

Allvarlig kritik mot Kriminalvården för brister i myndighetens brottsofferslussar

Beslutet i korthet: Sedan ett antal år tillbaka arbetar Kriminalvården med s.k. brottsofferslussar vars uppgift är att "skydda brottsoffer inom kriminalvården". Brottsofferslussarnas arbete består bl.a. i att genom kontakter med anhöriga till intagna utreda förutsättningarna för intagnas ansökningar om besöks- och telefontillstånd och om det finns några risker för den anhöriga förknippade med beviljandet av sådana tillstånd. Verksamheten innebär att kriminalvårdspersonal har regelbunden kontakt med intagnas anhöriga.

Enligt chefsJO måste det kunna ställas höga krav på brottsofferslussarnas verksamhet och på att den är rättssäker, detta eftersom verksamheten berör personer som befinner sig utanför kriminalvårdsanstalter och dessutom i vissa fall tangerar gränsen för Kriminalvårdens uppdrag. En sammanställning som JO har gjort visar att det i dag råder stora skillnader i hur landets brottsofferslussar utför sina uppdrag. Ett av skälen till detta är att det inte finns någon central styrning av brottsofferslussarna.

De stora skillnader som finns i dag mellan landets brottsofferslussar och de erfarenheter som JO har gjort vid tidigare granskningar av dessa verksamheter visar enligt chefsJO att likartade fall inte hanteras på ett likartat sätt inom myndigheten. Avsaknaden av en gemensam struktur har gett upphov till svårigheter för ansvariga tjänstemän att avgöra var gränserna går för myndighetens uppdrag. Bristen på struktur gör det även svårt för intagna att förstå verksamheten. Genom att låta varje anstalt var för sig ansvara för utvecklingen av respektive brottsoffersluss kan det enligt chefsJO ifrågasättas om Kriminalvården har agerat på ett sätt som är förenligt med de ambitioner som låg bakom sammanslagningen av de lokala kriminalvårdsmyndigheterna till en myndighet.

Den nuvarande ordningen är enligt chefsJO otillfredsställande, och det är nödvändigt att myndigheten snarast formulerar

- vilket uppdrag brottsofferslussarna ska ha
- hur brottsofferslussarna ska arbeta med detta uppdrag.

Enligt chefsJO borde Kriminalvården ha formulerat en central uppdragsbeskrivning redan i samband med att försöksverksamheten med brottsofferslussarna inleddes. Brottsofferslussarna hanterar mycket känsliga frågor som även berör tredje man. Detta förhållande i förening med vad som i övrigt har framkommit gör enligt chefsJO att Kriminalvården förtjänar allvarlig kritik för att ha låtit verksamheten utvecklas och fortgå utan central styrning.

Innehåll

1	Bakgrund.....	2
2	Inledande utredning.....	3
2.1	Brottsofferslussarnas inledande arbete.....	3
2.2	Brottsofferslussarnas delaktighet vid utfärdandet av tillstånd.....	4
2.2.1	BOS-kollegium i vissa anstalter.....	5
2.2.2	Övriga anstalter.....	6
2.3	Brottsofferslussarnas delaktighet vid beslut om permission.....	6
2.4	Brottsofferslussarnas utredningsåtgärder.....	7
2.5	Uppföljning av beslutade besöks- och telefontillstånd.....	8
3	Den fortsatta utredningen.....	8
4	Kriminalvårdens remissvar.....	9
5	Mina överväganden.....	12
5.1	En myndighet för att uppnå rättssäkerhet.....	13
5.2	Allmänna utgångspunkter för verksamhetsutveckling.....	13
5.3	Dagens brottsofferslussar.....	14
5.4	Avsaknaden av central styrning.....	15
5.5	Behovet av en central uppdragsbeskrivning.....	16
5.6	Allvarlig kritik mot Kriminalvården.....	16

Bilaga

1 Bakgrund

Kriminalvårdens arbete med s.k. brottsofferslussar påbörjades under 2006 i anstalterna Skogome och Johannesberg. Inledningsvis finansierade Brottsoffermyndigheten projektet, som hade som syfte att fokusera på den brottsförebyggande effekten som kan ske i mötet mellan brottsoffer och gärningsmän.¹ Under 2008 beslutade Kriminalvårdens generaldirektör att tilldela brottsofferslussarna särskilda resurser, och fler anstalter fick i uppdrag att utveckla sådana verksamheter. Enligt uppgift från Kriminalvården finns i dag brottsofferslussverksamheter i anstalterna Johannesberg, Kolmården, Kristianstad, Norrtälje, Salberga, Skogome, Tillberga och Västervik Norra. Tidigare fanns även en brottsoffersluss i anstalten Saltvik. Enligt uppgift från anstalten har den verksamheten avvecklats, även om anstalten fortfarande har ett ”brottsofferperspektiv” vid handläggningen av exempelvis besökstillstånd m.m. Utvecklingen av brottsofferslussarnas verksamhet har av Kriminalvården beskrivits på följande sätt:

Arbetet var till en början inriktat på att utreda förutsättningarna för besöks- och telefontillstånd utifrån lagrekvisitet skada för annan, något som gjordes tidigt i verkställigheten. Efter hand utvidgades arbetet till att omfatta permissionsärenden, förflyttning till öppen anstalt och utslusningsåtgärder. Ambitionen med brottsofferslussprojektet var att öka medvetenheten om brottsoffers utsatta

¹ Se Harnesk m.fl., Vägledning i arbetet med sex- och relationsbrottsproblematik – brottsoffer i fokus, Kriminalvården, 2013, s. 10.

ställning i förhållande till målgruppen dömda för sexual- och relationsbrott. Begreppet brottsoffersluss kom snart att bli synonymt med alla frågor kopplade till brottsoffers skydd inom kriminalvården. Efter hand som brottsofferslussarna vuxit fram har det blivit allt tydligare att brottsofferperspektivet inte kan bäras endast av denna lilla personalgrupp.²

Den 6 mars 2014 beslutade jag att inom ramen för ett initiativärende granska Kriminalvårdens handläggning av ärenden om besöks- och telefontillstånd samt permissioner för intagna i anstalt som är dömda för våld i nära relationer eller sexualbrott.

2 Inledande utredning

Granskningen inleddes genom att JO begärde in kopior från anstalterna Johannesberg och Skogome av samtliga beslut om besöks- och telefontillstånd och permissioner meddelade under veckorna 16 och 40 2013, den utredning som legat till grund för dessa beslut samt anstalternas eventuella rutiner m.m. för brottsofferslussen.

Vidare begärde JO in rutinbeskrivningar för brottsofferslussverksamheten från övriga anstalter. Ett antal anstalter uppgav att de saknar särskilda rutiner för denna verksamhet. Samtliga anstalter lämnade emellertid in material som beskriver den verksamhet som brottsofferslussarna bedriver.³

En av mina medarbetare gjorde en sammanställning av det material som hämtats in, och den beskrivs närmare under rubrikerna 2.1–2.5.

2.1 Brottsofferslussarnas inledande arbete

Fyra anstalter använder en s.k. brottsofferkarta som utgångspunkt för arbetet i brottsofferslussen.⁴ I anstalten Salbergas rutiner beskrivs brottsofferkartan på följande sätt:

En brottsofferkarta upprättas för varje klient. Kontaktmannen ansvarar för detta, och gör kartläggningen i samverkan med klienthandläggaren på brottsofferslussen. Brottsofferkartan används som ett stöd inför utredningar som rör den intagnes kontakter. Den används för att synliggöra klientens problematik med fokus på risker samt för att identifiera brottsoffer och andra särskilt utsatta personer.

I det granskade materialet är det enbart anstalten Norrtälje som närmare har beskrivit hur arbetet med att ta fram brottsofferkartan går till. För ändamålet använder sig anstalten av en mall med ett antal rubriker som utredaren fyller i.

² Se Harnesk m.fl., Vägledning i arbetet med sex- och relationsbrottsproblematik – brottsoffer i fokus, Kriminalvården, 2013, s. 10.

³ Se bilaga 1 för en fullständig förteckning över det material som legat till grund för granskningen.

⁴ Brottsofferkarta används av anstalterna Johannesberg, Norrtälje, Salberga och Tillberga.

Bland annat efterfrågas uppgifter om brottsoffer, kontaktförbud, vårdnad om barn, den intagnes risk- och behovsbedömning och den intagnes inställning till domstolsavgörandet och brottsoffer. Anstalten Skogome genomför en utredning som liknar den brottsofferkarta som används i övriga anstalter. I den rutinbeskrivning som lämnats in framgår att "[v]id ankomst till anstalten går specifikt utsedd 'Bos-utredare' igenom klientens handlingar för att identifiera målsägan- de och brottsoffer".

I fråga om anstalterna Kolmården, Kristianstad och Västervik Norra har det inte framkommit några uppgifter om det görs en särskild utredning om de intagna. Av de handlingar som hämtades in från anstalten Kristianstad framgår att den handläggare som upprättar en intagens verkställighetsplan ska "beakta brotts- offerfokus" och stämma av ett antal punkter.

Av det granskade materialet framgår att anstalterna har olika rutiner för om och hur brottsofferslussarnas inledande utredningar dokumenteras. I anstalten Till- bergas rutinbeskrivning anges att en brottsofferkarta "upprättas" för alla sexual- och relationsbrottsdömda klienter och sparas som "arbetsmaterial" under tiden som klienten befinner sig i anstalten. Enligt uppgift från anstalten Johannesberg upprättas och sparas inget särskilt utredningsmaterial inför besluten. Det materi- al som används följer klienten och finns i hans akt. Det är domstolsavgöranden, personutredningar, verkställighetsplaner, olika typer av riskbedömningar m.m.

I fråga om anstalten Kristianstads arbete med verkställighetsplanen anges bl.a. följande:

För att dokumentera ovanstående uppgifter [s.k. brottsofferfokus, JO:s anm.] ska dokument kallat "BROTTSOFFERPERSPEKTIV" fyllas i. Dokumentet förvaras i den intagnes akt, grön aktmapp, vänster sida. Eftersom inventeringen kan kom- ma att innehålla uppgifter/anteckningar om brottsoffer som inte ska kommuni- ceras till den intagne ska "BROTTSOFFERPERSPEKTIV" inte registreras i VSP, dock ska självklart relevanta uppgifter kommuniceras i VSP.

När det gäller övriga anstalter saknas uppgifter i det granskade materialet om och i så fall hur den inledande utredningen dokumenteras.

2.2 Brottsofferslussarnas delaktighet vid utfärdandet av tillstånd

Av det granskade materialet framgår att en av brottsofferslussarnas centrala uppgifter är att bistå anstalternas tillståndsenheter med underlag vid prövningen av besöks- och telefontillstånd. Rutinerna för brottsofferslussarnas arbete i den- na del skiljer sig åt mellan de olika anstalterna. Det konstaterades att brotts- offerslussarna i vissa fall fungerar som vad som i det närmaste kan uppfattas som ett beslutsfattande organ, medan brottsofferslussarnas arbete i andra fall be- gränsas till att ta fram beslutsunderlag till tillståndsenheten genom exempelvis kontakt med anhöriga.

2.2.1 BOS-kollegium i vissa anstalter

Ett antal anstalter använder sig av s.k. BOS-kollegium där mer komplicerade ärenden om besöks- och telefontillstånd föredras.⁵ Vid föredragningen närvarar bl.a. anstaltens ledningsgrupp.

I anstalten Norrtäljes rutinbeskrivning anges bl.a. följande:

Om ett ärende bedöms som klart för beslut (beviljande el. avslag) skall i yttrande framkomma datum för ärendeföredragning/riskbedömning/yttrande från soc/etc. Informera handläggare säk. om att yttrande nu har registrerats i KLAS⁶ för beslut – ärendehandläggningen klar.

I anstalten Salbergas rutinbeskrivning anges följande:

Brottsofferslusshandläggaren redovisar vad som framkommit i ärendet. Beslut om huruvida kontakt ska beviljas eller inte fattas i samband med detta seminarium. Brottsofferslusshandläggaren vidarebefordrar underlaget för beslut till tillståndsenheten som formulerar beslutet. Klienten delges beslutet av avdelningspersonalen och delgivningen dokumenteras i klientens journal.

I anstalten Tillbergas rutiner anges följande:

BOS-utredare och kontaktmän presenterar klient, klientfaktorer samt föredrar ärendet. Beslut fattas om fortsatt utredning, åtgärder, insatser, ställningstagande och beslut. Klienthandläggare dokumenterar i daganteckningar i KLAS samt informerar övrig berörd personal. Utredare delges klienten motivering till beslut tillsammans med klienthandläggare och utredare kontinuerlig kontakt med klienten under utredningstid samt delges eventuell SOL-anmälan i de fall då klienterna är vårdnadshavare för barnet.

I JO:s sammanställning konstaterades bl.a. följande:

Kollegierna verkar ha lite olika funktion. I anstalten Norrtälje verkar det som om kollegiet har en rådgivande funktion och lämnar ett yttrande som tillståndsenheten sedan lägger till grund för sitt beslut. I fråga om anstalterna Salberga och Tillberga framstår det som om kollegierna har en beslutsfattande funktion och att beslut i dessa ärenden därmed fattas kollegialt. I anstalten Salbergas rutin är det i och för sig formulerat som om kollegiet sammanställer ett underlag som ligger till grund för tillståndsenhetens beslut. Emellertid framgår det samtidigt att beslut fattas i samband med kollegiet. Av anstalten Tillbergas rutiner framgår att kollegiet fattar beslut.

Såväl anstalten Norrtälje som Tillberga har en rutin som innebär att kollegiernas yttrande registreras i KLAS. Av anstalten Salbergas rutin framgår inte om kollegiets beslut dokumenteras.

⁵ Anstalterna Norrtälje, Salberga och Tillberga. Även anstalten Johannesberg använder sig av kollegium men enbart i fråga om ”komplicerade” ärenden om utsluss och villkorlig frigivning.

⁶ Kriminalvårdens klientadministrativa system, JO:s anm.

2.2.2 Övriga anstalter

I fråga om övriga anstalter⁷ är brottsofferslussens roll i samband med ansökningar om telefon- och besökstillstånd något annorlunda beskriven. Av anstalten Västervik Norras rutiner framgår att BOS-handläggaren utreder möjligheten till tillstånd till kontakt via telefon eller besök enligt gällande författningsbestämmelser och att kriminalvårdsinspektören för brottsofferslussen fattar beslut utifrån den genomförda utredningen. Anstalterna Johannesburg och Skogome har liknande rutiner som innebär att en s.k. BOS-utredare yttrar sig över telefon- och besökstillstånd till den som fattar beslut i sådana ärenden.

I de handlingar som anstalten Kolmården har lämnat in är brottsofferslussens arbete något annorlunda uttryckt. Där anges att det i anstaltens arbete ingår att ”utreda, handlägga och dokumentera, där bl.a. Brottsofferslussens utredning kan utgöra underlag för olika beslut under verkställighet”.

Av de handlingar som anstalten Kristianstad har lämnat in framgår att brottsofferfokus beaktas t.ex. i samband med beslut om besöks- och telefontillstånd. Det har inte närmare angetts på vilket sätt detta sker.

Av de handlingar de ovannämnda anstalterna lämnat in framgår inte om eller hur utredningarna dokumenteras.

2.3 Brottsofferslussarnas delaktighet vid beslut om permission

Kriminalvården har i sin vägledning i arbetet med sex- och relationsproblematik beskrivit att verksamheten inom brottsofferslussarna har utvecklats från att bara handla om utredningar om besöks- och telefontillstånd till att även omfatta bl.a. permissionsärenden.

Med utgångspunkt i de uppgifter som kommit in från de aktuella anstalterna konstateras att det verkar som om ett antal anstalter inte har tagit detta steg i utvecklingen och därmed att fokus för brottsofferslussarna fortfarande är besöks- och telefontillstånd. När det gäller anstalterna Kolmården, Norrtälje, Salberga, Skogome och Västervik Norra saknas det uppgifter om ifall brottsofferslussarnas arbete även omfattar utredning av förutsättningarna för permissionsansökningar.

Av det granskade materialet framgår att brottsofferslussarna i anstalterna Johannesburg och Tillberga lämnar yttranden och bedömningar i samband med permissionsansökningar. I anstalten Kristianstads rutinbeskrivning anges att brottsofferfokus beaktas i samband med permissioner. Det har inte närmare angetts vilka eventuella utredningar som ligger till grund för brottsofferslussens yttranden i denna typ av ärenden.

⁷ Anstalterna Johannesburg, Kolmården, Kristianstad, Skogome och Västervik Norra.

2.4 Brottsofferslussarnas utredningsåtgärder

I anstalten Salbergas rutiner beskrivs brottsofferslussens utredningsåtgärder, i de fall där brottsofferkartan inte utgör ett tillräckligt underlag, enligt följande:

Om det behövs mer information går vi vidare med ärendet och inhämtar den information som krävs. Klienthandläggaren i brottsofferslussen tar kontakt med avdelningspersonal som informerar klienten om att en utförligare utredning ska göras kring kontakten med den anhörige. Klienten ombeds skriftligen häva sekretessen gentemot personen som besöks- eller telefontillståndet gäller, han får ange vilken information som får lämnas och under vilken tid. Han informeras om att syftet med hävandet är att underlätta utredning inför beslut om besöks- och telefontillstånd. Handläggaren i brottsofferslussen kontaktar därefter den anhöriga via telefon och ställer utredande frågor i syfte att få en uppfattning om frivilligheten och förmågan att samtycka till kontakt. I detta sammanhang upplyser vi även om Kriminalvårdens uppdrag och generella arbetssätt vad gäller klient-kontakter. Orienterande samtal genomförs med den anhörige och information som framkommit dokumenteras i klientens journal. [...] När det gäller kontakt med barn ombeds klienten att skriftligen häva sekretessen gentemot barnets vårdnadshavare, och vid behov även gentemot socialtjänsten, för att underlätta utredningen inför beslut om besöks- och telefontillstånd. I kontakten med barnets anhöriga informerar vi om att de uppgifter som tillförs ärendet kommuniceras, som huvudregel, till den intagne för att denne skall kunna tillvarata sin rätt vid ärendets hantering. Ett undantag från detta är dock när Kriminalvården bedömer att det är av synnerligen vikt att uppgifterna inte röjs. [...] Socialtjänstens yttrande inkommer till Kriminalvården och bifogas beslutet om besöks- och telefontillstånd. I vissa fall är yttrandet sekretessbelagt, och då meddelas klienten även detta.

Anstalten Tillbergas rutinbeskrivning är något mer kortfattat formulerad, men av den framgår att brottsofferslussens utredning innefattar kontakt med brottsoffer, socialtjänst och andra myndigheter där brottsoffret varit eller är aktuellt. Information om utredningar dokumenteras löpande i KLAS. Av rutinen framgår inte hur anstalten hanterar frågor om sekretess och hur uppgifter som begärts in dokumenteras. Det framgår inte heller om de uppgifter som begärs in kommuniceras med den intagne. På liknande sätt förhåller det sig med anstalten Johannesbergs rutiner. Det kan noteras att det inte heller av anstalten Salbergas rutiner framgår om yttranden från socialtjänsten kommuniceras med den intagne innan anstalten fattar beslut i ärendet.

Av anstalten Kolmårdens information om handläggning av besöks- och telefontillstånd framgår att det i brottsofferslussens arbete ingår att ”samverka” med barn- och ungdomspsykiatri, socialtjänsten eller med andra aktörer.

I det material som anstalterna Kristianstad och Västervik Norra lämnat in framkommer inte om exempelvis anhöriga eller socialtjänsten kontaktas i samband med utredningen vid ansökningar om telefon- och besökstillstånd, hur eventuella uppgifter dokumenteras och kommuniceras eller hur frågan om sekretess hanteras.

Av anstalten Skogomes beskrivning framgår att kontakt kan komma att tas med brottsoffer och andra myndigheter samt att det behövs ett sekretessmedgivande från den intagne. Det finns ingen närmare beskrivning av eventuella rutiner för

dokumentation och kommunikering. På liknande sätt förhåller det sig med det material som kommit in från anstalten Norrtälje.

2.5 Uppföljning av beslutade besöks- och telefontillstånd

Av utredningen i ett tidigare ärende hos JO framgår att vissa anstalters brottsofferslussar utvärderar beslutade besöks- och telefontillstånd genom att ta kontakt med den som tillståndet avser.⁸ Vid granskningen av det inhämtade materialet har det framkommit att det bara är två anstalter⁹ som omnämner att det i brottsofferslussarnas arbete även ingår att följa upp beslutade besöks- och telefontillstånd. Av anstalten Västervik Norras information om besök och telefoni via brottsoffersluss framgår att s.k. BOS-besök kan följas upp om det är ”aktuellt att följa upp ett meddelat tillstånd för att kunna göra en bedömning av skaderekvisitet”. Av anstalten Skogomes beskrivning framgår att brottsofferslussen ”följer upp mä/brottsoffer såväl som klient efter ett eventuellt möte”.

Med anledning av detta konstaterades följande i JO:s sammanställning:

Rutinerna vid anstalten Västervik Norra verkar alltså vara att meddelade tillstånd följs upp om det framkommer något förhållande i samband med besök som gör att tidigare meddelade beslut går att ifrågasätta, medan anstalten Skogomes beskrivning kan tolkas som om enbart brottsofferslussmöten följs upp. Det framgår inte av beskrivningarna på vilket sätt uppföljningen görs eller hur resultatet av den ska dokumenteras.

I fråga om övriga anstalter framgår det inte av det inhämtade materialet om meddelade tillstånd följs upp och utvärderas, samt i så fall när en sådan uppföljning ska göras.

3 Den fortsatta utredningen

Med utgångspunkt i den sammanställning som redovisats ovan kunde det konstateras att det inte finns ett gemensamt arbetssätt för brottsofferslussarna. Det visade sig bl.a. i de olikheter som finns i det material som hade lämnats in. Medan vissa anstalter har omfattande rutinbeskrivningar¹⁰ har andra anstalter inte några särskilda rutiner¹¹. Vidare konstaterades att det i viss mån är oklart om landets brottsofferslussar för närvarande handlägger ärenden på ett sådant sätt att exempelvis förvaltningslagens krav uppfylls.

Av den anledningen förelades Kriminalvården att ge sin syn på hur rutinerna för brottsofferslussarna bör se ut i samband med handläggningen av ansökningar om besöks- och telefontillstånd samt permissionsärenden. Kriminalvårdens yttrande skulle särskilt beröra frågan hur brottsofferslussarnas verksamhet bör be-

⁸ Se JO 2014/15 s. 268 (dnr 3591-2013).

⁹ Anstalterna Skogome och Västervik Norra.

¹⁰ Exempelvis anstalten Salberga.

¹¹ Exempelvis anstalterna Kolmården och Skogome.

drivas för att den ska vara förenlig dels med förvaltningslagen, dels med Kriminalvårdens uppdrag.

4 Kriminalvårdens remissvar

Kriminalvården yttrade sig genom generaldirektören AA, som anförde bl.a. följande:

Utredning

Yttrande har hämtats in från regionerna Stockholm, Mitt, Väst, Öst och Syd samt från klientenheten, enheten för ekonomi och planering och från verksamhetens kansli. Region Nord har, mot bakgrund av att regionen inte haft någon brottsoffersluss på över två år och inte längre har några platser för den målgrupp som avses, avstått från att yttra sig.

Av inhämtade yttranden framgår inte annat än att JO:s beskrivning av Kriminalvårdens brottsofferslussar i allt väsentligt är riktig. Region Öst och region Mitt, anstalten Tillberga, har dock lämnat följande förtydliganden avseende brottsofferslussarnas handläggning.

Region Öst har i yttrande anført bl.a. följande. Såväl SARA-bedömningar som andra uppgifter som brottsofferslussen inhämtar och som kan få betydelse för den dömdes verkställighet dokumenteras i behandlingsjournalen. För det fall det för handläggningen av ett ärende bedöms nödvändigt att lämna sekretessbelagda uppgifter om den intagne för att kunna inhämta upplysningar från någon utomstående inhämtar anstalten samtycke från den intagne om att efterge sekretess. Ett sådant samtycke journalförs. Samtycket bör inte vara alltför generellt hållet och det bör utformas så att det endast avser undantag för sekretess vid ett särskilt tillfälle eller till en viss person. Om den intagne inte samtycker så fattas beslut baserat på övriga tillgängliga uppgifter i ärendet. Det beslutsunderlag som Kriminalvården har upprättat i ett ärende kommuniceras med den intagne, som ges möjlighet att bemöta detta innan beslut fattas.

Anstalten Tillberga tillbakavisar att s.k. BOS-kollegium skulle ha en beslutsfattande roll och poängterar att det är kriminalvårdschefen som är beslutsfattande. BOS-kollegium är en bred kollektiv mötesform som leds av kriminalvårdschefen eller dennes ställföreträdare.

Författningsbestämmelser

Av 7 kap. 1 § fängelselagen (2010:610, FäL) framgår följande. En intagen får ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske. Ett besök får dock vägras om det

1. kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom kontroll enligt 2 eller 3 §,
2. kan motverka den intagnes anpassning i samhället, eller
3. på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan.

Av 7 kap. 4 § FäL framgår följande. En intagen får stå i förbindelse med en annan person genom elektronisk kommunikation i den utsträckning det lämpligen kan ske. Sådan kommunikation får dock vägras om den

1. kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom avlyssning enligt 5 §,
2. kan motverka den intagnes anpassning i samhället, eller
3. på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan.

Av 10 kap. 1 § första stycket FäL framgår en intagen får, för att underlätta hans eller hennes anpassning i samhället, beviljas tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid (permission) om

1. minst en fjärdedel av strafftiden, dock minst två månader, har avtjänats, och

2. det inte finns en påtaglig risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig.

Av 7 kap. 25 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse (FARK Fängelse) framgår att vid prövningen av om besök eller elektronisk kommunikation kan medföra skada för annan ska särskilt beaktas om den som kontakten ska äga rum med är brottsoffer till den intagne eller annars har en sådan relation till den intagne att en kontakt skulle medföra skada för den personen eller för ett brottsoffer.

Av 7 kap. 26 § FARK Fängelse framgår följande. Den som en intagen vill ta emot besök av eller kommunicera elektroniskt med ska tillfrågas om han eller hon samtycker till att kontakten ska äga rum. I samband med det ska den som kontakten ska äga rum med informeras om

- att han eller hon, om samtycke till kontakt lämnas, kan komma att registreras i Kriminalvårdens datasystem,
- att Kriminalvården, om samtycke till kontakt lämnas, kan komma att undersöka om han eller hon är dömd eller misstänkt för brott eller för att utöva brottslig verksamhet och inhämta upplysningar om hans eller hennes personliga förhållanden i övrigt, samt
- att han eller hon kan komma att bli föremål för kroppsvisitation eller ytlig kroppsbesiktning vid ett besök.

Den intagne ansvarar för att samtycke inhämtas på en blankett som fastställs av Kriminalvården. Det gäller dock inte

- om den som kontakten ska äga rum med är brottsoffer till den intagne och Kriminalvården inhämtar samtycke, eller
- om det finns särskilda skäl.

Enligt 35 kap. 15 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL) gäller sekretess inom Kriminalvården för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut av Kriminalvården eller en övervakningsnämnd.

Enligt 7 § förvaltningslagen (1986:223, FL) ska varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

Av 15 § FL framgår att uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet skall antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Av 16 § FL framgår att en sökande, klagande eller annan part har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Rätten att ta del av uppgifter gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Enligt 17 § FL framgår följande. Ett ärende får inte avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv och han eller hon har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Myndigheten får dock avgöra ärendet utan att så har skett

1. om avgörandet inte går parten emot, om uppgiften saknar betydelse eller om åtgärderna av någon annan anledning är uppenbart obehövliga,
2. om ärendet rör tjänstetillsättning, antagning för frivillig utbildning, betygsättning, tilldelning av forskningsbidrag eller något jämförbart och det inte är fråga om prövning i högre instans efter överklagande,
3. om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet i ärendet, eller
4. om avgörandet inte kan uppskjutas.

Myndigheten bestämmer om underrättelsen ska ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt.

Underrättelseskyldigheten gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Kriminalvårdens bedömning

Såsom JO:s sammanställning visar arbetar således de olika anstalterna i viss mån på olika sätt. Kriminalvårdens uppfattning är dock att det inte är nödvändigt, eller ens eftersträvänsvärt, att likrikta brottsofferslussarnas organisation i detalj. Det centrala är, oavsett val av organisation, att ärendehandläggningen sker rätts-säkert, uppfyller förvaltningslagens handläggningskrav samt sker inom ramen för gällande sekretesslagstiftning. En ökad nationell/central samordning rörande arbetssättet skulle dock kunna bidra till såväl effektivitets- som rättssäkerhetsvinster. Kriminalvården genomgår för närvarande en omorganisation som kommer att främja en sådan samordning.

Samma formkrav gäller för brottsofferslussarnas ärendehandläggning som vid annan ärendehandläggning i fråga om bl.a. sekretess och förvaltningslagen. Det är därför tveksamt om det behövs en särskild nationell rutinbeskrivning för ärendehandläggning i brottsofferslussverksamheten. Sådana gemensamma rutiner kan vidare vara svåra att finna utifrån att de aktuella anstalterna som har inrättade brottsofferslussar har olikartade grunduppdrag. Brottsofferslussar finns även i skilda säkerhetsklasser. Enligt Kriminalvårdens uppfattning är det viktigaste att de personer som arbetar med brottsofferslussar har en god kunskap för att hantera uppdraget samt att handböckerna rörande bl.a. förvaltningsrätt och sekretess ger god vägledning för hur ärenden ska handläggas, bl.a. avseende dokumentationsplikt och kommunikationsskyldighet, och hur sekretessfrågor ska hanteras. När det gäller brottsofferslussarna finns även viss ledning i handboken om besök och elektronisk kommunikation i anstalt och häkte. Vägledning gällande bl.a. vilka instrument som ska användas vid riskbedömningar inför beslut och hur dessa ska dokumenteras i ett ärende samt vilken roll brottsofferslussen bör ha i handläggning av ärenden och vid beslutsfattande finns i viss utsträckning i boken ”Vägledning i arbetet med sex- och relationsproblematik – brottsoffer i fokus”. Vem som har rätt att fatta beslut om t.ex. besök eller permissioner framgår av arbetsordningen. Kriminalvården kommer att överväga om det finns behov av att underlätta brottsofferslussarnas handläggning av ärenden, exempelvis genom att ta in exempel från detta område i Kriminalvårdens befintliga handböcker. Kriminalvården kommer även, mot bakgrund av JO:s sammanställning samt synpunkter från regionerna, överväga om det behövs en central uppdragsbeskrivning för brottsofferslussarnas verksamhet.

Brottsofferslussarnas verksamhet är avgränsad gentemot exempelvis socialtjänstens område på så sätt att utgångspunkten är att Kriminalvården ansvarar för klienten och socialtjänsten för brottsoffret och dess närstående. JO har i beslut den 14 maj 2012, dnr 343-2011¹², uttalat bl.a. att det i Kriminalvårdens uppdrag inte ligger att se till att den som utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp utan att detta hör till socialnämndens uppgifter. Kriminalvårdens kontakter med intagnas närstående måste inriktas på att inhämta uppgifter som behövs som underlag vid bedömningen av om det finns risk för skada för den närstående genom beslut som Kriminalvården fattar. JO har vidare uttalat att för det fall socialtjänstens uppfattning i fråga om lämplighet av kontakt mellan en intagen och en närstående efterfrågas bör Kriminalvården godta en eventuell bedömning av socialtjänsten att anledning att utredning efter en orosanmälan saknas

¹² JO 2012/13 s. 194, JO:s anm.

och göra sitt ställningstagande utifrån det beslutsunderlag som finns (jfr JO beslut den 14 maj 2012, dnr 343-2011). Inom ramen för serviceskyldigheten kan dock Kriminalvården förklara gränsdragningen för ett brottsoffer mellan å ena sidan socialtjänstens ansvar och å andra sidan Kriminalvårdens ansvar. Vid förfrågan från brottsoffret bör Kriminalvården även vara behjälplig med att hänvisa till rätt myndighet, jfr JO:s beslut den 2 april 2013, dnr 2242-2012¹³. JO:s uppfattning är att Kriminalvårdens personal inte bör ta kontakt med socialtjänst, ideella organisationer, vårdgivare osv. för målsägandens räkning. Kriminalvården kommer på olika sätt fortsätta uppmärksamma personalen, särskilt de som arbetar med brottsofferslussar, på gränsdragningen mellan Kriminalvårdens och socialtjänstens uppdrag. Kriminalvårdens konstaterar dock att det är en svår gränsdragning att uppfylla serviceskyldigheten utan att riskera att gå utanför Kriminalvårdens uppdrag.

JO är vidare av uppfattningen att Kriminalvården bör avhålla sig från att på nytt kontakta en anhörig när det uppkommer frågor om lämplighet av ett meddelat besöks- eller telefontillstånd då anstalten genom ett sådan uppföljande åtgärd riskerar att överträda gränsen för Kriminalvårdens uppdrag (jfr beslut den 24 januari 2014, dnr 3591-2013). Mot bakgrund av att det i Kriminalvårdens uppdrag varken ingår att utreda eventuella misstänkta missförhållanden i fråga om barn eller att ge brottsoffer stöd och hjälp bör Kriminalvården i en sådan situation enligt JO begränsa sina åtgärder till att återkalla telefontillståndet och göra en orosanmälan till socialtjänsten. Kriminalvården vill dock understryka att myndigheten alltid måste kunna göra den utredning som behövs för att kunna bedöma om ett tillstånd till telefoni eller besök kan beviljas, alternativt fortsätta gälla, i enlighet med gällande lagstiftning. Återkallelse av ett tillstånd har ofta stora konsekvenser och bör därför inte ske utan att det finns ett ordentligt underlag. Det kan därför finnas behov av att i vissa fall kontakta en vårdnadshavare för att exempelvis utreda om kontakten kan vara till skada för barnet.

5 Mina överväganden

Anledningen till att jag beslutade att granska brottsofferslussarnas verksamhet var att det under de senaste åren har förekommit flera klagomål från intagna mot denna del av Kriminalvårdens verksamhet. De utredningar som har gjorts i samband med klagomålen visar att det har förekommit en del felaktigheter i brottsofferslussarnas arbete, och att det också har rått oklarhet om vad uppdraget består i och gränserna för detta.

Det som gör brottsofferslussarnas verksamhet speciell är att den inte enbart berör personer som är intagna i kriminalvårdsanstalter. Eftersom syftet med verksamheten är att ”skydda brottsoffer inom kriminalvården”¹⁴, har kriminalvårdstjänstemän regelbunden kontakt med personer som har blivit utsatta för brott. Det innebär exempelvis att kriminalvårdspersonal tar kontakt med anhöriga till intagna för att utreda förutsättningarna för telefon- och besökstillstånd och om sådana tillstånd kan anses vara förenliga med fängelselagens bestäm-

¹³ JO 2013/14 s. 266, JO:s anm.

¹⁴ Se Harnesk m.fl., Vägledning i arbetet med sex- och relationsproblematik – brottsoffer i fokus, Kriminalvården, 2013, s. 10.

melser.¹⁵ Eftersom brottsofferslussarnas verksamhet även berör personer utanför kriminalvårdsanstalterna och dessutom i vissa fall tangerar gränsen för Kriminalvårdens uppdrag är jag av uppfattningen att det måste ställas höga krav på att handläggningen är rättssäker.

5.1 En myndighet för att uppnå rättssäkerhet

Kriminalvården är i dag en myndighet. Ett av skälen för att lagstiftaren valde att slå ihop de lokala kriminalvårdsmyndigheterna till en nationell myndighet var att den organisation som hade existerat dithills hade svårt att upprätthålla tillräcklig kompetens inom bl.a. området rättsvård. Det uppfattades som en stor brist som medförde att likartade ärenden inte behandlades på ett likartat sätt vid olika myndigheter. Dåvarande Kriminalvårdsstyrelsen var av uppfattningen att en enmyndighetsorganisation skulle underlätta på detta område och därmed leda till ett effektivare resursutnyttjande.¹⁶

Regeringen uttalade att en omorganisation skulle leda till en ökad flexibilitet och en mer effektivt bedriven verksamhet. Därmed skulle det skapas förutsättningar för en verksamhet präglad av kvalitet, rättssäkerhet, effektivitet och kompetens som förhållandevis snabbt och enkelt kan anpassas efter ändrade förutsättningar.¹⁷

Målsättningen för Kriminalvårdens verksamhet måste alltså vara att likartade fall behandlas på ett likartat sätt. Hur ett ärende handläggs ska alltså inte vara beroende av vilken anstalt som en intagen är placerad i.

5.2 Allmänna utgångspunkter för verksamhetsutveckling

En myndighets verksamhet är sällan statisk. Det finns därmed ett behov av att kontinuerligt förfina och förändra arbetssätt och rutiner allt eftersom samhället utvecklas och myndighetens uppdrag förändras. För att göra detta arbete mer hanterbart har jag förståelse för om en myndighet vid utvecklingen av nya

¹⁵ Se 7 kap. 1 och 4 §§ fängelselagen enligt vilka besök och telefonkontakter får nekas om de kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom bevakning eller avlyssning, kan motverka den intagnes anpassning i samhället eller om de på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan. Se även 10 kap. 1 § 2 samma lag enligt vilken Kriminalvården kan neka en intagen permission om det finns en påtaglig risk för att han eller hon kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig. Enligt 10 kap. 5 § samma lag får ett permissionsbeslut förenas med vissa villkor som den intagne ska rätta sig efter. Ett sådant villkor kan exempelvis bestå i ett förbud att vistas i ett visst geografiskt område eller att ta kontakt med brottsoffer (se Kriminalvårdens allmänna råd till bestämmelsen).

¹⁶ Se prop. 2004/05:176 s. 49 f.

¹⁷ Se prop. 2004/05:176 s. 51.

arbetssätt väljer att inledningsvis starta ett pilotprojekt på något eller några verksamhetsställen.

För att det ska vara möjligt att genomföra ett sådant projekt är det enligt min mening nödvändigt att myndigheten redan från början i en central uppdragsbeskrivning ger arbetssättet tydliga ramar. En uppdragsbeskrivning är inte nödvändig enbart för att säkerställa att arbetssättet uppfyller de grundläggande krav som kan ställas på en viss myndighets arbete. Den är även en förutsättning för att myndigheten ska kunna göra en utvärdering av projektet.

Om myndigheten efter en utvärdering anser att arbetssättet ska användas i större skala, har myndigheten ett ansvar för att se till att samtliga verksamhetsställen får det stöd och de instruktioner som krävs för att arbetssättet ska kunna tillämpas på ett likartat sätt inom hela myndigheten. Därefter har myndigheten ett ansvar för att säkerställa att arbetssättet även fortsättningsvis tillämpas på ett enhetligt sätt inom myndigheten. Det innebär att myndigheten genom t.ex. utbildning och rättsvårdande insatser måste se till att tillämpningen av metoden även över tid är rättssäker.

Personalen har i och för sig förvaltningslagen och annan lagstiftning till sin hjälp vid handläggningen av ärenden inom brottsofferslussarna. Myndigheten har emellertid ett ansvar att se till att det inte uppstår lokala skillnader i handläggningen på grund av att olika verksamhetsställen har valt att organisera verksamheten på olika sätt. Myndigheten måste se till att organisationen är utformad på ett sådant sätt att likartade fall hanteras på ett likartat sätt och därmed att verksamheten är rättssäker.

5.3 Dagens brottsofferslussar

För att uppnå en rättssäker hantering är det enligt min mening absolut nödvändigt att de grundläggande dragen i en viss del av Kriminalvårdens verksamhet ser likadana ut oavsett i vilken anstalt verksamheten är inrättad. Som Kriminalvården har framhållit finns det lagstiftning som tillkommit i syfte att ärenden ska hanteras på ett rättssäkert sätt. Jag vill även framhålla att brottsofferslussarnas verksamheter i inte obetydlig omfattning består i att tillämpa bestämmelser i fängelselagen.

Kriminalvården har vidare uppgett att det enligt myndigheten inte är nödvändigt eller ens eftersträvänsvärt att likrikta brottsofferslussarnas organisationer i detalj. Den sammanställning som har gjorts i ärendet visar emellertid enligt min mening att problemet med brottsofferslussarna är väsentligt större än vissa skillnader på detaljnivå.

Vissa brottsofferslussar arbetar endast med frågor som berör telefon- och besökstillstånd, medan andra brottsofferslussar är delaktiga i såväl dessa frågor som frågor om permissioner och utslussning av intagna. Några brottsofferslussar gör omfattande utredningar, medan det i andra fall är oklart vilka utredning-

ar som brottsofferslussarna gör. I vissa fall utvärderar brottsofferslussarna genomförda telefonsamtal och besök, medan det inte sker i andra fall.

Skillnaderna finns även i de rutinbeskrivningar och mallar som brottsofferslussarna använder sig av. Det finns exempel på omfattande dokument som reglerar verksamheten i detalj¹⁸ och som i mina ögon framstår som ändamålsenliga. Andra anstalter har väldigt kortfattade dokument eller saknar helt rutiner.¹⁹ Det finns även skillnader i vilken information som de intagna får i respektive anstalt om denna verksamhet. Skillnaderna kan inte förklaras med att anstalterna tillhör olika säkerhetsklasser och att det finns påtagliga skillnader mellan anstalter i samma säkerhetsklass.²⁰

5.4 Avsaknaden av central styrning

Som nämnts tidigare bedrevs brottsofferslussarnas verksamhet inledningsvis i två anstalter och var begränsad till ärenden om besöks- och telefontillstånd. Verksamheten har därefter fått växa utan någon central samordning till att omfatta fler typer av ärenden och fler anstalter. Utvecklingen har gett upphov till lokala lösningar på varje anstalt.

Bristen på central styrning, som jag menar att brottsofferslussarna i dag lider av, har även lyfts fram som ett problem av personal ute på verksamhetsställena. I samtal med mig och mina medarbetare har personal uppgett att de känner sig övergivna och inte vet hur de ska arbeta med vissa av brottsofferslussarnas frågor. Detta är en känsla jag har förståelse för, och under mitt arbete med det här ärendet har även jag haft svårt att få grepp om brottsofferslussarnas verksamhet.

De stora skillnader som finns i dag mellan landets brottsofferslussar och de erfarenheter som jag har gjort vid tidigare granskningar av dessa verksamheter visar att likartade fall inte hanteras på ett likartat sätt inom myndigheten. Det finns i dag inte någon gemensam plattform som brottsofferslussarna kan bygga sina verksamheter på. Avsaknaden av en sådan struktur gör det även svårt för enskilda intagna att förstå verksamheten. Det har även gett upphov till svårigheter för ansvariga tjänstemän att avgöra var gränserna går för myndighetens uppdrag.

Förutom att avsaknaden av enhetlighet äventyrar rättssäkerheten har det även betydelse för hur Kriminalvården använder sina resurser. Som nämnts tidigare var ett av syftena med att verksamheten omstrukturerades till en myndighet att

¹⁸ Se exempelvis anstalterna Johannesburg och Salberga.

¹⁹ Se exempelvis anstalterna Skogome och Kolmården.

²⁰ Se exempelvis anstalterna Skogome, Johannesburg och Västervik Norra som alla tillhör säkerhetsklass 2.

uppnå en ökad resurseffektivitet genom att komma ifrån en ordning där varje lokal kriminalvårdsmyndighet utvecklade egna rutiner m.m. Som det är i dag finns det ett omfattande och i viss mån spretigt material som har koppling till landets brottsofferslussar. Det kan ifrågasättas om Kriminalvården har agerat i enlighet med den ambition som låg bakom sammanslagningen till en myndighet genom att låta varje anstalt var för sig ansvara för utvecklingen av de dokument som bedömts nödvändiga för att verksamheten ska fungera.

5.5 Behovet av en central uppdragsbeskrivning

Det som redovisats ovan leder mig till slutsatsen att den nuvarande organisationen av brottsofferslussarna är otillfredsställande. Situationen har kunnat uppstå eftersom Kriminalvården har brustit i sitt ansvar genom att inte ha en central styrning av denna verksamhet. Myndigheten har framhållit att det finns skäl att överväga om det behövs en central uppdragsbeskrivning. Enligt min mening är det en grundläggande förutsättning för en välfungerande verksamhet.

En samordning av brottsofferslussarnas verksamhet är nödvändig för att såväl intagna som personal ska få klart för sig vilket syfte verksamheten har och hur myndigheten ska arbeta med dessa frågor. Vidare är en enhetlig struktur nödvändig för att skapa en rättssäker hantering där likartade ärenden hanteras på ett likartat sätt oavsett var den intagne befinner sig. Slutligen är det en grundförutsättning för att Kriminalvården ska kunna säkerställa att brottsofferslussarnas verksamhet är förenlig med myndighetens uppdrag. Enligt min mening är det därför nödvändigt att Kriminalvården snarast formulerar

- vilket uppdrag brottsofferslussarna ska ha
- hur brottsofferslussarna ska arbeta med detta uppdrag.

5.6 Allvarlig kritik mot Kriminalvården

Jag har redogjort för min syn på hur en myndighet bör gå till väga vid utvecklingen av nya arbetssätt och metoder. I ett sådant arbete är en central samordning och kontroll av grundläggande betydelse. Utredningen i det här ärendet visar att det aldrig har funnits någon central uppdragsbeskrivning för brottsofferslussarna. Bristen på samordning har gett upphov till en verksamhet som inte är rättssäker. Vad som gör det allvarligt är att verksamheten hanterar mycket känsliga frågor som förutom de intagna även berör deras anhöriga.

Kriminalvården har inte hanterat denna otillfredsställande situation, och för detta förtjänar myndigheten allvarlig kritik. Samtidigt vill jag uppmana myndigheten att ta kontroll över verksamheten och ge den den enhetliga struktur som i dag saknas. Jag har för avsikt att göra en uppföljning av denna fråga under 2017.

Ärendet avslutas.