

Chefsjustitieombudsmannen
Elisabet Fura**Protokoll fört vid inspektion av Kriminalvården, frivården
Helsingborg, den 16 april 2015**

Inspektionens genomförande

Den 16 april 2015 genomförde chefsJO Elisabet Fura en inspektion av Kriminalvården, frivården Helsingborg, tillsammans med byråchefen Jörgen Buhre, internationella samordnaren Charlotte De Geer Fällman, områdesansvariga föredraganden Moa Skerfving och föredraganden Karl Lorentzon (protokollföreläsare).

Inspektionen inleddes med att chefsJO:s medarbetare hälsades välkomna av kriminalvårdsinspektörerna AA (stf. kriminalvårdschef) och BB samt kriminalvårdsjuristen CC. Efter en inledande presentation av frivårdens verksamhet förevisades chefsJO:s medarbetare frivårdens lokaler. Därefter vidtog granskning av handlingar. Efter det att chefsJO hade anslutit, genomfördes samtal med frivårdsinspektörerna DD och EE parallellt med ytterligare handlingsgranskning. Inspektionen avslutades med en genomgång vid vilken, förutom de som deltog vid den inledande genomgången, även kriminalvårdschefen FF närvarade.

Protokollet innehåller avslutningsvis ett uttalande av chefsJO.

Inledande genomgång

Kriminalvårdsinspektörerna AA och BB redogjorde för frivårdens organisation och verksamhet, varvid de i huvudsak uppgav vad som framgår av handling 2, med följande tillägg:

Frivårdens upptagningsområde är relativt stort och det innebär att personalen reser mycket i tjänsten. Utgångspunkten för verksamheten är emellertid att klienterna ska komma till frivårdens lokaler i Helsingborg. Så sker av säkerhetsskäl och av samma skäl åker frivårdsinspektörerna aldrig hem till klienterna. Om en frivårdsinspektör besöker en klient på hemorten sker mötet i någon annan myndighets lokaler, exempelvis hos Arbetsförmedlingen.

Frivården Helsingborg har ansvar för den regionala beredskapen i ärenden avseende intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖV). Sedan tre till

fyra månader tillbaka tar personalen vid halvvägshuset Malmö–Cornelielund (i anslutning till anstalten Kirseberg) hand om jourens ”enklare” störningsfall. Det kan exempelvis röra sig om kortare förseningar och liknande. Den nya ordningen innebär att antalet störningar för den frivårdsinspektör som är i tjänst – som tidigare kunde uppgå till ett hundratal i veckan – har minskat. Uppskattningsvis inträffar det två allvarliga incidenter i månaden. Relativt få ansökningar om verkställighet genom IÖV avslås. Emellertid upplever frivården det som att relativt många dömda – som i och för sig uppfyller krav för IÖV – föredrar att verkställa påföljden i anstalt. Detta eftersom en vistelse i anstalt upplevs som ”enklare” och inte ställer samma krav på den dömda i fråga om initiativförmåga.

Handlingsgranskning

Inför inspektionen hade JO:s medarbetare beställt fram följande handlingar för granskning:

- De 15 äldsta ärendena avseende skyddstillsyn (inklusive kontraktsvård), villkorligt frigivna och intensivövervakning med elektronisk kontroll.
- Handlingar avseende de 15 senast lämnade yttrandena efter personutredning.
- Handlingar avseende de 15 senast beslutade utslussningsåtgärderna samt de 15 senaste påbörjade utslussningsåtgärderna.
- De 15 äldsta ärendena om samhällstjänst.

Samtal med frivårdsinspektörer

I samtal med frivårdsinspektören DD framkom bl.a. följande:

Han ingår i det s.k. verkställighetslaget och handlägger bl.a. ärenden angående IÖV, samhällstjänst och utökad frigång. Utredningen angående IÖV ska ske skyndsamt och utgångspunkten är att verkställigheten påbörjas inom 90 dagar från att domen vunnit laga kraft. Som regel har frivården inga problem att uppnå detta. Ett beslut om IÖV föregås av att frivårdsinspektören träffar klienten på frivårdens kontor. Därefter sker hem- och arbetsplatsbesök. I samband med ”påbojningen” närvarar två tjänstemän, och det tas ett utandningsprov och ett urinprov. För närvarande är det lite störningar under beredskapstiden. Till stor del beror det på att halvvägshuset Malmö–Cornelielund tar de flesta störningarna och det är enbart allvarligare ärenden som kopplas vidare till den frivårdsinspektör som har beredskap. Relativt nyligen kom en av frivårdens kontrollanter inte i kontakt med en klient som befann sig i sin bostad. Vid tidigare tillfällen har frivården i sådana situationer fått hjälp av polisen. När DD kontaktade vakt-havande befäl hos polisen frågade denne med stöd av vilken bestämmelse frivården begärde handräckning. Någon sådan bestämmelse finns inte och det saknas tydliga direktiv för hur frivården ska agera i den typen av situationer.

I samtal med frivårdsinspektören EE framkom bl.a. följande:

I fråga om dom till skyddstillsyn så ska en verkställighetsplan vara upprättad inom fyra veckor från domen. Det händer att domstolarna dröjer med att underätta frivården om domen och därmed att utredningen kommer i gång först en eller två veckor efter domen. Verkställighetsplanen ska följas upp efter sex månader. I samband med det kontrollerar frivården klientens sysselsättning, eventuella misskötsamheter, om eventuella föreskrifter följs m.m. Det råder en stor osäkerhet bland frivårdsinspektörerna om huruvida de får hämta in uppgifter från belastningsregistret i samband med uppföljningen av verkställighetsplanen. I dag finns det inte några egentliga direktiv och en del frivårdsinspektörer hämtar in utdrag medan andra avstår från det.

Avslutande genomgång

ChefsJO inledde med att tacka för ett vänligt bemötande i samband med inspektionen. Hon framhöll vidare att hon och hennes medarbetare inte hade hunnit granska samtliga akter som hade beställts fram inför inspektionen och att de akter som hade granskats, inte hade granskats i alla avseenden. Det samlade intrycket av frivårdens verksamhet var gott. De granskade ärendena gav intryck av att vara handlagda på ett bra och ändamålsenligt sätt.

I fråga om ärenden angående IÖV uppgav chefsJO bl.a. följande:

I den stora merparten av ärendena har verkställigheten kunnat påbörjas inom den tidsperiod som Kriminalvården har satt upp som riktmärke. De avslagsbeslut som granskades var välformulerade. I några ärenden noterades att handläggarna hade slarvat med att dokumentera den legitimationskontroll som ska ske i samband med att klienten förses med fotboja. Vidare saknades vissa underskrifter, bl.a. i fråga om bevittnande av klientens underskrift i samband med verkställighetens påbörjande.

I fråga om polisens assistans i samband med att klienter inte öppnar för frivårdens kontrollörer uppgav BB bl.a. följande:

Som regel har polisen varit frivården behjälplig i sådana situationer. Det är av omsorg för klienten som frivården vill ha polisens hjälp med att kontrollera klienter som inte ger sig till känna. I samband med den senaste händelsen ställdes saken på sin spets, när polisens vakthavande befäl begärde att frivården skulle ange med stöd av vilken bestämmelse som begäran skedde. Någon sådan bestämmelse finns inte och därmed kunde polisen inte ge handräckning i den aktuella situationen. En möjlighet att få polisens assistans hade varit att fatta ett interimistiskt beslut om att upphäva verkställigheten och att Polismyndigheten därefter förpassade den intagne till anstalt (se 17 § första stycket lagen [1994:451] om intensivövervakning med elektronisk kontroll).

ChefsJO uppgav att granskningen av skyddstillsynsärendena visade att frivården har vidtagit de åtgärder som ska vidtas i rätt tid. Även svårare ärenden hade hanterats på ett bra sätt. Granskningen av handläggningen av ärenden angående samhällstjänst visade på en god handlägningsstandard.

I fråga om inhämtandet av uppgifter från belastningsregistret i samband med uppföljningen av verkställighetsplaner uppgav CC bl.a. följande:

Det finns i dag inte något tydligt besked från huvudkontoret i frågan. Han anser emellertid att frivården vid uppföljningen bör hämta in uppgifter från belastningsregistret. Där kan finnas sådana uppgifter som frivården per automatik inte få reda på (exempelvis strafföreläggande och åtalsunderlåtelse) men som har betydelse för bedömningen av verkställigheten.

ChefsJO framhöll att den nuvarande situationen uppenbarligen sprider en osäkerhet bland frivårdens medarbetare och att det inte är bra.

ChefsJO konstaterade att de granskade personutredningarna jämte yttranden var välformulerade och innehöll relevant information. Materialet hade kommunicerats på ett korrekt sätt. I fråga om dokumentationen av de uppgifter som hämtas in från andra myndigheter eller referenspersoner konstaterade chefsJO att det är tillräckligt att dessa uppgifter dokumenteras i utredning så länge det speglar helheten. Slutligen konstaterades att kallelsen till möten för personutredning hade en ”god ton”.

På fråga uppgav BB att en kopia av frivårdens orosanmälningar till socialtjänsten bevaras i klientens akt. Akten följer den intagne och det innebär att andra enheter inom Kriminalvården genom kontroller i akten får vetskap om det har förekommit kontakter med socialtjänsten.

Inspektionen avslutades.

Till protokollet antecknas följande:

Uttalande

Av 5 kap. 3 § första stycket förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder följer bl.a. att en tjänsteman vid Kriminalvården så snart som möjligt och senast inom en månad ska sammanträffa med den som dömts till skyddstillsyn och övervakaren. Vid sammanträffandet ska det upprättas en plan för övervakningen (verkställighetsplan) som anger vilka åtgärder som ska vidtas. Planen ska omprövas så ofta det finns anledning till det. I 16 § andra stycket i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:5) om verkställighet av frivårdspåföljder anges att verkställighetsplanen ska följas upp när det finns anledning till det, dock minst inom sex månader från övervakningens början samt inför övervakningens upphörande. I det allmänna rådet anges att syftet med uppföljningen är att säkerställa att planerade åtgärder genomförs. Åtgärdernas karaktär, utformning och tidsplan m.m. är avgörande för med vilken frekvens uppföljning bör ske.

I samband med inspektionen kom det fram att det råder viss osäkerhet bland frivårdsinspektörerna om huruvida de har rätt att hämta in uppgifter från

belastningsregistret i samband med uppföljningar av verkställighetsplaner. Förutsättningarna för belastningsregistret finns bl.a. i lagen (1998:620) om belastningsregister. Belastningsregistret ska föras för att ge information om sådana belastningsuppgifter som behövs i verksamheten hos ett antal i lagen angivna myndigheter (se 2 § 1–4). Enligt 6 § 4 i den nämnda lagen ska personuppgifter ur belastningsregistret lämnas ut om det begärs av myndighet i den utsträckning regeringen för vissa slag av ärenden föreskriver det eller för ett särskilt fall ger tillstånd till det. Av 10 § 11 förordningen (1999:1134) om belastningsregister följer att uppgifter ur belastningsregistret ska lämnas ut om det begärs av en övervakningsnämnd eller Kriminalvården, i ärenden om övervakning, i fråga om den som ärendet gäller. Enligt 19 § i samma förordning följer att Kriminalvården får ha direktåtkomst till uppgifter i belastningsregistret.

Även om Kriminalvården har direktåtkomst till belastningsregistret ska myndigheten i varje särskilt fall noga pröva behovet av information. En begäran om att få ta del av uppgifter ur registret får göras endast om skälet till det uppväger den olägenhet det innebär för den som berörs (se 7 § lagen om belastningsregister). Av motiven till bestämmelsen följer att denna behovs- och proportionalitetsprincip innebär att myndigheten ska pröva behovet av information i förhållande till den olägenhet som det innebär för den registrerade att uppgiften lämnas ut. Uppgifter bör inte begäras om ärendet kan avgöras utan att myndigheten har kännedom om vad som finns antecknat i registret. Vidare ska myndigheten alltid pröva om behovet av information kan tillgodoses på något annat, mindre ingripande sätt. Först om det inte finns ett tillräckligt bra alternativ får myndigheten begära uppgifter ur registret (se prop. 1997/98:97 s. 160).

En frivårdspåföljd bygger på tanken att den dömda slipper berövas friheten mot att han eller hon uppfyller vissa krav på skötsamhet i sin livsföring. Den som är dömd till skyddstillsyn ska under prövotiden vara skötsam, efter förmåga försöka försörja sig och i övrigt rätta sig efter vad som åligger honom enligt brottsbalken eller enligt föreskrifter eller anvisningar som har meddelats med stöd av den (se 28 kap. 6 § brottsbalken jfr med 26 kap. 14 § i samma balk). Det säger sig självt att en av den dömdes grundläggande skyldigheter är att avstå från att begå nya brott under prövotiden. Om den dömda trots allt begår brott och åklagaren beslutar att inte väcka åtal, har övervakningsnämnden en möjlighet att med anledning av brottet meddela föreskrifter eller ändra en redan meddelad föreskrift. Det finns även en möjlighet för nämnden att meddela den dömda varning. Nämnden bör emellertid vara försiktig med att enbart lägga brott som begåtts under prövotiden till grund för en sådan åtgärd (se Berggren m.fl., Brottsbalken – En kommentar [den 1 juli 2014, Zeteo], kommenteraren till 28 kap. 7 § brottsbalken).

En grundläggande förutsättning för att en övervakningsnämnd ska kunna vidta nödvändiga åtgärder om den dömda återfaller i brott, är att nämnden får vetskap om den nya brottsligheten. Om en åklagare exempelvis fattar beslut om åtalsunderlåtelse (se 20 kap. 7 § rättegångsbalken) eller om den dömda godtar ett

strafföreläggande (se 48 kap. 2 § rättegångsbalken) så rapporteras inte detta till Kriminalvården. Däremot registreras dessa uppgifter i belastningsregistret (se 3 § 1 och 4 lagen om belastningsregister). En viktig del för att en skyddstillsyn ska framstå som ett trovärdigt påföljdsalternativ till fängelse, är att Kriminalvården håller sig underrättad om den dömdes levnadssätt under prövotiden och dessutom har praktiska möjligheter att reagera mot misskötsamhet i olika former (se prop. 1982/83:85 s. 93).

Det redovisade kan sammanfattas enligt följande. Kriminalvården har en rätt att inhämta uppgifter från belastningsregistret i ärenden om övervakning, i fråga om den som ärendet gäller. Myndigheten bör inte rutinemässigt hämta in utdrag från belastningsregistret i samband med uppföljningen av verkställighetsplanen. Först om Kriminalvården finner att behovet av utdraget väger tyngre än det men ett sådant inhämtande kan anses innebära för den dömd, får ett utdrag hämtas in. Vid denna bedömning bör särskild tyngd ges åt det förhållandet att skyddstillsynens trovärdighet som påföljd är starkt beroende av Kriminalvårdens möjligheter att upptäcka och reagera mot återfall i brott under prövotiden.

Vid protokollet:

Karl Lorentzon

Justerat den 13/5 2015

Elisabet Fura