

Initiativärende mot Kriminalvården, frivården Härnösand, om handläggningen av två ärenden rörande samhällstjänst

I ett beslut den 23 maj 2011 anförde *chefsJO Nordenfelt* följande.

Initiativet

Vid min inspektion av frivården Härnösand den 23 mars 2010 granskade jag bl.a. handlingar i ärenden avseende samhällstjänst. Vid granskningen noterades att det i två ärenden rörande samhällstjänst som utdömts under 2008 hade dröjt länge innan ärendet återredovisades till åklagaren. I två andra ärenden hade inga åtgärder vidtagits med anledning av domar som var cirka ett år gamla.

Ett av de granskade ärendena avsåg AA (född 1965), som dömts till samhällstjänst den 1 december 2008. Samhällstjänsten hade vid inspektionstillfället inte påbörjats. Ärendet hade inte återredovisats till åklagare.

Ett annat av de granskade ärendena avsåg BB (född 1955), som dömts till samhällstjänst den 11 mars 2009. I detta ärende hade det, vid inspektionstillfället, inte vidtagits några åtgärder efter det att domen registrerats i kriminalvårdens klientadministrativa system (KLAS) den 19 mars 2009.

Jag beslutade att utreda handläggningen av de två ovan nämnda ärendena.

Utredning

Efter remiss anförde Kriminalvården, genom myndighetschefens ställföreträdare enhetschefen CC, följande.

Sakförhållanden

JO har anmodat Kriminalvården att yttra sig över handläggningen av två ärenden rörande samhällstjänst som JO särskilt uppmärksammat i samband med en inspektion av frivården Härnösand den 23 mars 2010.

Yttrande angående sakförhållandena har inhämtats från region Nord, som i sin tur inhämtat upplysningar från frivården Härnösand. Av utredningen har bl.a. följande framkommit.

Ärende 1 (angående AA, född 1965)

AA dömdes den 1 december 2008 till villkorlig dom med samhällstjänst 70 timmar för bl.a. olovlig körning och rattfylleri. Om fängelse istället hade valts som påföljd skulle fängelse två månader ha ådömts. Domen vann laga kraft den 22 december 2008.

Enligt frivårdens daganteckningar i Kriminalvårdens klientadministrativa system (KLAS) hade handläggaren kontakt med AA den 19 januari 2009 och sökandet efter en samhällstjänstplats påbörjades. Ett flertal tilltänkta arbetsplatser kontaktades under våren, men samtliga var negativa till att ta emot AA. AA är bosatt i ett litet samhälle där han har dåligt rykte.

Under sommaren 2009 misstänktes AA för ny brottslighet, likartad med den förra. Den 21 december 2009 dömdes AA till fängelse två månader för grovt rattfylleri och olovlig körning. Den tidigare samhällstjänstdomen undanröjdes inte utan AA dömdes till fängelse med tillämpning av 34 kap. 1 § 1 st 2 brottsbalken. I ett yttrande till tingsrätten inför rättegången hade frivården redovisat svårigheterna som fanns med att finna arbetsplats åt AA.

AA verkställde fängelsestraffet i anstalt under tiden den 17 januari 2010 till den 26 februari 2010. Han är nu (den 24 juni 2010, JO:s anm.) ställd under övervakning. Även under våren 2010 avböjde tilltänkta arbetsplatser att ta emot AA för samhällstjänst. Den 24 maj 2010 (2010, JO:s anm.) tog frivården en informell kontakt med Åklagarmyndigheten. Åklagaren såg svårigheter i att undanröja samhällstjänstdomen eftersom AA inte misskött sig, men föreslog ändå att frivården skulle översända ärendet. Den 26 maj 2010 återredovisades i enlighet därmed ärendet till Åklagarmyndigheten efter att frivården mottagit ytterligare ett negativt besked på en arbetsplatsförfrågan.

Frivården har hela tiden varit aktiv i sökandet efter en arbetsplats åt AA. Problemet har varit att ingen velat ta emot AA, som verkar illa ansedd i det lilla samhället. Samtidigt har AA uppgett att han kommer att fortsätta att köra bil, trots att han saknar körkort. Frivårdens handläggare har därför, för att inte uppmuntra till ny brottslighet, i första hand undersökt arbetsplatser i någorlunda närhet av AA:s hemort och till platser dit det finns allmänna kommunikationsmedel. Frivården har inte tyckt att det har varit naturligt att återredovisa ärendet till åklagaren eftersom AA inte misskött sig, utan fördröjningen av verkställandet har berott på att ingen vill ta emot honom för samhällstjänstarbete. I dag ligger ärendet ändå hos Åklagarmyndigheten, men handläggaren vid frivården fortsätter trots det att söka arbetsplats åt AA.

Det kan tilläggas att den aktuella handläggaren på frivården är känd som i det närmaste outtröttlig i sina försök att hitta arbetsplatser åt klienter dömda till samhällstjänst och har oftast framgångar i detta avseende trots glesbygdsproblematiken och trots att vissa klienter är svårplacerade.

Ärende 2 (angående BB, född 1955)

BB dömdes den 11 mars 2009 till villkorlig dom med samhällstjänst 50 timmar för grovt rattfylleri. Om fängelse istället hade valts som påföljd skulle fängelse en månad ha ådömts. Ärendet registrerades på frivården den 19 mars 2009. Därefter har inga anteckningar gjorts i KLAS.

Frivården har förklarat att det under den aktuella tidsperioden rådde en mycket pressad arbetssituation på frivården. Under våren 2009 avled plötsligt en av handläggarna och den handläggare som var ansvarig för det aktuella ärendet gick i pension i juni 2009. Frivården rekryterade under 2009 fyra nya frivårdsinspektörer, som alla saknade frivårdserfarenhet. En av dessa övertog handläggningen av BB:s ärende i september 2009. I oktober 2009 sändes kallelse samt påminnelser till BB, vilket dock inte dokumenterades.

Den 3 november 2009 gjorde frivården en anmälan till Åklagarmyndigheten om misskött samhällstjänst sedan BB inte kontaktat frivården enligt anvisning, trots påminnelser. Den 13 april 2010 undanröjdes den tidigare domen och den nya påföljden bestämdes till fängelse en månad. Domen vann laga kraft den 4 maj 2010.

Författningsbestämmelser m.m.

Enligt 27 kap. 2 a § tredje stycket brottsbalken får en föreskrift om samhällstjänst ändras eller upphävas på talan av åklagare, när det finns skäl till det.

Av 27 kap. 6 § brottsbalken framgår bl.a. att domstol efter anhängiggörande av åklagare får undanröja en villkorlig dom och bestämma annan påföljd för brottet om den dömde inte iakttar vad som åligger honom enligt den villkorliga domen.

Av 1 kap. 3 § förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder framgår att om Kriminalvården finner att domstolen bör fatta ett beslut enligt 27 kap. 6 §, ska myndigheten skyndsamt anmäla detta till åklagaren.

Av 3 kap. 1 och 2 §§ framgår att Kriminalvården ansvarar för verkställigheten av en föreskrift om samhällstjänst och att Kriminalvården ansvarar för att skaffa samhällstjänstplatser inom myndighetens verksamhetsområde. Vidare framgår av 3 kap. 5 § att för varje person som i dom meddelats föreskrift om samhällstjänst ska föras journal enligt föreskrifter som Kriminalvården meddelar.

Av 2 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om samhällstjänst (KVFS 2006:21) framgår att samhällstjänsten ska påbörjas så snart som möjligt efter det att domen blivit verkställbar mot den dömde. Den dömde kallas, snarast efter att domen blivit verkställbar, till ett sammanträffande med Kriminalvården för genomgång av påföljdens innebörd och för planering av utförande av ådömt antal samhällstjänsttimmar. Av allmänna råd till bestämmelsen framgår att samhällstjänst normalt bör påbörjas inom åtta veckor efter det att domen blivit verkställbar mot den dömde. Om den dömde inte kan nås och inte har hörsammat två skriftliga kallelser, den sista med mottagningsbevis, bör ställningstagande ske till om anmälan till övervakningsnämnd eller åklagarkammare ska göras.

Av 8 § KVFS 2006:21 framgår att Kriminalvården skyndsamt ska utreda misskötsamhet och vidta adekvata åtgärder. Som misskötsamhet avses, enligt de allmänna råden, avvikelser från den fastställda arbetsplanen och brott mot de allmänna villkoren, t.ex. sen ankomst, uteblivande från arbetspass, påverkan av alkohol/droger under arbetstiden, arbetsvägran och sjukanmälan utan giltigt läkarintyg.

Av 20 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om journal (KVFS 2008:11) framgår att anteckningar ska föras löpande. I journalen ska införas alla beslut som har fattats, viktiga händelser samt väsentliga uppgifter om vidtagna eller planerade åtgärder om klienten. Även uppgifter om omständigheter i övrigt som är av betydelse för vistelsen i häkte eller under verkställigheten ska antecknas.

Kriminalvårdens bedömning

Ärende 1 (angående AA, född 1965)

Av utredningen har inte annat framkommit än att frivården under ärendets handläggning har arbetat aktivt för att finna en samhällstjänstplats åt AA. Det kan dock konstateras att det i dagsläget, cirka ett och ett halvt år efter domen på samhällstjänst, inte varit möjligt att finna någon arbetsgivare som är beredd att ta emot AA för samhällstjänst.

Den möjlighet att undanröja en villkorlig dom med samhällstjänst och döma till annan påföljd för brottet som regleras i 27 kap. 6 § brottsbalken tar endast sikte på det fallet att den dömde inte iakttar vad som åligger honom enligt den villkorliga domen. Med detta åsyftas bl.a. den dömdes skyldighet att fullgöra samhällstjänst och skyldighet att iaktta skötsamhet (Brottsbalken, En kommentar, Berg m.fl., se kommentaren till 27 kap. 6 §). Genom att begå brott under prøvotiden åsidosätter den dömde den skyldighet att iaktta skötsamhet som åligger honom enligt 27 kap. 4 § brottsbalken. Det är dock inte aktuellt att tillämpa bestämmelserna i 27 kap. 6 § med anledning av nya brott. I sådant fall gäller istället, såsom framgår av 27 kap. 7 §, att undanröjande kan bli aktuellt enligt bestämmelserna i 34 kap. brottsbalken i samband med att den villkorligt dömde åtalas för det nya brottet.

En föreskrift om samhällstjänst kan även enligt 27 kap. 2 a § brottsbalken ändras eller upphävas på talan av åklagare, när det finns skäl till det. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att den exempelvis tar sikte på situationer där det utan den dömdes egen förskyllan uppstår hinder mot att fullfölja samhällstjänsten hos en viss arbetsgivare och det endast återstår några enstaka timmars arbete (prop. 1997/98:103 ff). I en sådan situation bör det, enligt vad som anges i propositionen, vara möjligt att sätta ned antalet timmar istället för att anordna en ny placering. I propositionen anförs vidare att det bör vara möjligt att justera eller helt ta bort föreskriften om samhällstjänst om den dömdes efter domen drabbas av allvarlig sjukdom eller skada som gör att han är förhindrad att fullgöra samhällstjänsten före prövotidens utgång.

Några omständigheter som kan utgöra skäl att undanröja den villkorliga domen med samhällstjänst enligt 27 kap. 6 § brottsbalken föreligger inte i detta fall. Åklagaren har även gett uttryck för denna uppfattning vid underhandskontakter med frivården. Enligt Kriminalvårdens bedömning synes det inte heller vara sig möjligt eller lämpligt att ändra eller upphäva föreskriften om samhällstjänst med stöd av bestämmelsen i 27 kap. 2 a § brottsbalken. Verkan av en sådan åtgärd blir endast att den dömdes undgår skyldigheten att utföra samhällstjänsten utan att det alternativa fängelsestraffet utdöms. Mot denna bakgrund får frivården anses ha agerat korrekt när man fortsatt arbetet med att finna en samhällstjänstplats åt AA istället för att återrapportera ärendet till åklagaren för undanröjande. Som framgått ovan har frivården även, i samband med rättegången angående nya brott under 2009, i yttrande till tingsrätten redovisat svårigheterna att finna samhällstjänstplats åt AA. Detta ledde dock inte till undanröjande.

Det är givetvis angeläget att frivården i den uppkomna situationen undersöker alla tänkbara möjligheter att finna en samhällstjänstplats till AA. Att någon samhällstjänstplats ännu inte kunnat finnas synes dock inte bero på bristande ansträngningar eller engagemang från frivårdens sida, utan på förhållanden utanför frivårdens kontroll. Som redovisats ovan har frivården även fortsatt att söka efter en arbetsplats åt AA, trots att ärendet i dag ändå återrapporterats till åklagaren.

Ärende 2 (angående BB, född 1955)

Såvitt utredningen visat har det förekommit vissa brister i frivårdens handläggning av det aktuella ärendet genom att det dröjt till oktober 2009 innan kallelse skickats till BB och genom att vidtagna åtgärder inte har journalförts på föreskrivet sätt. Enligt vad som framkommit har dock frivården under hösten 2009 skickat kallelse och påminnelser till den dömdes och, när dessa inte hörsammats, anmält ärendet till åklagaren. Detta har, som redovisats ovan, resulterat i att den tidigare domen undanröjts.

Bristerna i handläggningen av ärendet synes ha berott på de pressade arbetsförhållanden som rådde vid frivården vid den aktuella tidpunkten. Till undvikande av att ärenden hanteras på liknande sätt igen har frivården nu upprättat en handlingsplan, i vilken det bland annat finns en rutin för hur kansliet bevakar att handläggningen av samtliga frivårdens ärenden fortskrider i enlighet med föreskrifterna. Därtill har frivården övergått till ett nytt datasystem i november 2009 som medger bättre bevakningsmöjligheter av ärendet.

Bedömning

Kriminalvården har redogjort för de bestämmelser som har betydelse i ärendet. Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om samhällstjänst (KVFS

2006:21) har den 1 april 2011 ersatts av Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om frivårdspåföljder (KVFS 2011:5). I det aktuella ärendet hänvisas till de bestämmelser som gällde före den 1 april 2011.

Ärende 1 (angående AA, född 1965)

Kriminalvården har i sitt yttrande anfört att det i det aktuella fallet inte förelåg några omständigheter som kan utgöra skäl att undanröja den villkorliga domen med samhällstjänst med stöd av bestämmelsen i 27 kap. 6 § brottsbalken. Det som har framkommit i utredningen ger mig inte skäl att ifrågasätta denna bedömning. Att AA ännu ett och ett halvt år efter det att han dömdes till villkorlig dom och samhällstjänst inte fullgjort den samhällstjänst han ådömts synes inte bero på bristande ansträngningar från frivårdens sida att hitta en lämplig arbetsplats.

Jag vill dock här nämna att Kriminalvården har möjlighet att i egen regi sätta upp arbetslag för samhällstjänstdömda (se prop. 1997/98:96 s. 104 och 3 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om samhällstjänst). Sådana arbetslag kan emellertid inte rimligen inrättas för ett enskilt fall. Jag riktar därför ingen kritik mot Kriminalvården för att inte ha utnyttjat den möjligheten.

Avslutningsvis konstaterar jag att det varken i lagregleringen eller i förarbetena till samhällstjänstlagstiftningen diskuterats hur situationen ska lösas när samhällstjänsten inte kommer till stånd på grund av att en lämplig arbetsplats inte kunnat erbjudas. Problemet är enligt min mening värt att uppmärksammas.

Ärende 2 (angående BB, född 1955)

Kriminalvården har bekräftat att det funnits brister i frivårdens handläggning av ärendet. Av utredningen framgår att det dröjde ungefär ett halvår från det att domen vann laga kraft till dess att kallelse skickades till BB. Vidare framgår att vidtagna åtgärder inte har journalförts på föreskrivet sätt. Jag är kritisk till såväl dröjsmålet som den bristande dokumentationen.