

Chefsjustitieombudsmannen
Elisabeth Rynning**Kritik mot Kriminalvården, huvudkontoret och anstalten Västervik Norra, för bristfällig handläggning av en förnyad riskbedömning m.m.**

Beslutet i korthet: En intagen i anstalt har mot slutet av verkställigheten av ett längre fängelsestraff genomgått en förnyad riskbedömning med psykologsamtal via riksmottagningen i anstalten Kumla. Flera åtgärder under handläggningen, bl.a. bedömningen av psykolog, vidtogs utan att det pågick något ärende om omprövning av den intagnes särskilda villkor.

ChefsJO konstaterar att en riskbedömning av detta slag har en stor påverkan på utformningen av en intagens verkställighet i anstalt. Det är därför viktigt att den intagne inför en riskbedömning får tydlig information om såväl själva tillvägagångssättet som syftet med bedömningen och att relevanta uppgifter dokumenteras i den intagnes journal under ärendets handläggning. I det här fallet kritiserar anstalten för att inte ha gett den intagne tillräcklig information om den förnyade riskbedömningen och för brister i dokumentationen. ChefsJO riktar även kritik mot Kriminalvården för långsam och felaktig handläggning av en begäran om partsinsyn från den intagne i fråga.

I beslutet konstaterar chefsJO avslutningsvis att Kriminalvårdens handläggning av det aktuella ärendet i flera avseenden varit felaktig och att utredningen har försvärats genom bristen på dokumentation. Enligt chefsJO:s mening ger detta intryck av att Kriminalvården saknar rutiner för att hantera förnyade riskbedömningar av detta slag, som inte sker inom ramen för ett ärende om omprövning av särskilda villkor. ChefsJO uttalar att det är viktigt att åtgärder som vidtas av Kriminalvården genomförs på ett enhetligt och korrekt sätt för att garantera den intagnes rättssäkerhet. Det gäller i synnerhet åtgärder som kan få en stor påverkan på den intagnes verkställighet. ChefsJO uppmanar Kriminalvården att se över myndighetens hantering av förnyade riskbedömningar för att säkerställa att den är förenlig med förvaltningslagens bestämmelser om ärendehandläggning, bl.a. vad gäller dokumentation, kommunikering och partsinsyn.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 26 juni 2018 framförde AA klagomål mot Kriminalvården, bl.a. huvudkontoret och kriminalvårdsjuristen BB där samt anstalten Västervik Norra och kriminalvårdsinspektören CC där. Han anförde i huvudsak följande:

Under hösten 2016 beslutade Kriminalvården om förändrade särskilda villkor för honom, vilket innebar bl.a. möjlighet till utökad frigång vid slutet av hans verkställighet av fängelsestraffet. Under februari–mars 2017 gjordes en ny risk- och behovsbedömning avseende honom i anstalten Visby. Efter det att han omplacerats till anstalten Västervik Norra fick han den 16 augusti 2017 utan förvarning besök av en psykolog som skulle göra en förnyad riskbedömning. Han blev helt överrumplad av besöket. Psykologen uppgav att syftet var att man skulle se till att han ”skulle få ett bra avslut på sitt avtjänande och en vettig utslussning”.

Han begärde den 23 augusti 2017 att få del av beslutet att starta en ny utredning och fick svar från CC att det inte fanns ett sådant beslut. Efter det att han omplacerats till anstalten Hall fick han veta att det fanns både ett beslut och bakgrundshandlingar till psykologbesöket. Den 10 november 2017 begärde han på nytt att få ta del av handlingarna. Kriminalvården tolkade hans hemställan som en begäran om att få ut en allmän handling och avslog den. Trots att han i sitt överklagande av beslutet uttryckligen angav rätt till partsinsyn skickades överklagandet direkt till kammarrätten för prövning.

Den 3 februari 2018 gjorde han en ny hemställan om partsinsyn och fick den 26 april 2018 på nytt del av avslagsbeslutet från november 2017. Han begärde ny omprövning av beslutet den 1 maj 2018. Den 4 maj 2018 fick han en kopia av ett e-postmeddelande från CC till BB daterat den 15 november 2017 där de bl.a. enades om hanteringen av ärendet. Han vidhöll sin begäran och fick vid ett telefonsamtal med huvudkontoret den 18 maj 2018 information om att det fanns ytterligare mejl i ärendet. Den 30 maj 2018 fick han ett utkast till beslut med två bilagor. Bilagorna innehöll en begäran om psykologbedömning daterad i november 2017, dvs. långt efter psykologens besök i anstalten, samt en utskrift av mejl mellan huvudkontoret och riksmottagningen Kumla under perioden den 26–30 maj 2017.

Kriminalvården har på olika sätt förhalat den partsinsyn han har rätt till. Myndighetens hantering gör honom övertygad om att det finns handlingar som han inte fått del av och att den egentliga anledningen till psykologbesöket i augusti 2017 var att höja hans riskbedömning.

Utredning

Anmälan remitterades till Kriminalvården för yttrande. I sitt remissvar anförde Kriminalvården, rättsenheten vid huvudkontoret, genom chefsjuristen bl.a. följande:

Utredning

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från sektionen för internationella och andra särskilda klientärenden, sektionen för allmän klientjuridik och regionerna Stockholm och Öst, som i sin tur har hämtat in uppgifter från anstalterna Hall och Västervik Norra. Genom utredningen har sammanfattningsvis följande kommit fram.

AA har ett beslut om särskilda villkor för sin verkställighet. Han var under tiden november 2016–maj 2018 placerad i anstalterna Västervik Norra, Hall och Johannesberg. Efter att AA den 27 april 2017 hade placerats på anstalten Västervik Norra väcktes frågan om en ny riskbedömning, som skulle kunna vara ett underlag i ärenden om permission och särskilda villkor. Enligt kriminalvårdsinspektören CC informerades AA i samband med behandlingskollegium i anstalten om att det, om det var möjligt, skulle genomföras en ny risk- och behovsbedömning. I ett antal e-postmeddelanden den 26–30 maj 2017 diskuterades hur och av vem en beställning av en förnyad riskbedömning skulle göras. Chefen för sektionen för internationella och andra särskilda klientärenden gav i e-postmeddelande den 30 maj 2017 riksmottagningen klartecken att genomföra en förnyad riskbedömning.

AA lämnade den 23 augusti 2017 in en skriftlig begäran, i vilken han efterlyste ett beslut som någon fattat om att inleda en förnyad risk- och behovsbedömning. Begäran besvarades skriftligen den 25 augusti 2017 av kriminalvårdsinspektören CC I svaret angavs bl.a. att ett sådant beslut som AA efterfrågade inte fanns och att den förnyade riskbedömningen initierades av CC med anledning av att den befintliga riskbedömningen var sju år gammal.

Den 7 november 2017 initierade anstalten Hall ett ärende om särskilda villkor för AA:s verkställighet. AA begärde den 10 november 2017 att få en kopia på ingångshandlingen för den förnyade riskbedömningen. Av Kriminalvårdens beslut den 15 november 2017 framgår att ingångshandlingen för riskbedömningen bedömdes vara ett e-postmeddelande den 31 maj 2017 från kriminalvårdsinspektören CC till riksmottagningen på anstalten Kumla samt att handlingen inte bedömdes vara allmän och därför inte lämnades ut. Kammarrätten i Jönköping avslog den 30 januari 2018, mål nr [...], AA överklagande av beslutet och noterade i domen att AA kunde ha rätt till partsinsyn i ärendet om särskilda villkor. Avgörandet expedierades till Kriminalvårdens regionkontor Öst, som skickade en kopia av avgörandet till anstalterna Hall och Västervik Norra.

AA begärde den 3 februari 2018 på anstalten Hall att med stöd av sin rätt till partsinsyn få ut de handlingar som avsågs i beslutet den 15 november 2017 och det beslut om en förnyad risk- och behovsbedömning som e-postmeddelandet ledde till. Hans begäran skickades till anstalten Västervik Norra, eftersom den avsåg ett e-postmeddelande därifrån.

Den 17 april 2018 skickades AA begäran av den 3 februari 2018 från en klienthandläggare på anstalten Hall per e-post till en handläggare på sektionen för allmän klientjuridik, där begäran diariefördes den 19 april 2018. Begäran hade skickats till klienthandläggaren någon vecka dessförinnan, men det är oklart varifrån. Kriminalvårdsjuristen DD, som handlade ärendet om att få ta del av handlingar, hade flera telefonsamtal med AA. Det kom då fram att AA inte hade fått del av e-postmeddelandet av den 31 maj 2017. DD tog därför den 25 april 2018 kontakt med en klienthandläggare på anstalten Johannesberg för att se till att e-postmeddelandet lämnades ut. DD förklarade samtidigt att det inte fanns någon annan skriftlig beställning av en ny riskbedömning.

AA lämnade den 1 maj 2018 in en begäran om omprövning av beslut, i vilken han på nytt begärde att få ett beslut om partsinsyn. Handlingen registrerades i ett ärende om utlämnande av allmän handling. Det kom vid kontakt den 4 maj 2018 mellan DD och en klienthandläggare på anstalten Johannesberg fram att AA fortfarande inte hade fått del av e-postmeddelandet den 31 maj 2017. Klienthandläggaren uppmanades därför att se till att det gjordes och återkopplade den 7 maj 2018 att så hade skett. AA vidhöll dock sin begäran vid kontakt med DD den 8 maj 2018. Därefter hade chefen för sektionen för allmän klientjuridik den 21 och 30 maj 2018 telefonsamtal med AA. Kriminalvården fattade den 30 maj 2018 beslut om utlämnande av allmän handling och partsinsyn i ärendet om särskilda villkor. AA fick genom det beslutet även del av de e-postmeddelanden som hade skickats den 26–30 maj 2017. AA:s överklagande av beslutet

avvisades av Förvaltningsrätten i Linköping, som ansåg att beslutet inte var överklagbart.

Rättslig reglering

Enligt 9 § förvaltningslagen (2017:900) ska ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt.

Enligt 10 § förvaltningslagen har den som är part i ett ärende rätt att ta del av allt material som har tillförts ärendet. Rätten att ta del av uppgifter gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen framgår att sekretess inte hindrar att en enskild som är part i ett ärende hos myndighet och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen, tar del av en handling eller annat material i 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.

Enligt 1 kap. 7 § fängelselagen (2010:610) ska det, om det inte är uppenbart obehövt, för en intagen som avtjänar fängelse i lägst fyra år beslutas om de särskilda villkor som av säkerhetsskäl är nödvändiga när det gäller placering i anstalt, vistelse utanför anstalt enligt 10 kap. 1 och 2 §§ och särskilda utslussningsåtgärder enligt 11 kap. 1 §.

Enligt 1 kap. 8 § fängelselagen ska prövning av vilka särskilda villkor som ska gälla för verkställigheten enligt 7 § ske så snart verkställigheten påbörjas eller annars när det finns behov av det. Villkoren ska omprövas när det finns anledning till det. Av de allmänna råden till bestämmelsen framgår bl.a. att det kan finnas anledning att ompröva villkoren t.ex. om den intagnes situation förändras i positiv eller negativ riktning så att den tidigare riskbedömningen inte längre är aktuell, se Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse (FARK Fängelse). Det framgår även att omprövning av de särskilda villkoren kan initieras av Kriminalvården eller den intagne.

Enligt 1 kap. 26 § FARK Fängelse ska en verkställighetsplan tas fram i syfte att utforma verkställigheten på ett ändamålsenligt sätt och förbereda frigivningen.

Enligt 1 kap. 27 § FARK Fängelse ska verkställighetsplanen för varje intagen vara baserad på en riskbedömning och en behovsbedömning. En förnyad risk- och behovsbedömning ska göras när det finns anledning till det. Av de allmänna råden till bestämmelsen framgår att det kan finnas skäl att göra en förnyad risk- och behovsbedömning t.ex. om en intagen under pågående verkställighet döms på nytt eller om det framkommer ny information som motiverar en ny bedömning.

Enligt 5 § fängelseförordningen (2010:2010) ska det för varje intagen föras en journal som dokumenterar den intagnes verkställighet.

Enligt 14 kap. 1 § FARK Fängelse ska alla beslut som har fattats, viktiga händelser under verkställigheten och väsentliga uppgifter om vidtagna eller planerade åtgärder om den intagne dokumenteras i journalen. Dokumentationen ska ske så snart som möjligt.

Kriminalvårdens bedömning

Det kan inledningsvis konstateras att AA har informerats om avsikten att genomföra en ny risk- och behovsbedömning och att han den 25 augusti 2017 har fått ett skriftligt svar på sin begäran av den 23 augusti 2017. Svaret har inte

innehållit några felaktiga eller vilseledande uppgifter. Det har därmed inte funnits brister i hanteringen av denna begäran.

AA har den 10 november 2017 begärt ut ingångshandlingen för en förnyad riskbedömning. Hans begäran har inledningsvis behandlats som en begäran om utlämnande av allmän handling. Vid denna prövning bedömdes den aktuella handlingen vara ett e-post-meddelande av den 31 maj 2017. När e-postmeddelandet skrevs fanns inte något ärende om särskilda villkor utan ett sådant initierades först den 7 november 2017. E-postmeddelandet fördes inte in i ärendet om särskilda villkor, men ingick bland de åtgärder som vidtogs innan ärendet inleddes. Det kan därför argumenteras för att handlingen ändå kan sägas ha ingått i ärendet om särskilda villkor.

Efter det ovan angivna avgörandet av Kammarrätten i Jönköping har AA den 3 februari 2018 på anstalten Hall begärt att med stöd av sin rätt till partsinsyn få ta del av den tidigare begärda handlingen och ett beslut. Det har dessvärre inte kunnat utredas hur AA begäran av den 3 februari 2018 har hanterats från det att den skickades från anstalten Hall till dess att den i mitten av april 2018 kom in till sektionen för allmän klientjuridik. Det kan konstateras att en medarbetare på den sektionen då vidtog åtgärder för att se till att e-postmeddelandet lämnades ut, men det har inte gått att utreda varför så inte skedde. AA har den 7 maj 2018 slutligen fått ta del av e-postmeddelandet av den 31 maj 2017 och efter beslut den 30 maj 2018 fått ta del av ytterligare handlingar i form av e-postmeddelanden.

Sammanfattningsvis har AA fått ta del av handlingarna i fråga i enlighet med sina begäranden. Det är beklagligt att det har dröjt så länge innan detta har skett. Handläggningen av AA begäranden hade sannolikt underlättats, om uppgifter om den förnyade riskbedömningen och skälen för densamma hade dokumenterats i hans journal. Dessutom skulle handläggningstiden för begärandena troligtvis ha förkortats, om kommunikationen inom Kriminalvården hade varit bättre i det aktuella fallet.

AA kommenterade remissvaret och anförde bl.a. att Kriminalvårdens yttrande innehåller flera faktafel såsom hans anstaltsplacering och när risk- och behovsbedömningarna beträffande honom har reviderats.

JO hämtade härefter in och granskade vissa handlingar, bl.a. handlingar i ärendet om omprövning av särskilda villkor.

Mot bakgrund av vad som hade kommit fram i ärendet fann JO anledning att begära ett nytt yttrande av Kriminalvården. Kriminalvården skulle yttra sig över AA kommentar till remissvar och besvara följande frågor:

1. Av Kriminalvårdens handbok om särskilda villkor (s. 27) framgår bl.a. följande:

7.2 Utredning inför omprövning

I samband med omprövning har anstalten att genomföra den utredning som behövs. Vid utredningen ska en förnyad riskbedömning göras där hänsyn tas till vad som inträffat eller förändrats sedan det tidigare beslutet om särskilda villkor meddelades. De bestämmelser om riskbedömning som gäller vid prövning av särskilda villkor enligt 1 kap. 32 och 33 §§ FARK Fängelse [...] gäller även vid omprövning.

Om det finns behov av en mer fördjupad bedömning kan utlåtande av psykolog eller psykiater behöva inhämtas. I vissa fall framgår det av tidigare beslut om

särskilda villkor att ett sådant utlåtande ska hämtas in. Huvudkontoret avgör om det finns behov av ett sådant utlåtande i det enskilda ärendet, varför anstalten ska ta kontakt med huvudkontoret för samråd. Om ny riskbedömning bedöms nödvändig utförs den av psykolog vid Kumlas riksmottagning efter beställning från huvudkontoret.

Den riskbedömning som används som underlag i ett ärende om särskilda villkor är således normalt betydligt mer omfattande än den risk- och behovsbedömning som görs inom ramen för en intagens verkställighetsplanering.

- a. Hur ser handläggningen ut i ärenden om omprövning av särskilda villkor? Vem tar initiativ/fattar beslut i de olika delarna?
 - b. I vilka situationer kan det bli aktuellt med en sådan fördjupad bedömning av psykolog vid riksmottagningen som framgår av handboken? Kan en bedömning av det slaget utföras oberoende av om det pågår en omprövning av särskilda villkor?
 - c. Hur ser handläggningen ut i de fall en fördjupad bedömning med utlåtande av psykolog bedöms nödvändig? Hur går en sådan fördjupad bedömning till?
 - d. Hur förhåller sig en sådan fördjupad riskbedömning till en risk- och behovsbedömning som görs inom ramen för en intagens verkställighetsplanering (RBM-B)?
 - e. När anser Kriminalvården att ett ärende om särskilda villkor inleds (jfr förvaltningslagens regler om ärendehandläggning)?
 - f. Hur dokumenteras handläggningen av fördjupade riskbedömningar och omprövning av särskilda villkor (kontakten med huvudkontoret, ”beställningen” till riksmottagningen, psykologsamtalen m.m.)?
2. Av utredningen i AA:s ärende har bl.a. framkommit att AA genomförde ett samtal med riksmottagningens psykolog i augusti 2017 och att det vid den tiden inte var aktuellt att ompröva de särskilda villkoren. Samtalet låg till grund för ett utlåtande daterat i december 2017.
- a. Vad var syftet med psykologbedömningen i augusti 2017?
 - b. Vilken information fick AA om den nya riskbedömningen? Av de kollegieanteckningar som JO tagit del av finns inte några anteckningar om att den saken har diskuterats vid behandlingskollegium.
 - c. Finns ”beställningen” till riksmottagningen och utförandet av det aktuella psykologsamtalen dokumenterat i AA:s journal?
 - d. När och på vilket sätt redovisades resultatet av psykologbedömningen till anstalten?

3. Hur ser Kriminalvården på hanteringen av AA ärende i ljuset av det som kommit fram ovan?

I sitt yttrande anförde Kriminalvården, rättsenheten vid huvudkontoret, genom chefsjuristen bl.a. följande:

Det stämmer att AA under perioden den 12 oktober 2015–27 april 2017 var placerad på anstalten Visby och att det under 2017 gjordes en ny VSP-utredning, som fastställdes den 14 mars 2017.

Kriminalvårdsinspektören CC har inte försökt styra utgången av riskbedömningen. CC har argumenterat för varför han ansåg att en förnyad riskbedömning borde genomföras, vilket också framgår av de e-postmeddelanden som AA hänvisar till. Vid det behandlingskollegium då AA informerades om avsikten att genomföra en ny riskbedömning närvarade hans kontaktman, men inte klienthandläggaren. Enligt kriminalvårdsinspektören CC hade både klienthandläggaren och AA informerats om att en förnyad riskbedömning skulle göras. De hade dock inte informerats om att en psykolog skulle komma till anstalten och intervju AA En förutsättning för psykologsamtalen var att AA deltog frivilligt.

Vad sedan gäller de frågor som JO har ställt anger Kriminalvården följande.

1. a) Prövning av vilka särskilda villkor som ska gälla för verkställigheten ska enligt 1 kap. 8 § fängelselagen (2010:610) ske så snart verkställigheten påbörjas eller annars när det finns behov av det. Villkoren ska omprövas när det finns anledning till det. Ett beslut om särskilda villkor ska enligt 1 kap. 34 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse (FARK Fängelse) alltid omprövas om den intagne rymmer eller fritas, döms för våldsbrott eller annat allvarligt brott som begåtts under verkställigheten eller gör sig skyldig till annan allvarlig misskötsamhet. Av de allmänna råden till 1 kap. 8 § fängelselagen framgår att det även kan finnas anledning att ompröva villkoren om den intagne t.ex. avviker från permission, begår andra brott under pågående verkställighet eller döms för brott som begicks före verkställigheten. Andra anledningar kan vara att strafftidens längd förändras genom nåd, tidsbestämning eller ändrat domslut eller att den intagnes situation förändras i positiv eller negativ riktning så att den tidigare riskbedömningen inte längre är aktuell. Omprövning av de särskilda villkoren kan initieras av Kriminalvården eller den intagne.

Av Kriminalvårdens handbok om särskilda villkor, s. 26, framgår att Kriminalvården har en skyldighet att ompröva villkoren när det finns anledning till det och att det är anstalten som ska initiera frågan. Den intagne har även möjlighet att själv begära omprövning av villkoren.

Av bilaga 1 till arbetsordningen för Kriminalvården från den 1 april 2019 framgår att rättsenheten vid huvudkontoret fattar beslut om särskilda villkor enligt 1 kap. 7 § fängelselagen. Detsamma gäller för beslut om omprövning av särskilda villkor enligt 1 kap. 8 § fängelselagen. Handläggningen och beslutsfattandet hanteras av sektionen för internationella och andra särskilda klientärenden (SIK), som ingår i rättsenheten.

Handläggningen i ett ärende om omprövning av särskilda villkor sker genom att Kriminalvården eller den intagne initierar ett ärende om omprövning hos SIK, som därefter handlägger och fattar beslut i ärendet. I samband med omprövning har anstalten att genomföra den utredning som behövs för att SIK ska kunna avgöra ärendet. I vissa fall krävs en fördjupad bedömning, se nedan.

b) Vanligtvis sker en förnyad bedömning av psykolog eller psykiater i samband med en omprövning av särskilda villkor, men det kan även förekomma andra situationer där en förnyad utredning bedöms nödvändig. En förnyad bedömning kan därför ske oberoende av om det pågår en omprövning av de särskilda

villkoren. Det finns ingen formell reglering som anger hur och när en sådan förnyad bedömning ska ske.

En förnyad bedömning av psykolog eller psykiater kan behövas om det har gått lång tid från den initiala bedömningen och det inte finns någon förnyad prövning däremellan. Det kan också behövas när klienten är svårbedömd och det finns behov av ett mer omfattande beslutsunderlag inför omprövningen av villkoren. Ett behov av en förnyad bedömning kan uppstå t.ex. inför beslut om permission på egen hand, eftersom den nya bedömningen ska vara inriktad på just risker för fortsatt brottslighet vid sådan friförmån. Den förnyade bedömningen är oftast inriktad på en specifik frågeställning och inte lika generellt utformad som den initiala utredningen.

c) Om handläggaren på SIK bedömer att det finns behov av en fördjupad bedömning, kontaktas riksmottagningen vid anstalten Kumla. Riksmottagningen tar sedan kontakt med anstalten och bokar en tid för förnyad bedömning med klienten.

Utifrån de specificerade frågeställningar som SIK ställer, t.ex. risk för fortsatt brottslighet vid dagspermission på egen hand eller övernattningsgenomför psykologen en fördjupad utredning genom sedvanliga riskbedömningsinstrument och samtal med den intagne. Det kan ske genom att klienten flyttas till riksmottagningen eller att psykologen besöker klienten på den anstalt där hen är placerad.

d) En fördjupad riskbedömning är mer ingående än den risk- och behovsbedömning som görs inom ramen för verkställighetsplaneringen. RBM-B är ett instrument som är mer generellt utformat på gruppnivå och ger därför inte samma individuella träffsäkerhet. RBM-B har i första hand fokus på de behov som klienten har och kan inte i samma utsträckning bedöma risker i ett individuellt fall. De riskbedömningsinstrument som används vid en fördjupad bedömning används inte i RBM-B. Utfallet av en fördjupad riskbedömning har därför mer tyngd än den riskbedömning som görs enligt RBM-B.

e) Ett ärende om omprövning av särskilda villkor inleds genom att Kriminalvården eller den intagne själv väcker frågan om omprövning genom att ett skriftligt underlag kommer in till Kriminalvårdens huvudkontor. Även SIK kan inleda ett ärende om särskilda villkor. När ett ärende om särskilda villkor inleds registreras ett ärende som får ett diarienummer.

f) SIK skickar en beställning via e-post med ett antal specificerade frågeställningar utifrån den friförmån som är föremål för prövning. Klienten och anstalten där hen är placerad får en kopia av beställningen.

2. a) Syftet med psykologbedömningen i augusti 2017 var att genomföra en förnyad risk- och behovsbedömning som skulle användas som underlag inför omprövningen av särskilda villkor. Den nya bedömningen skulle särskilt utreda risker för fortsatt brottslighet i samband med en övernattningspermission som AA önskat genomföra med tillsammans med sin partner.

b) AA informerades muntligen i samband med ett behandlingskollegium i anstalten Västervik Norra den 19 maj 2017 om planen att genomföra en förnyad riskbedömning. Att denna diskussion fördes har inte dokumenterats särskilt i den upprättade journalanteckningen från den 19 maj 2017. Däremot angav kriminalvårdsinspektören CC den 25 augusti 2017 i svar på skrivelse från AA att det var han som initierade frågan om en ny riskbedömning.

c) I ärendet om särskilda villkor finns det inte någon anteckning om att beställningen är gjord. Någon anteckning om det finns inte heller i form av daganteckningar i kriminalvårdsregistret. Psykologutlåtandet finns i AA akt för ärendet om särskilda villkor.

d) I normalfallet skickas utredningen till SIK, klienten och anstalten. I detta fall har utfallet av psykologbedömningen inte återkopplats till anstalten Västervik

Norra, eftersom AA inte var placerad där när utredningen färdigställdes. AA hade på grund av misskötsamhet omplacerats till anstalten Hall innan utredningen var färdigställd. Återkopplingen av bedömningen skedde därför till anstalten Hall.

3. Kriminalvården anser att det var väl motiverat att göra en förnyad riskbedömning. Den nya bedömningen visade dessutom att det fanns höga risker av visst slag. Som Kriminalvården tidigare har angett hade emellertid hanteringen av AA ärende sannolikt underlättats, om uppgifter om den förnyade riskbedömningen och skälen för den hade dokumenterats i hans journal.

AA kommenterade Kriminalvårdens yttrande.

Rättslig reglering m.m.

Kriminalvården har redogjort för relevant rättslig reglering. Jag vill dock även peka på följande:

Av förarbetena till bestämmelsen om partsinsyn i 10 § förvaltningslagen framgår bl.a. följande (se prop. 2016/17:180 s. 78):

Partsinsynen ska ge parten möjlighet att skaffa sig en fullständig insyn i allt material som finns i ärendet. Parten ska under handläggningens alla stadier ha möjlighet att skaffa sig sådan kunskap om vad som tillförts ärendet i sak att han eller hon kan bemöta vad som talar mot honom eller henne. Partsinsynen kan också användas för att kontrollera att handläggningen sker på ett korrekt sätt – t.ex. att inget relevant material saknas i akten, att myndigheten iakttagit sin kommunikationsskyldighet och att utredningen bedrivits så snabbt och effektivt som möjligt. Om avgörandet i ärendet går parten emot, utgör möjligheten till fullständig insyn en förutsättning för att han eller hon ska kunna bedöma om det lönar sig att överklaga. Om det finns ett beaktansvärt behov av uppgifter i ett avslutat ärende, kan partsinsynen enligt rättspraxis tas i anspråk även på ett senare stadium (se t.ex. RÅ 1995 ref. 28 och RÅ 2001 ref. 27).

Innan en myndighet fattar ett beslut i ett ärende ska den, om det inte är uppenbart obehövt, underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet (25 § förvaltningslagen).

Vidare vill jag tydliggöra att den riskbedömning som används som underlag för ett ärende om särskilda villkor normalt är betydligt mer omfattande än den risk- och behovsbedömning (RBM-B) som görs inom ramen för en intagens verkställighetsplanering (se Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse [KVFS 2011:1] 1 kap. 27 § och 1 kap. 32–33 §§ med tillhörande allmänna råd samt Kriminalvårdens handbok om särskilda villkor för långtidsdömda och placering i riksmottagning [2012:2] s. 14 f.). Av handboken om särskilda villkor framgår bl.a. följande (s. 27), vilket jag delvis redogjort för i samband med redogörelsen för min förnyade remiss till Kriminalvården:

7.2 Utredning inför omprövning

I samband med omprövning har anstalten att genomföra den utredning som behövs. Vid utredningen ska en förnyad riskbedömning göras där hänsyn tas till vad som inträffat eller förändrats sedan det tidigare beslutet om särskilda villkor meddelades. De bestämmelser om riskbedömning som gäller vid prövning av

särskilda villkor enligt 1 kap. 32 och 33 §§ FARK Fängelse (...) gäller även vid omprövning.

Om det finns behov av en mer fördjupad bedömning kan utlåtande av psykolog eller psykiater behöva inhämtas. I vissa fall framgår det av tidigare beslut om särskilda villkor att ett sådant utlåtande ska hämtas in. Huvudkontoret avgör om det finns behov av ett sådant utlåtande i det enskilda ärendet, varför anstalten ska ta kontakt med huvudkontoret för samråd. Om ny riskbedömning bedöms nödvändig utförs den av psykolog vid Kumlas riksmottagning efter beställning från huvudkontoret.

7.3 Handläggning

Anstaltens utredning ska vara godkänd och undertecknad av kriminalvårdsinspektör innan ärendet om omprövning skickas till SCK. På samma sätt som när det gäller utredningen inför initialbeslut om särskilda villkor ska den intagne ges möjlighet att gå igenom utredningen, få del av anstaltens inställning och komma in med synpunkter. [---] Anstaltens utredning, klientens begäran och eventuella synpunkter på utredningen ska registreras i KVR, Särskilda villkor.

Bedömning

Allmänna utgångspunkter

Genom utredningen har bl.a. följande framkommit:

Anstalten Västervik Norra inledde i maj 2017 en förnyad riskbedömning avseende AA som skulle genomföras via riksmottagningen Kumla. Syftet var att bedömningen ”skulle kunna vara ett underlag i ärenden om permission och särskilda villkor”. Under perioden den 26–30 maj 2017 skickades ett antal mejl mellan huvudkontoret och riksmottagningen rörande hanteringen av denna nya bedömning. Utredningen inleddes efter ett mejl från CC till riksmottagningen den 31 maj 2017. Den 16 augusti 2017 genomgick AA en psykologbedömning i anstalten Västervik Norra. AA omplacerades därefter till anstalten Hall. Anstalten Hall initierade i november 2017 ett ärende om ändring av särskilda villkor avseende AA

Vidare framgår av utredningen att AA den 10 november 2017 begärde att få ut ”ingångshandlingen” för den förnyade riskbedömningen. Kriminalvården bedömde att handlingen utgjordes av mejlet från CC till riksmottagningen den 31 maj 2017 och avslog hans begäran den 15 november 2017 med motiveringen att mejlet inte ansågs vara en allmän handling. AA överklagade beslutet och uppgav i överklagandet att han hade rätt till partsinsyn. Kriminalvården överlämnade ärendet till kammarrätten, som avslog AA:s överklagande men i beslutet noterade att AA kunde ha rätt till partsinsyn. Den 3 februari 2018 begärde AA på nytt att få ta del av bl.a. det aktuella mejlet. Hans begäran diariefördes på huvudkontoret den 19 april 2018. Den 26 april 2017 fick han en kopia av Kriminalvårdens beslut från november 2017. Han lämnade in en ny begäran om omprövning den 1 maj 2018 och fick kort därefter en kopia av mejlet från CC till riksmottagningen. Den 30 maj 2018 beslutade Kriminal-

vården att lämna ut mejlväxlingen mellan huvudkontoret och riksmottagningen från perioden den 26–30 maj 2017.

JO ska bl.a. kontrollera om myndigheterna har följt de regler som gäller för hur ärenden ska handläggas. JO brukar däremot som regel inte uttala sig om en myndighets bedömningar och beslut i sakfrågor, t.ex. riskbedömningar eller beslut om särskilda villkor. JO kan inte heller ändra eller upphäva Kriminalvårdens beslut. Frågan om det fanns anledning att ompröva AA:s särskilda villkor är en sådan bedömningsfråga som JO normalt inte uttalar sig om. Jag anser inte att det finns anledning att frånga den principen i det här ärendet. Vad AA har anfört i dessa frågor ger därför inte anledning till något uttalande från min sida.

Information och dokumentation om en förnyad riskbedömning

AA har uppgett att han inte fick någon information inför det att en ny riskbedömning skulle göras avseende honom. Kriminalvården har tillbakavisat dessa uppgifter och anfört att AA muntligen fick information i samband med ett behandlingskollegium den 19 maj 2017, även om den uppgiften inte finns dokumenterad i anteckningarna från kollegiet. Kriminalvården har dock medgett att AA inte fick någon information om att en psykolog skulle komma till anstalten och intervju honom.

Av anteckningarna från behandlingskollegium den 19 maj 2017 framgår följande när det gäller riskbedömning:

Avslutningsvis informerades AA om att undertecknad kommer att höja riskbedömningen för SARA (*Manual for the Spousal Assault Risk Assessment Guide; JO:s anm.*) från MEDEL till hög, då det är det som framkommer av den samma.

Jag får konstatera att ord står mot ord i den här delen och att vidare utredning inte framstår som meningsfull. Även om kollegieanteckningarna ger visst stöd för AA:s uppgifter kan jag inte dra några säkra slutsatser om vad som sades under det aktuella kollegiet. Det är dock utrett att AA i vart fall inte fick någon information om det aktuella psykologbesöket.

En riskbedömning som genomförs av riksmottagningen kan ligga till grund för särskilda villkor och har en betydande påverkan på utformningen av en intagens verkställighet. Det är viktigt att en intagen inför en förnyad riskbedömning får tydlig information om att en sådan bedömning ska göras och om syftet med den. Vidare bör den intagne i god tid informeras om det sätt på vilket utredningen ska genomföras, för att kunna förbereda sig inför t.ex. ett samtal med psykolog. Det är naturligtvis mycket otillfredsställande om en intagen upplever sig överrumplad av ett psykologbesök. Utifrån vad som har kommit fram i utredningen tycks AA inte ha fått tillräcklig information om den förnyade riskbedömningen. Anstalten förtjänar kritik för detta.

Som Kriminalvården också har anfört finns det vidare brister i myndighetens dokumentation, bl.a. vad gäller den förnyade riskbedömningen och skälen för

denna. Det saknas även dokumentation i AA:s journal om det aktuella psykologbesöket. Uppgifter av detta slag är naturligtvis av sådan beskaffenhet att de ska dokumenteras i den intagnes journal. Jag är kritisk även till denna brist i anstaltens hantering.

Hanteringen av AA:s första hemställan

AA lämnade den 23 augusti 2017 in en hemställan där han efterfrågade ett beslut som någon fattat om att inleda en förnyad behovs- och riskbedömning. I anstaltens svar till AA den 25 augusti 2017 angavs att något sådant beslut inte fanns. AA fick dock information om vem som hade initierat riskbedömningen och anledningen till det. Utifrån hur AA hemställan är formulerad har jag inte några synpunkter på anstaltens hantering i den delen.

Handläggningen av AA:s begäran om handlingar och rätt till partsinsyn

När det gäller frågan om AA:s rätt till partsinsyn kan jag konstatera att mejlet från CC till riksmottagningen den 31 maj 2017 innehåller beställningen av den förnyade riskbedömning som senare användes vid omprövning av AA:s särskilda villkor. Innehållet i mejlet är av sådan art att det enligt min mening borde ha ansetts vara en del av ärendet om särskilda villkor. När AA begärde ut mejlet den 10 november 2017 borde Kriminalvården alltså ha prövat hans begäran utifrån reglerna om partsinsyn och redan vid den tidpunkten låtit AA få del av handlingen, som av allt att döma inte omfattades av sekretess.

Utredningen har vidare visat att AA den 28 november 2017 och den 3 februari 2018 på nytt har begärt ut handlingen och då uttryckligen hänvisat till sin rätt till partsinsyn. Kammarrätten har därtill i sitt avgörande om utlämnade av allmänna handlingar i januari 2018 särskilt noterat att AA kan ha rätt till partsinsyn. Trots detta har Kriminalvården först i maj 2018 tillgodosett hans begäran. Ett sådant dröjsmål är givetvis inte acceptabelt. Kriminalvården förtjänar kritik för sin långsamma och felaktiga handläggning av AA:s begäran.

Övriga synpunkter på den förnyade riskbedömningen och ärenden om särskilda villkor

När det gäller Kriminalvårdens hantering i övrigt har jag noterat att den förnyade riskbedömningen avseende AA beställdes av anstalten Västervik Norra i maj 2017, dvs. flera månader innan ett ärende om omprövning av särskilda villkor initierades av anstalten Hall i november 2017. Syftet med riskbedömningen var att den ”skulle kunna vara ett underlag i ärenden om permission och särskilda villkor”. Någon omprövning av AA:s särskilda villkor var dock inte aktuell när utredningen inleddes.

Av Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd samt myndighetens egen handbok framgår att en sådan riskbedömning som beställdes i fråga om AA i maj 2017 normalt görs inför en omprövning av särskilda villkor. Samma sak framgår av den mejlkonversation mellan huvudkontoret och riksmottagningen från maj 2017 som AA har gett in i ärendet. Vidare kan jag konstatera att det i

de handlingar som jag har tagit del av saknas dokumentation av de åtgärder som har vidtagits i tiden före november 2017, t.ex. det aktuella psykologbesöket.

Kriminalvården har i sitt förnyade yttrande anfört att en förnyad riskbedömning kan ske oberoende av om det pågår en omprövning av de särskilda villkoren samt att det inte finns någon formell reglering som anger hur och när en sådan förnyad bedömning ska ske.

Jag kan konstatera att handläggningen av AA:s ärende i flera avseenden varit felaktig och att min utredning därtill har försvårats av att det helt saknas dokumentation om flera steg i processen. Detta ger enligt min mening intryck av att Kriminalvården saknar rutiner för att hantera förnyade riskbedömningar som inte sker inom ramen för ett ärende om omprövning av särskilda villkor.

För att garantera den intagnes rättssäkerhet är det viktigt att åtgärder som vidtas av Kriminalvården genomförs på ett enhetligt och korrekt sätt. Det gäller i synnerhet åtgärder som kan få stor påverkan på den intagnes verkställighet, som en förnyad riskbedömning. Jag uppmanar därför Kriminalvården att se över myndighetens hantering av förnyade riskbedömningar, för att säkerställa att den är förenlig med förvaltningslagens bestämmelser om ärendehandläggning, bl.a. vad gäller dokumentation, kommunikering och partsinsyn.

Övrigt

Vad som i övrigt har kommit fram i ärendet ger inte anledning till några uttalanden från min sida.

Ärendet avslutas.