

Kritik mot Kriminalvården, anstalten Ystad, för bristfällig hantering efter ett ställningstagande att en intagen ansågs olämplig som ombud för en medintagen

Beslutet i korthet: En intagen som hade fått fullmakt att agera för en medintagens räkning i ett omprövningsärende begärde att få ta del av vissa handlingar i ärendet. Anstalten bedömde att den intagna var olämplig som ombud men ansåg inte att det fanns skäl att meddela ett formellt beslut om detta. Den intagna överklagade ställningstagandet.

JO kommer fram till att den intagna var självständig part i frågan om att inte tillåta henne som ombud samt att rättslig reglering och rättspraxis talar för att hon hade rätt att överklaga ett sådant beslut. Anstalten får kritik för att den inte snarast tog ställning till saken och underrättade den intagna om bedömningen. Vidare anser JO att anstalten borde ha prövat om den intagnas överklagande hade kommit in i rätt tid och, om så var fallet, skyndsamt överlämnat det till förvaltningsrätten med övriga handlingar i ärendet. JO menar också att anstalten borde ha upplyst den intagna om rätten att få utlämnandefrågan prövad enligt tryckfrihetsförordningens bestämmelser om utlämnande av allmänna handlingar.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 17 februari 2023 framförde AA i huvudsak följande klagomål mot anstalten Ystad.

En nyss frigiven person (BB) hade genom en skriftlig fullmakt utsett henne till ombud i ett omprövningsärende. När hon med stöd av fullmakten begärde att få ta del av handlingarna i ärendet meddelade anstalten utan närmare motivering att hon inte godkändes som ombud. Hennes begäran om motivering och framställningar om att få ta del av handlingarna i ärendet besvarades inte. Anstalten lät dessutom bli att hantera hennes överklagande av beslutet om att inte godkänna henne som ombud.

Utredning

JO tog del av den aktuella fullmakten och AA:s hemställningar.

Av handlingarna framgår att AA den 28 januari 2023 begärde att i egenskap av ombud få ta del av vissa handlingar i ett avslutat ärende om ersättning. Hon påminde om framställningen den 1 februari. Anstaltens ställningstagande den 3 februari är skrivet på myndighetens standardiserade blankett Hemställan från intagen, under rubriken "BESLUT". I anslutning till underrubriken "Motivering/Anteckningar" anges att AA inte godkänns som ombud med hänvisning till 14 § förvaltningslagen och att handlingarna därmed inte kommer att lämnas ut till henne samt att partens rätt att överklaga det aktuella beslutet kvarstår. Rutorna "Bifalls", "Avslås", och "Bifalls med följande ändring" är överstrukna. Nedanför tjänstemannens underskrift finns en förtryckt beskrivning av hur den som vill begära omprövning av beslutet ska göra.

Den 8 februari lämnade AA in en hemställan tillsammans med ett skriftligt överklagande av anstaltens ställningstagande i ombudsfrågan. En anställd vid anstalten svarade den 9 februari följande:

Med anledning av att du inte är part i ärendet var den skrivelse du fick inget beslut utan information. Den som är part i ärendet har också fått den information denne behöver för att eventuellt gå vidare med ärendet, samt att samtal har nyligen förts mellan KV och part i ärendet.

På en hemställan daterad den 10 februari skrev AA bl.a. att anstaltens information utgjorde ett beslut som borde lämnas till en högre instans för prövning och att hon var part i frågan om hennes lämplighet som ombud. Efter ytterligare skrifter från AA svarade samma anställd den 22 mars följande:

Hej,

Du fick information om att anstalten inte godkände dig som ombud i ärendet och därefter begärde du kopior av dina skrivelser, vilket anstalten ombesörjde. Ärendet anses därför vara färdighanterat från anstalten. Anstalten kommer inte att pröva ärendet. Du har givetvis möjlighet att på eget initiativ pröva ärendet hos förvaltningsrätten.

Kriminalvården uppmanades att yttra sig över klagomålen och särskilt beröra frågan hur anstalten formellt – i förhållande till bestämmelserna i förvaltningslagen (2017:900) – hanterade frågan om AA fick uppträda som ombud.

I sitt remissvar upplyste myndigheten, genom en tillförordnad regionchef vid Region Syd, att information hade hämtats in från personal vid anstalten Ystad och Kriminalvårdens register (KVR) samt anförde därefter i huvudsak följande:

En f.d. intagen (BB) hade till anstalten Ystad lämnat in en fullmakt, daterad den 24 januari 2023, enligt vilken hon överlät till AA att agera ombud i ett specifikt ärende. Tillsammans med fullmakten lämnade hon även in en hemställan daterad samma dag där hon framförde att handlingar som härrörde till ärendet skulle lämnas till AA. BB blev villkorligt frigiven samma dag.

Ärendet

Med anledning av fullmakten begärde AA, genom hemställan daterad den 28 januari 2023, ut handlingar avseende angivet ärende. Därefter kontaktade personal i anstalten Ystad regionalt placerade jurister för att förhöra sig om hur man skulle gå tillväga.

Bedömningen gjordes att AA inte ansågs lämplig såsom ombud. Därefter tog anstalten kontakt med BB och informerade om ovanstående samt frågade om hon önskade få ett beslut avseende detta vilket BB svarade nekande på. Anstalten informerade även BB om hennes fortsatta möjlighet att få själva beslutet omprövat om hon så önskade. BB uppgav vid samtalet att hon inte önskade att få några beslut omprövade.

Anstalten informerade sedan AA att hon inte kommer att godkännas som ombud samt att man varit i kontakt med BB. AA erhöll även information om att anstalten varit i kontakt med BB ett flertal gånger, att anstalten inte på något sätt försvårat för BB att ta tillvara sin rätt att klaga på beslutet samt att BB, såsom part i ärendet, fått den information hon är i behov av. AA fick även information om att hon inte var part i ärendet.

Författningsbestämmelser

[Relevant rättslig reglering återges nedan, JO:s anm.]

Kriminalvårdens, Region Syds, bedömning

Inledningsvis konstateras att AA begärt ut handlingar i egenskap av ombud och ärendet har hanterats så, dvs. inte som en begäran att få ut allmänna handlingar. Bedömningen har dock gjorts att AA inte ansetts vara lämplig såsom ombud, detta bland annat med hänvisning till hennes straff, att hon för närvarande verkställer samt svårigheten detta medför att ha kontakt med BB (som även har skyddade personuppgifter). Utifrån 14 § 1 stycket förvaltningslagen har myndigheten en möjlighet att redan när ett ärende inleds avvisa ett ombud om ombudet inte uppfyller det allmänna lämplighetskravet i första stycket. Det fanns således en fullmakt i aktuellt ärende men efter förfrågan har BB inte velat ha omprövat själva ärendet i vilket AA utsetts som ombud och hon önskade heller inte ett beslut på att Kriminalvården avvisade AA som ombud. BB har följaktligen, efter att AA uppvisat fullmakten, tydligt informerat Kriminalvården om att hon inte önskade några ytterligare åtgärder i det aktuella ärendet från myndighetens sida. Det fanns således inte ett ärende för AA att vara ombud i. Anstalten Ystad har informerat AA om att hon inte godtogs som ombud och att hon inte är part i ärendet, därav lämnades inga handlingar ut till henne. För det fall BB hade önskat gå vidare med sitt ärende, alternativt önskat få ett beslut enligt vilket framkom att AA avvisades som ombud, hade anstalten Ystad fattat ett beslut avseende detta. Avseende huruvida intagna väljer att klaga på beslut eller inte är inte detta någon information som lämnas till annan person vilket är anledningen till att anstalten Ystad inte informerat AA om att BB inte önskade få själva ärendet omprövat.

Efter genomförd utredning konstaterar Kriminalvården, Region Syd, att anstalten Ystad synes ha hanterat uppkommen situation på ett korrekt sätt/enligt gällande regelverk.

AA kommenterade remissvaret.

Rättsliga utgångspunkter

I 10 § förvaltningslagen (2017:900), FL, anges att den som är part i ett ärende har rätt att – med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och

sekretesslagen (2009:400), OSL, – ta del av allt material som har tillförts ärendet. Bestämmelsen om partsinsyn kan alltså ge en part rätt att ta del även av andra handlingar än allmänna.

En begäran från en part om att ta del av handlingarna i ett ärende ska handläggas i enlighet med de allmänna regler som enligt 6 och 9 §§ FL gäller för myndigheternas serviceskyldighet och ärendehantering. Det innebär bl.a. att en sådan begäran från en part, liksom när en begäran grundas på tryckfrihetsförordningens bestämmelser, ska handläggas skyndsamt. JO har i ett flertal beslut påpekat att enbart det förhållandet att den som gjort framställningen är part i ett ärende inte utgör skäl för att en ansökan ska behandlas mindre skyndsamt än om personen saknar partsställning (se t.ex. JO 1999/2000 s. 332, dnr 184-1998, och JO 2003/04 s. 389, dnr 1318-2002).

Som Kriminalvården har varit inne på får den som är part i ett ärende som ombud eller biträde anlita någon som är lämplig för uppdraget. Den som anlitar ombud ska dock medverka personligen om myndigheten begär det. Om ett ombud eller biträde bedöms vara olämplig för sitt uppdrag får myndigheten besluta att han eller hon inte längre får medverka i ärendet. Detta framgår av 14 § FL.

Innan en myndighet fattar ett beslut i ett ärende ska den, om det inte är uppenbart obehövt, i enlighet med 25 § FL underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet. Under vissa angivna förutsättningar får myndigheten avstå från sådan kommunikation. Myndigheten bestämmer hur underrättelsen ska ske, och underrättelseskyldigheten gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL.

Ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klagande motivering, om det inte är uppenbart obehövt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande. (Se 32 § första stycket FL.)

En myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende ska så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövt. Om parten får överklaga beslutet ska han eller hon även underrättas om hur det går till. En underrättelse om hur man överklagar ska innehålla information om vilka krav som ställs på överklagandets form och innehåll och vad som gäller i fråga om ingivande och överklagandetid. Myndigheten bestämmer hur underrättelsen ska ske. En underrättelse ska dock alltid vara skriftlig om en part begär det. (Se 33 § FL.)

Enligt 41 § FL får ett beslut överklagas om det kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Tillämpningsområdet för bestämmelsen anses innefatta alla sådana beslut, vilket innebär att bl.a. beslut i jävsfrågor och

beslut att avvisa ett ombud eller biträde omfattas. (Se Lundmark och Säfsten, Förvaltningslagen – en kommentar [9 juni 2023, version 1B, JUNO], kommentaren till 41 §. Se även prop. 2016/17:180 s. 256 f.)

I 1986 års förvaltningslag fanns i 9 § tredje stycket en uttrycklig bestämmelse om att en myndighets beslut att avvisa ett ombud eller biträde i ett ärende fick överklagas särskilt i samma ordning som det beslut varigenom myndigheten avgjorde ärendet. Någon motsvarighet till den regleringen togs inte in i den nu gällande förvaltningslagen då införandet av allmänna bestämmelser om besluts överklagbarhet bedömdes medföra att det inte fanns något behov av det. Sålunda uttalades också i förarbetena att beslut att avvisa ett ombud eller biträde skulle kunna överklagas med stöd av huvudregeln om besluts överklagbarhet i nuvarande 41 §. (Se s. 260 i anförd proposition.)

Ett beslut får överklagas av den som det angår, om det har gått honom eller henne emot (se 42 § FL). Det är överinstansen som avgör om en klagande har s.k. klagorätt (se s. 272 samma proposition).

Migrationsöverdomstolen har ansett att en person som avvisats som ombud på grund av olämplighet är självständig part när det gäller avvisningsbeslutet och att denne har rätt att överklaga beslutet eftersom det kan få ingripande verkningar för honom eller henne (se Migrationsöverdomstolens beslut den 30 april 2009, mål nr UM 1842-09, jfr Regeringsrättens dom den 3 januari 2006, mål nr 3563-2005).

Beslut ska överklagas skriftligen till den högre instans som ska pröva överklagandet (överinstansen), men överklagandet ska ges in till den myndighet som har meddelat beslutet (beslutsmyndigheten). Beslutsmyndigheten ska pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid och, om så är fallet, skyndsamt överlämna det och övriga handlingar i ärendet till överinstansen. (Se 43, 45 och 46 §§ första styckena FL.)

Bedömning

Min utredning har varit inriktad på anstaltens formella hantering av ombudsfrågan. Jag uttalar mig inte om anstaltens ställningstagande att AA var olämplig för uppdraget som ombud.

Såvitt jag förstår menar Kriminalvården att frågan om AA fick uppträda som ombud förföll när den tidigare intagna som var part i ersättningsärendet uppgav att hon inte hade något intresse av att begära omprövning av beslutet om ersättning och inte heller önskade något beslut i ombudsfrågan. Därför behövde anstalten inte vidta någon ytterligare åtgärd. Enligt min bedömning var dock AA att anse som självständig part i frågan om att inte tillåta henne att vara ombud på grund av olämplighet. Den reglering och rättspraxis som jag har redogjort för talar för att hon dessutom hade rätt att överklaga ett beslut om detta.

Jag är därför av uppfattningen att anstalten, efter AA:s första hemställan den 28 januari 2023, snarast skulle ha tagit ställning till om hon fick vara ombud i ärendet och därefter underrättat henne om utgången och skälen för beslutet. Inför detta hade det funnits skäl för anstalten att överväga om det fanns ett behov av att låta henne ta del av det som bedömdes vara av betydelse för den prövningen och ge henne tillfälle att yttra sig över det (se 25 § FL).

Det kan visserligen diskuteras om inte anstaltens skriftliga svar på hemställan den 28 januari egentligen utgjorde ett beslut. Avgörande för om en myndighets dokumenterade ställningstagande, oavsett hur det har rubricerats, utgör ett överklagbart beslut är nämligen vilka faktiska verkningar det får för den som berörs av det (se bl.a. HFD 2018 ref. 23 och där angivna rättsfall). Det är ytterst en uppgift för domstol att avgöra huruvida det i ett enskilt fall är frågan om ett sådant beslut, och det är inget Kriminalvården har att bestämma.

Mot den bakgrunden anser jag att anstalten borde ha prövat om AA:s överklagande av ställningstagandet om hennes lämplighet som ombud hade kommit in i rätt tid och, om det var fallet, skyndsamt överlämnat det till förvaltningsrätten tillsammans med övriga handlingar i ärendet.

En framställan från ett ombud om att få ut handlingar för en parts räkning i ett ärende bör i första hand prövas utifrån reglerna om partsinsyn. Jag noterar att anstaltens hantering av AA:s hemställan den 28 januari inledningsvis hanterades på det sättet. Eftersom hon inte fick vara ombud saknade hon dock möjlighet att på den grunden ta del av handlingarna. Jag vill emellertid påminna om att AA hade rätt att få saken prövad enligt tryckfrihetsförordningens bestämmelser om utlämnande av allmänna handlingar. Det borde anstalten ha upplyst henne om.

Sammanfattningsvis har anstalten brustit i flera avseenden i sin formella hantering. Jag är kritisk till detta och förutsätter att nödvändiga åtgärder vidtas för att undvika att något liknande inträffar i framtiden.

Det som i övrigt har kommit fram i ärendet motiverar inte någon ytterligare åtgärd eller uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

Katarina Pahlsson

Ärendet har föredragits av seniora rättssakkunniga Nathalie Stenmark.
Byråchefen Catrine Björkman har deltagit i beredningen.