

Kritik mot Kriminalvården, anstalten Hinseberg och region Mitt, för att vissa uppgifter om en enskilds personliga förhållanden redovisats i beslut om särskild permission och placering i avskildhet

Beslutet i korthet: I flera beslut om placering i avskildhet och särskild permission har anstalten Hinseberg och region Mitt redovisat uppgifter från en rättspsykiatrisk utredning. Utlåtandet över den rättspsykiatriska undersökningen omfattas av den s.k. kriminalvårdssekretessen i 35 kap. 15 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. JO uttalar i beslutet att eftersom Kriminalvårdens beslut i allmänhet är offentliga, är det viktigt att beslutsfattare noga överväger vilka uppgifter om den enskilde som behöver redovisas i ett beslut. Det måste göras en avvägning mellan kravet på motivering enligt 20 § förvaltningslagen (1986:223) och den enskildes intresse av att uppgifter av känslig natur inte röjs. Kriminalvården får kritik för att uppgifter från den rättspsykiatriska utredningen redovisades i besluten. Enligt JO:s uppfattning hade Kriminalvården kunnat avstå från att redovisa vissa uppgifter som hämtats från den rättspsykiatriska utredningen i de aktuella besluten, utan att sätta kravet på motivering av beslut åt sidan.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 21 januari 2014 klagade AA på utformningen av vissa beslut som anstalten fattat. AA anförde i huvudsak följande:

I vissa beslut om placering i avskildhet och särskild permission har anstalten Hinseberg och region Mitt redovisat uppgifter från en rättspsykiatrisk utredning. Hon har inte samtyckt till att Kriminalvården ”utlämnar” dessa uppgifter. Eftersom offentlighetsprincipen gäller för Kriminalvårdens beslut innebär myndighetens agerande att allmänheten har fått möjlighet att ta del av den rättspsykiatriska utredningen.

Utredning

De aktuella besluten begärdes in och granskades.

Därefter begärde JO att Kriminalvården skulle yttra sig över det som AA framfört i sin anmälan. I remissen angav JO att det skulle framgå av Kriminalvårdens yttrande om uppgifterna från den rättspsykiatriska utredningen omfattas av sekretess och om det fanns ett behov av att redovisa dem i de aktuella besluten.

I remissvaret anförde Kriminalvårdens huvudkontor, genom enhetschefen BB, följande.

Anmälan

AA har i en anmälan till JO framfört klagomål mot Kriminalvården avseende hur myndigheten har utformat vissa beslut, med anledning av att uppgifter som framkommit vid en rättspsykiatrisk undersökning har tagits med i dem. Kriminalvården har anmodats att yttra sig över vad som framförts i AA:s anmälan samt huruvida vissa uppgifter omfattas av sekretess och om det fanns behov av att redovisa dem i de aktuella besluten.

AA menar att Kriminalvården brutit mot vad som benämns 16 § patientsäkerhetslagen (1982:763). Enligt Kriminalvårdens uppfattning avses emellertid troligen 6 kap. 16 § patientsäkerhetslagen (2010:659).

Sakförhållanden

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från region Mitt. Information har vidare inhämtats från Kriminalvårdens klientadministrativa system (KLAS). Genom utredningen har sammanfattningsvis följande kommit fram.

AA verkställer ett livstidsstraff sedan den 29 mars 2006. Den 20 april 2006 ankom hon första gången till anstalten Hinseberg och placerades i riksmottagningen för utredning inför beslut om särskilda villkor. Inför utredningen rekviderade anstalten bland annat utlåtandet över den rättspsykiatriska utredning som genomförts från Svea Hovrätt.

Av beslut om avskildhet fattat av anstalten Hinseberg den 5 november 2013, liksom av fyra omprövningsbeslut fattade av anstalten den 15 november 2013, den 25 november 2013, den 5 december 2013 och den 13 december 2013, framgår bl.a. följande. ”Av riksmottagningens utredning framgår att risken för återfall i kriminalitet i den rättspsykiatriska utredningen bedömdes som hög då AA uppvisade en mycket starkt återhållen aggressivitet som tillsammans med bristande impulskontroll och hennes avsaknad av insikt i problematiken bedömdes öka risken.” Dessa uppgifter framgår även av region Mitts omprövning av avskildheten genom beslut fattat den 13 november 2013 samt av två beslut om särskild permission, fattade av anstalten Hinseberg den 20 november 2013 respektive den 5 december 2013.

Författningsbestämmelser

Av 20 § förvaltningslagen (1986:223), FL, framgår att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende skall innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis

1. om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövt att upplysa om skälen,
2. om beslutet rör tjänstetillsättning, antagning för frivillig utbildning, betygssättning, tilldelning av forskningsbidrag eller något jämförbart,
3. om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något jämförbart förhållande,
4. om ärendet är så brådskande att det inte finns tid att utforma skälen, eller
5. om ärendet gäller meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen och det inte är fråga om prövning i högre instans efter överklagande.

Har skälen utelämnats, bör myndigheten på begäran av den som är part om möjligt upplysa honom om dem i efterhand.

Av 35 kap. 13 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, (motsv. 7 kap. 22 § sekretesslagen [1980:100]) framgår följande. Sekretess gäller hos domstol i

brottmål samt i annat mål eller ärende som bestämmelserna om förundersökning i brottmål är tillämpliga på, för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden som framkommer vid särskild personutredning, rättspsykiatrisk undersökning eller annan sådan utredning, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Motsvarande sekretess gäller i en annan myndighets verksamhet för att bistå domstol med sådan utredning.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Av 35 kap. 15 § OSL (motsv. 7 kap. 21 § sekretesslagen [1980:100]) framgår att sekretess gäller inom Kriminalvården för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte beslut av Kriminalvården eller en övervakningsnämnd.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Av 1 kap. 7 § fängeslagen (2010:610), FäL, (motsv. 1 kap. 7 § 3 stycket lagen [1974:230] om kriminalvård i anstalt, KvaL) framgår bl.a. att det för en intagen som avtjänar fängelse i lägst fyra år ska, om det inte är uppenbart obehövligt, beslutas om de särskilda villkor som av säkerhetsskäl är nödvändiga när det gäller (1) placering i anstalt, (2) vistelse utanför anstalt enligt 10 kap. 1 och 2 §§, och (3) särskilda utslussningsåtgärder enligt 11 kap. 1 §.

Av 6 kap. 7 § 1 stycket 2 p FäL framgår bl.a. att en intagen får hållas avskild från andra intagna om det är nödvändigt med hänsyn till att det finns en risk för den intagnes eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa eller för allvarlig skadegörelse på egendom som tillhör eller har upplåtits till Kriminalvården.

Av 10 kap. 2 § FäL framgår att en intagen får, om det finns särskilt ömmande skäl, beviljas tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid (särskild permission) om (1) hans eller hennes behov av vistelse utanför anstalt inte kan tillgodoses genom permission enligt 1 §, och (2) vistelsen utanför anstalt kan beviljas med hänsyn till den risk som finns för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig.

Av 1 kap. 1 § patientsäkerhetslagen (2010:659), PSL, framgår bl.a. att lagen syftar till att främja hög patientsäkerhet inom hälso- och sjukvård och därmed jämförlig verksamhet.

Av 1 kap. 2 § PSL framgår att med *hälso- och sjukvård* avses i denna lag verksamhet som omfattas av hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), tandvårdslagen (1985:125), lagen (2001:499) om omskärelse av pojkar samt verksamhet inom detaljhandel med läkemedel enligt lagen (2009:366) om handel med läkemedel.

Av 6 kap. 16 § PSL framgår följande. Den som, utan att höra till hälso- och sjukvårdspersonalen, till följd av anställning eller uppdrag eller på annan liknande grund deltar eller har deltagit i enskilt bedriven hälso- och sjukvård får inte obehörigen röja vad han eller hon därvid fått veta om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Som obehörigt röjande anses inte att någon fullgör uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning.

För det allmännas verksamhet gäller offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Av 2 § förordningen (1990:893) om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m. framgår bl.a. att om dom meddelas i ett mål där den tilltalade är häktad eller intagen i kriminalvårdsanstalt, ska en kopia av domen samma dag sändas till häktet eller kriminalvårdsanstalten.

Av 3 § ovan nämnda förordning framgår bl.a. att om den tilltalade döms till fängelse, ska det till kopian av domen eller till domsbeviset fogas ett exemplar av (1) yttre enligt lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m., (2)

läkarintyg som avgetts enligt lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m., och (3) utlåtande över rättspsykiatrisk undersökning.

Kriminalvårdens bedömning

Enligt Kriminalvårdens uppfattning är patientsäkerhetslagen, PSL, tillämplig på den sjukvårdsverksamhet som bedrivs inom Kriminalvården, dock inte på hela Kriminalvårdens verksamhet. 6 kap. 16 § PSL är alltså enligt myndighetens uppfattning inte tillämplig i den nu aktuella situationen.

Såvitt avser frågan om de aktuella uppgifterna omfattas av sekretess är Kriminalvården av uppfattningen att utlåtandet över den rättspsykiatriska undersökningen, och därmed uppgifterna i den, omfattas av den s.k. kriminalvårdssekretessen i 35 kap. 15 § OSL, vilken dock inte gäller för beslut fattade av Kriminalvården.

Om det fanns behov av att redovisa uppgifterna från riksmottagningens utredning i de aktuella besluten måste bedömas mot bakgrund av kravet på motivering av beslut som ställs upp i 20 § förvaltningslagen. Beslutet måste göra det begripligt för parten vilka faktiska förhållanden som är avgörande, vilka rättsregler som är tillämpliga och hur myndigheten har resonerat på de punkter där meningarna kan gå isär (Hellners/Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 3 uppl. s. 237). Att vissa uppgifter som framkom vid den rättspsykiatriska utredningen legat till grund för den riskbedömning som gjordes i riksmottagningens utredning, är inte något anmärkningsvärt i sig (jfr 1 kap. 32 och 33 §§ Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd [KVFS 2011:1] om fängelse, FARK Fängelse). Uppgifterna från riksmottagningens utredning har sedan, tillsammans med övriga omständigheter, legat till grund för de beslut som redogjorts för enligt ovan. I de nu aktuella besluten har riskbedömningar rörande AA varit av stor betydelse, då risken för återfall i kriminalitet och/eller risken för våldshandlingar har varit avgörande för bedömningen i ärendena. Motiveringskravet är viktigt ur ett rättssäkerhetsperspektiv och av ett besluts motivering bör det, utöver skälen som legat till grund för beslutet, gå att utläsa var dessa uppgifter hämtats ifrån. Skälen för ett beslut får utelämnas helt eller delvis bland annat om det är nödvändigt med hänsyn till enskildas personliga förhållanden. Detta är dock ett undantag från huvudregeln om motiveringskrav och bör användas restriktivt.

Enligt Kriminalvårdens uppfattning kan de aktuella uppgifterna inte anses vara av så känslig natur att det var *nödvändigt* att utelämnas dem av hänsyn till AA:s personliga förhållanden.

Kriminalvården anser sammanfattningsvis inte att vad som har framkommit av utredningen ger stöd för att myndighetens hantering av uppgifterna gällande AA har varit felaktig.

Avslutningsvis kan nämnas att Kriminalvården i en framställan till Justitiedepartementet 2009 om översyn av vissa sekretessbestämmelser rörande myndighetens verksamhet pekat bl.a. på problemen med att den s.k. kriminalvårdssekretessen i 35 kap. 15 § OSL för enskildas förhållanden inte gäller för beslut.

AA kommenterade remissvaret.

Bedömning

Kriminalvården har i sitt remissvar redogjort för de bestämmelser som har betydelse i ärendet.

Kriminalvården har även gett uttryck för uppfattningen att utlåtandet över den rättspsykiatriska undersökningen, och därmed uppgifterna i den, omfattas av den s.k. kriminalvårdssekretessen i 35 kap. 15 § OSL. Jag har inte någon annan uppfattning i denna fråga. Som Kriminalvården anfört gäller den s.k. kriminal-

vårdssekreessen inte för beslut fattade av Kriminalvården. Som Kriminalvården anfört måste behovet av att redovisa uppgifterna från riksmottagningens utredning i de aktuella besluten bedömas mot bakgrund av det krav på motivering av beslut som följer av 20 § förvaltningslagen. Eftersom Kriminalvårdens beslut i allmänhet är offentliga är det också viktigt att beslutsfattaren noga överväger vilka uppgifter om den enskilde som behöver redovisas i ett beslut. Det måste göras en avvägning mellan kravet på motivering enligt 20 § förvaltningslagen och den enskildes intresse av att uppgifter av känslig natur inte röjs. Jag är medveten om att denna avvägning kan vara svår att göra.

Uppgifter om den enskildes personliga förhållanden kan naturligtvis behöva redovisas i ett beslut för att det ska vara möjligt att förstå vilka faktiska förhållanden som varit avgörande för myndighetens beslut. Samtidigt får det inte förekomma att myndigheten slentrianmässigt redovisar uppgifter om den enskilde som saknar betydelse i det aktuella fallet. När det gäller uppgifter om vilka brott som den intagne är dömd för eller andra känsliga uppgifter om t.ex. sjukdomar och missbruk eller förhållanden som rör anhöriga osv. måste beslutsfattaren vara särskilt försiktig. Som Kriminalvården anfört bör det framgå av beslutet varifrån uppgifter som varit avgörande för beslutet har hämtats. Beslutsfattaren bör dock överväga hur detaljerade de redovisade uppgifterna behöver vara.

När det gäller de två besluten om särskild permission kan jag konstatera att det framgår av anstaltens beslut att den funnit att de skäl som AA anfört för att beviljas permission inte utgör särskilt ömmande skäl. Det står i beslutsmotiveringen. Anstalten kunde därför, enligt min mening, ha avslagit ansökan om permission enbart med hänvisning till att det inte fanns särskilt ömmande skäl. Om anstalten hade utformat beslutet på det sättet hade det, enligt min mening, inte varit nödvändigt att göra en riskbedömning. Rimligtvis hade det då heller inte varit nödvändigt att redovisa de omständigheter som var av betydelse vid riskbedömningen. Slutsatsen blir alltså att anstalten hade kunnat avstå från att redovisa uppgifter som hämtats från den rättspsykiatriska utredningen i de aktuella besluten om permission, utan att sätta kravet på motivering av beslut åt sidan. Jag är kritisk till att uppgifterna från den rättspsykiatriska utredningen redovisades i beslutet.

När det gäller besluten om placering i avskildhet delar jag Kriminalvårdens uppfattning att risken för våldshandlingar har varit avgörande för bedömningen i ärendena. I besluten finns dock en omfattande redovisning inte bara av tidigare våldshändelser under verkställigheten utan även nytillkomna uppgifter som – som det får förstås – varit anledningen till att frågan om placering i avskildhet blev aktuell just i november 2013. Av Kriminalvårdens yttrande framgår att riksmottagningens utredning gjordes 2006, alltså sju år innan de aktuella besluten fattades. Eftersom utredningen låg så långt tillbaka i tiden och det fanns omständigheter från senare tid som redovisades i besluten, är det rimligt att anta att uppgifterna från riksmottagningens utredning inte varit av avgörande betydelse för myndighetens beslut. Jag anser därför att det hade varit tillräckligt att redovisa att det framgår av riksmottagningens utredning att risken för återfall i kriminalitet bedömts som hög. Min

slutsats blir alltså att Kriminalvården hade kunnat avstå från att redovisa de övriga uppgifterna från den rättspsykiatriska utredningen i de aktuella besluten om placering i avskildhet, utan att sätta kravet på motivering av beslut åt sidan. Jag är kritisk till att vissa av uppgifterna från den rättspsykiatriska utredningen redovisades i beslutet.

Detta beslut rör konsekvenserna av vissa sekretessbestämmelser i Kriminalvårdens verksamhet som denna myndighet önskat en översyn av. Därför översänds beslutet till Justitiedepartementet och riksdagens justitieutskott för kännedom.

Ärendet avslutas.