

Justitieombudsmannen
Katarina Pålsson

Kritik mot Kriminalvården, anstalten Beateberg, bl.a. för att en intagen ansetts ha brutit mot reglerna när han framfört missnöje med en långsam handläggning. Även generella uttalanden om myndighetens arbete i frågor om otillåten och otillbörlig påverkan

Beslutet i korthet: En intagen rapporterades för försök till otillåten påverkan för att han i en hemställan om att få inneha deklarationer på bostadsrummet skrev att han önskade att begäran hanterades "utan dröjsmål", "förväntar mig snabb åtgärd" samt "skärpning". Allt tyder på att han tidigare hemställt om samma sak två gånger utan att få svar. Anstalten bedömde att den intagne brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten eftersom han genom sättet att formulera sig på hade försökt att påverka personalens arbete.

JO har tidigare uttalat sig om dessa frågor och konstaterar nu återigen att det är positivt att såväl Kriminalvården i stort som enskilda verksamhetsställen arbetar mot otillåten och otillbörlig påverkan. Hon framhåller att det är lika självklart att kriminalvårdsanställda inte ska behöva tåla sådana påtryckningar som att intagna måste få uttrycka t.ex. missnöje eller ha önskemål om en handläggning utan att det per automatik behandlas som otillåtet eller otillbörligt. Även om en rapporterad misskötsamhet inte leder till någon varning kan den få direkta konsekvenser för intagna. Bedömningarna av om ett visst agerande utgör ett regelbrott måste därför präglas av saklighet, förnuft och eftertänksamhet.

I det aktuella fallet har det enligt JO helt uppenbart inte rört sig om ett försök till otillåten, alltså brottslig, påverkan. Att bedöma agerandet som otillbörligt framstår också det enligt henne som kraftigt överdrivet. Anstalten får kritik för sin hantering.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde AA klagomål mot Kriminalvården, bl.a. anstalten Beateberg. Han beskrev sammanfattningsvis följande.

Under våren 2024 hade han vid två tillfällen begärt att få upp sina deklarationer från förrådet till bostadsrummet utan att få något svar. Han skrev då en tredje hemställan i juli 2024. I denna, som var bifogad anmälan, påtalade AA att det nu var tredje gången han hemställde om samma sak och att han hade fått ett föreläggande från Skatteverket om deklarationerna. Vidare skrev han "skärpning", "förväntar mig snabb åtgärd" följt av en smiley samt att han önskade att "utan dröjsmål" få upp deklarationerna. Med anledning av dessa formuleringar rapporterades han för misstänkt misskötsamhet i form av försök

till otillåten påverkan. I beslutet i misskötsamhetsärendet, som också var bifogat anmälan, bedömdes att AA p.g.a. formuleringarna i hemställan hade brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten genom att försöka påverka personalens arbete. Det ansågs dock inte finnas tillräckliga skäl för att meddela honom en varning. AA överklagade beslutet men överklagandet avvisades av förvaltningsrätten med hänvisning till bristande klagointresse.

Utredning

Kriminalvården uppmanades att yttra sig över AA:s klagomål. Myndigheten ombads också att redogöra för hur den generellt ser på vad som kan utgöra otillåten respektive otillbörlig påverkan, hur detta förhåller sig till det som har kommit fram i det aktuella ärendet och om bedömningen av AA:s agerande påverkas av att det enligt uppgift var tredje gången som han gav in en hemställan om samma sak. I sitt remissvar anförde Kriminalvården, genom en enhetschef vid rättsavdelningen, i huvudsak följande:

Utredning

Kriminalvården har hämtat in uppgifter från sektionen för uppskjuten villkorlig frigivning vid myndighetens huvudkontor samt region Stockholm, som i sin tur har hämtat in uppgifter från anstalten Beateberg. Uppgifter har även hämtats från det klientadministrativa systemet (KVR). Berörda befattningshavare har fått möjlighet att lämna synpunkter. Av utredningen framgår följande.

AA skrevs in i anstalten Beateberg den 18 mars 2024. Till anstalten hade han med sig skattedeklarationer avseende beskattningsår 2021, 2022 och 2023. Dessa omhändertogs och förvarades i anstaltens förråd. Den 21 juli 2024 gav AA in en hemställan om att få ha en mapp som innehöll deklARATIONERNA I BOSTADSRUMMET. I hemställan angav AA bl.a. att han tidigare lämnat in två hemställningar om samma sak utan att någon åtgärd vidtagits. Han angav även att Kriminalvårdens hantering inneburit att han hindrats från att deklarerera i tid och att han därför fått ett föreläggande från Skatteverket.

Eftersom vissa av AA:s ordval ("utan dröjsmål", "skärpning" samt "förväntar mig snabb åtgärd") ansågs utgöra ett försök till otillåten påverkan, inleddes den 27 juli 2024 ett ärende om misstänkt misskötsamhet. Den 30 juli 2024 förhöordes han och den 2 augusti 2024 beslutade Kriminalvården att påminna AA om de skyldigheter han har att fortsättningsvis följa anstaltens regler och rutiner. Det bedömdes att han, genom att skriva uppmaningar om att skynda på ärendet, försökt påverka personalens arbete. Han ansågs därför ha brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten. Den påstådda misskötsamheten ansågs därmed styrkt. Den 23 augusti 2024 begärde AA att beslutet skulle omprövas. Hans begäran överlämnades till Förvaltningsrätten i Stockholm, som avvisade hans överklagande.

Händelsen har inte rapporterats i Kriminalvårdens systemstöd för incident- och tillbudsrapportering (ISAP).

Vid en genomgång av KVR kan det konstateras att någon hemställan inte har registrerats den 19 mars eller den 20 maj 2024. I kontakt med anstalten har det inte heller gått att bekräfta om någon hemställan kommit in på det sätt som AA gör gällande. Det finns följaktligen inte heller någon dokumentation i hans journal om och i så fall hur de två begärandena om att få inneha de nämnda deklARATIONERNA hanterats.

Hemställan daterad den 21 juli 2024 har registrerats som inkommen. Den har dock inte handlagts. Något beslut om att medge innehav av deklARATIONERNA eller att avslå AA:s begäran har således inte fattats. Någon dokumentation om varför

hemställan inte handlagts finns inte. Anstalten har uppgett att bristen troligtvis beror på att personalomsättningen vid tidpunkten var hög.

Rättslig reglering

Saklighet, opartiskhet och proportionalitet

Enligt 1 kap. 2 § regeringsformen ska den offentliga makten utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Vidare ska domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter, enligt 1 kap. 9 § regeringsformen, i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

Enligt 5 § förvaltningslagen (2017:900), FL, får en myndighet endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. I sin verksamhet ska myndigheten vara saklig och opartisk. Myndigheten får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot.

Handläggning av ärenden

Enligt 6 § FL ska en myndighet se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska 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. Den ska ges utan dröjsmål.

Enligt 9 § FL ska ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Handläggningen ska vara skriftlig. Myndigheten får dock besluta att handläggningen helt eller delvis ska vara muntlig, om det inte är olämpligt.

Enligt 19 § första stycket FL kan en enskild inleda ett ärende hos en myndighet genom en ansökan, anmälan eller annan framställning. Framställningen ska innehålla uppgifter om den enskildes identitet och den information som behövs för att myndigheten ska kunna komma i kontakt med honom eller henne.

Enligt 23 § första och tredje styckena FL ska en myndighet se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Om det behövs ska myndigheten genom frågor och påpekanden verka för att parten förtydligar eller kompletterar framställningen.

Av 25 § FL framgår bl.a. följande. Innan en myndighet fattar ett beslut i ett ärende ska den, om det inte är uppenbart obehövt, underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämt tid yttra sig över materialet.

Registrering och dokumentation

Enligt 5 § fängelseförordningen (2010:2010) ska det för varje intagen föras en journal som dokumenterar den intagnes verkställighet. Av journalen ska det framgå vem som har dokumenterat en viss uppgift och när det gjordes.

Enligt 14 kap. 1 § andra stycket Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, FARK Fängelse, ska dokumentation i journal ske så snart som möjligt.

Enligt 14 kap. 2 § FARK Fängelse ska varje uppgift som förs in i en journal utformas så att den enskildes integritet respekteras. Uppgifterna ska vara korrekta och sakliga.

Verkställighet i anstalt

Varje intagen ska, enligt 1 kap. 4 § fängeslagen (2010:610), FäL, bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet.

Enligt 1 kap. 5 § FäL ska verkställigheten utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas.

Verkställigheten får, enligt 1 kap. 6 § FäL, inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av denna lag eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.

Personliga tillhörigheter

Av 5 kap. 1 § andra stycket FäL följer att en intagen får ta emot och inneha de personliga tillhörigheter som är motiverade med hänsyn till att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt.

Tillhörigheter som en intagen inte får ta emot och inneha får, enligt 5 kap. 2 § FäL, omhändertas och förvaras för den intagnes räkning. Tillhörigheter som omhändertagits ska lämnas ut till den intagne senast i samband med att han eller hon inte längre ska vara berövad friheten.

Enligt 16 § första stycket fängelseförordningen ska Kriminalvården, om inte något annat är föreskrivet, se till att tillhörigheter som omhändertagits förvaras på ett betryggande sätt.

Av allmänna råd till 5 kap. 1 § andra stycket FäL i FARK Fängelse framgår vilka personliga tillhörigheter som normalt är motiverade. Vidare framgår att andra personliga tillhörigheter än de som räknas upp kan vara motiverade om innehavet bedöms särskilt angeläget för den intagne.

Skyldigheter under verkställigheten

För att ordningen och säkerheten i anstalt ska kunna upprätthållas ska de intagna, enligt 4 § fängelseförordningen, följa bl.a. de villkor som gäller för verkställigheten, de rutiner som gäller i anstalten och de anvisningar som personalen ger. En intagen ska också visa hänsyn mot personal och medintagna samt bidra till att hålla god ordning.

En intagen som bryter mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten får, enligt 12 kap. 1 § FäL, tilldelas en varning.

Enligt 12 kap. 4 § FäL ska förhör hållas med den intagne innan ett beslut om varning meddelas.

I allmänna råd till 4 § fängelseförordningen i FARK Fängelse anges bl.a. följande. Att en intagen ska visa hänsyn mot personal och medintagna innebär t.ex. att den intagne inte får utsätta någon för trakasserier eller annat otillbörligt eller hänsynslöst beteende.

I allmänna råd till 12 kap. 1 § FäL i FARK Fängelse anges att med föreskrifter som gäller för verkställigheten avses all normgivning som en intagen har att rätta sig efter, dvs. såväl lagar och förordningar som Kriminalvårdens föreskrifter. En intagen bör varnas för bl.a. trakasserier av medintagen, tjänsteman eller annan person som vistas i anstalten.

Uppskjuten villkorlig frigivning

Om det finns särskilda skäl mot villkorlig frigivning ska den, enligt 26 kap. 6 a § brottsbalken, skjutas upp enligt vad som framgår av 7 §. Vid bedömningen av om det finns särskilda skäl mot villkorlig frigivning ska det särskilt beaktas om den dömde under verkställigheten i kriminalvårdsanstalt inte har deltagit i eller har misskött anvisade åtgärder som syftar till att förebygga återfall i brott eller på annat sätt främja hans eller hennes anpassning i samhället, eller annars på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller under verkställigheten.

Av 26 kap. 7 § andra stycket brottsbalken framgår bl.a. följande. När antalet dagar som den villkorliga frigivningen ska skjutas upp med bestäms ska arten och omfattningen av de överträdelser som föranleder att den villkorliga frigivningen skjuts upp särskilt beaktas.

Kriminalvårdens bedömning

Otillåten eller otillbörlig påverkan

Kriminalvården definierar otillåten påverkan som en handling som från ett medarbetarskyddsperspektiv utgör ett brott, t.ex. hot mot tjänsteman, olaga hot, ofredande m.m., och som riktas mot medarbetare eller hans eller hennes närstående. För att handlingen ska anses utgöra otillåten påverkan krävs vidare att medarbetaren, hans eller hennes närmaste chef eller myndighetens säkerhetsfunktion uppfattar den som ett försök att med tvång påverka hur den anställda ska utföra sin uppgift. Enligt Kriminalvårdens definition krävs inte någon faktisk påverkan. Handlingar som faller utanför begreppet är givande eller tagande av muta samt våld som sker i en ingripandesituation som endast syftar till att förhindra eller försvåra ingripandet i den aktuella situationen (se Kriminalvårdens riktlinjer [2023:6] för medarbetarskydd och otillåten påverkan).

Otillbörlig påverkan liknar otillåten påverkan men skiljer sig i det avseendet att handlingen inte är brottslig, utan i stället strider mot god sed, etik och moral. Handlingens syfte är detsamma, dvs. den syftar till att påverka tjänsteutövningen (se Kriminalvårdens riktlinjer [2023:6] för medarbetarskydd och otillåten påverkan).

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 (se avsnitt 6.2 i Kriminalvårdens handbok om varning, avbrott genom avvikelser och uppskjuten villkorlig frigivning [2015:1]).

Bedömning av den aktuella händelsen

För att kunna garantera säkerheten i anstalterna behöver Kriminalvården vara uppmärksam på handlingar som kan syfta till att påverka medarbetarnas tjänsteutövning. Bedömningen av om en handling är att betrakta som otillåten eller otillbörlig påverkan kan dock få konsekvenser för en intagen. Det ställer höga krav på myndighetens handläggning och dokumentation. Dessutom behöver hänsyn tas till de särskilda svårigheter som är förenade med ett frihetsberövande. Det är därför av yttersta vikt att särskilja situationer när en intagen uttrycker frustration eller missnöje, eller framför klagomål mot Kriminalvårdens myndighetsutövning, från situationer i vilka syftet är att utöva press eller på annat sätt försöka påverka tjänstepersoner.

I aktuellt fall har den intagne begärt att få inneha vissa handlingar i sitt bostadsrum. Han har, i den hemställan som registrerats, angett att han vid två tillfällen lämnat in sådana begäranden utan att de hanterats. Dessa finns dock inte registrerade och det har inte varit möjligt att klarlägga om de faktiskt lämnats in. Av dokumentationen i ärendet om misstänkt misskötsamhet framgår att det inte vidtogs några utredningsåtgärder för att bringa klarhet i den frågan. Enligt Kriminalvårdens bedömning är myndighetens passivitet i detta avseende en brist.

Oaktat om den intagne tidigare lämnat in en hemställan om samma sak stod det klart att det, från den intagnes perspektiv, var tämligen angeläget att Kriminalvården hanterade hans begäran. Det framgick vidare att den bristfälliga hanteringen resulterat i att han inte kunnat fullgöra sina skyldigheter gentemot Skatteverket och att han därför fått ett föreläggande från den myndigheten. Enligt Kriminalvårdens bedömning är det, utifrån uppgifterna han lämnade i den aktuella hemställan, därmed också förståeligt att han gav uttryck för frustration och att det var av vikt att hans hemställan hanterades skyndsamt. Kriminalvården bedömer följaktligen att den intagnes handlande inte utgjort ett försök till otillbörlig påverkan, än mindre otillåten sådan. I denna bedömning fäster Kriminalvården också vikt vid att någon rapportering inte gjordes i ISAP.

Kriminalvården bedömer slutligen att myndigheten har brustit när den inte heller handlagt den aktuella hemställan. Anstalten har uppgett att bemanningen numera har förbättrats och att rutiner därför följs.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

Bedömning

Kriminalvården har redogjort för relevant rättslig reglering.

Av utredningen framgår att AA under hösten 2024 rapporterades för misstänkt misskötsamhet i form av försök till otillåten påverkan, eftersom han i en hemställan om att få inneha deklarerationer på bostadsrummet hade skrivit att han önskade att begäran hanterades "utan dröjsmål", "förväntar mig snabb åtgärd" samt "skärpning". Enligt hemställan hade han två gånger tidigare bett om samma sak utan att få något svar, och han hade nu fått ett föreläggande från Skatteverket om deklARATIONERNA. I beslutet i misskötsamhetsärendet bedömdes att AA hade brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten eftersom han, genom sättet att formulera sig på, försökt att påverka personalens arbete. Det ansågs visserligen inte finnas tillräckliga skäl att meddela honom en varning, men han påmindes om att i fortsättningen följa anstaltens regler och rutiner och informerades om att det som framkommit kan komma att påverka frågan om uppskjuten villkorlig frigivning. AA:s överklagande av beslutet avvisades med hänvisning till bristande klagointresse. Den aktuella hemställan besvarades aldrig.

Under senare år har frågor om otillåten och otillbörlig påverkan uppmärksamats alltmer inom Kriminalvården. Jag har tidigare uttalat mig om detta (se protokoll från inspektioner av anstalten Gävle och häktet Bomhus i februari 2025, dnr 260-2025 m.fl., och JO 2025 s. 166, dnr 5606-2024). Som då påpekats är det angeläget och positivt att såväl myndigheten i stort som enskilda verksamhetsställen arbetar med att få verksamheten fri från sådana påtryckningar, och det är med hänsyn till den ansträngda beläggningssituationen och det hårdnande klimatet inom Kriminalvården förståeligt att detta arbete är prioriterat. Att anställda inom myndigheten inte ska behöva tåla brottsliga eller annars otillbörliga försök att påverka dem i deras tjänsteutövning är en självklarhet.

Lika självklart är emellertid att intagna i Kriminalvården – precis som alla andra som har att göra med myndigheter – måste få uttrycka frustration och missnöje med myndighetens agerande, eller framföra önskemål om en handläggning, utan att det per automatik behandlas som något otillåtet eller otillbörligt. Detta är som jag ser det ytterst en yttrandefrihets- och rättssäkerhetsfråga. När det gäller intagna i Kriminalvården tillkommer den omständigheten att de redan p.g.a. själva frihetsberövandet har begränsade möjligheter att tillvarata sina rättigheter jämfört med människor i allmänhet. Det är därför av helt grundläggande betydelse att kriminalvårdsanställda särskiljer det som utgör otillåten eller otillbörlig påverkan från situationer där en intagen på olika sätt bara försöker ta tillvara sina rättigheter eller framför synpunkter i något avseende. Kriminalvården beskriver detta på ett bra sätt både i sitt yttrande i det här ärendet och i handboken om varning, avbrott genom avvikelse och uppskjuten villkorlig frigivning (2015:1).

Att göra de här bedömningarna är naturligtvis inte enkelt. I det nämnda inspektionsprotokollet konstaterade jag att det kan uppstå svåra gränsdragningar i synnerhet när det kommer till just otillbörliga påverkansförsök, dvs. handlingar som till skillnad från otillåtna påverkansförsök inte är brottsliga. Under inspektionerna fick jag intrycket att även sådant som rimligen borde ses som legitima uttryck för t.ex. missnöje från intagna bedöms som otillbörligt och rapporteras inom ramen för Kriminalvårdens systemstöd för incident- och tillbudsrapportering (ISAP). Sådan rapportering har enligt vad som framkom då visserligen inte någon omedelbar betydelse för de intagna. Som jag uttalade i protokollet är det ändå viktigt att den görs omdömesgillt, eftersom det får förutsättas att en alltför låg ribba för att rapportera något som otillåtet eller otillbörligt i det systemet i förlängningen riskerar att gå ut över de intagna genom att ribban också sänks för vad som t.ex. rapporteras som misskötsamhet. Och en rapportering av det senare slaget kan få direkta konsekvenser för intagna genom att bl.a. ligga till grund för beslut om uppskjuten villkorlig frigivning, även om en konstaterad misskötsamhet som i det nu aktuella fallet inte mynnar ut i en varning. Bedömningarna av om ett visst agerande från en intagen utgör ett otillåtet eller otillbörligt påverkansförsök måste därför präglas av saklighet, förnuft och eftertänksamhet.

I regel brukar JO inte ta ställning till bedömningar som en myndighet har gjort i ett enskilt fall. Frågorna som nu behandlas är emellertid av stor principiell betydelse. AA har inte heller kunnat få misskötsamhetsbeslutet prövat i domstol. Det finns därför anledning att frångå den nämnda principen och göra uttalanden om anstaltens bedömningar av agerandet.

Jag instämmer härvidlag helt med Kriminalvården, dvs. att AA:s hemställan knappast utgjorde ett otillbörligt – och helt uppenbart inte ett otillåtet – påverkansförsök. Det får visserligen närmast förutsättas att det berodde på begreppsförvirring att han inledningsvis rapporterades för försök till otillåten, alltså brottslig, påverkan. Att komma fram till att agerandet var otillbörligt framstår dock också det som en kraftig överreaktion. Det är knappast ovanligt att enskilda i kontakt med myndigheter framför önskemål om skyndsam hantering eller klagar på för långsam sådan, och det som AA skrev kan knappast anses sticka ut i det avseendet. Av hemställan framgick därtill att han hade fått ett föreläggande om deklARATIONerna och att han tidigare hemställt om samma sak två gånger utan att ha fått svar. Det sistnämnda finns det i och för sig inte någon dokumentation om, men jag ser inte något skäl att ifrågasätta AA:s uppgifter. Hans sätt att formulera sig framstår särskilt mot den bakgrunden som fullt förståeligt. Att anstalten Beateberg ansåg att det var ett regelbrott är anmärkningsvärt, och anstalten förtjänar kritik för detta.

Som Kriminalvården är inne på har anstalten brustit i två ytterligare avseenden; AA:s hemställan besvarades aldrig och hans uppgift om att det nu var tredje gången han begärde samma sak kontrollerades inte inom ramen för misskötsamhetsärendet. Det här är inte acceptabelt och anstalten kritiserar

också för dessa brister. Jag förutsätter att anstaltsledningen följer upp det inträffade och i sitt fortsatta arbete med frågor om otillåten och otillbörlig påverkan inskräper vikten av en omdömesgill rapportering.

Ärendet avslutas.

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

Rättsakkunniga Emma Söderberg Majanen har föredragit ärendet och byråchefen Catrine Björkman har deltagit i beredningen.