

Justitieombudsmannen
Katarina Pålsson

Kritik mot Kommunstyrelsen i Nykvarns kommun för bristfällig dokumentation. Även kritik för att kommunstyrelsen inte har uppfyllt sin skyldighet att biträda JO i en utredning och agerat i strid med regeringsformens krav på saklighet.

Beslutet i korthet: En extern jurist lämnade en muntlig rapport till företrädare för kommunen efter att ha utrett uppgifter som bl.a. förekommit i visseblåsaranmälningar. Den muntliga rapporten dokumenterades inte av kommunen. I sina kontakter med JO lämnade kommunen motstridiga uppgifter om det inträffade, vilket ledde till att ytterligare utredningsåtgärder krävdes och att JO:s granskning fördröjdes. JO konstaterar att kommunen, genom sitt agerande, har kunnat ge intrycket av att försöka dölja omständigheter i ärendenas handläggning. Detta har medfört risk för förtroendeskada. Kommunstyrelsen kritiserar för den bristfälliga dokumentationen, för att den inte uppfyllt sin skyldighet att biträda JO i en utredning och för att den agerat i strid med regeringsformens krav på saklighet.

Initiativet m.m.

I en artikel i Länstidningen Södertälje och i ett klagomålsärende till JO fördes fram uppgifter om att en granskning, efter inkomna visseblåsaranmälningar, inte dokumenterats av Nykvarns kommun utan endast avrapporterats muntligen till bl.a. kommunstyrelsens ordförande.

JO Per Lennerbrant beslutade den 1 oktober 2025 att i ett särskilt ärende mot Kommunstyrelsen i Nykvarns kommun inleda en utredning om kommunens dokumentation i ärendet om uppföljning av visseblåsaranmälan.

Jag har därefter tagit över ärendet.

Utredning

JO begärde inledningsvis att få ta del av dagboksbladet i uppföljningsärendet från kommunstyrelsen.

Kommunstyrelsen svarade med en skrivelse, där bl.a. följande uppgavs.

Visseblåsaranmälningar i ärendet har tagits emot i kommunens externa visseblåsarsystem. Anmälningarna är anonyma där ingen återkoppling gavs av anmälnarna i systemet trots följdfrågor från de externa företagens jurister.

Följdfrågor ställdes då anmälningarna var allmänt hållna och inte pekade ut något specifikt ärende där lagöverträdelse eller otillbörlig påverkan påstods ha skett. Därmed kunde ärendena inte utredas vidare vare sig av kommunen eller det externa företaget. Normalt läggs då ärenden oftast ner, men i detta fall, pga flertalet anmälningar inom samma område, valde kommunen att anlita en jurist för en konsultation i ärendena.

Juristen tog del av samtliga visseblåsarärenden inom området och kunde... inte härleda det påstådda till något specifikt ärende/ärenden. Juristen samtalade med flera medarbetare och gick igenom kommunens ärendehanteringssystem och tittade på ärenden som varit aktuella för tidpunkten. Juristen är opartisk i sin konsultation och gjorde själv urvalen av vilka ärenden som skulle gås igenom.

Juristen såg inte någon avvikelse som styrkte visseblåsarärendena varpå han muntligen informerade kommundirektören och kommunstyrelsens ordförande vad han kommit fram till. Vidare delgavs även kommunstyrelsens personalutskott.

Däremot konstaterar vi som arbetsgivare att det råder arbetsmiljöutmaningar inom gruppen och dessa hanteras i enlighet med gällande arbetsmiljölagstiftning och föreskrifter. Vilket bland annat innebär att arbetet sker systematiskt för att förebygga ohälsa. Exempel på insatser som har genomförts är att HR-funktionen funnits som stöd och träffat personalgruppen liksom möte med enskilda individer. Det har även skett ett löpande stöd till verksamheten i arbetet med arbetsmiljöfrågor.

JO tog därefter del av en utskrift ur kommunens ärendehanteringssystem för ett av de aktuella ärendena. Av utskriften framgick bl.a. meddelanden och anteckningar i ärendet.

I en anteckning den 23 april 2025 angavs bl.a. att en extern utredare med sakkunskap inom det specifika området skulle tas in, då de fått flertalet rapporter inom samma område och inte lokalt kunde utreda vidare med den information som de hade. I ett meddelande den 4 juni 2025 informerades anmälaren i ärendet att arbetsgivaren hade påbörjat en utredning med hjälp av en extern sakkunnig. Den 10 juli 2025 informerades anmälaren om att utredning hade skett med hjälp av en extern sakkunnig och att inget felaktigt hade kommit fram.

Den 20 oktober 2025 begärde JO att kommunstyrelsen skulle göra en utredning och yttra sig över hur kommunens handläggning av uppföljningen av visseblåsaranmälningarna förhåller sig till förvaltningslagens krav på dokumentation av uppgifter (27 § förvaltningslagen [2017:900]) och till regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 § regeringsformen [1974:152]).

I ett yttrande som kom in till JO den 15 december 2025 anförde kommunstyrelsen bl.a. följande.

Den aktuella visseblåsaranmälan är anonym med en begränsad beskrivning av vad som påstås vara föremål för anmälan. Utifrån innehållet i anmälan kan det inte fastställas att det rör sig om en visseblåsning enligt visseblåsarlagen [*lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden, JO:s anm.*]. Anmälaren har inte heller svarat på följdfrågor i visseblåsarssystemet som hanteras av extern visseblåsartjänst.

Arbetsgivaren har därmed hanterat ärendet utifrån förutsättningarna i anmälan och gällande regler med fokus på ett arbetsmiljöperspektiv där arbetsgruppen har fått komma till tals och delge om det finns brister som arbetsgivaren behöver ta hänsyn till och arbeta med.

Förvaltningen konstaterar därmed att handläggningen av uppföljningen av visselblåsar-anmälningen har genomförts i enlighet med ovan nämnda regelverk.

Förvaltningen har efter att uppföljningen av de inkomna visselblåsar-anmälningarna avslutats ändå valt att anlita en extern jurist för rådgivning. Eftersom rådgivningen inte har varit en del av handläggningen av uppföljningen har det därmed inte funnits anledning att dokumentera rådgivningen i visselblåsarärendena.

— — —

Förvaltningen bedömer, utifrån den genomförda utredningen att hanteringen skett i enlighet med 27 § förvaltningslagen och i enlighet med regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet.

JO begärde den 5 februari 2026 att kommunstyrelsen skulle yttra sig på nytt och besvara vissa frågor, bl.a. när den externa juristen anlätades och när uppföljningen av visselblåsarärendena avslutades.

I ett yttrande som kom in till JO den 17 mars 2026 anförde kommunstyrelsen bl.a. följande.

Kommunstyrelsen besvarar JO:s frågor enligt följande.

1. Det första mötet mellan juristen och kommunen ägde rum den 2 maj 2025.
2. De två visselblåsarärendena avslutades vid samma tidpunkt, i relativ närtid till juristens muntliga genomgång den 17 juni 2025. De två anmälarna fick därefter i båda fallen besked i systemet om att ärendet avslutats.
3. Kommunens svar till JO, om att juristens uppdrag inte var en del av uppföljningen av de två nu aktuella visselblåsarärendena är fortsatt kommunens bedömning. Juristens uppdrag baserades på flertalet indikationer hos kommunen från flera oberoende källor. Eftersom det påstådda även fanns upptaget i visselblåsarärenden kunde juristens slutsats även appliceras på hanteringen och uppföljningen av de två visselblåsningarna. Efter att juristen avslutat sitt uppdrag lämnades därför beskedet till anmälarna digitalt i visselblåsarsystemet den 10 juli 2025. Återkopplingen i de båda fallen var att en utredning genomförts som inte påvisat att något felaktigt framkommit.

Yttrande

Kommunstyrelsen i Nykvarns kommun anser till viss del att den slutliga hanteringen av de aktuella visselblåsarärendena kunde ha dokumenterats på ett utförligare sätt där grunden för beslutet till att avsluta anmälningarna borde ha framgått mer konkret. Genom att inte konkret dokumentera grunden för beslutet om att avsluta handläggningen av visselblåsarärendena kan det anses strida mot förvaltningslagens krav på dokumentation enligt 27 §. Detta oberoende av juristens uppdrag. Viss dokumentation har skett i efterhand genom inhämtande av en skrivelse från den externa juristen, varav framgår att dennes bedömning var att det inte fanns något som visade på att brott begåtts eller att det skett någon otillbörlig påverkan...

Åtgärder som en följd av aktuell utredning

Som en konsekvens av utredningen avser kommunstyrelsen att uppdra åt förvaltningen att se över kommunens rutiner för dokumentation och ärendehantering samt ta fram riktlinjer för kommunens fortsatta arbete enligt visselblåsarlagen.

Rättslig reglering**Dokumentationsplikten enligt förvaltningslagen**

I 27 § förvaltningslagen anges 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. Det ska framgå av dokumentationen när den har gjorts och av vem.

I bestämmelsens förarbeten anges att beslutsunderlaget i ett ärende måste vara komplett, identifierbart och lättillgängligt för att tillgodose grundläggande krav på rättssäkerhet och effektivitet. Risken för att uppgifter som förekommer i handlingarna ska försvinna får bedömas som liten. Däremot är det annorlunda när det gäller information som någon gett muntligt eller som skaffats fram genom undersökningar eller besiktningar av personer, föremål, fastigheter eller miljöer. I dessa fall måste myndigheten överföra informationen till någon typ av handling som förs till akten i ärendet. (Se prop. 2016/17:180 s. 174 f.)

Skyldigheten att biträda JO i en utredning

JO utövar tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra föreskrifter (13 kap. 6 § regeringsformen.). För att JO ska kunna fullgöra sitt grundlagsfästa tillsynsuppdrag är ett korrekt och fullständigt beslutsunderlag en förutsättning. De som står under JO:s tillsyn är därför skyldiga att lämna de upplysningar och yttranden som JO begär. Bestämmelsen i regeringsformen innebär en skyldighet för myndigheter och enskilda tjänstemän att biträda JO i en utredning. Konstitutionsutskottet har uttalat att det är av stor vikt att denna grundlagsfästa skyldighet alltigenom efterlevs (se bet. 2023/24:KU11 s. 18).

För berörda tjänstemän medför grundlagsbestämmelsen en skyldighet att sanningsenligt och utan att dölja något uppge alla sakförhållanden som rör tjänsten och t.ex. ge besked om de tjänsteåtgärder de har vidtagit i form av beslut eller på andra sätt. Den granskade myndigheten ska utföra en egen utredning och göra det som är möjligt för att klarlägga de sakförhållanden som är aktuella. (Se JO 2024 s. 449, dnr 5614-2023, jfr även JO 2024 s. 206, dnr 6048-2023.)

Kravet på 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 iakttä saklighet och opartiskhet.

Kravet på saklighet innebär bl.a. att myndigheters åtgärder och beslut inte får utgå från ovidkommande hänsyn och vara godtyckliga utan ska vara rationella och logiskt motiverade. Kravet på opartiskhet betyder att det allmännas företrädare ska vara objektiva i sin tjänsteutövning och förhålla sig så att deras opartiskhet inte med fog kan ifrågasättas.

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. Hur myndighetens agerande kan uppfattas är också av betydelse. Redan risken för att andra kan uppfatta att saklighet och opartiskhet inte iaktas är tillräckligt för att handlandet ska kunna anses strida mot bestämmelsen. (Se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar, [2023, JUNO], s. 57. och t.ex. JO 2020/21 s. 353, dnr 2570-2018.)

Bedömning

Av utredningen framgår att en extern jurist på uppdrag av kommunen utrett uppgifter om missförhållanden som bl.a. uppgetts i visselblåsaranmälningar. Efter att juristen muntligen rapporterat till företrädare för kommunen att inget felaktigt kommit fram vid utredningen informerades visselblåsaranmälnarna om detta och uppföljningsärendena avslutades. Jag kan inte dra någon annan slutsats än att de uppgifter som den externa juristen lämnade hade betydelse för besluten att avsluta ärendena. Kommunen borde därför, i enlighet med 27 § förvaltningslagen, ha dokumenterat uppgifterna.

I kommunstyrelsens första remissvar gjordes det gällande att förvaltningen anlitat en extern jurist för rådgivning först efter att uppföljningen av visselblåsaranmälningarna avslutades. Eftersom detta inte stämde överens med det som kommit fram i de handlingar som JO tagit del av kunde det ifrågasättas om den uppgiften stämde. Vidare saknades datumangivelser i remissvaret för när den externa juristen anlidades och när uppföljningsärendena avslutades.

Efter JO:s återremiss har kommunstyrelsen uppgett att den externa juristen anlidades före uppföljningsärendena avslutades och att juristens slutsatser kunnat appliceras på hanteringen och uppföljningen av visselblåsaranmälningarna.

Jag kan inte med stöd av utredningen dra slutsatsen att kommunstyrelsen medvetet har försökt vilseleda JO. Kommunstyrelsens agerande har dock medfört att det var nödvändigt att begära ett förnyat yttrande. Detta har fördröjt granskningen. Kommunstyrelsen har inte uppfyllt sina skyldigheter enligt regeringsformen att biträda JO i utredningen, vilket jag ser allvarligt på.

Att kommunstyrelsen inte dokumenterade uppgifterna i den muntliga rapporten skulle kunna uppfattas som att kommunen ville dölja något. Även motstridigheterna i kommunstyrelsens olika yttranden till JO har kunnat ge intrycket att kommunstyrelsen velat dölja omständigheter i ärendenas handläggning. Detta har medfört en risk för förtroendeskada och misstro mot

kommunen. Att agera på ett sådant sätt är inte förenligt med regeringsformens krav på saklighet.

Kommunstyrelsen ska kritiseras för den bristfälliga dokumentationen, för att den inte har uppfyllt sina skyldigheter att biträda JO i utredningen och för att den agerat i strid med regeringsformens krav på saklighet.

Avslutningsvis ser jag positivt på att kommunens rutiner för dokumentation och ärendehantering ska ses över och riktlinjer tas fram för kommunens fortsatta arbete enligt visselblåsarlagen.

Ärendet avslutas.

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

Rättssakkunniga Rebecka Rynning har föredragit ärendet och tf. byråchefen Cecilia Melander har deltagit i beredningen.