

Justitieombudsmannen  
Katarina Pahlsson

## Kritik mot ordföranden vid en övervakningsnämnd för att ett tillstånd till en påbörjad vårdvistelse har upphävts slutligt genom ett s.k. ordförandebeslut. Även vissa uttalanden om motiveringen av beslutet

**Beslutet i korthet:** En anstalt fattade beslut om att tillfälligt upphäva ett tillstånd till vårdvistelse för en av sina klienter. Samma dag fastställde ordföranden vid en övervakningsnämnd beslutet. Två dagar senare fattade han beslut om att vårdvistelsen skulle upphävas slutligt.

En övervakningsnämnd är enligt huvudregeln beslutför med ordförande och två ledamöter. I brådskande fall och i ärenden av mindre vikt får ordföranden ensam besluta på nämndens vägnar. Ett sådant beslut ska anmälas vid nästa sammanträde med nämnden.

JO uttalar att hon inte har några synpunkter på att ordföranden ensam fastställde anstaltens tillfälliga beslut. När det gäller den slutliga prövningen anser dock JO att den borde ha ägt rum vid ett ordinarie eller särskilt utsatt nämndsammanträde. Nämndens ordförande kritiserar för sin handläggning.

Beslutet innehåller även vissa uttalanden om motiveringen av det slutliga beslutet.

### Anmälan

I en anmälan till JO förde AA fram klagomål mot Övervakningsnämnden i Helsingborg och ordföranden BB där. Hon anförde huvudsakligen följande.

Den 15 januari 2025 kontaktade ett behandlingshem anstalten Asptuna eftersom en av anstaltens klienter, som var placerad för vårdvistelse vid behandlingshemmet, hade lämnat ett urinprov som visade positivt för narkotika. Samma dag beslutades att vårdvistelsen skulle upphävas intermistiskt. Två dagar senare höll övervakningsnämnden ett sammanträde för att ta ställning till om vårdvistelsen skulle upphävas slutligt. Anstalten, behandlingshemmet och klienten förordade en fortsatt placering vid behandlingshemmet. Ordföranden fattade emellertid själv beslut vid sittande bord om att vårdvistelsen skulle upphävas. Varken klienten eller dennes kontaktperson förstod innebörden av beslutet. Det skriftliga beslut som lades in i Kriminalvårdens klientadministrativa system saknar såväl motivering som hänvisning till lagrum.

### Utredning

Inledningsvis hämtade JO in Kriminalvårdens handlingar i ärendet och övervakningsnämndens akt. JO tog också del av Förvaltningsrätten i Malmös

dom, i vilken domstolen avslag överklagandet av beslutet att upphäva utslussningsåtgärden.

Därefter uppmanades nämnden att yttra sig över det som hade förts fram i anmälan om motiveringen av beslutet den 17 januari 2025. Vidare skulle nämnden kommentera hur den omständigheten att ordföranden ensam fattat det slutliga beslutet förhåller sig till bestämmelsen i 37 kap. 1 § brottsbalken om nämndens beslutsförhet.

I sitt remissvar anförde övervakningsnämnden följande:

Övervakningsnämnden i Helsingborg sammanträder en gång varannan vecka, huvudsakligen på fredagar. Tidigare hade nämnden sammanträde varje fredag. De regler för misskötsamhetshantering av villkorligt frigivna och regler för skyddstillsynsdömda som trädde kraft den 1 juli 2020 respektive den 1 maj 2021, som bland annat innebar att Kriminalvården i stor utsträckning övertog nämndernas arbetsuppgifter, ledde emellertid till att antalet ärenden som anmäldes till nämndens sammanträden minskade betydligt. På grund av det beslutade övervakningsnämnden att sammanträden med ledamöter endast skulle äga rum varannan vecka.

Fredagar i de veckor inget sammanträde hålls inställer sig regelmässigt nämndens ordförande eller vice ordförande hos Kriminalvården för att på plats, med stöd av 37 kap. 1 § brottsbalken, kunna fatta ordförandebeslut i brådskande ärenden som inte bör vänta till veckan efter. Det gäller i huvudsak beslut om omhändertaganden och beslut om att häva omhändertaganden. Vid dessa tillfällen kan ordföranden på grund av ärendenas brådskande natur även pröva frågor om förverkande av villkorligt medgiven frihet samt upphävande av intensivövervakning med elektronisk kontroll eller utslussningsåtgärder, i fall där den som ärendet gäller är frihetsberövad.

Det kan även nämnas att på grund av ett ökat ärendeflöde under våren 2025 kommer övervakningsnämnden från och med september 2025 att återgå till att hålla ordinarie sammanträden med ledamöter varje vecka.

Nu aktuellt ärende togs upp till prövning av övervakningsnämnden med ensam ordförande fredagen den 17 januari 2025, eftersom det var ett brådskande fall på grund av att den dömde var frihetsberövad.

Den dömde som var placerad på ett behandlingshem, så kallad vårdvistelse, hade brukat narkotika. Anstalten Asptuna som var ansvarig för vårdvistelsen gjorde bedömningen att den dömde inte fullgjort sina skyldigheter som gällde för vårdvistelsen genom att bruka narkotika och att underlåta lämna urinprov. Anstalten upphävde därför genom interimistiskt beslut den 15 januari 2025 vårdvistelsen med omedelbar verkan i avvaktan på nämndens prövning. Det interimistiska beslutet fastställdes av övervakningsnämnden samma dag genom ett ordförandebeslut.

Ärendet föredrogs därefter för slutligt avgörande 17 januari 2025. Övervakningsnämnden bestod då, som framgår ovan, av en ensam ordförande. Den dömde och föredragande kriminalvårdstjänsteman vid anstalten Asptuna deltog genom videolänk från nämnda anstalt. Den dömde bekräftade uppgifterna om att han brukat narkotika och underlåtit att lämna urinprov under vårdvistelsen. Anstalten föreslog genom föredraganden att vårdvistelsen skulle upphävas samtidigt som bedömningen gjordes att den dömde var lämplig för fortsatt behandling. Efter rådrum biföll nämnden anstaltens förslag, varför vårdvistelsen upphävdes på grund av misskötsamhet. Beslutet med överklagandehänvisning avkunnades muntligt inför den dömde och föredraganden från anstalten med motiveringen att vårdvistelsen upphävdes på grund av misskötsamhet. Beslutet nedtecknades omedelbart på en beslutsblankett som Kriminalvården tillhandahåller nämnden.

Eftersom beslutet med motivering avkunnats muntligen angavs ingen motivering i nämnda beslutsblankett. Beslutsblanketten, som får jämföras med ett domsbevis sett till innehåll, skickades omedelbart efter sammanträdet samma dag med e-post till anstalten. Av det senare justerade beslutet framgår att vårdvinstelsen upphävts på grund av den misskötsamhet som den dömda bekräftat.

Vad gäller lagstödet för upphävande av utslussningsåtgärd framgår av 11 kap. 8 § fängelselagen att ett tillstånd till utslussningsåtgärd ska upphävas om

1. det inte längre finns förutsättningar för åtgärden, eller
2. den intagne inte rättar sig efter de villkor som meddelats eller fullgör de skyldigheter som gäller för utslussningsåtgärden.

Enligt 13 kap. 3 § samma lag prövas en fråga om att upphäva ett tillstånd till en påbörjad vårdvinstelse av övervakningsnämnd efter en anmälan av Kriminalvården.

Vad gäller de klagomål som framförts vill nämnden anföra följande.

Påståendet om att beslutet inte föregåtts av överläggning bedöms vara mindre relevant. Eftersom nämnden i detta fall har bestått enbart av en ordförande, så har någon skyldighet att hålla en formell överläggning inte förelagat. Det rådrum som ordföranden haft innan beslutet avkunnades har bedömts vara tillräckligt.

När det gäller påståendet om att varken den dömda eller kontaktpersonen har förstått innebörden av beslutet har vad som framgår ovan den dömda och anstalten i samband med avkunnandet av beslutet muntligen delgett att vårdvinstelsen upphävdes på grund av misskötsamhet, bestående i att den dömda hade brukat narkotika och underlåtit att lämna urinprov. Det framkom inte i samband med avkunnandet att någon av de närvarande inte skulle ha förstått innebörden av beslutet. Om så hade skett hade ytterligare åtgärder för att förklara beslutets innebörd kunnat vidtas.

Vad gäller påståendet om att beslutsmotivering saknas i beslutet, som också nämnts ovan, framgår av det justerade beslutet att vårdvinstelsen upphävts på grund av den misskötsamhet som den dömda bekräftat. Vidare innehåller beslut av aktuellt slag som nämnden fattar ingen laghänvisning på grund av de rutiner som tillämpas vid nämnden. Däremot framgår aktuella lagrum av Kriminalvårdens interimistiska beslutet om upphävande från den 15 januari 2025.

Som framgår ovan samt av den promemoria som bifogats övervakningsnämndens beslut var anstalten Asptunas förslag till beslut att vårdvinstelsen skulle hävas. Frågan om den dömda vid den utgången ändå kunde beredas fortsatt placering vid behandlingshemmet är ingen sak som övervakningsnämnden kan pröva, utan en fråga för anstalten.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

### **Rättslig reglering m.m.**

Övervakningsnämnderna är att anse som förvaltningsmyndigheter vilket innebär att förvaltningslagen (2017:900), FL, är tillämplig i nämndernas verksamhet. Enligt 32 § FL ska ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. Vidare ska en sådan motivering innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

Som nämnden har redovisat prövas en fråga om att upphäva ett tillstånd till en påbörjad vårdvinstelse, en vinstelse i halvvägshus eller en utökad frigång av en

övervakningsnämnd efter anmälan av Kriminalvården. Nämnden får också självmant ta upp frågan till prövning. Det här framgår av 13 kap. 3 § fängelselagen (2010:610), FäL.

Enligt 13 kap. 4 § FäL får Kriminalvården i fall som avses i 3 § omedelbart upphäva tillståndet i avvaktan på övervakningsnämndens prövning. Kriminalvårdens beslut ska omedelbart underställas övervakningsnämnden som senast den första arbetsdagen efter den dag då Kriminalvårdens beslut meddelades pröva om beslutet ska bestå, i avvaktan på den slutliga prövningen. Fastställer inte nämnden beslutet inom den tiden, upphör det att gälla. Nämnden ska skyndsamt ta upp frågan till slutlig prövning.

Liknande bestämmelser som ger Kriminalvården rätt att omedelbart vidta åtgärder för att därefter underställa sitt beslut till övervakningsnämnden för prövning finns i bl.a. 26 kap. 22 § och 28 kap. 11 §§ brottsbalken (bestämmelserna rör olika situationer när en dömd kan omhändertas) samt 6 kap. 4 § lagen (2025:1053) om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning (bestämmelsen gäller interimistiskt upphävande av ett beslut om verkställighet enligt lagen). Den sistnämnda lagen trädde i kraft den 1 januari 2026 och innebar att den tidigare lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll upphävdes. 6 kap. 4 § i den nya lagen motsvarar 16 § i den tidigare lagen.

En övervakningsnämnd består av ordförande, vice ordförande och tre andra ledamöter, om inte regeringen förordnar att en viss nämnd ska ha flera ledamöter. Nämnden är beslutför med ordförande och två ledamöter. I brådskande fall och i ärenden av mindre vikt får ordföranden ensam besluta på nämndens vägnar. Ett sådant beslut ska anmälas vid nästa sammanträde med nämnden. Det här följer av 37 kap. 1 § andra stycket brottsbalken.

Regleringen om nämndens beslutsförhet och s.k. ordförandebeslut har, med undantag för vissa språkliga justeringar, varit oförändrad sedan brottsbalkens införande. I förarbetena till bestämmelsen anges, vad gäller ordförandebeslut i ”brådskande fall”, att behov av snabba beslut kan finnas t.ex. i frågor om omhändertagande. Vidare framgår att ordförandebeslut bör anmälas vid närmast inträffande sammanträde med nämnden och att, när det är fråga om omhändertagande, det torde finnas anledning att genast sammankalla nämnden (se Strafflagberedningens slutbetänkande, SOU 1956:55 s. 407 f.).

I litteraturen nämns framför allt beslut om omhändertagande enligt 26 kap. 22 § och 28 kap. 11 § brottsbalken som exempel på brådskande frågor. Även övervakningsnämndens prövning av Kriminalvårdens interimistiska beslut om omhändertagande enligt dessa bestämmelser förutsätts i förarbetena kunna vara en brådskande fråga (se prop. 2021/22:193 s. 19). Därutöver nämns att det kan finnas behov av ordförandebeslut vid t.ex. upphävande av verkställighet av fängelse genom elektronisk övervakning och vid upphävande av en särskild utslussningsåtgärd (se Borgeke & Forsgren, Att bestämma påföljd för brott

[2025, Version 5, JUNO], under rubriken 11.2, och Leijonram, Brottsbalk [1962:700] 37 kap. 1 §, Lexino 2025-08-01 [JUNO]). Det framgår inte huruvida de sistnämnda exemplen tar sikte endast på övervakningsnämndens prövning av Kriminalvårdens interimistiska beslut i dessa frågor eller om det även gäller den slutliga prövningen.

### **Bedömning**

JO granskar främst att myndigheterna har handlagt ärenden på ett korrekt sätt. Däremot brukar JO inte ta ställning till om myndigheters beslut är riktiga i sak. Det finns inte någon anledning att frånga den principen i detta fall. Jag kommer därför inte att uttala mig i frågan om det var riktigt att upphäva vårdvinstelsen. Den saken har dessutom prövats av domstol.

Det här ärendet innehåller två frågeställningar; nämligen om det var korrekt av ordföranden att ensam fatta beslut om att slutligt upphäva tillståndet till vårdvinstelse samt om det beslutet innehöll en tillräckligt klargörande motivering.

### **Nämndens beslutsförhet**

Den 15 januari 2025 fattade anstalten Asptuna beslut om att interimistiskt upphäva en klients tillstånd till vårdvinstelse. Beslutet underställdes därefter övervakningsnämndens prövning och ordföranden BB beslutade samma dag att på nämndens vägnar fastställa anstaltens beslut. Två dagar senare fattade han beslut om att tillståndet till vårdvinstelse skulle upphävas slutligt.

Huvudregeln enligt 37 kap. 1 § brottsbalken är att nämnden är beslutsför med ordförande och två ledamöter. I brådskande fall och i ärenden av mindre vikt får ordföranden ensam besluta på nämndens vägnar. Det framgår inte av bestämmelsen vad som kan utgöra ett brådskande fall och detta är inte heller helt klarlagt i förarbetena eller i litteraturen. Jag kan inte för egen del fullt ut överblicka om det finns situationer som är så brådskande att det är motiverat att ordföranden ensam fattar ett slutligt beslut i saken och bestämmelsen utgör inte något absolut hinder mot en sådan handläggning. Min uppfattning är dock att det endast bör komma i fråga i särskilda undantagsfall.

Jag har inte några synpunkter på att ordföranden ensam fattade beslutet den 15 januari 2025. Eftersom Kriminalvårdens interimistiska beslut ska prövas av nämnden senast första arbetsdagen efter beslutet framstår det som självklart att det rör sig om ett sådant brådskande fall där ett ordförandebeslut kan vara nödvändigt. Vad gäller det slutliga beslutet den 17 januari 2025, som jag för övrigt noterar att samma ordförande fattade, så förhåller det sig emellertid annorlunda. Att upphäva en särskild utslussningsåtgärd slutligt, i det här fallet en vårdvinstelse, är en ingripande åtgärd där utfallet får antas ha stor betydelse för den enskilde. När det finns ett ordförandebeslut om att Kriminalvårdens interimistiska beslut om upphävande ska bestå bör den slutliga prövningen

enligt min mening tas upp vid nästkommande ordinarie nämndsammanträde eller vid ett särskilt utsatt sammanträde.

Nämnden har i sitt yttrande anfört att den slutliga prövningen var brådslande eftersom klienten var frihetsberövad och nästa ordinarie nämndsammanträde skulle infalla först på fredagen veckan därpå. Jag instämmer i det som nämnden har varit inne på, nämligen att den slutliga prövningen inte hade kunnat avvakta till det sammanträdet. En övervakningsnämnd ska i enlighet med 13 kap. 4 § FäL skyndsamt ta upp frågan om upphävande av ett tillstånd till en särskild utslussningsåtgärd till slutlig prövning när det finns ett beslut om interimistiskt upphävande. Som jag ser på saken borde ordföranden i nu aktuellt fall, i stället för att ensam pröva frågan om upphävande av vårdvistelsen slutligt, ha kallat till ett särskilt utsatt nämndsammanträde. Jag kan inte se att det har funnits några hinder för att göra detta. Visserligen har jag förståelse för att den minskade ärendetillströmningen till nämnden kan ha motiverat att begränsa frekvensen av ordinarie sammanträden till en gång varannan vecka. Däremot får sådana organisatoriska förändringar inte ske på bekostnad av enskilda och det är angeläget att det finns beredskap för att särskilt sammankalla nämnden när prövningen av en fråga bör göras i fullsutten nämnd.

Mot den här bakgrunden är jag kritisk till att övervakningsnämndens ordförande ensam har prövat frågan om att slutligt upphäva tillståndet till påbörjad vårdvistelse.

Av remissvaret framgår att nämnden planerade att från och med september 2025 återgå till ordinarie nämndsammanträden varje vecka. Det är självfallet positivt om så har skett och bör dessutom leda till att den typen av frågor som det här ärendet gäller kan prövas i fullsutten nämnd.

#### Motiveringen av det slutliga beslutet

Enligt anmälaren förstod varken klienten eller dennes kontaktperson innebörden av det beslut som nämndens ordförande avkunnade den 17 januari 2025. Vidare har anmälaren uppgett att det skriftliga beslutet var bristfälligt.

I yttrandet till JO anges att ordföranden muntligen förklarade vid mötet att vårdvistelsen upphävdes på grund av misskötsamhet samt att inte någon av de närvarande gav uttryck för att de inte skulle ha förstått innebörden av detta. Det skriftliga beslutet motsvarar det som avkunnats muntligen och relevanta lagrum framgår av Kriminalvårdens interimistiska beslut om upphävande.

Jag noterar att det i det skriftliga slutliga beslutet finns ett kryss markerat i rutan för misskötsamhet i fältet för anledning till beslutet. I fältet för motivering har angetts att ärendet har föredragits, att klienten har bekräftat uppgifterna i Kriminalvårdens skrivelse till nämnden samt att han är medveten om sina skyldigheter och konsekvenserna vid misskötsamhet.

I Kriminalvårdens skrivelse (promemoria) till nämnden inför mötet den 17 januari 2025 anges att anstalten har föreslagit att vårdvistelsen ska upphävas men även att klienten bedömts vara lämplig för fortsatt behandling. I anmälan till JO har AA uppgett att anstalten, behandlingshemmet och klienten förordade en fortsatt placering vid behandlingshemmet i samband med mötet. Enligt remissvaret har föredraganden lämnat förslag i enlighet med promemorian, nämligen att vårdvistelsen skulle hävas samtidigt som klienten bedömdes vara lämplig för fortsatt placering.

Bland de handlingar som JO har hämtat in från Kriminalvården finns en tjänsteanteckning daterad den 7 mars 2025 signerad av en klienthandläggare i anstalten Asptuna. Enligt anteckningen har det felaktigt angetts i promemorian att anstalten har yrkat att vårdvistelsen skulle upphävas. Vidare har det antecknats att föredraganden i samband med mötet i nämnden har förtydligat att anstalten bedömt att klienten bör få återuppta sin behandling på behandlingshemmet.

Jag känner inte till i vilket syfte eller för vems räkning som tjänsteanteckningen upprättades, men noterar att den är daterad drygt en månad efter förvaltningsrättens dom och i tiden efter JO:s rekvisition i aktuellt ärende. Det är oklart om nämnden har fått tillgång till tjänsteanteckningen och om den i så fall har beaktats inför upprättandet av yttrandet till JO. Med tanke på hur yttrandet har utformats utgår jag dock från att anteckningen inte har varit känd för nämnden.

Tjänsteanteckningen ger alltså uttryck för att det i samband med mötet den 17 januari 2025 ska ha klargjorts för nämndens ordförande att anstalten begärde att vårdvistelsen skulle bestå. Utredningen i övrigt ger emellertid ett tvetydigt intryck i den här frågan. Jag kan därmed inte dra några säkra slutsatser om hur orden föll vid mötet. Det har naturligtvis betydelse för motiveringen av beslutet vilken inställning som närvarande parter då lämnade. Mot bakgrund av det anförda och vad som i övrigt har kommit fram finns det inte tillräcklig grund för mig att uttala någon kritik vad gäller utformningen av det slutliga beslutet. Jag vill dock lyfta fram vikten av att utreda parternas inställning, avhjälpa eventuella oklarheter och anpassa såväl muntlig som skriftlig motivering av ett beslut efter detta.

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av JO Katarina Pålsson. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättssakkunniga Sanna Ekman har föredragit ärendet och byråchefen Catrine Björkman har deltagit i beredningen.