

Kritik mot Kriminalvården, anstalten Kumla, för att en anställd som upprättade en redogörelse om misstänkt misskötsamhet därefter medverkade som förhörsvittne och tolk i ärendet om varning m.m.

Beslutet i korthet: Beslutet berör frågor med anknytning till förutsättningarna för en rättssäker process i ett ärende om varning enligt fängelselagen.

En kriminalvårdare som hade upprättat en redogörelse om misstänkt misskötsamhet deltog därefter vid förhöret med den intagne som protokollförare och förhörsvittne samt dessutom som tolk. JO anser att kriminalvårdaren inte borde ha medverkat vid förhöret samt att hennes deltagande var ägnat att påverka den intagnes förtroende för processen och myndigheten. Därutöver var det olämpligt att anstalten valde att använda kriminalvårdaren som tolk. Anstalten får kritik för att inte ha iakttagit objektivitetsprincipen och för att inte ha anlitat en utomstående tolk till förhöret. Anstalten kritiserar också för flera dokumentationsbrister i ärendet.

Den intagne fick sedan en varning för att han bl.a. uttryckt sig på ett sätt som kunde uppfattas som hotfullt. I beslutet benämns misskötsamheten som "våld eller hot mot tjänsteman". JO har visserligen förståelse för behovet av enkla förval i ett systemstöd men pekar på att beteckningen motsvaras av vissa brott enligt brottsbalken. Att Kriminalvården använder samma nomenklatur kan ge intryck av att det är klarlagt att en intagen har begått ett brott, trots att skuldfrågor endast kan prövas i en brottmålsprocess. Den intagnes klagomål talar dessutom för att han har tolkat beslutet som att varningen även avsett våld. JO uttalar att beteckningarna inger betänkligheter och att det kan finnas anledning att hålla isär förekomsten av våld från hot mot kriminalvårdspersonal.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 16 april 2021 framförde AA klagomål mot anstalten Kumla och anställda där. JO lät översätta anmälan som var skriven på spanska. AA anförde bl.a. följande.

Den 7 mars 2021 skrev den anställde BB en godtycklig rapport avseende honom om våld och hot mot personal. Han har dock varken hotat eller varit våldsam mot någon. Utredningen har inte genomförts på ett opartiskt sätt. Kriminalvården skyddar sin personal och en intagen kan inte freda sig mot myndighetens anklagelser.

Tillsammans med anmälan skickade AA in handlingar i ärendet om varning enligt fängelselagen i fråga om händelsen m.m. Av dokumentationen framgår bl.a. följande.

I ärendet finns två redogörelser om misstänkt misskötsamhet. Den ena har upprättats av kriminalvårdaren BB och den andra av kriminalvårdaren CC.

I anteckningarna från ett förhör den 16 mars 2021 angående händelsen anges att CC. var protokollförare och vittne. Det framgår inte om AA lämnade sina uppgifter på ett annat språk än svenska.

I beslutet om varning den 23 mars 2021 har misskötsamheten benämnts som ”Våld eller hot mot tjänsteman, 2021-03-07”. Vidare anges att ett skriftligt yttrande från AA har tolkats som hans yttrande i förhör. I den egentliga beslutsmotiveringen står följande (i beslutet framgår den intagens namn):

Genom utredningen finner anstalten det styrkt att AA har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten genom att inte visa hänsyn mot personalen och har uttryckt sig på ett sätt som kan uppfattas som hotfullt. Misskötsamheten är av sådan art att AA ska tilldelas en varning.

AA informeras om att vad som framkommit i utredningen senare kan ligga till grund för bedömning av frågan om uppskjuten villkorligt frigivning.

Utredning

Kriminalvården uppmanades att yttra sig över följande frågor.

1. Av förhörsanteckningarna framgår att en kriminalvårdsanställd som upprättat en av de nämnda redogörelserna fungerade som protokollförare och vittne vid det förhör som enligt anteckningarna hölls den 16 mars 2021. Hur ser Kriminalvården på detta?
2. I beslutet om varning anges att ett skriftligt yttrande från AA ”har tolkats som hans yttrande i förhör”. Innebär detta att ett muntligt förhör med AA inte hölls? I sådana fall, vad var anledningen till detta och vilka överväganden gör Kriminalvården i förhållande till det som framgår av 12 kap. 4 § fängelselagen (2010:610)?
3. Utifrån förhörsanteckningarna framstår det som att AA lämnade sina uppgifter på svenska. Stämmer det? Om översättning skedde, hur resonerar Kriminalvården kring utevaron av dokumentation om detta?
4. I beslutet om varning anges under rubriken *Typ av misskötsamhet och datum för misskötsamheten* ”Våld eller hot mot tjänsteman, 2021-03-07”. Är det så att Kriminalvården benämner misskötsamheten *våld eller hot* även om det som i detta fall enbart är fråga om hot. Vilka överväganden gör Kriminalvården i denna del? Bedömer myndigheten att skrivningen kan lämna utrymme för missförstånd hos intagna?

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom chefen för sektionen för verksjuridik, i huvudsak följande:

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från Kriminalvården region Mitt, som i sin tur hämtat in uppgifter från ledningen vid anstalten Kumla, samt från Kriminalvårdsregistret (KVR).

Den 7 mars 2021 upprättade kriminalvårdspersonal två redogörelser för misstänkt misskötsamhet avseende AA. Den ena redogörelsen upprättades av BB och den andra av CC. Beslut i ärendet om varning fattades den 23 mars 2021. Av uppgifter i KVR framgår att förhör med AA hölls den 16 mars 2021 kl. 14.04 och att DD var förhørsledare. Enligt uppgift från anstalten Kumla var dock EE förhørsledare och inte DD. Den senares namn har blivit felaktigt inlagt i KVR när förhørsledare skrevs in. CC, som var närvarande vid händelsen och har upprättat den ena redogörelsen, var förhörsvittne och protokollförare. I Kriminalvårdens handbok om varning, avbrott genom avvikelse och uppskjuten villkorlig frigivning (2015:1) anges på sidan 26 att ”vid förhör ska förutom förhørsledaren ytterligare en tjänsteman delta om det är möjligt. Denne har rollen som protokollförare och vittne. Dessa tjänstemän ska vara opartiska, på så vis att de inte har närvarat vid den händelse som den intagne ska höras om.”. Anstalten Kumla följer normalt handboken och använder vid förhör personal som inte närvarat vid händelsen, men frångick i ärendet den ordningen eftersom tolk behövdes och anstalten gjorde bedömningen att CC, som kan spanska, behövde närvara för att översätta.

Vid förhör i ärendet som inleddes den 16 mars 2021 var AA inledningsvis närvarande. Enligt uppgift från anstalten blev AA dock omedelbart irriterad på förhørsledaren och uppgav att han inte längre ville medverka vid förhöret. Han informerades då om att han i stället kunde ge in eventuella synpunkter skriftligen senast den 19 mars 2021. AA gav därefter in en skrivelse, dock först den 23 mars 2021 efter det att han blivit delgiven beslut om varning. AA hade redan den 8 mars 2021 och den 9 mars 2021 inkommit med synpunkter skriftligen innan förhöret med honom hölls den 16 mars 2021. De synpunkter han framförde i de skrivelserna har av anstalten tolkats som yttrande vid förhör. De skrivelser som AA lämnat in författade på spanska översattes med hjälp av CC. Anstalten har som rutin att dokumentera om översättning skett, men i aktuellt fall har det missats. Det kan konstateras att dokumentationen i KVR således är bristfällig.

Rättslig reglering

Av 12 kap. 4 § fängelselagen (2010:610) FäL, följer att innan ett beslut om varning meddelas ska förhör hållas med den intagne.

Av 27 § förvaltningslagen (2017:900) följer 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.

Kriminalvårdens bedömning

Av utredningen framgår att anstalten Kumla har rutiner för hur dokumentation ska ske i misskötsamhetsärenden och den brist som påvisats gällande översättningen framstår enligt Kriminalvården som ett enskilt misstag.

Det har framkommit att den person som fungerat som protokollförare och vittne vid förhör också varit en av dem som rapporterat den aktuella händelsen. Det kan konstateras att detta inte är i överensstämmelse med Kriminalvårdens handbok. Det är naturligtvis viktigt att ett förhör uppfattas som sakligt och opartiskt. Anstalten har dock i denna del anfört att hanteringen varit nödvändig i aktuellt fall på grund av behovet av tolkning. Enligt Kriminalvårdens uppfattning saknas anledning att ifrågasätta den bedömningen och det framstår som rimligt att ett avsteg gjorts av denna anledning. Att förhørsledaren inte haft något med

händelsen att göra sedan tidigare bör också ha borgat för att opartiskheten i ärendet inte rubbats. Det kan också noteras att AA själv inte framfört några klagomål kring detta i sin anmälan och det har inte heller i övrigt framkommit något som tyder på att det haft någon inverkan på utgången i ärendet.

Vidare kan konstateras att AA beretts tillfälle att närvara vid förhör innan beslut om varning meddelades. Han har dock på eget initiativ avbrutit förhöret och hans synpunkter har i stället beaktats genom de skrivelser han lämnat in. Kriminalvårdens uppfattning är att anstaltens handläggning i denna del har varit korrekt. Det kan också avslutningsvis tilläggas att för det fall AA varit missnöjd med anstaltens bedömning, så har han haft möjlighet att begära omprövning av beslutet, och för det fall det inte ändrats, överklaga till förvaltningsdomstol.

När en misskötsamhet rapporteras i KVR finns det olika alternativ för val av vilken typ av misskötsamhet som är aktuell. Ett av de valbara alternativen är *våld eller hot mot tjänsteman*. Av benämningen framgår tydligt att det är fråga om hot alternativt våld och under utredningen samt i beslutet redogörs för de omständigheter som ligger till grund för varningen. Utrymmet för missförstånd hos den intagne bedömer Kriminalvården därför som ytterst begränsat.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

Rättsliga utgångspunkter m.m.

Varning enligt fängelselagen

En intagen som bryter mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten får tilldelas en varning. Frågor om varning ska avgöras skyndsamt. Innan ett beslut om varning meddelas ska förhör hållas med den intagne. Detta framgår av 12 kap. 1, 3 och 4 §§ fängelselagen (2010:610), FäL.

Enligt 12 kap. 1 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, FARK Fängelse, ska vid förhör med den intagne om möjligt två tjänstemän medverka. Kriminalvården har redogjort för vad som i övrigt är av intresse och anges i myndighetens handbok om de tjänstemän som ska medverka vid ett sådant förhör.

Saklighet och opartiskhet

En myndighet ska enligt 1 kap. 9 § regeringsformen i sin verksamhet iaktta saklighet och opartiskhet. Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. objektivitetsprincipen. Den 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, utan även hur dess agerande uppfattats är av betydelse (se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar [2019, version 4, JUNO] s. 54 f.). I 5 § andra stycket förvaltningslagen (2017:900), FL, finns en motsvarande regel.

Tolk och översättning

Enligt 13 § första stycket FL 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.

Det grundläggande syftet med bestämmelsen är att säkerställa att den person som ett ärende gäller ska förstå dess innehåll och göra sig själv förstådd. Lagstiftaren har emellertid också konstaterat att behovet av tolk eller

översättning många gånger kan tillgodoses i tillräcklig utsträckning med hjälp av myndighetens egna resurser och utan att det är nödvändigt att använda en extern tolk eller översättare (se prop. 2016/17:180 s. 84 f.).

I lagkommentaren har anförts att behovskriteriet tar sikte på den enskildes möjligheter att ta till vara sin rätt. Myndigheterna förväntas således pröva behovet av tolkning och översättning utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Uttrycket tolk används i paragrafen på ett sätt som innebär att det inte ställs krav på några särskilda formella kvalifikationer, t.ex. auktorisation, på den som fullgör ett tolk- eller översättaruppdrag. När en myndighet anlitar tolk eller översättare måste den dock se till så att den som anlitas är tillräckligt kvalificerad, t.ex. har tillräckliga språkfärdigheter, och även i övrigt är lämplig för uppgiften. Vad som utgör en tillräcklig kvalifikation från språkfärdighets-synpunkt får bedömas främst utifrån ärendets art. Det innebär t.ex. att en auktoriserad tolk ofta är att föredra framför en icke auktoriserad i ett ärende som är av större vikt från allmän eller enskild synpunkt. I andra fall kan kraven ofta sättas lägre. Vid bedömningen av tolkens lämplighet i övrigt behöver myndigheten t.ex. ta hänsyn till om det finns någon risk för att tolkens tillförlitlighet kan påverkas som en följd av tolkens ställning till någon som för talan i ärendet eller liknande. Från rättssäkerhetssynpunkt är det av vikt att tolkens neutralitet inte ska kunna ifrågasättas (se Lundmark och Säfsten, Förvaltningslagen – en kommentar [21 aug. 2020, version 1, JUNO], kommentaren till 13 §).

I Kriminalvårdens förvaltningshandbok (2018:12) anges att tolk alltid bör anlitas i samband med avgivande av nöjdförklaring och i andra ärenden av större vikt för klienten, under förutsättning att det finns ett behov av tolkning.

JO har ansett att en anstalt eller ett häkte i enklare ärenden lämpligen kan anlita en icke kvalificerad tolk, såsom personal, men att en kvalificerad tolk alltid bör anlitas vid ärenden av större vikt för den intagne, se JO:s beslut den 3 april 2009, dnr 5203-2007, och JO 2015/16 s. 209. I det senare beslutet anförde JO även följande:

Det är naturligtvis en tillgång för en anstalt om det finns personal med språkkunskaper som kan agera tolk. Jag vill emellertid framhålla att det som regel rör sig om icke kvalificerade tolkar, vilket bör påverka när personalen används för sådana uppdrag. Vidare bör en anstalt inför beslutet att använda personal som tolk ta hänsyn till den situation som ska tolkas och dess betydelse för den intagne (jfr beslut av Europadomstolen för mänskliga rättigheter den 5 januari 2010 i Diallo mot Sverige, ansökningsnummer 13205/07). Det kan exempelvis finnas tillfällen med, i vart fall av den intagne upplevda, intressekonflikter mellan personalen och den intagne där det framstår som mindre lämpligt att anlita kriminalvårdspersonal som tolk. Så kan vara fallet vid utredningar av misstänkta misskötsamheter.

När det gäller översättningar av handlingar kom JO i ett beslut fram till att det inte fanns något som hindrade att Försäkringskassan använde sin egen personal för att översätta inkomna handlingar som var skrivna på ett annat språk än svenska, men framhöll vikten av att myndigheten är uppmärksam på att den som gör översättningen behärskar språket i fråga så att översättningen blir

tillförlitlig. JO ansåg också att det borde framgå genom anteckning i akten vem som bistått med översättningen, se JO 2007/08 s. 416.

Bedömning

Inledning

JO har vid tidigare tillfällen uttalat sig i frågor med anknytning till förutsättningarna för en rättssäker process i ärenden om varning enligt fängelselagen (se t.ex. JO 2019/20 s. 226 samt mina uttalanden i beslut den 25 mars 2020, dnr 4790-2019, den 13 november 2020, dnr 6680-2019, och den 9 december 2020, dnr 7671-2019). Uttalandena har avsett den redogörelse som normalt upprättas med anledning av misstänkt misskötsamhet, den därefter följande utredningen och beslutet i ett sådant ärende. Nu berörs ytterligare ett antal frågeställningar beträffande utredningar och beslut om varning.

Jag vill inledningsvis framhålla att beslut om varning enligt fängelselagen kan få allvarliga konsekvenser för intagna, i synnerhet som de kan ligga till grund för beslut att skjuta upp tidpunkten för villkorlig frigivning. Det är angeläget att processen i dessa ärenden genomsyras av saklighet och opartiskhet samt i övrigt uppfyller grundläggande rättssäkerhetskrav.

I det följande behandlar jag lämpligheten av att CC medverkade vid förhöret med AA och huruvida anstalten borde ha anlitat en tolk samt utformningen av förhørsanteckningarna. Slutligen berör jag benämningen av misskötsamheten.

CC:s medverkan vid förhöret

Kriminalvårdaren CC upprättade en av redogörelserna om den misstänkta misskötsamheten och deltog därefter vid förhöret med AA som protokollförare och förhörsvittne samt dessutom som tolk.

Som Kriminalvården har redogjort för framgår det av myndighetens handbok om varning, avbrott genom avvikelse och uppskjuten villkorlig frigivning (2015:1) att de tjänstemän som medverkar vid ett förhör ska vara opartiska på så vis att de inte har närvarat vid den händelse som den intagne ska höras om. I detta fall frångicks rutinen eftersom anstalten bedömde att tolk behövdes och att CC skulle översätta.

Det är givetvis, som Kriminalvården har anfört, viktigt att ett förhör uppfattas som sakligt och opartiskt. Även om det inte finns någonting som tyder på att CC:s medverkan vid förhöret hade någon inverkan på utgången i ärendet var hennes deltagande ägnat att påverka AA:s förtroende för processen och myndigheten. Det förhållandet att han var i behov av tolk och att CC behärskade det efterfrågade språket medför självfallet inte någon annan bedömning. Tvärtom är den intagne då i en än mer vanskelig situation. CC borde inte ha medverkat vid förhöret.

Enligt min mening var det alltså direkt olämpligt att anstalten använde CC som tolk. Det framgår inte om anstalten övervägde att anlita en utomstående tolk

inför förhöret. Som framgår under rubriken Rättsliga utgångspunkter m.m. är det från rättssäkerhetssynpunkt viktigt att tolkens neutralitet inte kan ifrågasättas och vidare kan en auktoriserad tolk många gånger vara att föredra i ett ärende som är av större vikt från enskild synpunkt. Ett ärende om varning enligt fängelselagen måste normalt anses vara av stor betydelse för den enskilde. Anstalten borde följaktligen i vart fall ha anlitat en utomstående tolk till förhöret.

Förhørsanteckningarna

Anteckningarna från förhöret den 16 mars 2021 ger intrycket av att AA lämnade muntliga uppgifter om händelsen. Det har dock kommit fram att han avbröt förhöret och att anteckningarna avser vad han tidigare hade anfört i skriftliga yttranden till anstalten. Det är enligt min mening självklart att anstalten skulle beakta uppgifterna som han tillförde sitt ärende på detta sätt. Från ett rättssäkerhetsperspektiv samt utifrån kraven på saklighet och opartiskhet är det emellertid viktigt att anteckningar från ett förhör speglar vad som faktiskt inträffade vid förhörstillfället. Jag anser därför att det borde ha framgått av anteckningarna att AA avbröt förhöret utan att lämna några muntliga uppgifter. Av samma skäl borde det ha dokumenterats vilka skriftliga yttranden det rörde sig om samt att dessa hade översatts och vem som gjort det.

Kritiken mot anstalten Kumla

Anstalten förtjänar sammanfattningsvis kritik för att inte ha iakttagit objektivitetsprincipen eller anlitat en utomstående tolk till det aktuella förhöret samt för flera dokumentationsbrister i ärendet.

Benämningen av misskötsamheten

AA fick en varning för att inte ha visat hänsyn mot personal och uttryckt sig på ett sätt som kunde uppfattas som hotfullt. I beslutet om varning har misskötsamheten benämnts som ”våld eller hot mot tjänsteman”. Av remissvaret framgår att det rör sig om en standardiserad beteckning i kriminalvårdsregistret.

Jag har förståelse för behovet av mallar och enkla förval i ett systemstöd. Våld respektive hot mot tjänsteman utgör emellertid brott enligt straffbuden i 17 kap. 1 § brottsbalken. Kriminalvårdens användande av samma nomenklatur kan ge intryck av att det är klarlagt att den intagne har begått ett brott, trots att skuldfrågor endast kan prövas i en brottmålsprocess och således är förbehållet en allmän domstol att avgöra. Redan detta inger enligt min mening betänkligheter.

Kriminalvården menar att utrymmet för missförstånd på grund av att misskötsamheten benämnts som våld *eller* hot mot tjänsteman är ytterst begränsat. AA:s klagomål till JO talar dock för att han har tolkat beslutet som att varningen dessutom avsett våld. Även rättssäkerhetsskäl medför att det kan finnas anledning att hålla isär förekomsten av våld från hot mot kriminalvårdspersonal. Jag noterar i detta sammanhang för övrigt att myndigheten i centrala

publikationer särredovisar de två angreppssätten (se t.ex. Kriminalvårdens Årsredovisning 2021 s. 62 f. och tabell 15:43).

Mot denna bakgrund är det min uppfattning att den standardiserade beteckningen kan vara missvisande och framstår som mindre lämplig. Jag nöjer mig med dessa konstateranden och finner inte tillräckliga skäl att rikta någon kritik mot Kriminalvården i denna del.

Övrigt

Det som har kommit fram i övrigt motiverar inte någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.