

Kritik mot Kriminalvården, anstalten Mariefred, för bristande hantering av hemställningar från en intagen

Beslutet i korthet: En anstalt har brustit i hanteringen av intagnas hemställningar och bl.a. lämnat svar till intagna på en post-it-lapp utan underskrift.

I beslutet betonar JO vikten av att det i varje enskilt fall görs en noggrann bedömning av om en hemställan kan hanteras med stöd av Kriminalvårdens serviceskyldighet eller om det rör sig om ett formellt ärende. Vidare påminner JO om att Kriminalvården bör vara generös med att tillåta samtal mellan en intagen och en advokat som biträder den intagne i en rättslig angelägenhet och att ett sådant samtal kan vara av brådskande natur.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 17 oktober 2022 förde AA fram klagomål mot Kriminalvården, anstalten Mariefred. Han anförde i huvudsak följande.

Antingen svarar anstalten inte alls på hemställningar eller så svarar de inte inom rimlig tid eller med en post-it-lapp utan underskrift. Dessutom har anstalten nekat honom att posta sina privata saker, och han har frågat flera gånger om vilka lagar eller föreskrifter som de hänvisar till. Han kan inte överklaga en post-it-lapp eller föra ärendet vidare.

AA bifogade exempel på hur anstaltens svar på hemställningar kan se ut.

Utredning

JO begärde att Kriminalvården skulle yttra sig över det som AA hade fört fram i sin anmälan. Av remissvaret skulle särskilt framgå i vilka situationer Kriminalvården besvarar hemställningar muntligt respektive skriftligt och på vilket sätt myndigheten anser att hemställningar som gäller innehav av personliga tillhörigheter ska besvaras.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården genom myndighetens rättschef i huvudsak följande (bilagorna har utelämnats här):

Uppgifter har hämtats in från region Mitt, som i sin tur har hämtat in uppgifter från anstalten Mariefred. Genom utredningen har följande kommit fram.

Till anstalten inkommer en stor mängd hemställningar från de intagna som kan spänna över en mängd olika frågor. Det kan exempelvis vara fråga om en ansökan där skriftliga beslut ska meddelas. Men det kan också vara allmänna frågor kring t.ex. myndighetens serviceskyldighet.

Är det fråga om ansökningar där skriftliga beslut ska fattas besvaras sådana genom ett skriftligt beslut som den intagne delges.

Är det allmänna frågor kan dessa besvaras muntligt eller skriftligt beroende på frågans art och vad som bedöms lämpligt i det enskilda fallet. Enklare frågor besvaras ofta muntligt, på samma sätt som om frågan hade ställts muntligt. Om anstalten svarar skriftligt sker det ofta på hemställningsblanketten, där även datum för svaret och namnet på den som svarat anges. Vid utredningen av detta ärende har det dock framkommit att personal i förrådet under en längre tid besvarat frågor på en post-it-lapp som sätts på hemställningsblanketten. De har nu informerats om att de förväntas svara på det sätt som beskrivs ovan.

Den 23 juni 2022 lämnade AA in en hemställan, ställd till förrådet, i vilken han ställde frågan om han hade några vykort och brev i förrådet. Anstalten missförstod innehållet i hemställan och svarade på en påklitråd post-it-lapp att de vykort AA har kvar i förrådet inte är lämpliga att inneha. Sex dagar senare lämnade AA in en ny hemställan i vilken han önskade att vykortet som inte ansågs lämpliga ska stå med på förrådsstatusen. Samtidigt förtydligade han att han inte bett om att få inneha vykortet i sitt bostadsrum. Slutligen önskade AA svar på varför vykortet inte ansågs lämpliga. Det har inte gått att utreda frågan om AA fått svar på denna hemställan.

Den 25 juli 2022 ansökte AA om att få ringa till sin mor varannan vecka. Den 2 augusti 2022 avslog anstalten ansökan och tre dagar senare underrättades AA om beslutet.

När det gäller hemställan den 16 augusti 2022 har AA ifrågasatt varför anstalten har blandat ihop två helt olika ärenden och varför han endast har fått svar på ett ärende. Ärendet om kontakt med hans mor är angelägen eftersom hans mor är en viktig del av hans återanpassning till samhället. Det har inte gått att utreda hur anstalten har hanterat hemställan. Dock är det klarlagt att AA har haft flera samtal med kriminalvårdsinspektören om telefonsamtalen till modern.

AA har muntligen fått ett nekande svar på hemställan den 22 augusti 2022 om att få ringa till en viss namngiven advokat. Eftersom kriminalvårdsinspektören bedömde att AA hade skäl för att få ringa till advokaten beviljades han den 29 augusti 2022 tillstånd att få ringa. AA tackade nej till att ringa telefonsamtalet och detta dokumenterades i en daganteckning. Två dagar senare ringde AA till advokaten och även detta dokumenterades i en daganteckning. Anstalten har påmint personalen om vikten av att ansökningar om elektronisk kommunikation kommer behörig beslutsfattare tillhanda.

AA har fått information om att hans telefoner har laddats inför permission.

Den 9 september 2022 lämnade AA in en hemställan om att få tala med kriminalvårdsinspektören. I hemställan skrev AA att han önskade tala om hans "samtalssituation" och om rapport som upprättats. Kriminalvårdsinspektören har haft flera samtal med AA om hans telefonsamtal till modern. När det gäller samtal om den rapport som upprättats har AA fått svar från kriminalvårdsinspektören att hen inte kan tala med honom om andra intagnas ärenden.

Den 6 oktober 2022 inkom en hemställan från AA om att få posta alla telefonkort. Eftersom anstalten inledningsvis bedömde att hemställan avsåg myndighetens serviceskyldighet svarade anstalten att de inte är behjälpliga med ärendet. Efter det att AA hade lämnat in ytterligare hemställan i samma fråga gjorde anstalten en annan bedömning och fattade den 3 november 2022 ett beslut. Med anledning av det inträffade har anstalten Mariefred sett över sina rutiner för vilken funktion inom anstalten som besvarar en hemställan.

Rättslig reglering

Förvaltningslagen (2017:900), FL

Enligt 6 § FL, ska en myndighet se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål.

Enligt 19 § samma lag kan en enskild inleda ett ärende hos en myndighet genom en ansökan, anmälan eller annan framställning.

Av 31 § FL framgår att för varje skriftligt beslut ska det finnas en handling som visar

1. dagen för beslutet,
2. vad beslutet innehåller,
3. vem eller vilka som har fattat beslutet,
4. vem eller vilka som har varit föredragande, och
5. vem eller vilka som har medverkat vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet.

I 32 § FL anges följande. Ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

En motivering får helt eller delvis utelämnas, om

1. beslutet gäller anställning av någon,
2. ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart,
3. det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något annat jämförbart förhållande, eller
4. beslutet gäller meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen.

Om motiveringen har utelämnats enligt andra stycket 1, 2 eller 3 ska myndigheten om möjligt ge en motivering i efterhand, om någon enskild begär det och det behövs för att han eller hon ska kunna ta till vara sin rätt.

Enligt 33 § ska en myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet om det inte är uppenbart obehövligt.

Om parten får överklaga beslutet ska han eller hon även underrättas om hur det går till. Myndigheten ska samtidigt upplysa parten om avvikande meningar som har antecknats enligt 30 § eller enligt särskilda bestämmelser i någon annan författning. En underrättelse om hur man överklagar ska innehålla information om vilka krav som ställs på överklagandets form och innehåll och vad som gäller i fråga om ingivande och överklagandetid.

Myndigheten bestämmer hur underrättelsen ska ske. En underrättelse ska dock alltid vara skriftlig om en part begär det. Underrättelse får ske genom delgivning.

I förarbetena till bestämmelsen i 33 § FL (prop. 2016/17:180 s. 324) anges bl.a. följande. Underrättelsen kan vara skriftlig eller muntlig. En part har dock alltid rätt att få en skriftlig underrättelse om han eller hon begär det. Även om myndigheten alltså i andra fall har en valfrihet i fråga om formen torde det typiskt sett vara lämpligt att myndigheten även då lämnar en skriftlig underrättelse. En muntlig underrättelse bör lämnas endast i undantagsfall, främst då handläggningen i sin helhet har skett muntligt och beslutet är enkelt att motivera och förstå.

Övriga författningar

Av 5 § första stycket fängelseförordningen (2010:2010) framgår att det för varje intagen ska föras en journal som dokumenterar den intagnes verkställighet. I andra stycket står att det av journalen ska framgå vem som har dokumenterat en viss uppgift och när det gjordes.

Enligt 9 § förordningen (2018:1746) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område får en sådan journal som avses i 5 § fängelseförordningen innehålla uppgifter om alla beslut som har fattats, viktiga händelser under verkställigheten och väsentliga uppgifter om vidtagna eller planerade åtgärder som gäller den intagne. Journalen får även innehålla uppgifter om andra omständigheter som är av betydelse för verkställigheten.

Kriminalvårdens interna styrande dokument

I avsnitt 5.7 i Kriminalvårdens handbok om personliga tillhörigheter – fängelse (2013:1) anges följande. En anstalt kan inte genom generella förbud, i lokala rutiner eller liknande, ange vad som är otillåtet att inneha utöver vad som framgår av författningstexten. En anstalt kan dock, som en ren informationsåtgärd, ange vad en intagen normalt kan få inneha eller inte i form av ett standardiserat förhandsbesked, se bilaga 1 och 2. Anstalten måste försäkra sig om att den intagne förstår skillnaden mellan sådana förhandsbesked och ett omprövningsbart beslut.

Anstalten måste även upplysa den intagne om vad denne har att iaktta för att få ett formellt beslut i saken.

I avsnitt 6.1 samma handbok står följande. För att effektivisera processen kan en intagen inledningsvis få ett standardiserat förhandsbesked i enlighet med vad som framkommer av avsnitt 5.7 och bilaga 1 och 2. Om den intagne begär ett formellt beslut ska ett sådant alltid meddelas.

I avsnitt 7.1 i Kriminalvårdens förvaltningshandbok (2018:12) anges bl.a. följande. Handläggningen ska vara skriftlig. Kriminalvården får dock besluta att handläggningen helt eller delvis ska vara muntlig, om det inte är olämpligt. Ärenden av mer okomplicerat slag kan i många fall med fördel helt eller delvis hanteras muntligt utan att effektiviteten eller rättssäkerhetens krav eftersätts.

Vidare anges i avsnitt 9.1 i förvaltningshandboken följande. Muntlig handläggning kan ske genom ett informellt möte eller samtal mellan handläggaren och klienten, men också genom t.ex. telefonkontakter. Normalt är det den som handlägger ett ärende som också har hand om eventuella personliga kontakter med parten. Enskilda har dock ingen rätt att kräva muntlig kontakt med en viss handläggare eller beslutsfattare, utan det är Kriminalvården som utser en lämplig person. Muntlig handläggning kan många gånger vara ett bra sätt att genom direkta frågor utreda viktiga omständigheter. Ibland kan muntlig handläggning också påskynda handläggningen av ett ärende. Det kan därför finnas anledning för en handläggare att på eget initiativ ta en telefonkontakt med en part eller en annan myndighet för att hämta in nödvändig information. Kravet på att en part ska ha fått lämna uppgifter muntligt kan uppfyllas genom samtal under ett möte som dokumenteras genom en anteckning i klientens journal.

I avsnitt 12.1 i förvaltningshandboken anges att beslut inte alltid måste vara skriftliga enligt förvaltningslagen. Däremot ska det för varje skriftligt beslut finnas en handling som visar bl.a. dagen för beslutet, vad beslutet innehåller och vem eller vilka som har fattat det (31 §). Vidare ska Kriminalvårdens beslut avseende en klient föras in i dennes journal. Detta medför att merparten av Kriminalvårdens beslut finns i skriftlig form.

Kriminalvårdens bedömning

Inledande synpunkter

Inledningsvis konstaterar Kriminalvården att det framgår av utredningen i ärendet att anstalten Mariefred har brustit i handläggningen av flera av de hemställningar som AA har lämnat in. Bristerna har bestått i att anstalten har underlåtit att meddela skriftliga beslut när så borde ha skett och att flera av de frågor som AA har ställt över huvud taget inte har besvarats.

Kriminalvården beklagar det inträffade och noterar att anstalten har informerat personalen om vikten av att vara noggrann i samband med hanteringen av hemställningar från intagna och om vikten av att inte besvara hemställningar t.ex. genom text på en påklitrad post-it-lapp.

I vilka situationer besvaras hemställningar muntligt respektive skriftligt?

Som framgår ovan görs ett stort antal hemställningar från de intagna till såväl anstalten Mariefred, som till samtliga anstalter inom myndigheten. Innehållet i de hemställningar som görs kan variera och avse en mängd olika frågor. När en intagen gör en hemställan om att få inneha en personlig tillhörighet inleder den intagne ett ärende hos myndigheten. Detta innebär att förvaltningslagens regler om handläggningen av ärenden, t.ex. om utredningsskyldighet (23 § FL), kommunikation (25 § FL), dokumentation av beslut (31 § FL), motivering av beslut (32 §) och underrättelse av beslut (33 §) gäller.

Kriminalvårdens uppfattning om bl.a. förutsättningarna för muntlighet i handläggningen kommer till uttryck i myndighetens förvaltningshandbok. Som framgår ovan anges i denna att utgångspunkten är att handläggningen ska vara skriftlig. Det finns dock utrymme att besluta att handläggningen helt eller delvis ska vara muntlig om det inte är olämpligt. Som exempel på ärenden som kan handläggas muntligt anges ärenden av okomplicerat slag. I sammanhanget bör även beaktas myndighetens serviceskyldighet enligt 6 § FL.

I vissa situationer kan det av effektivitetsskäl finnas anledning att handlägga ärenden muntligt. Så kan vara fallet t.ex. om en hemställan görs muntligt och den skyndsamt även kan besvaras muntligt. I de fall ett beslut är enkelt att motivera och förstå, behöver inte heller underrättelse om det fullständiga beslutet lämnas skriftligt, om inte den enskilde begär det (se prop. 2016/17:180 s. 324). Även i de fall ett beslut meddelas muntligt ska dock beslutet dokumenteras i kriminalvårdsregistret.

Det är inte möjligt att lämna ett generellt och uttömmande svar på i vilka situationer hemställningar besvaras muntligt respektive skriftligt. Lämplighetsöverväganden krävs med utgångspunkt i omständigheterna i varje enskilt fall.

På vilket sätt anser Kriminalvården att hemställningar som gäller innehav av personliga tillhörigheter ska besvaras?

I fråga om hur hemställningar som gäller innehav av personliga tillhörigheter ska besvaras behöver särskilt beaktas att det sammantaget handlar om ett stort antal hemställningar som görs och inte sällan rör frågor som är av stor vikt för de intagna. Det är därför av stor vikt att handläggningen är effektiv och medger att svar kan lämnas skyndsamt. Samtidigt är det av yttersta vikt att de intagnas rättssäkerhet garanteras, bl.a. genom möjlighet till domstolsprövning.

För att möjliggöra en effektiv handläggning förekommer i förhållandevis stor utsträckning att hemställningar som gäller innehav av personliga tillhörigheter inledningsvis besvaras genom att den intagne ges en upplysning om den praxis som finns kring innehav. Som JO tidigare har understrukit måste det i dessa fall framgå att upplysningen inte innefattar en bedömning av den aktuella ansökan och att det görs tydligt för den intagne att denne har möjlighet att lämna in en ansökan i det ursprungliga skicket, för att därigenom i förlängningen få till stånd en domstolsprövning av frågan (se JO:s beslut den 2 april 2013 i dnr 5856-2011 och 6026-2011).

Det är Kriminalvårdens bedömning att de aktuella avsnitten i myndighetens handbok om innehav av personliga tillhörigheter – anstalt respektive förvaltningshandboken är utformade i enlighet med det som JO tidigare har uttalat i frågan och att en upplysning om gällande praxis inte är att likställa med ett beslut i ett ärende om innehav av personliga tillhörigheter.

Vad särskilt gäller muntlighet och skriftlighet i handläggningen bör, i fråga om hemställningar som gäller innehav av personliga tillhörigheter, samma överväganden göras som i fråga om hemställningar i allmänhet. Ärendena ska alltså handläggas enligt förvaltningslagens bestämmelser och ska som utgångspunkt vara skriftlig. I ärenden där en ansökan beviljas eller där beslutet är enkelt att motivera och förstå bör dock handläggningen kunna vara muntlig i förhållandevis stor omfattning.

Bedömning

Kriminalvården har i sitt remissvar återgett relevant rättslig reglering.

När en intagen lämnar in en hemställan till Kriminalvården ställs olika krav på hur den ska handläggas beroende på om den intagne därigenom inleder ett ärende hos myndigheten eller om framställningen kan hanteras med stöd av myndighetens serviceskyldighet. Kriminalvårdens yttrande beskriver detta väl. Som framgår där kan ett ärende i enlighet med 19 § förvaltningslagen (2017:900) inledas genom t.ex. en ansökan. Begreppet ansökan syftar på de fall då en enskild begär att myndigheten ska fatta någon form av beslut som får faktiska verkningar eller en begäran om en viss typ av prestation från myndighetens sida (se prop. 2016/17:180 s. 305). En ansökan behöver inte vara skriftlig.

En hemställan som hanteras utifrån Kriminalvårdens serviceskyldighet kan besvaras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till omständigheterna. I de fall en intagen genom sin begäran inleder ett ärende ställer dock förvaltningslagen ett flertal krav på myndighetens hantering. Ett beslut i ett ärende ska som huvudregel innehålla en klagörande motivering och uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats samt vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

När ett beslut har fattats ska Kriminalvården även så snart som möjligt underrätta den intagne om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövt. Undantagsregeln ska tolkas snävt; i princip ska det då helt saknas behov av underrättelse. Om den intagne får överklaga beslutet ska han eller hon bl.a. också underrättas om hur det går till. Myndigheten bestämmer själv hur en underrättelse om ett beslut ska ske. En intagen har emellertid alltid rätt att få en skriftlig sådan om han eller hon begär det. En muntlig underrättelse bör lämnas endast i undantagsfall, främst då handläggningen i sin helhet har skett muntligt och beslutet är enkelt att motivera och förstå (se samma prop. s. 324).

Av utredningen framgår att anstalten Mariefred har behandlat flera av AA:s framställningar felaktigt och att det förekommit viss bristande hantering av hemställningar även i övrigt.

En av AA:s framställningar var en hemställan om att få telefonkort skickade från förrådet. Personalen bedömde att begäran kunde hanteras med stöd av myndighetens serviceskyldighet och svarade genom en anteckning på hemställan att anstalten inte var behjälplig med ärendet. AA begärde sedan att få ett skriftligt avslagsbeslut och information om vilka lagar och föreskrifter som beslutet grundades på. Det borde i vart fall då ha stått klart att AA menat att inleda ett ärende genom sin första hemställan. Om anstalten ansett att frågan skulle hanteras som ett formellt ärende skulle hans begäran därefter förstås ha handlagts i enlighet med reglerna om ärendehantering i förvaltningslagen. Men om det var anstaltens fortsatta uppfattning att det inte var fråga om ett ärende borde AA ha fått det beskedet. Svaret från personalen i förrådet, ett svar som dessutom tecknades på en post-it-lapp, att AA skulle be personal ta fram lagtexten åt honom är inte acceptabelt. Hanteringen ger mig skäl att betona vikten av att i varje enskilt fall göra en noggrann bedömning av hur en hemställan ska behandlas.

Det har kommit fram att personal vid anstaltens förråd besvarade även en annan av AA:s hemställningar genom en post-it-lapp. AA hade då ställt frågor om sina vykort och brev i förrådet. Anstalten svarade att de aktuella tillhörigheterna inte var lämpliga att inneha. Svaret måste förstås som att anstalten uppfattade hemställan som en ansökan om innehav av personliga tillhörigheter, vilket i så fall skulle innebära att ett ärende hade inletts hos myndigheten. AA klargjorde senare att det inte förhöll sig på det sättet, men mot bakgrund av hur anstalten hade tolkat hemställan var även denna hantering bristfällig.

Jag kan i sammanhanget nämna att den ordning som beskrivs i remissyttrandet, att vissa hemställningar om innehav av personliga tillhörigheter inledningsvis besvaras genom att en intagen får information om innehavspraxis, enligt min mening kan vara godtagbar. Det förutsätter emellertid att det framgår att detta inte innefattar en bedömning i det enskilda fallet och att det görs klart för den intagne att han eller hon kan lämna in sin hemställan i det ursprungliga skicket, för att därigenom få till stånd ett ställningstagande och en eventuell domstolsprövning av saken. Jag har alltså förståelse för att hanteringen av hemställningar måste kunna vara smidig och effektiv, men förfarandet får inte innebära att en handläggning drar ut på tiden och det ska inte tillämpas om det redan från början är tydligt att en intagen gör en ansökan eller vill ha en formell prövning.

Vid ett tillfälle ansökte AA om att få ringa till sin advokat i ett pågående ärende, vilket avdelningspersonalen inledningsvis nekade. AA hemställde därefter om att få ett skriftligt avslagsbeslut. Den begäran verkar inte ha besvarats, men sju dagar senare beviljade en kriminalvårdsinspektör hans ansökan. JO har vid flera tillfällen uttalat att Kriminalvården bör vara generös i sina bedömningar när det gäller att tillåta samtal mellan en intagen och en advokat som biträder den intagne i en rättslig angelägenhet (se t.ex. JO:s beslut den 18 december 2013, dnr 5271-2013). Ett samtal till en advokat kan vara av brådskande natur

och det är därför ur rättssäkerhetssynpunkt av stor vikt att en sådan ansökan snarast vidarebefordras till en behörig befattningshavare, om det inte står klart att den intagne inom kort kommer att få ringa telefonsamtalet. Det kan nämnas att jag för närvarande granskar intagnas kontakter med advokater i rättsliga angelägenheter i ett annat ärende, dnr 3036-2022.

Det är bra att anstalten nu har påmint personalen om vikten av att ansökningar om elektronisk kommunikation kommer behörig befattningshavare till handa och att personalen som arbetar i förrådet har informerats om hur en hemställan ska besvaras. Enligt remissvaret har anstalten även sett över sina rutiner för vilken funktion som besvarar en hemställan. Detta är givetvis positivt under förutsättning att det leder till en rättsenlig hantering. Jag utgår ifrån att anstalten gör en bedömning av om det dessutom finns behov av utbildningsinsatser för personalen.

Det som har kommit fram i ärendet i övrigt motiverar inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det sagda.

Katarina Pålsson

Ärendet har föredragits av rättssakkunniga Maria Jacobsson. Byråchefen Catrine Björkman har deltagit i beredningen.