

## Handläggningen av en häktads begäran om "akt- och partsinsyn" i ett ärende om placering på viss avdelning i häktet

---

### Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 3 juli 2007, framförde AA klagomål mot Kriminalvården, häktet Huddinge. Av anmälan och därtill fogade handlingar framgick i huvudsak följande. I ett beslut den 25 juni 2007 avslog häktet AA:s begäran om förflyttning till gemensamhetsavdelning med hänvisning till säkerhetsskäl samt olämplig klientkonstellation som framkommit efter "inhämtande av information". AA begärde samma dag "akt- och partsinsyn" i ärendet. Han hänvisade därvid till 16 § förvaltningslagen och 14 kap. 5 § sekretesslagen och begärde att häktet bl.a. skulle svara på vilken information som hade inhämtats och hur detta skett. I ett svar den 28 juni 2007 på AA:s begäran anförde häktet följande: "I ditt fall har vi kontrollerat säkerhet och skötsamhet samt gjort en översikt av nuvarande klientel på gemensamhetsavdelningen och därefter fattat ett beslut." AA ifrågasatte om häktet genom svaret hade tillgodosett hans rätt till "akt- och partsinsyn".

### Utredning

Kriminalvården anmodades att yttra sig över det som AA hade framfört. I remissvaret anförde Kriminalvården, genom generaldirektören BB, följande.

---

#### Sakförhållanden m.m.

AA begärde den 22 juni 2007 att få flytta från den häktesavdelning han var placerad på till en viss annan avdelning där en viss angiven person var placerad. Med anledning av AA:s begäran inhämtade häktet uppgifter från Kriminalvårdens säkerhetsorganisation. Informationen gav, som framgår av häktets beslut den 25 juni, för handen att det var olämpligt att AA och den andre intagne vistades tillsammans. Beslutets motivering återges av AA i JO:s aktbilaga 2. AA:s begäran om akt- och partsinsyn, som utgör JO:s aktbilaga 2, lämnades in till Kriminalvården den 27 juni. Den 28 juni besvarades AA:s begäran genom den skrivelse som utgör JO:s aktbilaga 3.

AA var i juni 2007 inte belagd med restriktioner, men var inte placerad på avdelning med gemensamhet.

### **Författningsbestämmelser**

Enligt 24 kap. 22 § rättegångsbalken skall den som häktas utan dröjsmål föras till häkte.

Enligt 3 § lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. (häkteslagen) skall en häktad, som vill vistas tillsammans med en eller flera andra häktade, ges tillfälle till det. Mer än en häktad får också förvaras i samma rum, om det är synnerligen påkallat av utrymmesskäl eller annan särskild anledning. Gemensam vistelse och gemensam förvaring får dock inte äga rum, om det innebär fara från säkerhetssynpunkt eller, i fråga om den som är häktad på grund av misstanke om brott, fara för att bevis undanröjs eller utredning om brott på annat sätt försvåras. Om en häktad förvaras i en annan lokal än häkte, får möjligheterna till gemensam vistelse begränsas med hänsyn till lokalförhållandena.

Enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223, FL) skall varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

Enligt 16 § FL har en sökande, klagande eller annan part rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Rätten att ta del av uppgifter gäller med de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100, SekrL).

Av 17 § FL framgår att ett ärende som avser myndighetsutövning mot någon enskild med vissa angivna undantag inte får avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Myndigheten bestämmer om underrättelsen skall ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. Underrättelseskyldigheten gäller också här med de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § SekrL.

Enligt 20 § FL skall ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Enligt 14 kap. 5 § SekrL hindrar inte sekretess att sökande, klagande eller annan part i mål eller ärende hos myndighet tar del av handling eller annat material i ärendet. Handling eller annat material får dock inte lämnas ut, i den mån det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådant fall skall myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller, i den mån det behövs för att han skall kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen skall skydda.

### **Kriminalvårdens bedömning**

Förvaltningsprocesslagen (1971:291, FPL) gäller enligt dess 1 § rättsskipningen i de allmänna förvaltningsdomstolarna och är således inte tillämplig på Kriminalvårdens handläggning av ärenden. AA:s hänvisning till 43 § FPL saknar således relevans i detta sammanhang.

Såväl rättegångsbalken som häkteslagen saknar bestämmelser om var en häktad skall vara placerad. I 3 § häkteslagen regleras under vilka förutsättningar en intagen får vistas i gemensamhet med andra intagna. Kriminalvården uppfattar dock inte AA:s begäran som en begäran om vistelse i gemensamhet utan som en begäran om placering på viss häktesavdelning. Frågan torde således inte omfattas av regleringen i 3 § häkteslagen och som följd härav torde ett beslut i fråga om placering på viss avdelning inte vara ett sådant beslut enligt häkteslagen som är överklagbart (jfr 19 § häkteslagen och Länsrättens i Stockholms län dom den 5 september 2006 i mål 17447-06, vilken bifogas).

AA ställde i sin skrivelse den 25 juni fem frågor till Kriminalvården. Endast fråga 1, som berör vilken information som inhämtats, är relevant vid bedömningen om Kriminalvården har fullgjort sin enligt AA förekommande skyldighet att underrätta honom om vilka uppgifter som tillförts ärendet. Fråga 2, angående hur informationen inhämtades, berör inte beslutsunderlaget utan Kriminalvårdens arbets sätt och torde snarast falla under 4 § FL, som enligt Kriminalvårdens uppfattning inte ger något utrymme för upplysningar om Kriminalvårdens säkerhetsarbete i ett enskilt ärende. Inte heller frågorna 3–5, angående vilka säkerhetsskäl som åberopas, på vilket sätt dessa har bedömts och på vilket sätt den påstådda klientkonstellationen är olämplig, berör vad som har tillförts ärendet utan hur beslutet motiverats.

För att de i angivna aspekter aktuella bestämmelserna i FL – 16, 17 och 20 §§ – skall vara tillämpliga krävs emellertid att fråga är om ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild. Vad som avses med begreppet myndighetsutövning är inte helt klart. I 3 § förvaltningslagen (1971:290) definierades myndighetsutövning som en ”myndighets utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande”. Vid införandet av FL avsågs inte någon förändring i sak av innehållet i begreppet myndighetsutövning (prop. 1985/86:80 sid. 55). Frågan om placering på viss häktesavdelning faller inte naturligt under någon av dessa punkter. I fråga om förvaringen av häktade torde i stället rättens beslut att häkta någon vara det beslut som utgör myndighetsutövning medan Kriminalvårdens förvaring av den häktade i första hand bör ses som verkställighet av ett beslut innefattande myndighetsutövning eller, med ett inom kriminalvården vanligt förekommande uttryck, behandlingsåtgärder.

Mot denna bakgrund kan det ifrågasättas om 16, 17 och 20 §§ FL är tillämpliga i ett ärende som det aktuella. I sammanhanget bör observeras att 14 kap. 5 § SekrL ger inte någon självständig rätt för en part att få insyn i ett ärende utan att sådan rätt måste i stället hänföras till någon annan reglering. Sammantaget finner Kriminalvården därför inte skäl att kritisera häktet Huddinge för hur AA:s begäran om förflyttning hanterats.

AA kommenterade remissvaret.

I beslut den 22 december 2008 anförde *JO Nordenfelt* följande.

## **Bedömning**

### **Inledning**

Kriminalvården har i remissvaret redogjort för de relevanta bestämmelserna på området.

Bestämmelsen i 16 § förvaltningslagen, enligt vilken en sökande, klagande eller annan part har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild, gäller endast pågående ärenden. AA:s ärende var avslutat när han, med hänvisning till bl.a. 16 § förvaltningslagen, framställde sin begäran om partsinsyn. Det kan visserligen finnas en rätt till partsinsyn enligt praxis och allmänna rättsgrundsatsar även sedan ett ärende avslutats. Jag finner dock inte skäl att här närmare gå in på den frågan.

Även om AA således inte hade någon rätt till partsinsyn enligt 16 § förvaltningslagen i det avslutade ärendet, finns det ändå anledning att ta upp frågan om Kriminalvårdens handläggning av AA:s ansökan om förflyttning till gemensamhetsavdelning innefattade myndighetsutövning mot enskild eller inte. Om ett ärende avser myndighetsutövning mot en enskild gäller nämligen flera

andra viktiga bestämmelser i förvaltningslagen. Av intresse i detta fall är reglerna i 15 § om anteckning av uppgifter, i 17 § om myndighets skyldighet att underrätta part om uppgifter som tillförts ärendet av någon annan och i 20 § om motivering av beslut.

### Myndighetsutövning

Syftet med förvaltningslagens bestämmelser rörande handläggningen av ärenden är att bidra till att ge ett så korrekt underlag som möjligt för förvaltningsbesluten och därmed till att besluten blir riktiga i sak (prop. 1971:30 s. 285). Enligt vad som anfördes i propositionen föreligger det största behovet av regler för handläggningen vid förvaltningsverksamhet som innefattar myndighetsutövning. Det var också sådan verksamhet som man främst hade haft i tankarna när man efterlyst en uniformering och komplettering av förfaranderegler för förvaltningsärenden. De regler som infördes rörande aktinsyn, kommunikering och beslutsmotivering m.m. ansågs fylla centrala rättsskyddsfunktioner.

Utmärkande för all myndighetsutövning är att det rör sig om beslut eller andra åtgärder som ytterst är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Myndighetsutövning kan förekomma både i form av missgynnande beslut, t.ex. förbud, föreläggande eller liknande, och gynnande beslut, t.ex. tillstånd att bedriva viss verksamhet. Karakteristiskt är emellertid att den enskilde befinner sig i ett slags beroendeförhållande. Är det fråga om ett missgynnande beslut måste den enskilde rätta sig efter beslutet, eftersom denne annars riskerar att tvångsmedel av något slag används mot honom. Rör det sig om ett gynnande beslut, kommer beroendeförhållandet till uttryck på så sätt att den enskilde måste vända sig till myndigheten för att få t.ex. en viss förmån och att myndighetens tillämpning av de föreskrifter som gäller på området får avgörande betydelse för honom. För att myndighetsutövning ska föreligga krävs även att myndigheten grundar sin befogenhet att bestämma om ett visst förhållande på en författning eller något annat beslut av riksdagen eller regeringen.

En ytterligare avgränsning av begreppet myndighetsutövning görs på så sätt att endast ärenden som mynnar ut i bindande beslut omfattas av begreppet. Ärenden som uteslutande avser lämnande av råd, upplysningar eller andra oförbindande besked innefattar således inte myndighetsutövning. (Jfr Hellners-Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2 u. 2007, s. 27.)

### Innefattar placering på viss häktesavdelning myndighetsutövning?

Kriminalvården har i remissvaret gett uttryck för uppfattningen att Kriminalvårdens förvaring av häktade i första hand bör ses som verkställighet av domstols beslut innefattande myndighetsutövning. Kriminalvården har i sammanhanget använt uttrycket ”behandlingsåtgärder”.

Lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. (häkteslagen) utgör en avvägning mellan å ena sidan behovet av att förbättra situationen för de häktade m.fl. och å andra sidan intresset av att kunna förverkliga de ändamål som ligger bakom häktningensinstitutet och andra tillfälliga frihetsberövanden som omfattas av lagstiftningen (prop. 1975/76:90 s. 36). Såvitt gäller häktade är det

huvudsakligen tre aktörer som är inblandade – allmän domstol, åklagare och Kriminalvården. Kriminalvården ansvarar för själva häktesverksamheten. För genomförandet av denna verksamhet har Kriminalvården givits befogenhet att vidta en mängd åtgärder som utgör myndighetsutövning. Här kan som exempel nämnas kroppsvisitation, tagande av kroppsprover och brevgranskning. Själva vidmakthållandet av frihetsberövandet utgör också myndighetsutövning. En annan sak är att det inom Kriminalvårdens verksamhetsområde finns anledning att göra en åtskillnad, när man talar om tillämpningen av olika förvaltningsrättsliga regler, mellan faktiskt handlande inom kriminalvården och andra åtgärder. Den frågan gäller dock egentligen distinktionen mellan ärendehandläggning och annan förvaltningsverksamhet och tar således sikte på begreppet ”ärende” i förvaltningslagen snarare än begreppet ”myndighetsutövning”. Brevgranskning är t.ex. en åtgärd som bör karakteriseras som faktiskt handlande och inte som handläggning av ett ärende (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 2004/05 s. 144).

Placering på en häktesavdelning, vilken som helst, innefattar normalt inte myndighetsutövning. I det aktuella fallet hade emellertid AA – som jag uppfattar det – begärt förflyttning från en häktesavdelning där intagna inte vistas gemensamt till en gemensamhetsavdelning. Det var alltså inte fråga om förflyttning mellan två likvärdiga avdelningar, utan om att AA ville ha en placering som för honom uppenbarligen framstod som mer förmånlig. Handläggningen av AA:s ansökan måste mot den bakgrunden, enligt min mening, anses utgöra myndighetsutövning. AA hade därmed rätt att bli underrättad om det material som hade tillförts hans ärende, såvida det inte av hänsyn till något allmänt eller enskilt intresse var av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjdes (14 kap. 5 § SekrL). Eftersom häktet såvitt framkommit inte hade denna intresseavvägning för ögonen vid handläggningen av ärendet, har jag inte funnit meningsfullt att närmare utreda vad de inhämtade upplysningarna avsåg. Jag nöjer mig med att konstatera att häktet brustit i sin tillämpning av förvaltningslagen. Jag är kritisk till detta.