

Kritik mot Kriminalvården, frivården Södertörn, för handläggningen av en personutredning enligt lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m.

Beslutet i korthet: På begäran av tingsrätten genomfördes en personutredning gällande en person som stod åtalad för brott, i syfte att utreda förutsättningarna för s.k. kontraktsvård. I frivårdens yttrande anfördes bl.a. att den misstänkte inte hade behov av en så ingripande behandling som placering på behandlingshem. Den misstänktes försvarare uppmärksammade tingsrätten på att det fanns en rad allvarliga fel i yttrandet. Tingsrätten begärde då att frivården skulle göra en ny bedömning i påföljdsfrågan efter nya kontakter med den misstänktes hemkommun. Det andra yttrandet skrevs av samma handläggare som det första.

I JO:s beslut konstateras att det finns motstridiga uppgifter i det första yttrandet och att yttrandet i viss utsträckning är missvisande. Det uttalas att det, mot bakgrund av förhållandena i det aktuella fallet, hade varit lämpligare att låta någon annan tjänsteman göra den kompletterande utredningen och skriva det nya yttrandet. Det uttalas även att det är anmärkningsvärt att möjligheten att få den misstänktes hemkommun att bekosta en behandling för spelmissbruk inte utreddes uttömmande. Frivården kritiseras även för brister i dokumentationen av utredningsåtgärder som vidtagits under personutredningen.

Anmälan

Inledning

I en anmälan som kom in till JO den 1 oktober 2013 klagade AA främst på hur frivårdsinspektören BB agerat när hon gjort en personutredning och lämnat yttranden till Solna tingsrätt enligt lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. Till sin anmälan bifogade AA två yttranden från frivården, en skrift från hans advokat till Solna tingsrätt, utskrift av en e-postkonversation mellan honom och anställda i Nacka kommun, utskrift av en e-postkonversation mellan honom och BB samt en aktanteckning av socialsekreteraren CC. Av AA:s anmälan och övriga handlingar framgår i huvudsak följande.

Bakgrund

I februari 2013 inledde frivårdsinspektören BB vid frivården Södertörn på begäran av Solna tingsrätt en personutredning gällande AA. Utredningen skulle syfta till att utreda förutsättningarna för s.k. kontraktsvård. Den 27 mars 2013 lämnade BB ett yttrande till tingsrätten. I yttrandet anfördes bl.a. att frivården bedömer att AA inte

har behov av en så ingripande behandling som placering på behandlingshem. AA:s försvarare uppmärksammade tingsrätten på att det – enligt AA:s mening – fanns en rad allvarliga fel i yttrandet. Den planerade huvudförhandlingen ställdes in och tingsrätten begärde ett kompletterande yttrande från frivården. Tingsrätten begärde då att frivården efter nya kontakter med Nacka kommun skulle göra en ny bedömning i påföljdsfrågan. Det kompletterande yttrandet skrevs av BB och lämnades till tingsrätten den 13 juni 2013.

AA:s klagomål

Systemfel

AA ifrågasätter lämpligheten i att BB skrev även det andra yttrandet. Det är enligt hans mening svårt att få till stånd ett nytt, opartiskt yttrande när det är samma person som lämnar det senare yttrandet och utifrån samma förutsättningar som tidigare. BB hämtade inte in nya referenser och höll heller inget nytt möte med AA.

Oriktiga uppgifter i yttrandena

Det finns flera oriktiga uppgifter i BB:s yttranden till tingsrätten. Av det första yttrandet, daterat den 27 mars 2013 (JO:s aktbilaga 4), framgår bl.a. följande:

Samråd har ändå skett med socialtjänsten i Nacka, som meddelar att de inte beviljar bistånd till behandling för spelmissbruk. Kriterierna för kontraktsvård är därför inte uppfyllda.

Vidare anges följande:

I november (2012, JO:s anm.) besökte han (AA, JO:s anm.) Kolmårdens behandlingshem och ansökte om bistånd till behandling där, men socialtjänsten avslag.

Av yttrandet framgår även följande:

Nacka meddelar att [AA] inte förekommer i deras register. Utredaren kontaktade dem för samråd avseende eventuell kontraktsvård. Socialsekreterare DD meddelar att Nacka inte beviljar bistånd till behandling av spelmissbruk. Fö instämmer hon i bedömningen att [AA] inte kan anses ha behov av så ingripande vård som placering på behandlingshem.

Av en e-postkonversation som AA haft med Nacka kommun (JO:s aktbilaga 6) framgår att kommunen bekräftat att det inte registrerades något ärende som gällde honom förrän han själv – under sommaren 2013 – lämnade in en ansökan. Av en e-postkonversation han haft med BB den 20 februari 2013 (JO:s aktbilaga 7) framgår att BB kände till att kommunen inte hade registrerat någon kontakt med honom. Vidare framgår att BB pratat med DD på missbruksenheten som meddelar att de inte betalar behandling för spelmissbruk, utan hänvisar till ekonomienheten.

I sitt andra yttrande (JO:s aktbilaga 5) skrev BB bl.a. följande.

Efter begäran om komplettering kontaktade frivården åter missbruksenheten i Nacka och fick veta att det där är enheten för försörjningsstöd som handlägger just spelmissbruk. Detta framkom inte vid den första kontakten.

Underlåtenhet att skicka yttrandet till AA

BB ringde AA och läste upp delar av det första yttrandet för honom. BB sade att yttrandet skulle skickas till honom, men så skedde inte. Han fick del av yttrandet först när han träffade sin advokat.

Ifrågasatt brott mot tystnadsplikten

BB har diskuterat AA:s ärende med DD i Nacka kommun, trots att denna inte arbetar med den aktuella typen av ärenden. Han har fått veta att BB är bekant med DD.

Bristande samverkan mellan myndigheterna

AA ifrågasätter om frivården i hans ärende samverkat med socialtjänsten på det sätt som förutsätts av lagstiftaren. Socialtjänstens generella vård- och kostnadsansvar för bl.a. missbrukare gör det angeläget att vårdbehov, behandlingsinsatser och kostnader bedöms i samråd myndigheterna emellan.

Utredning

Mot bakgrund av att det i frivårdens andra yttrande anges att vissa uppgifter ”bokförts” i minnesnoteringar begärdes dessa minnesnoteringar in. Frivården svarade då att handläggarens noteringar som görs som stöd för minnet gallras när utredningen expedieras.

Solna tingsrätts begäran om kompletterande yttrande inhämtades och granskades.

Därefter uppmanades Kriminalvården att yttra sig över AA:s anmälan. I sitt remissvar anförde Kriminalvården, region Stockholm, genom regionchefen EE, följande.

Kriminalvården, region Stockholm har inhämtat uppgifter från kriminalvårdsinspektör FF och frivårdsinspektör BB. Även domen den 18 oktober 2013 från Solna TR (*tingsrätt, JO:s anm.*), i vilken AA döms till fängelse två år och tre månader, har inhämtats.

Frivården Södertörn har i ett yttrande den 27 mars 2013 tagit fasta på att AA vid sitt besök hos frivården redan hade varit nykter och spelfri i ett år efter att ha genomgått flera typer av behandlingsprogram och terapi. Frivården gjorde därför bedömningen att han inte hade behov av en så ingripande åtgärd som placering på behandlingshem. I yttrandet har risken för återfall i brott ansetts svårbedömd men om straffvärdet skulle tillåta en frivårdspåföljd har frivården rekommenderat en behandling för spelmissbruk som omfattar åtta tillfällen om ca två timmar vardera. Frivården har påpekat dock att han redan genomgått ett liknande program. AA bedömdes som lämplig för samhällstjänst. Ovanstående bedömning har diskuterats i ett behandlingskollegium.

Trots ovanstående bedömning har uppgiften om att socialtjänsten i Nacka inte beviljar bistånd till behandling av spelmissbruk, angetts i yttrandet. Detta påpekande, som inte hade någon betydelse för frivårdens bedömning, har inte tagits upp i ovannämnda dom.

BB har i enlighet med 5 § i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:4) om personutredning och yttrande i brottmål, FARK PU, läst upp förslaget till yttrandet för AA innan det expedierats till rätten. Han hade då inga invändningar gentemot innehållet. Då det var Tingsrätten som begärde yttrandet så ankom det på

dem att sända en kopia av yttrandet till den misstänkte, se 7 § 2 stycket förordningen (1992:289) om särskild personutredning i brottmål, m.m.

När begäran om ett förnyat yttrande inkom från TR så samrådde BB med FF huruvida hon skulle hantera det nya yttrandet. De kom överens om att så skulle ske med det tillägget att yttrandet även skulle skrivas under (godkännas) av kriminalvårdsinspektören.

Frivården i Stockholm har en överenskommelse med Stockholm stad kring samverkan avseende rutiner för handläggning av ärenden rörande skyddstillsyn med särskild behandlingsplan. Det saknas liknande överenskommelser med övriga kommuner i länet.

Sveriges kommuner menar generellt att spelmissbruk inte är kommunernas ansvar och att de har stöd i domstolspraxis för denna hållning. Det är således inte enbart Nacka kommun som har denna inställning. Som en följd av detta så har Kolmårdens behandlingshem för spelmissbruk lagt ner sin verksamhet.

Kriminalvårdens bedömning

Även om det saknar betydelse för bedömningen av frivårdens hantering, så kan det ändå vara av intresse att det inte finns anledning att ifrågasätta bedömningen av att AA inte hade behov av en så ingripande åtgärd som placering på behandlingshem. Att kontakt ändå togs med socialtjänsten och att deras inställning till bekostande av vård för spelmissbruk angavs i yttrandet ska ses som att frivården för AA försökte beskriva vad som hade gällt i det fall frivården hade kommit fram till motsatt ställningstagande, d.v.s. att AA var i behov av placering på behandlingshem. Inställningen hos landets kommuner i fråga om ansvar för behandling av spelmissbruk är väl känt hos personal i frivården. Kommunernas inställning har också lett till att Kolmårdens behandlingshem har lagt ned sin verksamhet.

En annan fråga är huruvida det var lämpligt att BB hanterade även begäran från Solna TR om en förnyad bedömning angående förutsättningarna för s.k. kontraktsvård. Normalt hanterar alltid samma handläggare en dylik begäran, detta av kvalitet- och effektivitetsskäl. I detta fall har även kriminalvårdsinspektören skrivit under yttrandet, som en kvalitetsgarant.

Det kompletterande yttrandet kunde dock ha varit betydligt kortare och i stället enbart fokuserat på frågan om behovet av placering i behandlingshem. Med facit i hand kunde även frågan om socialtjänstens inställning till ansvarsförbindelse undvikas i yttrandet. Det kan dock inte anses vara felaktigt att ta med den upplysningen.

AA kommenterade remissvaret. Han anförde då bland annat följande. Påståendet att han inte hade några invändningar mot innehållet i BB:s yttrande stämmer inte. BB lovade att hon skulle skicka det skriftliga yttrandet till honom. Han hade svårt att ta in all information och dess innebörd och bad därför att få det skriftligt. Till sitt yttrande bifogade AA flera bilagor, bl.a. en utskrift av e-postkonversationer mellan honom och BB (JO:s aktbilaga 45). I ett e-postmeddelande från AA till BB den 4 april 2013 frågar AA om han kommer att få yttrandet den här veckan eller nästa. I ett meddelande daterat den 8 april 2013 svarar BB bl.a. följande.

”Skickade jag inte yttrandet? Vill minnas att jag gjorde det samtidigt som jag skickade det till domstolen. Vid det här laget har domstolen skickat ett ex till din advokat, så du kan be om en egen kopia när du är där.”

Av ett e-postmeddelande från AA till BB den 15 april 2013 framgår att AA träffat sin offentliga försvarare och att AA blev ”helt bestört” när de gick igenom BB:s yttrande.

Solna tingsrätts dom den 18 oktober 2013 i mål B 7517-12 beställdes in och granskades.

Jag har också fått veta att tingsrättens dom överklagats av AA och att Svea hovrätt (mål nr B 10336-13) begärt ett kompletterande yttrande från frivården. Det kompletterande yttrandet ska enligt hovrättens begäran avse förutsättningarna för kontraktsvård.

Bedömning

Rättslig reglering

I 30 kap. brottsbalken, BrB, finns bestämmelser om val av påföljd. Enligt 30 kap. 9 § BrB ska rätten vid val av påföljd som skäl för skyddstillsyn beakta om det finns anledning att anta att denna påföljd kan bidra till att den tilltalade avhåller sig från fortsatt brottslighet.

Som särskilda skäl för skyddstillsyn i stället för fängelse kan rätten enligt andra stycket punkten 3 samma bestämmelse beakta om missbruk av beroendeframkallande medel eller något annat särskilt förhållande som kräver vård eller annan behandling i väsentlig grad har bidragit till att brottet har begåtts och den tilltalade förklarar sig villig att gå igenom lämplig behandling som enligt en för honom uppgjord plan kan anordnas i samband med verkställigheten.

I 28 kap. 6 a § BrB ges anvisningar till rätten för de fall som avses i 30 kap. 9 § andra stycket 3. Om den planerade behandlingen är av avgörande betydelse för att döma till skyddstillsyn, ska rätten – enligt 28 kap. 6 a § BrB – i domslutet ange hur långt fängelsestraff som skulle ha dömts ut, om rätten istället hade valt fängelse som påföljd. I sådant fall ska domen också alltid innehålla en föreskrift om den behandlingsplan som den dömde har åtagit sig att följa. I samband med en sådan behandlingsplan får rätten föreskriva att den som ansvarar för behandlingen ska anmäla till Kriminalvården och åklagaren, om den dömde allvarligt åsidosätter sina åligganden enligt planen.

Bestämmelser om personutredning finns i lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m., LPu. Enligt 1 § LPu ska ett yttrande hämtas in från Kriminalvården när det för att avgöra påföljdsfrågan eller annars i ett brottmål behövs en särskild utredning om en misstänkts personliga förhållanden eller om åtgärder som kan antas bidra till att han eller hon avhåller sig från fortsatt brottslighet.

Den utredning som behövs för yttrandet ska enligt 3 § LPu ombesörjas av Kriminalvården.

Av 6 § LPu följer att socialnämnden har en skyldighet att på begäran av rätten, åklagaren eller Kriminalvården lämna upplysningar om den misstänkte och föreslå de åtgärder som nämnden anser behövs för att främja hans anpassning i samhället.

Närmare bestämmelser om personutredning i brottmål finns i förordningen (1992:289) om särskild personutredning i brottmål, m.m., FPU. Enligt 2 § FPU ska Kriminalvårdens yttrande och den utredning som behövs för yttrandet anpassas efter rättens behov av beslutsunderlag i varje enskilt fall.

Av 5 § FPU följer att om skyddstillsyn kan komma i fråga, ska utredningen även avse behovet av övervakning och innehållet i övervakningen i det enskilda fallet.

I 6 § FPU föreskrivs att om det finns behov av särskilda föreskrifter enligt vissa bestämmelser – bl.a. 28 kap. 6 a § BrB – ska dessa förberedas i samverkan med den misstänkte och andra som berörs. Förslag till en sådan behandlingsplan som avses i 28 kap. 6 a § BrB ska utredas och upprättas av Kriminalvården genom det frivårdskontor inom vars verksamhetsområde den misstänkte är bosatt eller uppehåller sig. Förslaget ska alltid utformas i samverkan med socialtjänsten och den som ska svara för behandlingen. Det ska innehålla en utredning om den misstänktes missbruk och andra förhållanden som är av betydelse för behovet av vård eller annan behandling. Förslaget ska finnas som en bilaga till yttrandet. Det ska framgå om den misstänkte har godkänt planen.

Av 7 § FPU följer att ett yttrande enligt LPu ska lämnas i tre exemplar till rätten, om det är rätten som har begärt yttrandet. Rätten ska därefter genast sända en kopia av yttrandet till åklagaren och till den misstänkte.

I 5 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:4) om personutredning och yttrande i brottmål föreskrivs att den misstänkte om möjligt ska informeras om Kriminalvårdens yttrande och ges tillfälle att uttrycka sin mening om det före den slutliga utformningen. I de allmänna råden till bestämmelsen anges att Kriminalvården kan låta bli att informera om yttrandet endast om den misstänkte är oanträffbar eller om tiden inte medger det.

Var det lämpligt att BB skrev det nya yttrandet?

Kriminalvården har i sitt yttrande anfört att samma handläggare normalt alltid hanterar en begäran om kompletterande personutredning och yttrande.

Jag har förståelse för att det av effektivitetsskäl i många fall kan vara lämpligt att låta samma handläggare göra den kompletterande utredningen. Samtidigt är det viktigt att den enskilde inte får uppfattningen att tjänstemannen redan har sin uppfattning klar och att kompletteringen är meningslös. Frivårdens utredning och yttrande kan få stor betydelse för domstolens överväganden i påföljdsdelen och kan därigenom få mycket stor betydelse för den enskilde. Särskilt när det kan komma i fråga att döma till skyddstillsyn med särskild behandlingsplan – s.k. kontraktsvård – i stället för till fängelse är frivårdens utredning av avgörande betydelse. Detta eftersom tingsrätten i praktiken inte kan döma till kontraktsvård om det inte utarbetats någon behandlingsplan. Det måste också vara utrett vem som ska ansvara för kostnaderna för behandlingen efter tidpunkten för en tänkt villkorlig frigivning måste också vara utredd (s.k. ansvarsförbindelse).

Av utredningen framgår att skriften där AA:s försvarare begärde att tingsrätten skulle inhämta en kompletterande personutredning fanns som en bilaga till den begäran som tingsrätten skickade till frivården. I skriften anförde AA:s försvarare bl.a. att AA hade blivit upprörd över innehållet i yttrandet. Försvararen påtalade också att yttrandet innehöll felaktiga uppgifter om bl.a. kontakterna med socialtjänsten om AA:s problematik. Frivården visste alltså att AA menade att BB:s första yttrande inte korrekt återgav de faktiska förhållandena. Tingsrätten hade dessutom uttryckligen begärt förnyade kontakter med Nacka kommun och en ny bedömning i påföljdsfrågan. Mot bakgrund av dessa förhållanden hade det, enligt min mening, varit lämpligare att låta någon annan tjänsteman göra den kompletterande utredningen och skriva det nya yttrandet.

Innehållet i personutredningarna och yttrandena

AA har hävdad att flera uppgifter i BB:s personutredning och yttrande inte är korrekta. Kriminalvården har inte i sitt remissvar kommenterat AA:s påståenden. Det kan dock konstateras att det första yttrandet ger motstridiga uppgifter om AA:s kontakter med Nacka kommun. På ett ställe anges att AA ansökt om bistånd till behandling på behandlingshem men att socialtjänsten avslagit hans ansökan. På ett annat ställe i yttrandet anges att AA inte förekommer i kommunens register. Det kan vidare konstateras att den e-postkonversation som AA bifogat till sin anmälan tyder på att BB redan när det första yttrandet lämnades kände till att det är enheten för försörjningsstöd som handlägger behandling för spelmissbruk. När det första yttrandet lämnades hade – såvitt framgår av utredningen – BB inte samrått med den enhet inom kommunen som handlägger bistånd för behandling av spelmissbruk. Slutsatsen att Nacka kommun inte beviljar bistånd till behandling för spelmissbruk framstår därför som felaktig.

När man läser frivårdens första utredning och yttrande får man sammanfattningsvis intrycket att det inte finns förutsättningar att få Nacka kommun att bekosta behandling för AA:s spelmissbruk. Detta är enligt min uppfattning missvisande. Det måste ställas höga krav på att tjänstemän uttrycker sig sakligt och korrekt. Jag är kritisk till hur BB uttryckt sig i utredningen och yttrandet.

En annan fråga är om BB under den första utredningen gjort det som kan förväntas av henne. Som redovisats ovan ska Kriminalvårdens yttrande och den utredning som behövs för yttrandet anpassas efter rättens behov av beslutsunderlag i varje enskilt fall. I AA:s fall har tingsrätten uttryckligen angett att utredningen skulle inriktas på att utreda förutsättningarna för s.k. kontraktsvård. BB har visserligen haft vissa kontakter med socialtjänsten i Nacka kommun om AA. Som konstaterats ovan verkar hon dock inte ha samrått med den enhet som handlägger bistånd för behandling av spelmissbruk när det gäller AA:s behov och kommunens vilja att bekosta en behandling. BB har i stället stannat vid att redovisa bedömningen att AA inte har behov av en så ingripande behandling som placering på behandlingshem.

Jag har ingen invändning mot att BB redovisat frivårdens bedömning av AA:s behov av behandling. Eftersom tingsrätten uttryckligen angett att utredningen skulle inriktas på att utreda förutsättningarna för s.k. kontraktsvård, är det anmärkningsvärt att möjligheten att få Nacka kommun att bekosta en behandling för spelmissbruk inte utreddes uttömmande. Som anförts ovan kan domstolen inte döma till skyddstillsyn med särskild behandlingsplan om inte frivården utarbetat ett underlag för denna påföljd. I domstolens bedömning i påföljdsdelen ligger inte bara straffmätning, bedömning av straffvärde och om en icke frihetsberövande påföljd blir tillräckligt ingripande. Domstolen måste också självständigt kunna bedöma bl.a. den tilltalades behov av insatser och motivation att tillgodogöra sig behandling. I AA:s fall har detta inte gått att göra eftersom frivården inte tillfredsställande utrett möjligheterna att utforma en sådan särskild behandlingsplan som är en förutsättning för att döma till s.k. kontraktsvård.

Underlåtenhet att skicka yttrandet till AA

Som redovisats ovan är det rättens uppgift att sända en kopia av yttrandet till den misstänkte när det är rätten som begärt yttrandet. Även om lagen säger att det är domstolen som ska skicka yttrandet till den misstänkte, ska frivården naturligtvis tillmötesgå en begäran från den misstänkte om att få en kopia av det färdiga yttrandet. Kriminalvården har inte i sitt yttrande kommenterat om BB blivit ombedd av AA att skicka yttrandet till honom eller om hon åtagit sig att göra det. Det kan dock noteras att den e-postkonversation mellan AA och BB som AA lämnat in till JO ger intryck av att BB var medveten om AA:s önskemål om att få yttrandet skickat till sig.

Ifrågasatt brott mot tystnadsplikten

Kriminalvården har i sitt remissvar inte kommenterat AA:s påstående att BB är bekant med DD. Jag konstaterar att vad som framkommit genom utredningen inte ger mig anledning att rikta någon kritik mot frivården eller att göra några andra uttalanden när det gäller detta.

Brister i dokumentationen

Av utredningen framgår att noteringar som frivårdens handläggare gör som stöd för minnet gallras när en personutredning expedieras. Den enda redogörelse för de externa kontakter som handläggaren haft och vad som framkommit vid dessa finns alltså i utredningen/yttrandet som skickas till domstolen.

Av frivårdens första personutredning framgår bl.a. att BB kontaktat socialsekreteraren DD i Nacka kommun för samråd om eventuell kontraktsvård. Det finns dock ingen uppgift om tidpunkten för denna kontakt. Det finns inte heller någon närmare beskrivning av vilken information om AA:s situation som lämnats av BB eller vad DD uppgett. Av utredningen framgår också att AA har ifrågasatt BB:s uppgifter om vad som framkommit vid kontakterna med Nacka kommun och att uppgifterna inte varit alltigenom korrekta. Enligt min uppfattning visar det som hänt i AA:s ärende på behovet av att utredningsåtgärder dokumenteras på ett tydligt sätt. Jag är kritisk till de brister i dokumentationen som förekommer i

personutredningen gällande AA. Det framstår dessutom som märkligt att BB i sitt andra yttrande hänvisar till att vissa uppgifter ”bokförts” i minnesnoteringar, när dessa noteringar inte finns kvar.

Att utredningsåtgärder dokumenteras korrekt är viktigt av flera orsaker. Det underlättar om någon annan tjänsteman ska ta över ansvaret för utredningen. Det är också av stor betydelse vid JO:s granskning av hur myndigheterna fullgör sina uppgifter och möjliggör över huvud taget en kontroll i efterhand av vad som hänt i en utredning.

Övrigt

Det som AA anført i övrigt ger inte anledning till någon kommentar.

Ärendet avslutas.