

Kritik mot Kriminalvården, anstalten Ystad, för handläggningen av framställningar om utlämnande av en allmän handling m.m.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 6 juli 2022 framförde AA i huvudsak följande klagomål mot anstalten Ystad.

Hon placerades i avskildhet mellan den 14 och 18 maj 2022 efter att personal felaktigt påstått att hon ställt sig som om hon var ”redo för fight” i anstaltens gym. I ett förhör med henne den 15 maj bad hon personalen att titta på övervakningsfilmen från händelsen. Det gjordes dock inte. Under tiden för avskildheten ringde hon på och försökte begära ut inspelningen. Hon hänvisades då till att tala med sin kontaktman när hon kom tillbaka till avdelningen. Hon kompletterade sitt förhör i skrift den 20 maj och hänvisade på nytt till övervakningsfilmen. När hon hade anlänt till avdelningen begärde hon att få ta del av inspelningen, men kontaktmannen prioriterade inte frågan. Hon lämnade även in en skriftlig hemställning om saken den 6 juni, varefter hon fick svaret att inspelningen hade raderats. Den 15 juni begärde hon omprövning av beslutet eftersom hon var säker på att filmen kunde återskapas. Då fick hon ett skriftligt svar om att det inte hade meddelats något beslut. Hon överklagade det beskedet, varpå beslutsfattaren vidhöll att det inte fanns något beslut.

Tillsammans med anmälan skickade AA in beslut om avskildhet, redogörelse för misstänkt misskötsamhet, förhørsanteckningar, komplettering till förhör, beslut om varning samt kopior av de hemställningar som hon hänvisade till.

Av avskildhetsbeslutet, daterat den 14 maj 2022, framgår att AA placerades i avskildhet med stöd av 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen (2010:610). I beslutet anges bl.a. följande (där benämns anmälaren vid namn):

Efter flera tillsägelser, personal larmar och går fram till klienten att hjälpa henne avlägsnas från plats, då ställer klienten sig i försvars ställning bered att agera mot personal.

Mot bakgrund av vad som framkommit i ärendet bedömer anstalten att det föreligger risk för annans säkerhet till liv eller hälsa, varför det är nödvändigt att AA hålls avskild från andra intagna.

I förhørsanteckningarna står följande (även där anges anmälarens namn):

BB delger förhørsanledning och AA får själv läsa rapporten.

Händelseförloppet i rapporten stämmer men AA menar att hon inte hade bröstat upp sig, det enda hon hade sagt är att vårdarna inte skulle röra henne. Hon berättar även att hon måste ha det väldigt fyrkantigt för att kunna fungera under vardagliga aktiviteter.

BB berättar att vi människor måste vara anpassningsbara och att allt inte alltid kan se exakt likadant ut när det kommer till träningen och träningsmöjligheterna.

BB avslutar förhöret och informerar om eventuella konsekvenser vid misstänkt misshandelsbrott.

Enligt beslutet om varning den 14 juni 2022 fann anstalten det styrkt att AA brutit mot gällande föreskrifter och villkor genom att inte följa personalens anvisningar. Hon tilldelades därför en varning för brott mot föreskrifter.

Utredning

Kriminalvården uppmanades att yttra sig över klagomålen.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, genom en ställföreträdande regionchef vid Region Syd, i huvudsak följande:

Med anledning av ovanstående har samtal skett med personal vid anstalten Ystad. Information har även erhållits av Kriminalvårdens register (KVR). Följande framkommer.

Överväganden avseende misshandelsbrottet

Av upprättad rapport avseende misstänkt misshandelsbrott den 14 maj 2022 framkommer bland annat att AA vid ett flertal tillfällen inte följt personalens anvisningar om att lämna gymmet. Detta, i kombination med AA:s övriga agerande i samband med situationen, medför att personalen aktiverar larmet. Först därefter framgår av rapporten att AA, i samband med att personal går fram till henne för att ta tag i henne, ställer sig upp och bröstar upp sig som om hon är redo för fight.

Samtal har skett med beslutsfattaren i varningsärendet varvid sammanfattningsvis följande framkommer. Oaktat AA:s kompletterande skrivelse till förhöret (se nedan) fanns utifrån övrig dokumentation och personalens iakttagelser ett fullgott underlag att fatta beslut på. Dessutom såg sig personalen nödgade att aktivera larmet innan den händelse inträffar som AA, genom att hänvisa till inspelat material, anför inte var så som beskrivits av Kriminalvården. Övervakningsfilmen fyllde således ingen funktion för bedömningen av ärendet. Kriminalvården har efter omprövning inte ändrat anstaltens beslut. AA har överklagat Kriminalvårdens beslut till förvaltningsrätten som ännu inte tagit upp saken till prövning.

Vidare har samtal skett med personal som beslutade att placera AA i avskildhet efter händelsen. Inte heller avseende detta har övervägande gjorts att det varit nödvändigt att inhämta ytterligare information än vad som framkommit ovan beträffande avskildhetsplaceringen. AA har inte begärt att få avskildhetsplaceringen omprövad.

När får AA anses ha begärt ut videoupptagningen?

Av handlingar i ärendet framkommer att AA, genom kompletterande skrivelse till varningsärendet daterad av henne den 21 maj, bland annat anför att hon inte ställde sig i någon fight-position såsom framkommer i rapporten och för att styrka detta hänvisar hon till videoinspelningarna som bör ha fångat hela händelseförloppet där detta tydligt syns.

Vidare finns hemställan, skriven och daterad av AA den 6 juni 2022 enligt vilken framkommer att hon begär ut videoinspelningar. Hon anför även att hon den 23 maj 2022 bitt sin kontaktman om detta samt att det var brådsakande eftersom inspelat material raderas efter viss tid. Då hon inte fått någon återkoppling frågar hon sin kontaktman igen efter ca en vecka. Kontaktmannen svarar då att det kollades upp den 28 maj 2022 och såvitt förstås av handlingarna var ej inspelat material kvar.

Med anledning av vad som framkommer ovan har kontakt tagits med kriminalvårdare som var kontaktman för AA vid tillfället. Följande framkommer. AA anlände till hens avdelning efter att avskildheten hävdades, den 18 maj 2022. I närtid härefter bad AA hen om att få ut övervakningsfilmen. Hen svarade AA att hen skulle ta reda på om det var möjligt och hur man i så fall skulle förfara eftersom hen inte fått frågan tidigare trots att hen arbetat inom myndigheten i drygt 20 år. Det tog någon dag innan hen fick svar men när hen fått det informerades hen AA (uppskattningsvis 3–4 dagar efter det att AA ställt frågan), att inspelat material sparas ca 10–14 dagar samt om det skulle vara möjligt för AA att få ut detta så finns det inte kvar längre. Hen minns inte när AA bad om att få ut materialet men minns att hen återkopplade till AA då det gått 14 dagar. På frågan om vem som gav hen informationen avseende hur länge inspelat material sparas är det inte något som hen kommer ihåg. Händelsen inträffade för flera månader sedan och hen frågade flera kollegor som inte visste innan hen erhöll informationen ovan.

Hanteringen av önskemål att få ut inspelat material

Vidare framgår av AA:s hemställan inlämnad till anstalten Ystad och daterad den 6 juni 2022 att det bör prioriteras att ta fram materialet eftersom det utgör hela grunden och beviset för hennes anmälan till JO. Personal svarar på hemställan att det inte finns något material att lämna ut då detta är raderat. AA inkommer därefter med en hemställan enligt vilken framkommer att hon vill att beslutet omprövas samt önskar att materialet återskapas. Anstalten svarar att det är information som har kommunicerats till henne, inte ett beslut, samt att det inte är möjligt att återskapa materialet. AA önskar då överklaga detta och får återigen svar från anstalten att det inte är ett beslut.

Författningsbestämmelser

Av 27 § Förvaltningslagen (2017:900) framkommer att en myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling snarast ska dokumentera dem, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Det ska framgå av dokumentationen när den har gjorts och av vem.

Vidare framgår av 2 kap. 13 § Tryckfrihetsförordningen (1949:105) bland annat att som allmän handling anses inte en handling som en myndighet förvarar endast i syfte att kunna återskapa information som har gått förlorad i en myndighets ordinarie system för automatiserad behandling av information

Av 2 kap. 15 § Tryckfrihetsförordningen följer att den som begär ut en allmän handling som får lämnas ut ska genast eller så snart det är möjligt och utan avgift få ta del av handlingen på stället på ett sådant sätt att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. En handling får även skrivas av, avbildas eller tas i anspråk för ljudöverföring. Kan en handling inte tillhandahållas utan att en sådan del av handlingen som inte får lämnas ut röjs, ska den i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i avskrift eller kopia.

Det framkommer av 6 kap. 3 § Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, att om en anställd vid en myndighet, enligt arbetsordningen eller på grund av särskilt beslut, har ansvar för vården av en handling, är det i första hand han eller hon som ska pröva om handlingen ska lämnas ut. I tveksamma fall ska den anställda låta myndigheten göra prövningen, om det kan ske utan onödigt dröjsmål.

Myndigheten ska pröva om handlingen ska lämnas ut om

1. den anställda vägrar att lämna ut handlingen eller lämnar ut den med förbehåll som inskränker en enskilds rätt att röja innehållet eller annars förfoga över handlingen, och
2. den enskilde begär myndighetens prövning.

Den enskilde ska informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas.

Av 1 kap. 4 § Fängelselagen (2010:610), FäL, framgår att varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet.

Kriminalvårdens, Region Syds, bedömning

AA har begärt att få utlämnat videoupptagning som Kriminalvården spelat in. Oaktat att videoupptagningen inte hade någon betydelse för vare sig själva varningsärendet i sak eller avskildhetsplaceringen och oaktat att Kriminalvården mest troligt inte hade lämnat ut inspelningen av säkerhetsskäl har inte anstalten Ystad hanterat uppkommen situation på ett korrekt sätt.

Kriminalvården konstaterar att själva begäran om att få ut materialet framfördes av AA strax efter att hon ankom till avdelningen efter att avskildheten för henne hävdes. Av hennes skriftliga komplettering till förhöret i varningsärendet framgår endast att hon hänvisar till inspelat material, inte att hon önskar få ut detta. Dessa båda händelser ligger dock nära varandra i tid. Eftersom en videoupptagning är en färdigställd allmän handling skulle personalen hanterat AA:s förfrågan skyndsamt och gjort en bedömning huruvida materialet kunde lämnas ut eller inte. För det fall bedömningen gjordes att videoupptagningen inte kunde lämnas ut på grund av sekretess skulle AA informerats om detta samt om möjligheten att erhålla ett överklagningsbart beslut på detta om hon så önskade. AA har nu erhållit ett beslut enligt vilket Kriminalvården avslår AA:s begäran om utlämnande av allmän handling.

Kriminalvården, Region Syd, konstaterar att anstalten inte hanterat uppkommen situation på ett korrekt sätt. Att någon begär ut inspelat material såsom beskrivits ovan är inte vanligt förekommande på anstalten Ystad vilket torde förklara kunskapsbristen beträffande hanteringen av ärendet. För att undvika att liknande inträffar igen har samtal skett med såväl aktuell personal som med anstaltschefen. Anstaltschefen kommer att ombesörja att information avseende hanteringen av aktuell fråga kommer berörd personal tillhanda och detta kommer även att följas upp vid återkommande analysseminarium på anstalten inom vilka kriminalvårdsinspektörer, klienthandläggare och vakthavande befäl deltar. Regionalt placerade jurister kommer även att ta upp vikten av att hantera även begäran om utlämnande av inspelat material skyndsamt samt möjlighet att erhålla beslut om materialet inte lämnas ut med samtliga verksamhetsställen inom regionen på nära förestående praxisdag, detta för att säkerställa att hanteringen av aktuell fråga sker på ett korrekt sätt.

Avslutningsvis kan tilläggas att bildmaterial normalt sparas i tio dagar samt att Kriminalvården inte kan återskapa raderat material.

AA kommenterade remissvaret och anförde bl.a. följande. När hon var avskild uppmanade hon vid flera tillfällen personalen att titta på övervakningsfilmen.

Även vid förhöret den 15 maj 2022 bad hon upprepade gånger om detta. Hon lämnade då också ingående uppgifter om händelsen. I förhörsanteckningarna återges dock enbart en bråkdel av det hon uppgav.

Rättsliga utgångspunkter

Kriminalvården har redogjort för rättslig reglering. När det gäller bestämmelserna om hur en framställning om utlämnande av allmänna handlingar ska hanteras, vill jag tillägga följande.

En begäran om att få ta del av en sådan handling ska behandlas skyndsamt. JO har i ett flertal beslut uttalat att ett besked i en utlämnande fråga normalt bör lämnas samma dag som framställningen gjordes. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om ett utlämnande får ske. Ett visst ytterligare dröjsmål kan vara ofrånkomligt om framställningen avser eller kräver genomgång av ett omfattande material. (Se bl.a. JO 2017/18 s. 184.)

För det fall en enskild begär att få ta del av en handling som inte existerar hos myndigheten ska denne omgående informeras om att handlingen inte finns där. Om han eller hon, trots detta, står fast vid sin begäran och det rör en handling som typiskt sett kan förekomma hos myndigheten, bör myndigheten följa den i 6 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) angivna ordningen. Myndigheten ska alltså meddela ett skriftligt beslut och lämna en överklagande hänvisning. Skyndsamhetskravet i tryckfrihetsförordningen gäller även i en sådan situation. (Se t.ex. JO 2013/14 s. 624 och mitt beslut den 21 december 2020, dnr 1755-2019.) Det krävs inte att framställningen från den enskilde är skriftlig.

Rätten att få ett formellt beslut efter en sådan framställning tillkommer sökanden oavsett vad som är grunden för att avslå begäran. Sökanden har således rätt att få ett avslagsbeslut också om handlingen inte finns hos myndigheten. (Se t.ex. JO 1995/96 s. 471 samt JO:s beslut den 13 mars 2018, dnr 3905-2017 och 3949-2017.)

I de fall ett beslut i en utlämnande fråga kan överklagas måste handlingarna bevaras tills överklagandetiden har löpt ut eller överklagandet blivit slutligt prövat. Annars fräntas den som har gjort framställningen sin rätt att få saken prövad i domstol. (Se t.ex. JO 1994/95 s. 583, 1998/99 s. 503 och 2017/18 s. 178. Jfr även mitt beslut den 20 mars 2023, dnr 3434-2022.)

Vidare kan nämnas att en myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Det framgår av 23 § förvaltningslagen (2017:900), FL. Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. officialprincipen, som innebär att myndigheten har det yttersta ansvaret för att underlaget i ett ärende är sådant att det leder till ett materiellt riktigt avgörande. Kraven på omfattningen av myndighetens utredningsåtgärder kan variera med hänsyn till ärendets karaktär. Exempelvis behöver en myndighet i praktiken inte vara lika

aktiv om ärendet avser en enskilds begäran om att få en förmån av det allmänna, som i ett ärende som avser myndighetens ingripande mot någon enskild (se prop. 2016/17:180 s. 308).

Bedömning

Det är utrett att AA mellan den 14 och 18 maj 2022 var placerad i avskildhet med stöd av 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen till följd av en händelse i anstaltens gym. Dagen efter placeringen förhördes hon om saken. I en skrift daterad den 21 maj kompletterade hon uppgifterna i förhöret och hänvisade till en övervakningsfilm från tillfället. Anstalten tog inte del av filmen innan den spelades över. AA begärde både muntligen och i skrift att få ta del av inspelningen. Den 14 juni tilldelades hon en varning för händelsen i gymmet.

Min utredning har inriktats på hur anstalten hanterade AA:s framställningar om övervakningsfilmen.

AA har uppgett att hon redan vid förhöret den 15 maj uppmanade personalen att titta på inspelningen. Detta framgår emellertid inte av de kortfattade förhörsanteckningarna. Om AA gjorde det, är det givetvis en brist att detta inte dokumenterades. Personalen borde då dessutom ha informerat AA om att övervakningsfilmen inte skulle tillföras utredningen och att den skulle komma att spelas över. I vart fall skulle sådan information ha lämnats i samband med att AA hänvisade till inspelningen i skriften den 21 maj 2022. Om AA vid förhöret uppmanade personalen att titta på inspelningen, borde hon också ha upplysts om möjligheten att själv begära ut den enligt tryckfrihetsförordningens bestämmelser om utlämnande av allmänna handlingar. En sådan upplysning bör lämnas även om myndigheten bedömer att utlämnande inte kan ske, eftersom ett beslut att vägra detta kan överklagas. (Se JO 2019/20 s. 226 och mitt beslut den 9 december 2020, dnr 7671-2019.)

Kriminalvården har anfört att AA muntligen begärde att få ta del av inspelningen strax efter att hon hade återvänt till avdelningen. Som jag uppfattar AA menar hon emellertid att framställningar om saken gjordes redan under avskildhetsplaceringen. Kriminalvården har inte bemött de uppgifterna. Om AA under avskildheten begärde att få ta del av inspelningen och anstaltspersonalen bedömde att materialet inte kunde lämnas ut, borde AA ha fått information om det samt om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut för att det ska gå att överklaga. När ett sådant beslut har begärts måste, som framgår av den tidigare redogörelsen för rättsläget, myndigheten bevara inspelningen tills överklagandetiden löpt ut eller överklagandet blivit slutligt prövat. Det står under alla förhållanden klart att AA begärde ut inspelningen åtminstone på avdelningen. Såvitt jag kan förstå fanns inspelningen kvar vid den tidpunkten. Jag instämmer i Kriminalvårdens bedömning att personalen då borde ha hanterat frågan skyndsamt, och i enlighet med det nyss redovisade.

I remissvaret redogörs för anstaltens hantering av AA:s skriftliga hemställningar om inspelningen. Av dessa framgår tydligt att hon i första hand ville ta del av inspelningen och i andra hand få ett överklagbart beslut. I vart fall när AA återkom med sin begäran den 15 juni 2022 borde myndigheten skyndsamt ha prövat utlämnandefrågan och meddelat ett skriftligt beslut med en överklagandehänvisning. Jag vill i detta avseende understryka att det inte är vare sig anstaltens eller Kriminalvårdens sak att avgöra frågan om ett beslut är överklagbart eller inte; det är en uppgift för den domstol att bedöma som har att pröva ett överklagande från den intagne.

Sammantaget förtjänar anstalten kritik för de brister som jag har redogjort för. Jag utgår från att de åtgärder som Kriminalvården har vidtagit bidrar till att något liknande inte inträffar i framtiden.

Det som har kommit fram i övrigt ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

Katarina Pålsson

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