

Justitieombudsmannen
Katarina Pahlsson

Kritik mot Kriminalvården, anstalten Skogome, för att ha lämnat tillbaka en begäran om omprövning. Även vissa uttalanden kring myndighetens arbete mot otillåten och otillbörlig påverkan

Beslutet i korthet: En intagen hade ansökt om telefontillstånd men fått avslag. När han lämnade in en hemställan med begäran om omprövning av beslutet skrev han tre ord med versaler. Hemställan togs emot, datumstämplades och signerades. Två dagar senare kom en annan anställd med hemställan och fick honom att ta tillbaka den, bl.a. då det kunde uppfattas som att han försökte påverka beslutsfattaren genom att ha använt versaler.

JO konstaterar att hemställan var en inkommen och allmän handling samt att det saknades rättslig grund för att lämna tillbaka den. Anstalten får kritik för hanteringen. Vidare uttalar JO att det är positivt att anstalten och Kriminalvården i stort arbetar med frågor om otillåten och otillbörlig påverkan med anledning av det hårdnade klimatet inom myndigheten. Samtidigt understryker hon att rapporteringen måste ske med eftertänksamhet och med förståelse för de intagnas situation. JO konstaterar att hon kan få anledning att återkomma till saken.

Anmälan

I en anmälan till JO förde AA fram huvudsakligen följande klagomål mot Kriminalvården, anstalten Skogome, och en anställd där.

Han lämnade den 25 mars 2024 in en hemställan med begäran om omprövning av ett beslut rörande telefontillstånd till sin vän. För att poängtera att vännen är närstående skrev han bl.a. detta ord med versaler. Hemställan togs emot, datumstämplades och signerades av en kriminalvårdare. Två dagar senare kom en annan anställd med hemställan och fick honom att ta tillbaka den. Hon förklarade att hon i vart fall inte skulle handlägga hemställan eftersom han hade skrivit med versaler och hon tyckte att det var otrevligt. Han tvingades att skriva en ny hemställan.

AA bifogade del av registerutdrag från Kriminalvårdsregistret (KVR) med en daganteckning från aktuellt datum där bl.a. följande anges [i anteckningen benämns den intagne vid förnamn]:

AA har lämnat in en hemställan om att han vill ompröva ett avslag kring ett telefon-/besöksärende och i slutet av hemställan har han skrivit "HAN ÄR NÄRSTÅENDE" och hänvisat till lagtext. U.T. ger d.d. tillbaka hemställan till honom och säger att han får omformulera sig då hemställan ej räknas som korrekt ifylld på detta sätt. AA frågar varför och får till svar att det är onödigt att uttrycka sig i versaler då det dels kan uppfattas som otrevligt och dels som ett påverkansförsök av beslutsfattarna. AA ifrågasätter detta då han tycker att han behöver skriva på det sättet eftersom han fick avslag på sin förra ansökan kopplat till att personen ej räknades som närstående. U.T. upprepar att hon ej kommer ta emot hemställan innan han omformulerat sig och AA tar tillbaka den efter en kort diskussion.

Utredning

JO hämtade inledningsvis in kopia av ansökningar och beslut om telefon-tillstånd från Kriminalvården. Därefter begärde JO att myndigheten skulle yttra sig över och redovisa sin bedömning av det som kommit fram i anmälan.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, genom regionchefen vid Region Väst, bl.a. följande:

Berörd medarbetares synpunkter

Samtal har förts med namngiven personal och ansvarig kriminalvårdsinspektör och i huvudsak framkom följande. Hen kommer ihåg situationen och daganteckningen som bifogats ärendet stämmer. Hen hanterade situationen på förevarande sätt då det under denna period pratades mycket om hur klienter behöver fylla i hemställan korrekt och att dessa ska vara fria från påtryckningsförsök. Den namngivna personalen tolkade det som att klienter behöver skriva hemställan på ett särskilt sätt eftersom hen fått till sig detta från bland annat beslutsfattare. Hen valde därför att be honom omformulera sig, detta också mot bakgrund av att klienten tidigare lämnat in en hemställan gällande samma fråga och fått avslag.

Kriminalvårdens bedömning

Kriminalvården konstaterar att det inte funnits någon rättslig grund för den namngivna personalen att inte ta emot och hantera ärendet. Anstalten Skogome har vidtagit åtgärder genom att tillse att medarbetaren har vetskap om hantering och handläggning av hemställan. Anstalten har även tillsett att övrig personal fått påminnelse om hantering och handläggning av hemställan samt en påminnelse om att använda anvisningen "Kriminalvårdens anvisningar för hantering av hemställan och underrättelse av handlingar (gäller anstalten Skogome)".

[...]

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

Rättsliga utgångspunkter

I 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen (TF) anges att en handling anses ha kommit in till en myndighet när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. En sådan inkommen handling är enligt 2 kap. 4 § TF allmän om den förvaras hos myndigheten. Av 12 § arkivlagen (1990:782) framgår att det vid sidan av reglering om gallring och överlämnande av handlingar till arkivmyndighet saknas möjlighet för en statlig myndighet att

avhända sig allmänna handlingar utan författningsstöd eller särskilt beslut av regeringen.

När en intagen lämnar in en hemställan måste Kriminalvården bedöma om den kan hanteras med stöd av myndighetens serviceskyldighet eller om det rör sig om ett formellt ärende. Olika krav ställs nämligen på handläggningen i dessa situationer. En hemställan som hanteras utifrån serviceskyldigheten kan besvaras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till omständigheterna. Om en intagen däremot inleder ett ärende genom sin begäran ställer förvaltningslagen (2017:900) ett flertal krav på myndighetens hantering, exempelvis i fråga om hur ett beslut ska utformas. (Se mitt beslut den 30 november 2023, dnr 8064-2022.) Även i andra fall krävs en mer formell handläggning, t.ex. när en hemställan utgör en inlägga i ett pågående ärende eller en intagen därigenom klagat på ett beslut.

Av 14 kap. 1 och 2 §§ fängelselagen (2010:610) framgår att Kriminalvårdens beslut enligt den lagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol först efter att de har omprövats av myndigheten. En begäran om omprövning ska vara skriftlig och ha kommit in till Kriminalvården inom tre veckor från den dag då den klagande fick del av beslutet. Kriminalvården ska då pröva om skrivelsen med sådan begäran har kommit in i rätt tid. Om skrivelsen har kommit in för sent ska den avvisas, om inte förseningen beror på att myndigheten lämnat den klagande felaktig underrättelse om hur man begär omprövning. (Se 14 kap. 3 § fängelselagen.) Ett avslag på en ansökan om telefontillstånd är överklagbart på detta sätt. Handläggningen av en begäran om omprövning ska ske skyndsamt.

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 som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. (Se 6 § förvaltningslagen.)

JO har uttalat att Kriminalvården bör ha en generös hållning när det gäller vilken service och hjälp som ska lämnas till intagna, mot bakgrund av de särskilda svårigheter som det innebär att vara frihetsberövad. Det gäller i synnerhet när det framgår att den intagnes avsikt är att tillvarata sin rätt att få riktigheten av meddelade beslut prövad i högre instans. (Se JO:s beslut den 20 november 2017, dnr 2301-2017, jfr 1 kap. 4 § fängelselagen.)

Bedömning

Genom utredningen har det framkommit att AA den 25 mars 2024 lämnade in en hemställan med begäran om omprövning av ett beslut om telefontillstånd, och att han gjorde det genom en anställd vid anstalten. Handlingen förvarades därefter inom myndigheten och var alltså allmän. Den lämnades dock tillbaka till AA två dagar senare av en annan anställd. Detta gjordes för att han skulle formulera om den, eftersom det bl.a. ansågs att han försökte påverka

beslutsfattaren genom att några ord var skrivna med versaler. Agerandet är anmärkningsvärt. Som jag precis berört har det varit fråga om en inkommen och allmän handling hos Kriminalvården. Liksom myndigheten konstaterar har det därmed inte funnits någon rättslig grund för att återlämna den till AA. Anstalten borde i stället skyndsamt ha behandlat hans begäran. Till följd av att så inte skedde har Kriminalvårdens ställningstagande blivit fördröjd, om än med någon enstaka dag. Hanteringen är helt oacceptabel och anstalten förtjänar kritik.

Som framgått har AA:s begäran uppfattats som att han försökt påverka beslutsfattaren. Jag vill beträffande den omständigheten lyfta fram följande.

Enligt Kriminalvårdens årsredovisning 2023 avspeglas det hårdnade klimatet i samhället även i myndighetens miljöer, vilket innebar bl.a. en ökad fientlighet riktad mot medarbetarna med mer hot, våld, trakasserier och otillbörlig påverkan. Det sägs vidare att rapporteringen då ökade kraftigt, främst när det gällde försök till otillåten påverkan. Enligt årsredovisningen 2024 har rapporteringen fortsatt att öka.

Den 1 december 2024 gjordes det ett förtydligande i Kriminalvårdens handbok om varning, avbrott genom avvikelse och uppskjuten villkorlig frigivning (2015:1) och där framgår följande.

Kriminalvården ser allvarligt på handlingar som utgör brott (exempelvis hot mot tjänsteman, olaga hot, ofredande, misshandel, skadegörelse) som riktas mot medarbetare eller dennes närstående, och som uppfattas som ett försök att med tvång påverka hur den anställde ska eller inte ska utföra sina arbetsuppgifter (otillåten påverkan). Det gäller även för handlingar som liknar otillåten påverkan och som är ägnade att påverka tjänsteutövningen, dock med den skillnaden att handlingen inte är brottslig (otillbörlig påverkan). [...]

Av 1 kap. 4 § FäL tydliggörs vikten av att ha förståelse för de särskilda svårigheter som ett frihetsberövande är förenat med för den intagne. Av det skälet är det väsentligt att särskilja situationer som utgör otillåten och otillbörlig påverkan från situationer när en intagen uttrycker frustration, generellt missnöje eller allmänna synpunkter. Att en intagen tillvaratar sina rättigheter, framför klagomål eller på annat sätt är missbelåten över en uppkommen situation bedöms i normalfallet inte utgöra ett påverkansförsök.

Kammarrätten har uttalat att enbart den omständigheten att den intagne har framfört synpunkter på anstaltens rutiner och talat om att denne ska anmäla personal bör inte anses utgöra ett olämpligt uppträdande. Det avgörande är hur den intagne faktiskt har agerat och betett sig samt hur personalen uppfattat situationen (Kammarrätten i Stockholm dom 23 november 2020 i mål nr 4397-20).

I myndighetens riktlinjer för medarbetarskydd och otillåten påverkan (2023:6) sägs att otillbörlig påverkan kan utgöras av handlingar som strider mot god sed, etik och moral och som ur ett förvaltningsperspektiv kan uppfattas som olämpligt.

Jag ifrågasätter inte att klimatet inom Kriminalvården har hårdnat och att detta leder till bl.a. ökad grad av hot och våld såväl mellan intagna som mot kriminalvårdspersonal samt att de anställda i större utsträckning utsätts för olika

former av påverkansförsök. Givetvis är det oacceptabelt när en intagen ägnar sig åt otillåten eller otillbörlig påverkan. Det är både angeläget och positivt att anstalten Skogome – och myndigheten i stort – arbetar med att få verksamheten fri från detta. Samtidigt är det viktigt att kriminalvårdsanställda särskiljer det som utgör otillåten eller otillbörlig påverkan från situationer där intagna uttrycker t.ex. frustration, missnöje eller synpunkter. En intagen måste således få komma till tals, göra sin rätt gällande och uttrycka frustration eller besvikelse. Vid en anstaltsinspektion framkom inom ett närliggande område att en intagen hade rapporterat för misstänkt misskötsamhet när han endast hade påpekat att det var mögel i duscharna. Detta medförde att jag underströk att intagna självfallet har rätt att framföra sin uppfattning om förhållandena i en anstalt och att uttrycka andra synpunkter (se JO 2024 s. 222, dnr 4400-2024). Jag noterar att de nyss redovisade styrande dokumenten innehåller motsvarande anvisning för den här behandlade saken.

Frågor om otillåten och otillbörlig påverkan granskades vid en inspektion i februari i år av häktet Bomhus och anstalten Gävle och kommer att tas upp i det kommande protokollet (dnr 260-2025 och 261-2025). Även om jag har förståelse för att det kan uppstå svåra gränsdragningar vill jag alltså understryka att rapporteringen måste ske med eftertänksamhet och med förståelse för de intagnas situation. Om personal rapporterar rena uttryck för frustration eller påpekanden om förhållanden inom myndigheten blir rapporteringen missvisande och ger intryck att förekomsten av påtryckningar är större än vad som faktiskt är fallet.

Av utredningen framgår att AA hade fått avslag på det sökta telefontillståndet eftersom hans vän inte bedömdes vara närstående. Jag har för egen del mycket svårt att se att han kan anses ha försökt påverka beslutsfattaren på ett otillbörligt sätt enbart genom att skriva med versaler att vännen var närstående. Detta var ju så att säga själva skälet för att få saken prövad igen och avslagsbeslutet ändrat. Det framstår enligt min mening som naturligt att AA ville poängtera det här när han begärde omprövning av beslutet. Jag utgår från att saken inte har varit föremål för någon slags rapportering.

Det ingår i mitt uppdrag som justitieombudsman att särskilt se till att de som står under min tillsyn följer regeringsformens föreskrift om saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen. Detta framgår av 12 § lagen (2023:499) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO). Jag har för närvarande ett särskilt fokus på denna objektivitetsprincip i såväl klagomåls- hanteringen som min inspektionsverksamhet. Det kan därför finnas anledning för mig att återkomma till frågeställningar om otillåten och otillbörlig påverkan.

Ärendet avslutas.

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

Rättssakkunniga Sofia Selin har föredragit ärendet och byråchefen Catrine Björkman har deltagit i beredningen.