

Initiativärende om brottsofferslussverksamheten i landets häkten

Beslutet i korthet: Med anledning av uppgifter som framkom vid ett besök i häktet Uppsala beslutades att frågan om Kriminalvårdens arbete med s.k. brottsoffersluss i häkte skulle utredas inom ramen för ett initiativärende. I beslutet uttalas att det är olämpligt att använda begreppen "brottsoffer" och "förövare" i sammanhang som gäller intagna som inte är dömda för brott. Det konstateras också att det inte är möjligt för Kriminalvården att hålla ett löfte av innebörd att uppgifter från en tilltänkt besökare aldrig tillåts komma fram till den intagne. Beslutet innehåller även uttalanden om gränsdragningen mellan Kriminalvårdens och socialtjänstens uppdrag när det gäller kontakterna med den som är målsägande.

Initiativet

Vid NPM-enhetens besök av Kriminalvården, häktet Uppsala, den 10-12 januari 2012, lämnades information till JO:s medarbetare om den brottsofferslussverksamhet som bedrivs i häktet. Handlingar som beskriver verksamheten ingavs under besöket (aktbilagorna 2-4). Efter att ha tagit del av protokollet från besöket beslutade dåvarande chefsJO Cecilia Nordenfelt att inom ramen för ett särskilt upplagt initiativärende utreda frågan om Kriminalvårdens arbete med brottsoffersluss i häkte.

Utredning

I protokollet från besöket (dnr 83-2012) lämnas följande beskrivning av brottsofferslussverksamheten.

År 2010 gav Kriminalvården region Mitt ett uppdrag till häktet Uppsala, liksom övriga häkten i regionen, att utveckla sina verksamheter i syfte att förhindra destruktiva kontakter mellan intagna och brottsoffer. Enligt region Mitts dokument Brottsoffer i fokus 2010 har regionen sett ett behov av att arbeta konsekvent med frågor om besöks- eller telefontillstånd oavsett var en intagen befinner sig. I dokumentet nämns även Kriminalvårdens uppdrag att arbeta för barns bästa som ett skäl till att ha fokus på brottsoffer.

Dokumentet Verksamhetsbeskrivning BOS Häktet Uppsala beskriver organisation och arbetsmetod för brottsofferslussarbetet. I korthet sägs följande om metoden för brottsofferslussarbetet.

BOS-ombudet har ett samtal med intagna misstänkta för sexualbrott eller våldsbrott mot personer i nära relation inom en vecka efter ankomst. Vid samtalet får den intagne information om att Kriminalvårdens definition av brottsoffer inte bara omfattar målsägande utan även barn, föräldrar och anhöriga som upplevt eller bevittnat

övergrepp samt ”presumptiva offer” som nya partnerrelationer och styvbarn. Vidare får den intagne information om att den vanliga samtyckesblanketten inte ska användas för besöks- eller telefontillstånd till brottsoffer, liksom om Kriminalvårdens skyldighet att göra s.k. orosanmälan till socialtjänsten vid misstanke om att barn far illa. – Om den intagne säger sig ha för avsikt att kontakta någon i brottsofferpersonkretsen kontaktar BOS-ombudet personen för att informera om häktets rutiner och möjligheter till stöd för brottsoffer. – Om en ansökan om telefontillstånd eller besök lämnas in av den intagne, eller offret eller om en intagen med restriktioner fått bifall av åklagaren till kontakt med privatperson, inleds en brottsofferutredning. Utredningen syftar till att kartlägga hur brottsoffret kommer att påverkas av kontakt med den intagne. Yttrande från socialtjänsten inhämtas om barn är inblandade. – Eventuella besök bör endast ske då klienten kan erhålla behandling för sin våldsproblematik. Under häktetiden beviljas besök endast undantagsvis och om det främjar brottsoffret och syftet med besöket är klarlagt och tydligt för alla parter. Besöken är då bevakade. – Dokumentation ska ske i Kriminalvårdens klientadministrativa system (KLAS).

I samtal med häktet framgick att intagna som är häktade eller dömda för sexualbrott eller våldsbrott mot personer i nära relation kan nekas besökstillstånd eller telefontillstånd av Kriminalvården även om åklagare, polis samt personen den intagne vill ha kontakt med samtycker till kontakten. I det fall beslut fattas skulle grunden för avslaget vara att besöket eller telefonsamtalet skulle äventyra säkerheten i häktet (se häkteslagen 3 kap. 1 § och 4 §). Enligt personal är beslut sällsynta eftersom den intagne ofta drar tillbaka sin ansökan efter en muntlig genomgång om vad beslutet skulle innebära.

Utifrån vad som upplysts om brottsofferslussverksamheten vid häkten i region Mitt, uppmanades Kriminalvården att i ett yttrande belysa följande frågor om brottsofferslussverksamheten i landets häkten.

1. Vilket lagstöd finns för att avslå en intagens ansökan om besöks- och telefontillstånd för att förhindra destruktiva kontakter mellan intagna och brottsoffer, med beaktande av den skillnad som finns mellan grunden för att vägra besök eller elektronisk kommunikation i 3 kap. 1 § och 4 § häkteslagen (2010:611) respektive 7 kap. 1 § och 4 § fängelselagen (2010:610).
2. Vilka hänsyn tas i häktenas brottsofferslussverksamhet till det faktum att en intagen i häkte under avsevärd del av den tid han eller hon vistas i häktet ännu inte är dömd för brott. Frågan aktualiseras bl.a. av användandet av begreppen ”brottsoffer” och ”förövare” samt av det som återgetts ovan, att eventuella besök endast bör ske då klienten kan erhålla behandling för sin våldsproblematik.
3. I dokumentet Verksamhetsbeskrivning BOS Häktet Uppsala sägs att det är av stor vikt att brottsoffret förstår att Kriminalvården aldrig låter hennes uppgifter komma fram till förövaren, varken direkt eller indirekt. Anser Kriminalvården att ett sådant löfte är möjligt att ge mot bakgrund av offentlighetsprincipen och möjligheten att få en fråga om sekretess prövad i domstol? Hur ser Kriminalvården på den intagnes rätt till partsinsyn och myndighetens kommuniseringsplikt enligt 16 § och 17 § förvaltningslagen (1986:223) i dessa ärenden?
4. I det nyss nämnda dokumentet beskrivs att Kriminalvården kan erbjuda sig att kontakta kvinnocentrum, vårdcentral etc. för att beskriva situationen

och hjälpa ett brottsoffer att få en samtalskontakt. Hur ser Kriminalvården på gränsdragningen mellan Kriminalvårdens och socialtjänstens uppdrag på detta område?

I remissvaret anförde Kriminalvården, genom generaldirektören AA, följande. (Den i remissvaret omnämnda bilagan har utelämnats här).

- - -

Sakförhållanden

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från region Mitt och Väst. Region Mitt har i sin tur hämtat in uppgifter från häktet Uppsala. Genom utredningen har sammanfattningsvis följande kommit fram.

I september 2008 gav regeringen i uppdrag till Kriminalvården att genomföra en särskild satsning på åtgärder för att öka insatserna för sexualbrottsdömda samt män som dömts för våld i nära relationer. En av åtgärderna som Kriminalvården genomförde var att införa brottsofferslussar vid nio särskilt utsedda anstalter, som har specialplatser för relations- och sexualbrottsdömda. I november 2009 beslutade dåvarande regionchefen i region Mitt, BB, att utse år 2010 till ett brottsofferår. Bl.a. fick samtliga häkten i regionen i uppdrag att utveckla sin verksamhet i syfte att förhindra destruktiva kontakter mellan intagna och brottsoffer.

Med brottsofferslussverksamhet avses enligt Kriminalvårdens mening de expertgrupper som finns på dessa särskilt utsedda anstalterna. Brottsofferslussens uppdrag är att vara behjälplig vid utredning inför klientbeslut, medverka vid brottsofferslussbesök och genomföra uppföljning. Brottsofferslussbesök är en möjlighet för brottsoffer och förövare att mötas i närvaro av särskilt utbildad kriminalvårdspersonal.

Någon regelrätt brottsofferslussverksamhet ska inte bedrivas på något häkte. Däremot kan det numera finnas fokus på brottsofferperspektivet vid handläggning av ärenden bl.a. om tillstånd till besök och elektronisk kommunikation till brottsoffer m.fl. Enligt Kriminalvårdens mening ingår detta som ett naturligt led i myndighetens verksamhet med att upprätthålla säkerheten på häkten och att förhindra brottslighet under pågående häktningstid.

Ett tydligt brottsofferperspektiv innefattar arbete med relevanta klientfaktorer för att minska misskötsamhet och risken för återfall i brott. Kriminalvården anser att myndigheten har en utredningsskyldighet inför beslut som innebär att säkerställa att besluten inte äventyrar säkerheten på verksamhetsstället eller medför en risk för brott under pågående verkställighet. Detta innebär främst att man arbetar med att identifiera de risker för fortsatt brottslighet som kan finnas kring en klient som är misstänkt för relations- eller sexualbrott samt hur dessa risker ska bedömas i samband med bedömningen av om ett tillstånd till besök eller elektronisk kommunikation bör medges. En klients ansökan om tillstånd till besök eller elektronisk kommunikation för en person som är målsägande i en pågående rättsprocess föregås alltid av en kontakt mellan Kriminalvården och målsäganden. Detta sker för att inhämta samtycke till kontakten samt för att informera om de regler och rutiner som Kriminalvården har för besök och kontakter, bl.a. avseende brottsofferperspektivet.

Författningsbestämmelser

Enligt 7 kap. 1 § fängelselagen (2010:610) (FäL) får en intagen ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske. Ett besök får dock vägras om det

1. kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom kontroll enligt 2 eller 3 §,

2. kan motverka den intagnes anpassning i samhället, eller
3. på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan.

Enligt 7 kap. 4 § FäL får en intagen stå i förbindelse med en annan person genom elektronisk kommunikation i den utsträckning det lämpligen kan ske. Sådan kommunikation får dock vägras om den

1. kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom avlyssning enligt 5 §
2. kan motverka den intagnes anpassning i samhället, eller
3. på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan.

Enligt 7 kap. 25 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse (FARK Fängelse) ska vid prövningen av om besök eller elektronisk kommunikation kan medföra skada för annan särskilt beaktas om den som kontakten ska äga rum med är brottsoffer till den intagne eller annars har sådan relation till den intagne att en kontakt skulle medföra skada för den personen eller för ett brottsoffer.

Enligt 3 kap. 1 § häkteslagen (2010:611) (HäL) får en intagen ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske. Ett besök får dock vägras om det kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom kontroll enligt 2 eller 3 §.

Enligt 3 kap. 4 § HäL får en intagen stå i förbindelse med en annan person genom elektronisk kommunikation i den utsträckning det lämpligen kan ske. Sådan kommunikation får dock vägras om den kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom avlyssning enligt 5 §.

Av 3 kap. 2 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för häkte (KVFS 2011:2) (FARK Häkte) framgår att en intagen får ta emot besök av barn endast om besöket kan antas vara till barnets bästa. Av de allmänna råden till bestämmelsen framgår att besök av barn normalt endast bör tillåtas om barnet är närstående till den intagne. Barnet bör normalt följas åt av en vuxen under besöket. En sådan vuxen kan vara t.ex. en vårdnadshavare, en person från socialtjänsten eller någon annan som barnet har förtroende för.

Enligt 16 § förvaltningslagen (1986:223) (FL) har en sökande, klagande eller annan part rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Rätten att ta del av uppgifter gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL).

Av 17 § första stycket FL framkommer att ett ärende inte får avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv och han eller hon har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Enligt 2 § förordning (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården ska Kriminalvården verka för att

1. påföljder verkställs på ett säkert, humant och effektivt sätt,
2. lagföring kan ske på ett effektivt sätt, och
3. återfall i brott förebyggs.

Kriminalvården ska särskilt vidta åtgärder som syftar till att brottslighet under verkställigheten förhindras, frigivningen förbereds, narkotikamissbruket bekämpas och innehållet i verkställigheten anpassas efter varje individs behov.

Av 5 kap. 11 § socialtjänstlagen (2001:453) (SoL) framgår att det hör till socialnämndens uppgifter att verka för att den som utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp. Socialnämnden ska särskilt beakta att kvinnor som är eller har va-

rit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation. Socialnämnden ska också särskilt beakta att barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående vuxna är offer för brott och kan vara i behov av stöd och hjälp.

Kriminalvårdens bedömning

1. Vilket lagstöd finns för att avslå en intagens ansökan om besöks- och telefontillstånd för att förhindra destruktiva kontakter mellan intagna och brottsoffer, med beaktande av den skillnad som finns mellan grunden för att vägra besök eller elektronisk kommunikation i 3 kap. 1 § och 4 § häkteslagen (2010:611) respektive 7 kap. 1 § och 4 § fängelselagen (2010:610).

Rekvisitet i 7 kap. 1 § tredje punkten FäL om skada för annan saknar motsvarighet i HäL. Vad gäller intagna i häkte är möjligheten att vägra besök och elektronisk kommunikation begränsad till de fall då det kan äventyra säkerheten. Av förarbetena framgår att med detta avses t.ex. risk för våldsutövning eller om det finns en risk för att den intagne utnyttjar besöket för planering av eller medverkan i brottslig verksamhet (prop. 2009/10:135 s. 190).

Kriminalvården anser att ett besök eller annan kontakt kan vägras med stöd av hänvisning till 3 kap. 1 och 4 §§ HäL om det föreligger en konkret risk för att den intagne utsätter den andre personen för en brottslig handling. Detta gäller även om det finns en konkret risk för att den intagne förbereder brottslighet genom att vidmakthålla en kontroll som i förlängningen kan möjliggöra fortsatt relationsvåld (Jfr dom från Kammarrätten i Stockholm, meddelad den 7 juni 2012 i mål med nummer 1650-12 och 1651-12, bilaga 1). Enligt Kriminalvårdens mening står detta i överensstämmelse med Kriminalvårdens uppdrag att förhindra brottslighet under pågående verkställighet. Det får dock inte förekomma att varje kontakt mellan en intagen och ett eventuellt brottsoffer regelmässigt avslås utan någon närmare prövning. Inför varje enskilt beslut måste det göras en individuell riskbedömning, med hänsyn till faktorer som tidigare och aktuell brottslighet, ett eventuellt kontaktförbud och risken för återfall i brott.

Beträffande minderåriga brottsoffer har Kriminalvården särskilt föreskrivit att ett barn endast får besöka en intagen om besöket kan antas vara till barnets bästa. I normalfallet anses barnets vårdnadshavare kunna avgöra vad som är till barnets bästa. Om vårdnadshavaren är häktad på grund av att han eller hon är misstänkt för brott mot barnet eller den andra vårdnadshavaren anser Kriminalvården att det finns ett utrymme för Kriminalvården att göra en självständig bedömning av vad som kan antas vara till barnets bästa och därmed vägra ett barn att besöka en intagen trots att barnets vårdnadshavare godkänner besöket. På ett häkte är det häktningsskålen och den häktades risk för återfall i brott som får ligga till grund för den bedömningen. Vid behov inhämtar Kriminalvården även yttrande från socialnämnden.

2. Vilka hänsyn tas i häktenas brottsofferslussverksamhet till det faktum att en intagen i häkte under avsevärd del av den tid han eller hon visats i häktet ännu inte är dömd för brott. Frågan aktualiseras bl.a. av användandet av begreppen "brottsoffer" och "förövare" samt av det som återgetts ovan, att eventuella besök endast bör ske då klienten kan erhålla behandling för sin våldsproblematik.

I utvärderingar av brottsofferslussverksamheten inom Kriminalvården har framförts synpunkter om att det är viktigt att en gemensam terminologi används i verksamheten för att underlätta kommunikation mellan personal och klienter.

Utgångspunkten är dock att en intagen i häkte under en stor del av tiden som han eller hon vistas i häktet inte är dömd för brott. Detta synsätt ska genomsyra all verksamhet som bedrivs vid häkten. Enligt Kriminalvårdens mening framstår det därför som olämpligt att använda begreppen "förövare" och "brottsoffer" när det handlar om klienter som ännu inte är dömda. Mot bakgrund av att häktet Uppsala inte erbjuder behandling för våldsproblematik framstår det inte heller som lämpligt att ange

detta som en förutsättning för eventuella besök vid häktet. Kriminalvården beklagar därför att dessa formuleringar förekommit.

Vad gäller verksamhetsbeskrivningen vid häktet Uppsala så har det under utredningen av ärendet framkommit att den i vissa delar inte speglar hur man faktiskt arbetar i dessa frågor vid häktet. En översyn kommer därför att göras av denna. En översyn pågår också av övriga lokala och regionala rutinbeskrivningar inom området, bland annat då det har uppmärksammats att det finns ett behov av kvalitetssäkring av dessa. Rutinbeskrivningen "Beskrivning av BOS-arbetet på häkten i region Mitt" har upphävts.

3. I dokumentet Verksamhetsbeskrivning BOS Häktet Uppsala sägs att det är av stor vikt att brottsoffret förstår att Kriminalvården aldrig låter hennes uppgifter komma fram till förövaren, varken direkt eller indirekt. Anser Kriminalvården att sådant löfte är möjligt att ge mot bakgrund av offentlighetsprincipen och möjligheten att få en fråga om sekretess prövad i domstol? Hur ser Kriminalvården på den intagnes rätt till partsinsyn och myndighetens kommuniseringsplikt enligt 16 § och 17 § förvaltningslagen (1986:223) i dessa ärenden?

Kriminalvårdens syn på enskildas rätt till partsinsyn och myndighetens kommuniseringsplikt i dessa ärenden skiljer sig inte från andra typer av ärenden. Kriminalvården anser sammantaget att ett sådant löfte inte kan efterlevas. Formuleringen, som återfunnits både i häktet Uppsalas lokala verksamhetsbeskrivning och i region Mitts beskrivning av BOS-arbetet på häkten inom regionen, är därför beklaglig. Som nämnts ovan är den regionala rutinbeskrivningen numera upphävd och en översyn pågår av de lokala rutindokumenterna inom området. Enligt uppgift från häktet Uppsala så arbetar man inte enligt denna skrivning i det vardagliga arbetet.

4. I det nyss nämnda dokumentet beskrivs att Kriminalvården kan erbjuda sig att kontakta kvinnocentrum, vårdcentral etc. för att beskriva situationen och hjälpa ett brottsoffer att få en samtalskontakt. Hur ser Kriminalvården på gränsdragningen mellan Kriminalvårdens och socialtjänstens uppdrag på detta område?

Den 1 juli 2007 blev kommunernas ansvar för brottsoffers behov av stöd och hjälp tydligare genom en skärpning av socialtjänstlagen (5 kap. 11 § SoL). Genom ändringen förtydligades att socialnämnden har ett ansvar att särskilt ta hänsyn till att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av en närstående person eller anhöriga kan behöva hjälp och stöd för att förändra sin situation. Socialnämnden ska också ta hänsyn till att barn som har bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående vuxna är offer för brott och kan vara i behov av stöd och hjälp. Enligt 14 kap. 1 § SoL är tjänstemän inom Kriminalvården skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd.

Utgångspunkten är därför att socialtjänsten ansvarar för brottsoffer och dennes närstående och Kriminalvården för klienten. Det ligger inte inom Kriminalvårdens uppdrag att bistå målsägande med kontakter av detta slag. Inom ramen för serviceskyldigheten kan Kriminalvården förklara för ett brottsoffer gränsdragningen mellan å ena sidan socialtjänstens ansvar och å andra sidan Kriminalvårdens ansvar. Vid frågan från brottsoffret bör Kriminalvården även vara behjälplig med att hänvisa till rätt myndighet. Inte minst tillämpliga sekretessbestämmelser talar dock emot att tjänstemän inom Kriminalvården ska ta kontakt med externa aktörer för ett brottsoffers räkning. I utredningen har framkommit att det är ovanligt att sådana kontakter tas.

Kriminalvårdens sammantagna bedömning

Kriminalvården konstaterar att arbetet med ett uttalat brottsofferperspektiv är relativt nytt inom myndigheten. Det kan därför förekomma vissa inledande tillämpningssvårigheter, särskilt när det handlar om att anpassa arbetssättet till de särskilda förhållanden som råder vid häkten. Oavsett detta är det självfallet inte acceptabelt att styrdokument får en utformning som kan tolkas som att Kriminalvården inte agerar i

överensstämmelse med tillämplig lagstiftning. Kriminalvården har därför inlett en omfattande översyn av det aktuella regelverket. Kriminalvården vill även framhålla att myndigheten följer domstolarnas praxis på området mycket noggrant.

I sammanhanget vill Kriminalvården upplysa om att myndigheten har för avsikt att genomföra en kvalitetssäkring av regionala och lokala instruktioner, för att säkerställa att dessa håller en god kvalitet.

Bedömning

Grunden för att vägra en intagen besök och elektronisk kommunikation

Som framgår av Kriminalvårdens redogörelse finns det skillnader mellan fängelselagen och häkteslagen när det gäller på vilka grunder Kriminalvården kan vägra besök och elektronisk kommunikation (jfr. 3 kap. 1 § och 4 § häkteslagen respektive 7 kap. 1 § och 4 § fängelselagen).

Enligt 3 kap. 1 § häkteslagen kan ett besök vägras endast om det kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom kontroll enligt 3 kap. 2 eller 3 §. I förarbetena till häkteslagen anges att det kan avse t.ex. risk för rymning eller våldsutövning eller för insmuggling av droger och farliga föremål. Ett besök kan också äventyra säkerheten om det finns en risk för att den intagne utnyttjar besöket för planering av eller medverkan i brottslig verksamhet. Tillämpningen av denna vägransgrund bör vara restriktiv. Starka humanitära skäl talar mot att vägra en intagen att ta emot ett besök av en nära anhörig, t.ex. make, maka, sambo eller förälder, i synnerhet som riskerna i viss utsträckning kan motverkas genom att besöket kontrolleras (prop. 2009/10:135 s. 190).

Grunden för att vägra intagna i häkte att kommunicera elektroniskt ser ut på motsvarande sätt. Enligt 3 kap. 4 § häkteslagen kan elektronisk kommunikation vägras endast om den kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom avlyssning enligt 3 kap. 5 §. I förarbetena uttalas att det kan avse t.ex. kommunikation med en person som är misstänkt för brott eller som har kopplingar till kriminella nätverk (prop. 2009/10:135 s. 191).

Det är naturligtvis förvaltningsdomstolarna som ytterst ska avgöra frågan om i vilka situationer Kriminalvården har fog för att vägra en intagen i häkte besöks- eller telefontillstånd. Jag vill dock ändå i detta sammanhang påminna om den skillnad lagstiftaren gjort när det gäller vägransgrunderna i häkteslagen respektive fängelselagen.

Begreppen brottsoffer och förövare

De flesta som är intagna i häkte är under en avsevärd del av häktesvistelsen inte dömda för brott. Kriminalvårdens förhållningssätt till intagna i häkte måste grundas på detta faktum. Jag delar Kriminalvårdens uppfattning att det är olämpligt att använda begreppen ”brottsoffer” och ”förövare” i sammanhang som gäller intagna som inte är dömda för brott.

I verksamhetsbeskrivningen av brottsofferslussarbetet i häktet Uppsala används begreppet ”presumtiva offer”. I andra sammanhang har Kriminalvården använt begreppet ”potentiellt brottsoffer”. Jag finner därför anledning att något ytterligare utveckla min syn på användningen av olika begrepp på detta område.

Det finns inte någon generell definition av vad som i juridiska sammanhang menas med begreppet brottsoffer.

I 1 kap. 5 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för fängelse, KVFS 2011:1, (fängelseföreskrifterna) finns en definition av begreppet brottsoffer. I bestämmelsen anges att med brottsoffer avses

- en person som har utsatts för brott av en intagen, om brottet har riktats mot offrets liv, hälsa, frihet eller frid och den intagne avtjänar straff för brottet,
- ett barn som är närstående till en intagen och som har bevittnat när den intagne utövade våld eller begått andra övergrepp, och
- ett barn som har bevittnat när en intagen har utövade våld eller begått andra övergrepp mot en person som är närstående till barnet.

I Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för häkte, KVFS 2011:2, (häkteföreskrifterna) finns det inte någon motsvarighet till nyss nämnda bestämmelse.

Den definition av begreppet brottsoffer som används i fängelseföreskrifterna överensstämmer i stort med uttrycks sättet i 5 kap. 11 § socialtjänstlagen (2001:453), som Kriminalvården återgett i remissvaret.

Det har från JO:s sida tidigare uttalats att begreppen ”presumtivt” eller ”potentiellt brottsoffer” inte bör användas. I ett beslut den 14 maj 2012 (dnr 343-2011) uttalade dåvarande chefsJO Cecilia Nordenfelt att det inte finns något stöd för att betrakta människor som varken själva utsatts för brott (direkta brottsoffer), eller är barn som bevittnat våld eller övergrepp av eller mot närstående (indirekta brottsoffer) som brottsoffer.

Jag har i ett annat beslut idag gjort uttalanden om användandet av begreppet brottsoffer när det gäller barn som bevittnat våld eller övergrepp av eller mot närstående (jfr. 1 kap. 5 § fängelseföreskrifterna). Jag har där förordat att begreppet brottsoffer i denna utvidgade mening endast ska användas när det är klarlagt att barnet bevittnat våld eller andra övergrepp, dvs. att barnet sett eller hört den brottsliga gärningen begås (dnr 5856-2011).

Löfte till ”brottsoffret” att inte lämna uppgifter till ”förövaren”

Kriminalvården har i remissvaret redogjort för förvaltningslagens bestämmelser om partsinsyn och kommuniseringsplikt (se 16 respektive 17 § förvaltningslagen). För egen del finner jag anledning att något beröra bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet.

Enligt 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen har varje svensk medborgare rätt att ta del allmänna handlingar. Bestämmelser om vad som avses med begreppet allmän

handling finns i 2 kap. 3-11 §§ tryckfrihetsförordningen. Rätten att ta del av allmänna handlingar har begränsats genom offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL.

Enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen ska en allmän handling som får lämnas ut – och som alltså inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av den. Enligt 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen har den som önskar ta del av en allmän handling även rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut.

För det fall en myndighet avslår en begäran om att ta del av en allmän handling kan den enskilde enligt 2 kap. 15 § första stycket tryckfrihetsförordningen och 6 kap. 7 och 8 §§ OSL överklaga avslagsbeslutet hos kammarrätt.

Om den enskilde är part i ett ärende hos myndigheten kan han även grunda en framställning om att få ta del av handlingar i egenskap av part. Den som är part i ett ärende hos en myndighet har enligt 16 § förvaltningslagen – med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) – rätt till insyn i utredningsmaterialet. Regeln om partsinsyn utgör ett komplement till tryckfrihetsförordningens bestämmelser om rätten att ta del av allmänna handlingar. Den innebär att den enskilde kan ha rätt att ta del även av sådana handlingar som ännu inte nått det stadium i handläggningen att de är att anse som allmänna handlingar. Genom bestämmelsen tillförsäkras parten en rätt att få tillgång till handlingarna i sitt ärende. Parten kan därigenom bevaka sina intressen i ärendet och också kontrollera hur myndigheten handlägger hans ärende.

Av 10 kap. 3 § OSL framgår bl.a. följande. Sekretess hindrar inte att en enskild eller en myndighet som är part i ett mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen, tar del av en handling eller annat material i målet eller ärendet. En sådan handling eller ett sådant material får dock inte lämnas ut till parten i den utsträckning det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådana fall ska myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller, i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda.

Sammanfattningsvis innebär bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet, partsinsyn, myndighetens kommuniseringsplikt och om möjligheten för en enskild att få en fråga om sekretess prövad i domstol, att det inte är möjligt för Kriminalvården att hålla ett löfte av innebörd att uppgifter från en tilltänkt besökare aldrig tillåts komma fram till den intagne. Kriminalvården bör därför inte ge sådana löften och inte heller ge uttryck för en sådan hållning i styrande dokument.

Gränsdragningen mellan Kriminalvårdens och socialtjänstens uppdrag
Kriminalvården har i remissvaret redogjort för socialtjänstens ansvar för brotts-
offer. Jag har ingen invändning mot att Kriminalvården, vid kontakter med exem-
pelvis den som är målsägande i en pågående förundersökning, informerar om so-
cialtjänstens ansvar i detta avseende och hänvisar den enskilde till rätt myndighet.
Enligt min uppfattning bör dock Kriminalvårdens personal inte ta kontakt med so-
cialtjänsten, ideella organisationer, vårdgivare osv. för målsägandens räkning.

Ärendet avslutas.