

Hanteringen av rekommenderade försändelser till intagna m.m.

Anmälningar

AA klagade, i en anmälan som kom in till JO den 3 april 2008, på anstalten Norrtäljes rutiner för posthantering och anförde bl.a. följande. Den 17 respektive den 26 mars 2008 fick han meddelanden från postgranskningsgruppen om att brev till honom placerats bland hans tillhörigheter i civilförrådet. Brevens avsändare var Hudiksvalls tingsrätt respektive Migrationsverket. På personals uppmaning lämnade han in en hemställan om att få ta del av försändelserna. För att han skulle "få upp" försändelserna uppgav en vårdare att han var tvungen att skriftligen godkänna att anstalten skulle granska dessa.

AA inkom med kompletterande klagomål den 28 juli 2008. Han anförde därvid att rekommenderade försändelser till en intagen alltid läggs bland den intagnes tillhörigheter i civilförrådet. För att en intagen ska få ta del av försändelsen måste han lämna in en hemställan om det. Han måste sedan boka ett besöksrum i vilket han, under överinseende av personal, får ta del av försändelsens innehåll. Anstaltens hantering medför en tidsutdräkt som kan leda till att en intagen lider rättsförlust.

AA anförde i en kompletterande anmälan, som inkom den 4 september 2009, bl.a. följande. Den 17 juli 2008 fick han ett meddelande från postgranskningsgruppen om att handlingar från polismyndigheten hade inkommit per post. Han skrev en hemställan i vilken han begärde att "få upp" handlingarna. Anstalten beslutade den 28 juli 2008 att avslå hans begäran med tillägget att han kunde beredas möjlighet att ta del av handlingarna genom tidsbokning på mottagningsavdelningen. Han lämnade in ytterligare en hemställan och fick den 11 augusti 2008 ta del av handlingarna. På grund av materialets omfattning hann han inte gå igenom alla handlingar vid ett tillfälle och han tvingades därför boka flera tillfällen. Den 11 augusti 2008 fick han ett meddelande om att två brev med handlingar från Migrationsverket hade placerats i civilförrådet. Han lämnade in en hemställan om att "få upp" breven. Den 28 augusti 2008 fick han beskedet att han kunde boka tid på mottagningen för att få ta del av försändelserna.

AA bifogade vissa handlingar till sina anmälningar.

Utredning

AA anmälningar remitterades till Kriminalvården för yttrande. Myndigheten anmodades att särskilt yttra sig över frågan huruvida de intagna – då myndighetspost ställd till dem kommer till anstalten – omedelbart kallas till civilförrådet för att få möjlighet att ta del av handlingarna eller om de måste boka en tid för att få ta del av dem. I sina svar anförde myndigheten (huvudkontoret), genom ställföreträdande generaldirektören BB, bl.a. följande.

Yttrande den 2 juni 2008

Sakförhållanden

Yttrande beträffande sakförhållandena har inhämtats från Region Stockholm, varvid bl.a. följande framkommit.

När brev/försändelser ankommer till anstalten Norrtälje lämnas de för genomgång/granskning av två tjänstemän. Därefter vidarebefordras de genomavdelningspersonalens försorg till den intagne. Brev/försändelser från myndighet överlämnas utan granskning. Överlämnandet av myndighetspost kanske i t.ex. ett besöksrum där den intagne ges möjlighet att ta del av innehållet utan att visa detta för personal. När den intagne tagit del av försändelsen ges han möjlighet att lägga den i ett av anstalten tillhandahållet kuvert som han själv förseglar. Kuvertet läggs sedan till den intagnes tillhörigheter i förrådet. Den intagne informeras alltid, innan överlämnandet av handlingen, om att han inte är skyldig att visa innehållet för personal. Om den intagne önskar innehaförsändelsen i bostadsavdelningen måste han dock medge sedvanlig kontroll av att inget som är ägnat att hota säkerheten tas till avdelningen (t.ex. domar). Genom dessa rutiner säkerställs att den intagne kan ta del av försändelser från svensk myndighet m.fl. utan granskning och att den intagne är medveten om detta. Rutinen säkerställer även att inget säkerhetshotande kan tas upp till bostadsavdelningen.

När rekommenderade försändelser anländer till en intagen skrivs mottagningsbeviset på och överlämnas försändelsen normalt i förrådet av praktiska skäl. Såvitt personal vid anstalten Norrtälje kan dra sig till minnes var det så i det aktuella fallet. Om AA ombetts att skriva en anhållan för att få ta del av inkommande myndighetspost så beror det på att någon personal har misstolkat anstaltens rutiner.

Författningsbestämmelser

I 24 § KvaL, i dess lydelse före den 1 april 2008, framgår bl.a. följande. I den utsträckning det kan ske utan olägenhet får en intagen inneha personliga tillhörigheter samt skaffa sig eller ta emot böcker, tidskrifter, tidningar och annat som kan bereda honom eller henne sysselsättning under fritiden.

Av 25 § KvaL, i dess lydelse före den 1 april 2008, framgår följande. Brev mellan intagen och svensk myndighet, internationellt organ som har av Sverige erkänd behörighet att ta emot klagomål från enskilda eller advokat skall vidarebefordras utan granskning. Anges brev vara avsänt från svensk myndighet, sådant internationellt organ eller advokat och kan skäligen misstänkas att uppgiften är oriktig, får dock brevet granskas, om förhållandet icke kan klarläggas på annat sätt.

Av 6 kap. 2 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt KVFS 2006:26 (anstaltsföreskrifterna), som gällde vid den tidpunkt som anmälan avser [numera regleras dess frågor i KVFS 2009:4, JO:s anm.], framgår följande. En intagen får i sitt bostadsrum eller i gemensamma utrymmen inte förvara sådant som kan äventyra säkerheten i anstalten, försvåra visitation eller vålla sanitär olägenhet. Den intagne ansvarar själv för tillhörigheter som han får inneha i bostadsrummet. Av allmänna råd till bestämmelsen framgår bl.a. följande. Anstalten får inte genom generella förbud, i t.ex. anstaltens ordningsregler, ange vad en

intagen inte får inneha i sitt bostadsrum. En individuell prövning av innehav måste göras i varje enskilt fall. Anstalten kan dock i sina ordningsregler ange vad en intagen normalt kan få inneha. Då anstalten skall pröva en begäran om innehav skall den intagnes intressen vägas mot den olägenhet för anstalten som ett medgivande till innehav kan medföra. Anstalten måste bl.a. ta hänsyn till att visitation av den intagnes bostadsrum kan försvåras och att vissa föremål är av sådant slag att de kan utnyttjas på ett sätt som kan äventyra säkerheten i anstalten. Även omskriftliga publikationer inte utgör någon nämnvärd fara utifrån visitationssynpunkt, finns det utifrån säkerhetsskäl starka skäl att begränsa möjligheten tillokontrollerat innehav av t.ex. domstolshandlingar eller förhørsprotokoll eftersom dessa kan spridas och medföra att andra intagna utsätts för hot eller trakasserier.

Kriminalvårdens bedömning

Som redogjorts för ovan är huvudregeln att s.k. myndighetspost enligt 25 § KvaL skall vidarebefordras till den intagne utan granskning. Granskning får, enligt den lagstiftning som gällde vid den tidpunkt som anmälan rör, endast ske om det skäligen kan misstänkas att uppgiften om avsändare är oriktig och om förhållandet icke kan klarläggas på annat sätt.

Utredningen i detta ärende har visat att anstalten Norrtälje har en rutin som innebär att s.k. myndighetspost befordras till den intagne utan att posten granskas i något avseende innan eller i samband med att den överlämnas till den intagne i utrymme som anstalten bestämmer. Om den intagne sedan han beretts möjlighet att öppna posten och ta del av innehållet önskar inneha posten i sitt bostadsrum kan dock innehållet granskas för att möjliggöra en prövning av innehavsfrågan utifrån bestämmelsen i 24 § KvaL. Vad som framkommit om anstaltens rutiner ger inte stöd för annat än att rutinerna står i överensstämmelse med gällande lagstiftning.

När det gäller hanteringen av breven från Hudiksvalls tingsrätt och Migrationsverket har anstalten Norrtälje anförts att, för det fall AA uppmanats att lämna in en anhållan för att få ta del av dessa försändelser, så beror det på att någon personal har misstolkat anstaltens rutiner. Det är givetvis beklagligt om ett sådant missförstånd skett. Kriminalvården utgår från att anstalten Norrtälje förvissat sig om att all personal är väl förtrogen med de rutiner som gäller för brevgranskning och postbefordran.

Yttrande den 20 november 2008

Sakförhållanden

Till följd av AA:s skrivelse den 21 juli 2008 [*aktbilaga 11, JO:s anmärkning*] har följande uppgifter lämnats av Region Stockholm.

Den intagne får omedelbart, normalt samma dygn, tillgång till försändelser då de ankommer till anstalten. Om en försändelse kommer sent kan befordran till den intagne dröja till påföljande vardag. Anstaltens rutin med dubbel kvittering medför inte någon fördröjning av postbefordran. Försändelser av brådskande natur hanteras i särskild ordning i syfte att undvika rättförluster.

Följande rutiner tillämpas. Anstaltens postbud hämtar samtlig post från postkontoret ca kl. 07.40. Postbudets grovsortering av posten är klar ca kl.08.15–08.30. Brev till intagna som inte är rekommenderade lämnas till särskild personal för brevgranskning. Postbudet bokför rekommenderade försändelser i en särskild liggare. Han lägger därefter avin i berörd avdelnings värdefack. Där hämtas avin av avdelningspersonal och lämnas till den intagne för kvittens. Därefter återsänds avin med internposten till postbudet som hämtar ut försändelsen på postkontoret. Postbudet kvitterar i en liggare att han har hämtat ut försändelsen. Försändelsen lämnas därefter över till förrådet där den inkomstregistreras och förvaras tills vidare. Förrådspersonalen lägger en kopia av inskrivningskvittot i berörd avdelnings

postfack för överlämnande till den intagne. Den intagne får då hemställa om att få ta del av försändelsen varefter avdelningspersonalen aviserar mottagningsavdelningen om att det finns en försändelse till den intagne. Därefter får den intagne, så snart det låter sig göras, på lämplig plats ta del av försändelsens innehåll. Den intagne kvitterar då att han har fått ta del av bestämmelsen [*bör rätteligen vara försändelsen, JO:s anmärkning*].

Till följd av AA:s skrivelse den 28 augusti 2008 [*aktbilaga 17, JO:s anmärkning*] har följande uppgifter lämnats av region Stockholm.

Av skrivelsen framgår att AA, både när det gällde handlingarna från Polismyndigheten och Migrationsverket, begärde att ”få upp” dem. Den första begäran behandlades som ett önskemål om att få inneha försändelsens innehåll i bostadsrummet medan den andra begäran behandlades som ett önskemål om att enbart få läsa igenom handlingarna, och alltså inte som ett innehavsärende.

Det har aldrig ålegat den intagne att boka rum för att få tillgång till en inkommen försändelse. Detta sköts av anstaltens personal. För att en intagen ska få tillgång till handlingar som, på annat sätt än som inkommen försändelse, finns bland den intagnes tillhörigheter i förrådet, måste den intagne dock ansöka om detta och boka rum.

Anstalten Norrtälje har den 22 september 2008 ändrat rutinerna så att myndighetsbrev med mottagningsbevis numera, utan att den intagne behöver anhålla därom, befordras till den intagne samma dygn som den intagne harkvitterat mottagningsavin.

Författningsbestämmelser m.m.

Relevanta författningsbestämmelser i KvaL och anstaltsföreskrifterna har redovisats i Kriminalvårdens yttrande den 2 juni 2008.

Av 7 § förvaltningslagen (1986:223) framgår, såvitt nu är aktuellt, att varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Av samma bestämmelse framgår också att myndigheten ska underlätta för den enskilde att ha med den att göra.

Kriminalvårdens bedömning

Av 25 § KvaL följer att brev mellan intagen och myndighet ska vidarebefordras utan granskning. Den kompletterande utredningen visar att det vid anstalten Norrtälje i praktiken har ankommit på den intagne att vara aktiv för att få ta del av den rekommenderade försändelse vars av han tidigare har kvitterat. Anstalten har alltså inte haft en rutin som inneburit att den intagne med automatik fått del av en rekommenderad försändelse. Enligt Kriminalvårdens mening innebär detta att myndigheten inte fullgjort sin skyldighet att befordra brevet till den intagne. Kriminalvården anser alltså att anstalten har ett aktivt ansvar för att överlämna ett icke-kvarhållet brev till den intagne utan att denne ska behöva ”stöta på”, vare sig muntligt eller skriftligt. Den intagne bör i samband med överlämnandet ges möjlighet att ta del av innehållet i försändelsen. Om den intagne därefter begär att få inneha innehållet i försändelsen på sitt bostadsrum, sker en prövning enligt 24 § KvaL. Kriminalvården vill vidare betona att den intagne kan riskera betydande rättsförluster genom att behöva underteckna ett mottagningsbevis utan att så snart möjligt i anslutning därtill också rent faktiskt få del av själva försändelsen. Det kan vara vanskligt för Kriminalvården att, utan att ta del av innehållet, avgöra om en försändelse är av brådskande natur eller inte. Kriminalvården är kritisk till det sätt som anstalten Norrtälje har hanterat dessa frågor på.

Kriminalvården noterar nu att anstalten Norrtälje har ändrat sina rutiner när det gäller rekommenderade försändelser. Kriminalvården utgår från att anstalten också följer upp att rutinen följs. Kriminalvården har därtill bett Region Stockholm att göra en särskild uppföljning av frågan.

Kriminalvården bedömer vidare att anstalten Norrtälje har handlagt AA begäran den 17 juli och den 8 augusti 2008 på ett sätt som inte är förenligt med förvaltningslagen. De två framställningarna har på ett omotiverat sätt behandlats olika. Handläggande personal borde ha bett AA förtydliga om begäran avsåg innehav eller enbart möjlighet att få läsa handlingarna. När det gäller svaret den 12 augusti 2008 framstår detta överhuvudtaget inte som begripligt. Kriminalvården anser slutligen att det har tagit för lång tid innan

AA fick svar på sin begäran den 11 augusti 2008 om att ”få upp” Migrationsverkets handlingar.

AA kommenterade remissvaret.

I beslut den 27 oktober 2009 anförde *JO Nordenfelt* bl.a. följande.

Bedömning

Av 7 § förvaltningslagen (1986:223) framgår bl.a. att varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Myndigheten ska underlätta för den enskilde att ha med den att göra.

Intagnas rätt till korrespondens regleras i 25–27 §§ lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (kriminalvårdslagen). Av dessa bestämmelser framgår beträffande myndighetspost, enligt lydelsen såväl före som efter den 1 april 2008, att brev mellan en intagen och svensk myndighet ska vidarebefordras utan granskning. Anges brev vara avsänt från svensk myndighet och det kan misstänkas att uppgiften är oriktig får brevet granskas om förhållandet inte kan klarläggas på annat sätt. Granskningen får inte vara mer ingående än vad som är nödvändigt med hänsyn till granskningens syfte.

Det skydd för förtrolig kommunikation som regleras i angivna bestämmelser i kriminalvårdslagen kan ses som en för intagna i anstalt anpassad form av det skydd som gäller varje medborgare enligt 2 kap. 6 § regeringsformen.

Enligt 24 § kriminalvårdslagen, i dess lydelse före den 1 april 2008, fick en intagen i den utsträckning det kunde ske utan olägenhet inneha personliga tillhörigheter samt skaffa sig eller ta emot böcker, tidskrifter, tidningar och annat som kunde bereda honom sysselsättning under fritiden. Bestämmelsen om intagnas innehav av tillhörigheter fick en ny lydelse den 1 april 2008 med i princip motsvarande innehåll. Kompletterande bestämmelser om intagnas innehav fanns vid de i ärendet aktuella tidpunkterna i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt (KVFS 2006:26, som fr.o.m. den 1 april 2008 ersattes av KVFS 2008:3. Som tidigare anmärkts regleras dessa frågor numera i KVFS 2009:4), nedan anstaltsföreskrifterna.

Enligt anstalten Norrtäljes rutin placerades en rekommenderad försändelse till en intagen, sedan denne kvitterat mottagningsbeviset, bland hans effekter i civilförrådet. Den intagne fick sedan lämna in en hemställan om att få ta del av

försändelsen. Kriminalvården har uppgett att en intagen inte behövde boka tid för att få ta del av handlingarna.

Enligt min mening finns det inte någon anledning att i posthanteringen göra skillnad på ett vanligt brev och ett rekommenderat sådant. En intagen har, oavsett sättet för befordran av posten, rätt att så snart som möjligt få ta del av en försändelse sedan eventuell granskning skett och under förutsättning att ett beslut om kvarhållande av försändelsen inte fattats. Brev från svensk myndighet ska normalt vidarebefordras utan granskning. Det är oacceptabelt att en intagen tvingas vara aktiv för att få ta del av en försändelse. Om en intagen, efter att ha tagit del av försändelsen, begär att få inneha denna i sitt bostadsrum ska detta prövas enligt bestämmelserna i 24 § kriminalvårdslagen och anstaltsföreskrifterna.

Många rekommenderade försändelser kommer från myndigheter och kvittering av ett mottagningsbevis utgör ett viktigt bevis på att mottagaren tagit emot försändelsen. Frister för överklagande och dylikt börjar ofta löpa från den dag försändelsen kvitteras. Genom en rutin som medför att intagna inte får ta del av försändelser i anslutning till att mottagningsbevis kvitteras, finns det stor risk för att intagna lider rättförlust. Jag är helt oförstående till anstaltens påstående att det går att avgöra om försändelsen är av brådskande natur utan att någon granskning av innehållet genomförts. Jag är mycket kritisk till anstalten Norrtäljes hantering av rekommenderade försändelser till de intagna. Jag noterar att anstalten har ändrat sina rutiner och jag utgår ifrån att regionkontoret numera har gjort den särskilda uppföljning som nämns i remissvaret.

Av vad som nu anförts framgår att det inte är förenligt med regelverket att en intagen måste göra en särskild framställning om att få ta del av inkommen post. Anstalten förtjänar allvarlig kritik för sitt sätt att hantera försändelserna till AA från Hudiksvalls tingsrätt och Migrationsverket i mars 2008. Jag, liksom Kriminalvården, utgår ifrån att anstalten Norrtälje förvissat sig om att all personal är väl förtrogen med de rutiner som gäller för brevgranskning och postbefordran.

Jag är även mycket kritisk till anstaltens hantering av den post AA fick från polisen och Migrationsverket i juli respektive augusti 2008 och som placerades i civilförrådet. AA begärde i två separata hemställningar att ”få upp” handlingarna. Anstalten behandlade hemställningarna, trots likalydande innehåll, på olika sätt. Anstalten borde ha kontaktat AA för att få ett förtydligande av vad hans begäran avsåg innan beslut fattades. Det tog också oacceptabelt lång tid innan AA fick svar på sina hemställningar. Kriminalvårdens rutiner måste vara utformade så att en intagens hemställan kan behandlas så snabbt som är rimligt med tanke på dess innehåll.