

## Kritik mot Kriminalvården för att vissa formuleringar i beslut inte uppfyllt kraven på saklighet och opartiskhet

**Beslutet i korthet:** JO är kritisk till vissa formuleringar i beslut om besöks- och telefонтillstånd eftersom de kan ge intryck av att beslutsfattaren har en negativ uppfattning om en viss folkgrupp och att det kan ha påverkat utgången i ärendena. Hon framhåller att redan risken för att andra kan uppfatta att saklighet och opartiskhet inte iaktas är tillräcklig för att ett handlande ska kunna anses strida mot de grundlagsstadgade kraven på detta i 1 kap. 9 § regeringsformen.

### Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 8 mars 2023 framförde AA bl.a. följande klagomål mot Kriminalvården och tjänstemannen BB vid anstalten Hall.

BB har avslagit hans ansökningar om besöks- och telefонтillstånd och har inte varit objektiv och saklig. I de två besluten hänvisar BB till hans etniska tillhörighet som resande, vilket är diskriminerande och kränkande.

Tillsammans med anmälan lämnade AA in de aktuella besluten, daterade den 28 februari 2023, från anstalten Hall (dnr KV-BT-15983-23 och KV-BT-15982-23). I dessa står bl.a. följande under rubriken ”Utredningen”:

Av tidigare upprättad verkställighetsplan, skapad 2020-06-04, framgår under insatskategori prokriminella attityder och värderingar att AA utgår väldigt mycket från den kultur (resande) han tillhör. Han har svårt och se att brottsoffer kan fara illa av de brott som de kan utsättas för. I viss mån finns dock förståelse. Han skulle ”aldrig” be en polis om hjälp oavsett orsak. Han har svårt och sätta sig in i en kvinnas vilja till ett eget liv i ett partnerskap, han återvänder många ggr till att hans kvinna skall lyda honom enl. den traditionen hans familj har. Han vill gärna förtydliga att människor bemöts som de bemöter honom. Våld finns i hans närmiljö på ett väldigt påtagligt sätt när man pratar med honom. Han uppger att han aldrig skulle kunna gå ifrån en situation där någon utmanar honom, oavsett hur utgången kan sluta i. Vissa saker är värda ett ”livstidsstraff”.

## Utredning

Kriminalvården uppmanades att yttra sig över klagomålen. Yttrandet skulle särskilt beröra frågan om beslutsmotiveringarna är förenliga med 1 kap. 9 § regeringsformen.

I sitt remissvar anförde myndigheten, genom regionchefen vid Region Stockholm, följande:

Uppgifter har inhämtats från anstaltsledningen vid Hall. Även personal på anstalten Tidaholm har lämnat uppgifter.

Uppgifterna om anmälares etniska/kulturella tillhörighet kommer från anmälares tidigare verkställighetsplanering och är upprättade under 2020. Uppgifterna har framkommit under ett utredningssamtal och framförts av anmälares själv. Tjänstemannen som genomförde utredningssamtalet uppger att anmälares vid tillfället ville betona sin etniska/kulturella tillhörighet och att det var viktigt för anmälares att detta skulle omnämnas i hans journal.

De aktuella besluten avser ansökan om besöks- och telefontillstånd till anmälares flickvän. Dessa typer av beslut föregås alltid av en riskbedömning vari relevanta omständigheter ska framgå. Beslutsfattaren i ärendet har använt sig utav uppgifter från Kriminalvårdens systemstöd (KVR).

### Författningsbestämmelser

Av 1 kap. 9 § regeringsformen (1974:152), RF, framgår att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

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. 5 § FäL framgår att verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas.

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

### Kriminalvården, region Stockholm, gör följande bedömning

Anmälares har uppvisat en nedvärderande kvinnosyn genom att bl.a. uttrycka att en kvinna ska lyda honom. Anmälares har till kriminalvårdens personal sagt att detta synsätt följer av familjens tradition och att det är kopplat till den etniska/kulturella tillhörigheten hans familj tillhör. Anmälares uppgifter har påverkat riskbedömning och varit en utav omständigheterna som har varit av betydelse för myndighetens ställningstagande. Det har därför varit nödvändigt att omnämna uppgifterna för att uppfylla de krav som ställs av förvaltningslagen rörande motiveringsskyldighet.

Mot bakgrund av ovanstående anser Kriminalvården att man har iakttagit den saklighet och opartiskhet som erfordras av 1 kap. 9 § RF.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

## Bedömning

Som Kriminalvården har redogjort för följer det av 1 kap. 9 § regeringsformen, RF, att myndigheten i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

Bestämmelsen ger uttryck för en allmängiltig objektivitetsprincip inom offentlig verksamhet. Kravet på saklighet och opartiskhet 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 kan uppfattas är av betydelse. Man talar ibland om en objektiv och en subjektiv sida av grundlagsbestämmelsen. Den subjektiva är då hur de involverade myndighetspersonerna själva anser sig ha agerat, medan den objektiva är hur deras agerande har kunnat uppfattas utifrån. Det räcker med att det förekommer rent objektiva invändningar mot en myndighets agerande för att grundlagsregeln ska aktualiseras. Reglerna om saklighet och opartiskhet överlappar i viss mån varandra. Kravet på saklighet innefattar dock annat och mer än vad kraven på likabehandling och opartiskhet medför, t.ex. vad gäller bemötande, formuleringar och förmåga att hålla sig till den sakfråga som myndigheten vanligen har att avgöra i förhållande till den enskilde. Redan risken för att andra kan uppfatta att saklighet och opartiskhet inte iakttas är tillräcklig för att ett handlande ska kunna anses strida mot kraven i bestämmelsen. (Jfr Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar [2023, version 5, JUNO], s. 56 f. och t.ex. JO:s beslut den 6 november 2019, dnr 5866-2018.)

Att en myndighet ska vara saklig och opartisk i sin verksamhet framgår också av 5 § andra stycket förvaltningslagen (2017:900).

Det är givetvis mycket angeläget att en beslutsfattare inom Kriminalvården bemödar sig om att utforma beslut på ett korrekt och sakligt sätt. Det innebär bl.a. att de omständigheter som är av betydelse för bedömningen ska redovisas, och det bör framgå vilka uppgifter den enskilde själv har lämnat. Att beslut utformas med noggrannhet är viktigt för att den intagne ska kunna både förstå resonemanget i det enskilda fallet och angripa utgången genom ett överklagande. Det har även betydelse för allmänhetens förtroende för myndigheten.

Jag saknar skäl att ifrågasätta Kriminalvårdens uppgifter om att AA tidigare har gett uttryck för det som framgår av de citerade delarna från besluten. Enligt min mening kan dock formuleringarna, i synnerhet de inledande meningarna, ge intryck av att beslutsfattaren själv har en negativ uppfattning om romsk kultur och att det kan ha påverkat utgången. Jag kan alltså ha förståelse för hur AA tolkade saken. Som jag har redogjort för är redan risken för att andra kan uppfatta att saklighet och opartiskhet inte iakttas tillräcklig för att ett handlande ska kunna anses strida mot 1 kap. 9 § RF. En sådan risk har funnits i detta fall, och de grundlagsstadgade kraven på saklighet och opartiskhet är därmed inte uppfyllda. Jag är kritisk till detta.

Ärendet avslutas.

Katarina Pålsson

Ärendet har föredragits av områdesansvariga rättssakkunniga Nathalie Stenmark. Byråchefen Catrine Björkman har deltagit i beredningen.