmyndarnämnd 21/22:140
- Inspektionen för vård och omsorg (IVO) kritiseras för brister i myndighetens tillsyn över den psykiatriska tvångsvården 21/22:146
- uttalanden i vissa frågor som rör organisationen av den psykiatriska tvångsvården inom Region Stockholm 21/22:165
- allvarlig kritik mot en chefsöverläkare för att sekretessbelagda uppgifter om en patient har lämnats till Polismyndigheten och Kronofogdemyndigheten 21/22:177
- det saknas lagstöd för en rättspsykiatrisk klinik att generellt inskränka patienters rätt att inneha viss egendom i sina patientrum 21/22:188
- uttalanden i vissa frågor om intygsutfärdande av hälso- och sjukvårdspersonal 21/22:197
- allvarlig kritik mot en läkare för att ha utfärdat ett vårdintyg utan att ha genomfört föreskriven undersökning av patienten 21/22:212

- det saknas rättsligt stöd för att besluta om ett generellt besöksförbud inom den frivilliga hälso- och sjukvården 22/23:99
- en region hade bristande rutiner och information till patienter som inte använder e-legitimation vid bokning av provtagning för covid-19 22/23:114
- en region tog bort möjligheten till digital bokning av vaccination mot covid-19 för personer bosatta utanför regionen 22/23:116
- det var felaktigt att debitera en avgift för uteblivet besök för patienter som vid vaccinationstillfället tackat nej till ett vaccin mot covid-19 22/23:121
- fråga om en regions hantering av minderårigas vaccination mot covid-19 utan vårdnadshavares samtycke 22/23:126
- E-hälsomyndigheten har inte fullgjort sina skyldigheter vid utfärdande av s.k. vaccinationsbevis 22/23:130
- målsäganden i ett mål om mord har inte fått möjlighet att begära att bli underrättad när gärningsmannen lämnar den rättspsykiatriska kliniken 2023:107
- kritik mot barn- och ungdomspsykiatri inom en region för regelmässiga urinprovskontroller i samband med utfärdande av läkarintyg för körkortstillstånd 2023:112
- kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för att patienter inte har möjlighet att tala ostört i telefon 2023:117
- uttalanden om Inspektionen för vård och omsorgs handläggningstider generellt i ärenden om journalförstöring 2023:120
- uttalanden om förutsättningar för en läkare att anmäla till Transportstyrelsen om medicinsk olämplighet att ha körkort 2023:123
- kritik mot psykiatri inom två regioner för regelmässiga kontroller genom urinprov och blodprov som villkor för att patienter ska kunna få viss utredning eller behandling 2023:127
- en patient har felaktigt debiterats en avgift för att ha uteblivit från en erbjuden hälsoundersökning (aortascreening) 2023:134
- bestämmelserna i 11 och 12 §§ förvaltningslagen är tillämpliga vid IVO:s handläggning av klagomålsärenden enligt patientsäkerhetslagen 2024:100
- uttalanden om när beslut bör fattas i skriftlig form. Även kritik mot en rättspsykiatrisk regionklinik för att utan lagstöd ha begränsat patienters möjlighet till telefonsamtal 2024:115

Språk

- Polismyndigheten har inte tillgodosett en enskilds rätt enligt minoritetsspråklagen att använda finska vid kontakter med myndigheten 22/23:296
- Transportstyrelsen har i strid med språklagen hänvisat till en ansökningsblankett som bara fanns på engelska 2024:123

Tidsfrist

- en tingsrätt har dröjt med att hålla konkursförhandlingar och har särbehandlat staten som borgenär 21/22:83

- överförmyndarnämnden i Stockholms stad har handlat i strid med legalitetsprincipen och brustit i sin tillsyn i ett ärende om kontroll av förvaltning 22/23:490
- uttalanden om den tid inom vilken en tredsdom bör meddelas. Även kritik mot en tingsrättsdomare för dröjsmål med att meddela tredsdom 2024:39

Tillsyn

- frågan om anmälningar till Diskrimineringsombudsmannen bör handläggas som ärenden 20/21:593
- Inspektionen för vård och omsorg (IVO) kritiserar för brister i myndighetens tillsyn över den psykiatriska tvångsvården 21/22:146
- uttalanden i vissa frågor om intygsutfärdande av hälso- och sjukvårdspersonal 21/22:197
- Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har vid tillsynen av ett LSS-boende brustit i såväl genomförandet av en inspektion som dokumentation och utformning av myndighetens beslut 22/23:399
- överförmyndarnämnden i Stockholms stad har handlat i strid med legalitetsprincipen och brustit i sin tillsyn i ett ärende om kontroll av förvaltning 22/23:490
- inspektioner inriktade på situationen för barn i polisarrester 2023:328
- uttalanden med anledning av att en kommun ställer upp ett krav på e-legitimation för att stötta förslag från kommunmedborgare; även fråga om ramar för JO:s tillsyn över kommunal verksamhet 2023:525
- anmälningar och utredningar om påstådda missförhållanden vid en anstalt. Även uttalanden om JO:s uppgifter 2024:206
- Kritik mot en åklagare för att uppgifter i en förundersökning lämnades ut för publicering i tv-programmet Efterlyst. Även uttalanden om Åklagarmyndighetens biträde i JO:s utredning 2024:270
- Allvarlig kritik mot Polismyndigheten för att en polisanmälan upprättades först närmare tio månader efter att anmälan gjordes 2024:283
- Uttalanden om skyldigheten för myndigheter och tjänstemän att biträda JO i en utredning 2024:449

Tjänstefel/tjänsteförseelse/disciplinpåföljd

- efter att JO väckt åtal har en lagman och rådman dömts för tjänstefel 21/22:81
- bristande beslutsmotivering i ett ärende om disciplinpåföljd. Även fråga om bl.a. kravet på utredning i sådana ärenden 2023:486

Tolk/översättning

- den enskilde tilläts inte använda minoritetsspråket finska vid sin kontakt med Arbetsförmedlingen 21/22:35

- en anställd vid Kriminalvården upprättade en redogörelse om misstänkt misskötsamhet och medverkade därefter i ärendet om varning både som förhörsvittne och som tolk 22/23:198
- Polismyndigheten har inte tillgodosett en enskilds rätt enligt minoritets-språkslagen att använda finska vid kontakter med myndigheten 22/23:296

Tryck- och yttrandefrihet

- fråga om Försvarsmakten hade brutit mot det s.k. repressalieförbudet genom åtgärder mot en kapten som uttalat sig i sociala medier om myndighetens verksamhet 20/21:284
- att hålla ett klargörande samtal med en anställd med anledning av dennes kritiska inlägg på Facebook stred mot det s.k. repressalieförbudet 20/21:296
- agerande i strid med efterforskningsförbudet 20/21:301
- en anstalt samlade ihop flera framställningar från en intagen om att få kopior av handlingar och frångick regeln om avgiftsfrihet för färre än tio sidor 20/21:309
- en polis har brutit i saklighet vid ett telefonsamtal med en enskild 20/21:387
- en begäran från en skolledning om att få förhandsgranska en skoltidning var inte förenlig med tryckfrihetsförordningens censurförbud 21/22:355
- uttalanden om en skollednings åtgärder gentemot elevföreningar i förhållande till grundläggande fri- och rättigheter 21/22:586
- ett universitet överträdde repressalieförbudet i förhållande till en student som skrivit debattartiklar 22/23:220
- en enskild har rätt till ett överklagbart beslut då en myndighet nekar att lämna ut en handling på stället med hänvisning till betydande hinder 22/23:241
- en kommunstyrelse kränkte en enskilds yttrandefrihet i ett ärende enligt LSS 2023:237
- en sektionschef vid ett av Migrationsverkets förvar har i ett mejl uttalat sig på ett sätt som kunde uppfattas som en repressalie och begränsning av anställdas yttrandefrihet 2023:252
- en chef för en domstol har i samtal med medarbetare uttalat sig på ett sätt som inte är förenligt med det förbud mot repressalier som följer av regeringsformen 2024:86
- En polischef har genom att kritisera en anställd som skrivit en debattartikel i Polistidningen kränkt den anställdes yttrandefrihet 2024:237
- uttalanden om vikten av att offentlighetsprincipen får genomslag vid myndigheters val av tekniska lösningar och organisatorisk indelning 2024:242
- en socialnämnd kränkte en enskilds yttrandefrihet i samband med handläggningen av ett ärende enligt socialtjänstlagen 2024:356

Tvångsmedel/tvångsåtgärder

Domstol

- en tingsrätt har under fem månader inte hållit någon omhäkningsförhandling beträffande en 17-åring 21/22:89
- en tingsrätt har inte fattat beslut om restriktioner vid en huvudförhandlings avslutande. Även frågor om Kriminalvårdens ansvar) 22/23:42
- en misstänkt har varit belagd med fängsel vid en häktningsförhandling. Uttalanden om Polismyndighetens respektive tingsrättens hantering och ansvar samt om en misstänkts närvaro 2023:51
- en häktad person borde ha frigetts villkorligt dagen innan en tingsrättsdom meddelades. Efter att JO gjort en anmälan till Statens ansvarsnämnd har den ansvariga domaren tilldelats en varning 2024:74
- fråga om ett uppehåll i en huvudförhandling som översteg en vecka har varit nödvändigt till följd av särskilda omständigheter. Även fråga om rätten på eget initiativ borde ha prövat frågan om häktning i samband med uppehållet 2024:80

Försvarsmakten

- Uttalanden om huruvida militärpolisen har befogenhet att utreda brott 2024:93

Hälso- och sjukvård

- kritik mot psykiatrin inom tre regioner för obligatoriska krav på övervakade urinprovskontroller för att patienter med diagnosen adhd ska komma i fråga för behandling med centralstimulerande läkemedel 20/21:115
- uttalanden om kvarhållningsskyldighet på sjukhus enligt LVM 20/21:135
- Inspektionen för vård och omsorg (IVO) kritiseras för brister i myndighetens tillsyn över den psykiatriska tvångsvården 21/22:146
- uttalanden i vissa frågor som rör organisationen av den psykiatriska tvångsvården inom Region Stockholm 21/22:165
- det saknas lagstöd för en rättspsykiatrisk klinik att generellt inskränka patienters rätt att inneha viss egendom i sina patientrum 21/22:188
- uttalanden om när beslut bör fattas i skriftlig form. Även kritik mot en rättspsykiatrisk regionklinik för att utan lagstöd ha begränsat patienters möjlighet till telefonsamtal 2024:115

Kriminalvård

- mycket allvarlig kritik mot Kriminalvården för isoleringen av intagna i häkte 20/21:164
- Kriminalvården har brustit i omvårdnaden av en multisjuk äldre häktad man och även flera gånger omplacerat honom. Hans cancerbehandling har fördröjts kraftigt 20/21:180
- en häktad kvinna fick bl.a. bära fotfängsel vid sjukhusvistelse för genomförande av en medicinsk abort 20/21:198

- förutsättningar för s.k. bältesläggning i Kriminalvårdens anstalter och häkten 21/22:241
- en anstalt genomförde rutinmässigt kroppsbesiktningar vid befordran av s.k. myndighetspost till intagna utan att ha rättsligt stöd för det 21/22:305
- frågor om proportionalitetsbedömningar och bristfällig dokumentation när en intagen i anstalt hölls fastspänd i en s.k. bältessäng under drygt 15 timmar 21/22:314
- en kvinnlig intagen, som misstänktes ha svält narkotika, fick till slut genomgå kroppsbesiktning på sjukhus i form av bl.a. vaginal och rektal undersökning. Frågan om anstalten hade ett uppfattat samtycke från kvinnan till grund för beslutet om tvångsåtgärden 21/22:321
- en häktad kvinna som genomgick en sen abort på sjukhus underkastades alltför långtgående säkerhetsarrangemang och visades inte tillräcklig respekt 21/22:330
- en tingsrätt har inte fattat beslut om restriktioner vid en huvudförhandlings avslutande. Även frågor om Kriminalvårdens ansvar 22/23:42
- avskildhetsplaceringar av intagna inom kriminalvården på grund av smittspridning av covid-19 och deras möjlighet att ta eget ansvar 22/23:143
- en anstalt har inte delat på två intagna placerade i samma cell trots att en av dem bekräftats smittad av covid-19 22/23:179
- behandlingen av häktade och användandet av fängsel i domstolslokaler 2023:151
- om Kriminalvårdens rutiner för urinprovtagning 2023:159
- behandlingen av intagna under en pågående renovering av riksmottagningsavdelning i den s.k. Fenixbyggnaden 2023:227
- ett häkte har inte följt ett hovrättsbeslut som upphävt vissa restriktioner för en intagen 2024:201

Polis, åklagare och tull

- sms-meddelanden i en beslagtagna mobiltelefon har använts av polis och åklagare i en förundersökning och åberopats som bevis trots att de omfattades av förbud mot beslag 20/21:336
- en polis har beslutat om husrannsakan i en bil utan att det var fara i dröjsmål 20/21:370
- bestämmelsen i 28 kap. 14 § rättegångsbalken om att ta fingeravtryck utgör inte lagstöd för ett beslut om att med tvång lägga en misstänkts finger på en mobiltelefon för att låsa upp telefonen eller en applikation i den 20/21:375
- kroppsvisitation och husrannsakan i fordon enligt bestämmelserna i polislagen för att i brottsförebyggande syfte söka efter vapen eller andra farliga föremål (I) 20/21:395 och (II) 20/21:406
- polisen har vid flera tillfällen utan grund ingripit mot en person som ägnat sig åt passiv insamling av pengar (tiggeri) utanför en mataffär 21/22:420
- polisen har utan att det fanns rättslig grund för det överlämnat en misstänkts identitetsuppgifter som omfattades av sekretess till en biljettkontrollant 21/22:442

- polisen har utan att det fanns rättslig grund för det genomfört en husrannsakan i en lokal som användes av en mc-klubb 21/22:448
- i sökandet efter en försvunnen person som befarades vara självmordsbenägen har polisen gjort husrannsakan i en bostad utan att det var nödvändigt på det sätt som krävs enligt 21 § polislagen 21/22:458
- polisen har genomfört en kroppsvisitation på ett sätt som innebar att åtgärden utgjorde en kroppsbesiktning och i ett utrymme som inte uppfyllde rättegångsbalkens krav på avskildhet 22/23:256
- i syfte att förhindra en inspelning vid ett förhör har en polis omhändertagit förhörspersonens mobiltelefon och sökt igenom hans jacka utan att det fanns lagstöd för åtgärderna 22/23:260
- vid en samverkansinsats mellan Polismyndigheten och Tullverket har tvångsåtgärder vidtagits utan rättslig grund 22/23:272
- Polismyndigheten har med tvång fotograferat en persons mc-väst och körkort utan stöd i lag och därigenom kränkt hans rätt till privatliv enligt artikel 8 i Europakonventionen 22/23:280
- polisen har genomfört en kroppsvisitation i strid med hänsynsprincipen 22/23:291
- polisen har omhändertagit en 13-årig pojke enligt 12 § polislagen utan att det fanns grund för åtgärden 22/23:301
- initiativvärende om Tullverkets åtgärder vid en tullkontroll 22/23:308
- en misstänkt har varit belagd med fängsel vid en häktningsförhandling. Uttalanden om Polismyndighetens respektive tingsrättens hantering och ansvar samt om en misstänkts närvaro 2023:51
- tillämpning av barnkonventionen vid polisens kroppsvisitation av en ung pojke för att i brottsförebyggande syfte söka efter vapen 2023:257
- uttalanden om förutsättningarna för Tullverket att göra en kontroll enligt inregränslagen i ett gränsnära område 2023:263
- uttalanden om en tullkontroll som filmades som en del i Tullverkets medverkan i en tv-produktion 2023:295
- granskning av polisens användning av kroppsvisitation och husrannsakan i fordon i brottsförebyggande syfte 2023:315
- Uttalanden om Tullverkets rättsliga möjligheter att vidta vissa tvångsåtgärder i samband med en kontroll vid den inre gränsen 2024:296

Socialtjänst

- personal vid Statens institutionsstyrelses ungdomshem Tysslinge har i strid med 2 kap. 6 § regeringsformen lagt ned och hållit fast en intagen ungdom mot golvet 20/21:489
- en socialnämnd har, utan att det funnits något beslut, vid två tillfällen omhändertagit en ungdom. Nämndens ordförande har utan att det funnits förutsättning för det fattat beslut om omedelbart omhändertagande dagen efter att förvaltningsrätten avslagit nämndens ansökan om vård 20/21:509
- en anställd vid ett av SiS:s ungdomshem slog till en flicka som vårdades vid hemmet. Fråga bl.a. om hur SiS utredde händelsen 21/22:564

- en socialnämnd och ett ungdomshem har inte korrekt hanterat en situation när en flicka skulle placeras vid hemmet 22/23:424
- fråga om när ett beslut om omedelbart omhändertagande enligt 13 § LVM ska anses verkställt 22/23:437
- en socialnämnd dröjde med att anmäla behov av plats på ett av SiS LVM-hem för en omedelbart omhändertagen person 2023:419
- det finns inte lagligt stöd för Statens institutionsstyrelse att låta intagna som vårdas i enskildhet vistas tillsammans med andra intagna utan att beslutet om vård i enskildhet först upphävs 2024:367
- ett barn vårdades på låst avdelning på ett särskilt ungdomshem trots att det inte fanns laglig grund för det 2024:381
- en socialnämnd har utan rättsligt stöd dröjt med att underrätta parterna om ett beslut om omplacering enligt LVU 2024:389

Övriga

- fråga om det har funnits rättsligt stöd för ett regemente att isolera värnpliktiga med hänsyn till risk för smittspridning av covid-19 22/23:83
- en ambassads kontroll av kroppstemperaturen hos besökare var ett ingrepp i regeringsformens skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp 22/23:530
- ett LVM-hem har brustit vid användandet av särskilda befogenheter 2023:428
- ett LVM-hem införde en ordningsregel som medförde otillåtna begränsningar av en intagens möjlighet att använda en egen bärbar dator 2023:437
- kontrollbesök enligt folkbokföringslagen – allmänna uttalanden om vikten av att Skatteverket införde ett kontrollbesök försäkras sig om att den enskilde har förstått att åtgärden är frivillig 2024:308

Umgänge

- en socialnämnd bestämde ensidigt hur umgänget mellan ett barn, som vårdades i ett familjehem med stöd av socialtjänstlagen, och vårdnadshavaren skulle utformas 20/21:460
- en biträdande enhetschef vid en stadsdelsnämnd motarbetade verkställigheten av och satte sig över en domstols beslut om umgänge med umgängesstöd. Stadsdelsnämnden agerade även bl.a. i strid med regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet genom att på begäran av part skicka in ett yttrande till domstolen 20/21:521
- en rådman vid en tingsrätt har hanterat skyddade personuppgifter i en tvistemålsdom på ett bristfälligt sätt 21/22:359
- efter att JO gjort en anmälan till Statens ansvarsnämnd har en rådman tilldelats en varning 2023:83
- uttalanden om de nya reglerna i LVU om beslut om provtagning inför umgänge 2024:375

Underlåtenhet

- Polismyndigheten har inte följt beslut från Statens överklagandenämnd 20/21:364
- polisen har inte informerat åklagaren om uppgifter som lämnats av en informatör 21/22:432
- kritik mot ett häkte som brustit i att åtgärda en riskabel hyllkonstruktion. Även andra uttalanden om Kriminalvårdens arbete med självmordsprevention 2023:219
- Allvarlig kritik mot Polismyndigheten för att en polisanmälan upprättades först närmare tio månader efter att anmälan gjordes 2024:283
- Skatteverket underlåter att vidta tillräckliga åtgärder när en bouppteckning inte lämnas in 2024:312
- ett barn vårdades på låst avdelning på ett särskilt ungdomshem trots att det inte fanns laglig grund för det 2024:381
- fråga om en myndighets skyldighet att vid tvekan om huruvida ett beslut är överklagbart lämna en underrättelse om hur beslutet kan överklagas 2024:436

Underrättelse

- långsam handläggning av ett mål om sjukersättning och brister vid en muntlig underrättelse om ett beslut om förtursförklaring 20/21:65
- Migrationsverket har skickat ett beslut med förenklad delgivning till en adress som mottagaren misstänktes ha avvikit från 20/21:561
- Migrationsverket har till ett ombud skickat ett ofullständigt beslut av vilket det inte framgick att det inte var komplett 20/21:570
- uttalanden om Skatteverkets hantering av underrättelser om felaktig folkbokföring 21/22:489
- en tingsrätt har inte fattat beslut om restriktioner vid en huvudförhandlings avslutande. Även frågor om Kriminalvårdens ansvar) 22/23:42
- flyttning och skrotning av ett fordon som var registrerat i utlandet 22/23:136
- vid ett återkravsbeslut bör beslutsfattarens namn framgå direkt av den handling genom vilken den enskilde underrättas om beslutet 22/23:326
- en anhållens rätt enligt 24 kap. 9 a § rättegångsbalken att ta del av de omständigheter som ligger till grund för anhållningsbeslutet har inte respekterats 22/23:285
- uttalanden om handläggningen hos länsstyrelsen av ärenden om godkännande för anställning i ett auktoriserat bevakningsföretag när den som är föremål för prövningen förekommer i misstankeregistret 22/23:505
- i ett ärende om lönebidrag som inletts av arbetsgivaren borde Arbetsförmedlingen ha underrättat denne om väsentlig försening enligt 11 § förvaltningslagen. Arbetsförmedlingen borde utifrån sin serviceskyldighet även ha informerat den enskilde om förseningen 2023:25
- Försäkringskassan har fortsatt långa handläggningstider i ärenden om merkostnadsersättning men har inte men har inte underrättat om väsentlig

- försening. Uttalanden om bl.a. förhållandet mellan 11 och 12 §§ förvaltningslagen samt om underrättelseskyldigheten i förhållande till service-skyldigheten 2023:351
- en ansökan om ersättning för kostnader för vård respektive tandvård utomlands ska anses fullständig om den kan läggas till grund för en prövning i sak. Även uttalanden om vad en underrättelse om väsentlig försening bör innehålla och vid vilken tidpunkt den ska skickas ut 2023:368
 - bestämmelserna i 11 och 12 §§ förvaltningslagen är tillämpliga vid IVO:s handläggning av klagomålsärenden enligt patientsäkerhetslagen 2024:100
 - en socialnämnd har utan rättsligt stöd dröjt med att underrätta parterna om ett beslut om omplacering enligt LVU 2024:389
 - uttalanden om vilka aspekter en myndighet behöver beakta när den väljer kommunikeringssätt i ett enskilt ärende 2024:392
 - fråga om långsam handläggning av ett ärende om utökning av personlig assistans och om tillräckliga åtgärder vidtogs i anledning av att handläggningen dröjde 2024:395
 - fråga om långsam handläggning och omfattande brister i dokumentationen i ett ärende om personlig assistans enligt LSS 2024:399
 - trots begäran skickade inte en nämnd en skriftlig underrättelse om ett beslut att avsluta verkställigheten av en insats enligt LSS till parten 2024:406
 - fråga om en myndighets skyldighet att vid tvekan om huruvida ett beslut är överklagbart lämna en underrättelse om hur beslutet kan överklagas 2024:436

Utredning/utredningsskyldighet/utredningsansvar

- uttalanden om vilka överväganden som bör göras innan ett utpekande läggs till grund för ett beslut om t.ex. tvångsmedel 20/21:342
- Försäkringskassan kritiserades för att ha begärt uppgifter från en bank utan att ha haft stöd för det 20/21:414
- Försäkringskassan har utan lagstöd skickat en förfrågan till en bank för att få uppgifter om någon annan än den försäkrade 20/21:417
- Försäkringskassan kritiserades för att ha begärt in en stor mängd handlingar med sekretesskyddat innehåll utan att ens överväga om det var möjligt att begränsa begäran 20/21:422
- om Försäkringskassan får kännedom om att den enskilde har behov av anpassade utredningsåtgärder får det anses ligga i myndighetens utredningsansvar att ta ställning till i vilken utsträckning en anpassning är möjlig 20/21:428
- en socialnämnd genomförde inom ramen för en utredning s.k. beteendeobservationer av en snart 13-årig pojke i hans skola 20/21:434
- en socialnämnd tillfrågade inte vårdnadshavarna om deras inställning till att nämnden samtalande med barnen under handläggningen av en barnutredning 20/21:445
- en socialnämnd hämtade två syskon i förskolan och tog med dem till en lokal som tillhörde socialtjänsten utan att vårdnadshavarna hade samtyckt

- till detta. Nämnden kontaktade därefter barnens pappor och lämnade över barnen till dem, men tog inte någon kontakt med barnens mor 20/21:452
- två handläggare vid en socialnämnd åkte till en vårdnadshavares hem för att göra s.k. skyddsbedömningar om barnen utan att först ha försökt komma i kontakt med vårdnadshavaren. Även fråga om förutsättningarna för handläggarna att gå in i bostaden 20/21:470
 - en enhetschef inom socialtjänsten beslutade att inleda utredningar om två syskon trots att hon var jävig 20/21:481
 - en socialnämnd brast i handläggningen av ett ärende som rörde omplacering av två syskon som vårdades med stöd av LVU; särskilt fråga om vilken utredning nämnden skulle ha utfört 20/21:499
 - en socialnämnds vårdnadsutredning uppfyllde inte det grundläggande kravet på objektivitet 20/21:515
 - en socialnämnd brast i hanteringen av ett ärende där ett trettonårigt barn som vårdades med stöd av LVU hade en sexuell relation med en sextonåring under vårdtiden 20/21:505
 - felaktig handläggning av ett ärende om Schengenvisering där sökanden gjort gällande att hon omfattades av rörlighetsdirektivet 20/21:549
 - Migrationsverket har skickat ett beslut med förenklad delgivning till en adress som mottagaren misstänktes ha avvikit från 20/21:561
 - Migrationsverket ställde ingående frågor om en asylsökandes skyddsskäl utan att först ha förordnat ett offentligt biträde 20/21:566
 - en socialnämnd genomförde två barnutredningar direkt efter varandra och överskred den lagstadgade tidsfristen i båda utredningarna 21/22:538
 - en socialnämnd måste säkerställa att den inte kränker utomstående persons fri- och rättigheter när den i ett ärende om försörjningsstöd genomför ett hembesök 21/22:542
 - en socialnämnd genomförde ett oanmält hembesök trots att det inte fanns skäl för det 22/23:379
 - fråga bl.a. om socialnämndens ansvar när en barnutredning har inletts och barnet flyttar hem till en närstående 22/23:384
 - fråga om hur en socialnämnd hanterade ett ärende där ett placerat barn kunde antas ha blivit utsatt för ett sexualbrott 22/23:391
 - Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har vid tillsynen av ett LSS-boende brustit i såväl genomförandet av en inspektion som dokumentation och utformningen av myndighetens beslut 22/23:399
 - en socialnämnd har i flera avseenden brustit i handläggningen av ett ärende om omplacering av en pojke 22/23:414
 - en socialnämnd har avslutat en LVM-utredning utan att dessförinnan ha klarlagt en mans behov av vård 22/23:443
 - uttalanden om handläggningen hos länsstyrelsen av ärenden om godkännande för anställning i ett auktoriserat bevakningsföretag när den som är föremål för prövningen förekommer i misstankeregistret 22/23:505
 - Kriminalvården upprätthåller inte fristerna i strafftidslagen om överföring av intagna med verkställbara fängelsestraff från häkte till anstalt 2023:166
 - allvarlig kritik mot Polismyndigheten för långsam och passiv handläggning av en förundersökning om förmögenhetsbrott 2023:269

- uttalanden om Skatteverkets handläggningstider i två ärenden om återbetalning av mervärdesskatt och om vikten av att kunna följa ett ärende genom att ta del av dagboksblad eller liknande 2023:330
- en socialnämnd har brustit i handläggningen av ett ärende om ekonomiskt bistånd till hyresskulder 2023:394
- en socialnämnd övervägde inte tillräckligt åtgärden att genomföra ett videosamtal med en enskild inom ramen för en utredning om ekonomiskt bistånd 2023:400
- bristande beslutsmotivering i ett ärende om disciplinpåföljd. Även fråga om bl.a. kravet på utredning i sådana ärenden 2023:486
- en person med funktionsnedsättning har trots påstötningar stått utan hjälp och stöd från Arbetsförmedlingen 2024:34
- Uttalanden om huruvida militärpolisen har befogenhet att utreda brott 2024:93
- intagna får vänta orimligt länge på Kriminalvårdens fördjupade villkorsutredningar 2024:181
- ett häkte har tappat bort förundersökningsprotokoll och i ett annat fall raderat ett protokoll från en s.k. förundersökningsplatta 2024:194
- anmälningar och utredningar om påstådda missförhållanden vid en anstalt. Även uttalanden om JO:s uppgifter 2024:206
- ett häkte har inte sett till att en intagen fått del av sitt förundersökningsprotokoll samt har lämnat felaktiga uppgifter om saken till den offentlige försvararen och polisen 2024:212
- I en utredning om mord har polisen inte fört in ett utpekande av gärningsmannen i förundersökningen 2024:253
- Allvarlig kritik mot Polismyndigheten för att en polisanmälan upprättades först närmare tio månader efter att anmälan gjordes 2024:283
- uttalanden om Skatteverkets rutiner för delgivning av vitesföreläggande i bouppteckningsärenden 2024:304
- Skatteverket underlåter att vidta tillräckliga åtgärder när en bouppteckning inte lämnas in 2024:312
- Försäkringskassan får allvarlig kritik för att med anledning av bl.a. en kontrollutredning oanmält och utan samtycke ha besökt den enskilde i bostaden 2024:333
- Försäkringskassans förfrågningar till privatpersoner i samband med en kontrollutredning utgjorde ett omotiverat integritetsintrång 2024:337
- fråga om hembesök hos den enskilde i ett ärende om försörjningsstöd förutsatte att samtycke inhämtades även från hyresvärderna som bodde i samma lägenhet 2024:352
- uttalanden om vilka aspekter en myndighet behöver beakta när den väljer kommunikeringssätt i ett enskilt ärende 2024:392
- Uttalanden om Migrationsverkets beslutsstopp avseende asylansökningar från medborgare i Ukraina 2024:414
- Uttalanden om skyldigheten för myndigheter och tjänstemän att biträda JO i en utredning 2024:449

Verkställighet

- en biträdande enhetschef vid en stadsdelsnämnd motarbetade verkställigheten av och satte sig över en domstols beslut om umgänge med umgängesstöd. Stadsdelsnämnden agerade även bl.a. i strid med regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet genom att på begäran av part skicka in ett yttrande till domstolen 20/21:521
- fråga bl.a. om en socialnämnd kan avvakta med att underställa förvaltningsrätten ett beslut om omedelbart omhändertagande till dess att beslutet är verkställt 21/22:576
- Kriminalvården upprätthåller inte fristerna i strafftidslagen om överföring av intagna med verkställbara fängelsestraff från häkte till anstalt 2023:166
- ett beslut om inhibition av ett redan verkställt beslut om omhändertagande av djur innebär inte att djuren måste återlämnas i avvaktan på överinstansens slutliga prövning 2023:494
- en socialnämnd verkställde inte hemtjänst för en person som skulle vistas i kommunen under sommaren, trots att hemkommunen hade beviljat insatsen 2024:361
- en socialnämnd har utan rättsligt stöd dröjt med att underrätta parterna om ett beslut om omplacering enligt LVU 2024:389
- trots begäran skickade inte en nämnd en skriftlig underrättelse om ett beslut att avsluta verkställigheten av en insats enligt LSS till parten 2024:406

Vårdnad/vårdnadshavare

- en socialnämnds vårdnadsutredning uppfyllde inte det grundläggande kravet på objektivitet 20/21:515
- en tingsrätt har skickat uppgifter om en underårig målsägande till en förälder som inte var vårdnadshavare 21/22:371
- en tingsrätt har skickat uppgifter om en underårig misstänkt till en förälder som inte var vårdnadshavare 21/22:376
- fråga om en regions hantering av minderårigas vaccination mot covid-19 utan vårdnadshavares samtycke 22/23:126
- överförmyndarnämnden i Stockholms stad har handlat i strid med legalitetsprincipen och brustit i sin tillsyn i ett ärende om kontroll av förvaltning 22/23:490
- efter att JO gjort en anmälan till Statens ansvarsnämnd har en rådman tilldelats en varning 2023:83
- en socialnämnd kränkte en enskilds yttrandefrihet i samband med handläggningen av ett ärende enligt socialtjänstlagen 2024:356
- uttalanden om de nya reglerna i LVU om beslut om provtagning inför umgänge 2024:375
- en socialnämnd har utan rättsligt stöd dröjt med att underrätta parterna om ett beslut om omplacering enligt LVU 2024:389

Överklagande

- Polismyndigheten har inte följt beslut från Statens överklagandenämnd 20/21:364
- uttalanden om en kammarrätts rutiner för återlämnande av inlånade handlingar som har sekretessprövats 22/23:228
- allvarlig kritik mot Tillväxtverket för dröjsmål med att överlämna överklaganden till förvaltningsrätten 22/23:516
- fråga om långsam handläggning och omfattande brister i dokumentationen i ett ärende om personlig assistans enligt LSS 2024:399
- trots begäran skickade inte en nämnd en skriftlig underrättelse om ett beslut att avsluta verkställigheten av en insats enligt LSS till parten 2024:406
- en kommun har underlåtit att se till att dess skolenheter är förenliga med skollagen 2024:410
- Uttalanden med anledning av att ett beslut om att avliva en hund verkställdes trots att det hade överklagats 2024:427
- fråga om en myndighets skyldighet att vid tvekan om huruvida ett beslut är överklagbart lämna en underrättelse om hur beslutet kan överklagas 2024:436