JO RIKSDAGENS OMBUDSMÄN

BESLUT

Datum	Dnr	Sid
2022-03-16	4736-2021	1 (6)

Justitieombudsmannen
Katarina Påhlsson

Kritik mot Kriminalvården, huvudkontoret, för långsam handläggning av ett omprövningsärende

Anmälan och utredning

I en anmälan som kom in till JO den 9 juni 2021 framförde AA i huvudsak följande klagomål mot Kriminalvårdens huvudkontor.

Han har inom ramen för två ärenden begärt att Kriminalvården ska ersätta honom för försvunnen egendom. Han fick avslag i båda ärendena och överklagade besluten. Överklagandena skickades till huvudkontoret någon gång i november 2020 respektive den 5 maj 2021. Han väntar fortfarande på svar från huvudkontoret. Enligt personalen i anstalten Saltvik borde han ha fått besked inom två till tre veckor.

Tillsammans med anmälan skickade AA in ett beslut från häktet Göteborg, daterat den 5 november 2020, om ersättning för två försvunna tröjor (dnr KV …) och ett beslut från anstalten Borås, daterat den 29 april 2021, om ersättning för en försvunnen mobiltelefon (dnr KV …).
Han bifogade också två framställningar i vilka han anförde att han överklagade respektive beslut.

JO begärde att få ta del av dagboksbladen eller motsvarande i omprövnings-ärendena.

En kriminalvårdsjurist kontaktade JO den 18 juni 2021 med anledning av rekvisitionen och uppgav att det beträffande dnr KV …, såvitt han kunde se i systemet, inte hade registrerats någon begäran om omprövning.

JO tog del av utdrag från Kriminalvårdens diarium (motsvarande dagboksblad) i ärendena. Av utdraget i dnr KV … framgick det inte att AA hade begärt omprövning av beslutet om ersättning för en försvunnen mobiltelefon.

JO uppmanade Kriminalvården att yttra sig över klagomålen om långsam handläggning av dnr KV … . Vidare skulle myndigheten yttra sig över

hanteringen av AA:s skriftliga framställning den 5 maj 2021, rubricerad överklagande, beträffande beslutet i dnr KV … .

AA kompletterade sin anmälan med ytterligare skrifter och bilagor. Han anförde bl.a. att klagomålen gällande ärendet om den försvunna mobiltelefonen avsåg anstalten Saltvik och dess ledning.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom chefen för sektionen för verksjuridik, i huvudsak följande:

> - - -
>
> Kriminalvården har med anledning av JO:s remiss hämtat in uppgifter om sakförhållandena från myndighetens region Väst samt myndighetens rättsenhet, sektionen för allmän klientjuridik.
>
> **Kriminalvårdens yttrande**
>
> JO:s remiss avser frågan om Kriminalvårdens handläggning av två skadeståndsanspråk som framställts av AA. När det gäller myndighetens allmänna hantering av sådana ärenden kan inledningsvis följande nämnas.
>
> Förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten (skaderegleringsförordningen) är tillämplig när det gäller sådana anspråk på ersättning för skador som riktas mot staten. Det ankommer på Kriminalvården att handlägga ett anspråk på ersättning om anspråket avser en faktisk skada, vilket exempelvis är fallet om någons egendom skadats eller försvunnit, och denna skada har inträffat inom myndighetens verksamhetsområde (jfr 1 och 5 §§ skaderegleringsförordningen). Skaderegleringsförordningen innehåller vissa handläggningsregler, bl.a. när det gäller den handläggande myndighetens möjlighet att fatta beslut i fråga om skadestånd samt skyldighet att i vissa fall samråda med Justitiekanslern (se 6 och 7 §§ skaderegleringsförordningen). Dessutom gäller att ett beslut i ett ärende som handläggs enligt förordningen inte får överklagas (15 § skaderegleringsförordningen).
>
> Vissa allmänna förfaranderegler för myndigheter återfinns även i den nu gällande förvaltningslagen (2017:900). Jämfört med den äldre förvaltningslagen är det inte längre – för lagens tillämplighet – avgörande om ett ärende innefattar myndighetsutövning. Utgångspunkten är i stället numera att förfaranderegelerna i FL är tillämpliga vid all ärendehandläggning oberoende av om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild eller inte (jfr prop. 2016/17:180 s. 53).
>
> I samband med införandet av FL diskuterades dock ändå i vilken utsträckning reglerna skulle vara tillämpliga. Det konstaterades i detta sammanhang bl.a. följande (ibid. s. 55 f.).
>
> > Med uttrycket partsbesked avses ett uttalande som en myndighet gör om den ståndpunkt som myndigheten intar som företrädare för staten i ett civilrättsligt eller liknande förfarande. Partsbesked kan t.ex. lämnas av myndigheter i samband med handläggningen av ett ärende om ersättningsanspråk som riktas mot staten. […] Gemensamt för besluten är att de inte slutligt reglerar tvisten mellan det allmänna och den enskilde. Skaderegleringsförordningen gäller i fråga om vissa anspråk på ersättning för skador som riktas mot staten. I förordningen regleras statens frivilliga skadereglering. […] Handläggningen av ett ärende som avslutas genom ett partsbesked anses inte innefatta myndighetsutövning mot någon enskild. […] Mot bakgrund av partsbeskedens karaktär som inte bindande ställningstaganden i civilrättsliga eller liknande angelägenheter är den som angelägenheten rör inte att betrakta som part i ett ärende. Lagens bestämmelser om bl.a. partsinsyn kommer därför inte att vara tillämpliga. Ett

> partsbesked kommer inte heller att påverka den enskilde på sådant sätt att beslutet blir överklagbart […]
>
> En utmönstring av uttrycket myndighetsutövning ur förvaltningslagen medför att tillämpningsområdet för de handläggningsregler som enligt dagens ordning avser enbart ärenden som innefattar myndighetsutövning mot någon enskild – däribland bestämmelserna om muntlig handläggning, dokumentation av uppgifter, partsinsyn, kommunikation, motivering av och underrättelse om beslut och kommunikation i samband med rättelse – formellt sträcks ut till att avse även handläggning av ärenden som inte innefattar sådan myndighetsutövning. Bestämmelserna blir dock inte automatiskt tillämpliga vid all annan ärendehandläggning. Avgörande blir i stället om övriga förutsättningar som ställs upp för bestämmelsernas tillämpning i det enskilda fallet är uppfyllda eller inte. När det gäller vissa bestämmelser måste det t.ex. vara fråga om ett ärende där någon är part. […] Ett annat exempel är förslaget att ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. I angelägenheter som rör myndighetens privaträttsliga ställning och som inte är offentligrättsligt reglerade och inte heller resulterar i beslut som kan överklagas torde det som regel kunna anses uppenbart att en klargörande motivering av ett beslut i ärendet inte behövs.

Enligt 9 § FL ska ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. I förarbetena konstateras att bestämmelsen i första hand tar sikte på ärenden där någon enskild är part (jfr ibid. s. 74). Det saknas emellertid anledning att begränsa tillämpningsområdet till att gälla endast sådana ärenden, och de grundläggande reglerna för ärendehanteringen bör därmed inte kunna frångås i något sammanhang.

JO har tidigare uttalat sig i frågor som rör myndigheters handläggning av skadeståndsanspråk och bl.a. konstaterat att handläggningstider om ca 15 månader, om några handläggningsåtgärder inte heller vidtas under perioden, inte är förenligt med FL:s krav på snabb handläggning (jfr JO:s beslut den 23 juni 2004 i ärende dnr 820-2004 samt den 26 april 2004 i ärende dnr 189-2010).

Handläggningen av Kriminalvårdens ärenden dnr KV … och KV …
AA begärde den 4 september 2020 ersättning av Kriminalvården motsvarande värdet av två tröjor som, enligt begäran, hade försvunnit i samband med att de förvarats av myndigheten (ärende dnr KV …). Häktet Göteborg utredde ärendet och beslutade den 5 november 2020 att avslå AA:s begäran om ersättning. Beslutet motiverades i huvudsak med att det inte kommit fram att kläderna försvunnit i samband med Kriminalvårdens förvaring och under myndighetens ansvar.

AA tog del av beslutet den 21 november 2020 och den 7 december 2020 lämnades en skrivelse från honom till Kriminalvårdens omprövnings-funktion. I skrivelsen, som benämndes överklagan, anförde AA ytterligare omständigheter till stöd för sitt anspråk. Ärendet fördelades på en handläggare inom Kriminalvårdens rättsenhets sektion för allmän klientjuridik, som förutom hanteringen av aktuella ärenden även ansvarar bl.a. för att fatta omprövnings-beslut enligt fängelse- och häkteslagstiftningen. I ärendet genomfördes vissa inledande åtgärder och det var dessutom nödvändigt att prioritera hand-läggningen av andra ärenden. Beslut i ärendet fattades därefter den 7 juni 2021.

AA begärde den 23 april 2021 ersättning av Kriminalvården motsvarande värdet av en mobiltelefon som, enligt begäran, hade försvunnit i samband med att den förvarats av myndigheten (ärende dnr KV …). Anstalten Borås utredde ärendet och beslutade den 29 april 2021 att avslå AA:s begäran om ersättning. Beslutet motiverades i huvudsak med att det inte kommit fram något som tyder på att mobiltelefonen försvunnit eller skadats genom fel eller försummelse i Kriminal-vårdens hantering.

> Den 5 maj 2021 lämnade AA in en skrivelse i vilken han anförde att han överklagar beslutet den 29 april 2021 samt framförde ett antal förhållanden till stöd för detta. Ärendet överlämnades till sektionen för allmän klientjuridik. Handläggaren noterade i samband med detta att det hade kommit fram nya omständigheter och vidtog därför ytterligare utredningsåtgärder. Anstalten Borås beslutade därefter – den 18 augusti 2021 – att bevilja AA ersättning i enlighet med hans begäran med totalt 700 kr.
>
> Enligt Kriminalvårdens mening har det inte kommit fram några skäl att ifrågasätta myndighetens hantering av de aktuella ärendena. Kriminalvården har i ärende dnr KV … fattat omprövningsbeslut drygt tre månader efter att AA lämnat in skrivelse därom. När det gäller ärende dnr KV … fattades beslut ca 6 månader efter begäran omprövning. Det rör sig inte om någon oskäligt lång handläggningstid, och myndigheten har dessutom under denna tid behövt utföra vissa kompletterande utredningsåtgärder (jfr även ovan redovisade JO-beslut).
>
> Det bör dessutom framhållas att ifrågavarande beslut har fattats inom ramen för statens frivilliga skadereglering med stöd av skaderegleringsförordningen. Någon möjlighet att överklaga ett beslut finns som ovan nämnt inte (jfr även 4 § FL). Det rör sig i stället enbart om att Kriminalvården har lämnat partsbesked när det gäller myndighetens inställning till skadeståndsanspråken. Kriminalvården har inte heller någon skyldighet att ompröva besluten, även om myndigheten givetvis har möjlighet att ändra inställning i frågan om skyldigheten att utbetala ersättning. Kriminalvården har dock valt att låta en särskild funktion inom myndighetens rättsenhet, efter begäran, ompröva verksamhetsställenas ställningstaganden i frågor om skadestånd. Denna ordning – som är ägnad att garantera en korrekt och rättssäker prövning i ärendena – kan endast anses vara till fördel för den som framställer ett anspråk mot myndigheten. AA har redan genom besluten den 5 november 2020 samt den 29 april 2021 mottagit besked vad avser Kriminalvårdens inställning till anspråken, och han har inte på något sätt under handläggningen varit hindrad att tillvarata sina rättigheter och i stället låta tvisten prövas i civilrättslig ordning i allmän domstol. Enligt Kriminalvårdens mening kan det med beaktande av detta rimligtvis inte ställas lika höga krav på skyndsam handläggning, särskilt inte när det är fråga om ett ärende som handläggs enligt skaderegleringsförordningen samt i vilket ett partsbesked om myndighetens inställning redan har lämnats.
>
> Sammantaget anser Kriminalvården att AA:s skadeståndsanspråk har hanterats korrekt. Några andra brister i myndighetens handläggning har inte heller uppmärksammats.

AA gavs tillfälle att kommentera remissvaret men hördes inte av.

JO tog därefter del av bl.a. anstalten Borås beslut den 18 augusti 2021 att ersätta AA för den försvunna mobiltelefonen (dnr KV …), utdrag från Kriminalvårdens diarium och huvudkontorets beslut den 1 september 2021 att avskriva omprövningsärendet (dnr KV …).

Bedömning

Inledning

Ärendet avser Kriminalvårdens handläggning av två ärenden om ersättning för försvunnen egendom.

Kriminalvården har redogjort för relevant rättslig reglering. Som framgått är myndighetens besked beträffande frågor av det aktuella slaget att anse som ett s.k. partsbesked. Det är positivt att Kriminalvården ändå har valt att tillämpa en ordning med möjlighet till omprövning av ställningstaganden till ersättnings-

krav som enskilda verksamhetsställen har gjort, inte minst då detta är ägnat att öka rättssäkerheten i processen.

Lika med myndigheten kan jag även konstatera att det framgår av förarbetena till 9 § första stycket förvaltningslagen (2017:900), FL, att skyndsamhetskravet inte är begränsat till att gälla ärenden där någon enskild är part och att de grundläggande reglerna för ärendehanteringen inte bör kunna frångås i något sammanhang (se prop. 2016/17:180 s. 74). Kriminalvården ska alltså handlägga den nu aktuella typen av ersättningsärenden så snabbt och enkelt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Handläggningen av ersättningsärendena

Min granskning beträffande ärendet om ersättning för en förlorad mobiltelefon syftade till att klarlägga om AA:s begäran om omprövning (benämnd överklagande) av anstalten Borås beslut den 29 april 2021 diarieförde s och överlämnades till huvudkontoret. Det har framgått att så skedde.

När det gäller omprövningsärendet om ersättning för två förlorade tröjor avsåg utredningen frågan om långsam handläggning vid huvudkontoret. Det har kommit fram att myndighetens totala handläggningstid av ersättningsfrågan uppgick till mer än nio månader. Det tog huvudkontoret sex månader att fatta beslut i omprövningsärendet. Kriminalvården har förklarat huvudkontorets handläggningstid med att kompletterande utredningsåtgärder vidtogs och att andra ärenden var prioriterade.

Min bedömning av om det har varit fråga om långsam handläggning har försvårats av att Kriminalvården inte har förklarat vilka åtgärder det ska ha rört sig om. Det framgår inte heller av de rekvirerade utdragen från myndighetens diarium att några sådana gjordes. Detsamma gäller beträffande de utredningsåtgärder som enligt Kriminalvården ska ha vidtagits i omprövningsärendet om ersättning för den förlorade mobiltelefonen.

Även om handläggaren vid huvudkontoret inledningsvis vidtog vissa kompletterande utredningsåtgärder i ärendet om ersättning för förlorade tröjor framstår därmed handläggningstiden av omprövningsärendet som allt för lång. För detta kan Kriminalvården inte undgå kritik.

Jag vill med anledning av vad som framkommit i utredningen hos JO framhålla att ett av syftena med dokumentation om vidtagna åtgärder i ett ärende är att det i efterhand ska gå att se vad som har inträffat och bedöma om myndigheten har agerat korrekt. Sådan dokumentation är en förutsättning för insyn och för såväl intern som extern kontroll i verksamheten. Det är från rättssäkerhetssynpunkt viktigt att den typen av dokumentation sker. Jag nöjer mig i denna del med att påminna Kriminalvården om detta.

Det som har kommit fram i övrigt ger inte skäl till några ytterligare uttalanden från min sida.

Ärendet avslutas.

Katarina Påhlsson

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