

Kritik mot Kriminalvården, anstalten Kumla, för brister i hanteringen när det gäller uthämtning av en aviserad postförsändelse

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 18 oktober 2019 framförde AA klagomål mot Kriminalvården, anstalterna Skänninge och Kumla. Han anförde i huvudsak följande.

Anstalterna fördröjer systematiskt leveransen av postpaket till de intagna. Normalt tar det fyra-fem veckor från det att ett paket anlät till det lokala utlämningsstället till det att paketet lämnas över till den intagne. Detta gäller de fall då anstalten över huvud taget hämtar ut paketet, det är inte ovanligt att paket inte hämtas ut alls och därför returneras till avsändaren.

Hans flickvän skickade ett paket till honom med bl.a. böcker, som anlände till PostNords utlämningskontor i Kumla den 24 september 2019. Efter att ha fått meddelande om att brevet fanns att hämta ut ansökte han den 30 september 2019 om att paketet skulle hämtas. Dagen efter mottog han avin, som han då överlämnade till personalen. Den 2 oktober 2019 fick han en påminnelse om att paketet måste hämtas före den 8 oktober 2019, annars skulle det returneras till avsändaren. Han skrev en ny ansökan och informerade om detta, men inget hände och paketet skickades tillbaka till hans flickvän.

Till anmälan fogade AA avisering av brev och påminnelse från PostNord.

Utredning

JO begärde att Kriminalvården skulle yttra sig över det som AA hade framfört i anmälan. I sitt remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom chefen för sektionen för verksamhetsjuridik, följande:

Yttrande över fördröjning av försändelser till intagna

Anmälan m.m.

JO har begärt att Kriminalvården ska yttra sig över vad som anförts i anmälan om fördröjning av intagnas försändelser vid anstalterna Kumla och Skänninge. Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från Kriminalvårdens regioner Öst

och Mitt. Regionerna har i sin tur hämtat in uppgifter från anstalterna Skänninge och Kumla samt från det centrala kriminalvårdsregistret.

Tillämpliga bestämmelser m.m.

Av 5 kap. 1 § fängelselagen (2010:610) framgår att intagna får ta emot och inneha sådana böcker, tidskrifter och tidningar som inte kan riskera ordningen eller säkerheten eller antas motverka behandling. I övrigt får intagna ta emot och inneha personliga tillhörigheter som är motiverade med hänsyn till att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt.

Med ”personliga tillhörigheter” avses all den egendom som tillhör intagen t.ex. kläder, skor, pengar och försändelser (prop. 2009/10:135 s. 134).

Av 7 kap. 7 § fängelselagen framgår att andra försändelser än s.k. myndighetspost till och från intagna i anstalt får granskas om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten.

Enligt 7 kap. 8 § ska en granskad försändelse, om inte särskilda skäl talar emot det, lämnas ut till den intagne så snart som möjligt och senast när han eller hon inte längre ska vara frihetsberövad.

Med ”försändelse” avses t. ex. brev, skriftliga meddelanden och paket som ska befordras till och från den intagne genom Kriminalvårdens försorg (prop. 2009/10:135 s. 110).

Av 6 § förvaltningslagen (2017:900) framgår att myndigheternas serviceskyldighet innefattar bl.a. att utan onödigt dröjsmål hjälpa enskilda att tillvarata sina intressen. Sådan hjälp ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

Kriminalvårdens bedömning

Ärendet gäller postpaket till intagna som ska hämtas ut från externa utlämningsställen. AA har gjort gällande att Kriminalvården systematiskt fördröjer leveranserna av sådana paket. Enligt honom tar det i regel fyra till fem veckor för myndigheten att hämta ut paket, undersöka och leverera innehållet till de intagna. Han uppger också att Kriminalvården har underlåtit att hämta ut ett paket som skickats till honom och att utlämningsstället därför returnerade paketet till avsändaren.

Kriminalvården anser att det endast är den paketavi som skickas till anstalten som utgör en försändelse i fängelselagens mening. Avier hanteras som annan post som skickas till anstalterna och lämnas över skyndsamt till de intagna. Uthämtning av ett paket från ett externt utlämningsställe för vidarebefordran till en intagen är en ren serviceåtgärd som myndigheten kan välja att vidta på begäran av en intagen. Möjligheten att tillhandahålla serviceåtgärder styrs främst av tillgängliga resurser vid aktuellt verksamhetsställe.

När det gäller uthämtning av paket måste det även göras en prövning av frågan om mottagande och innehav av personliga tillhörigheter. Den intagne behöver därför ansöka om att få ta emot och inneha det som paketet innehåller. Om ett paket innehåller något som den intagne får ta emot och inneha görs en avvägning mellan den intagnes behov av innehållet och anstaltens tillgängliga resurser för att hämta ut detta. Paket som bedöms ha otillåtet innehåll hämtas inte ut.

De i ärendet aktuella anstalterna Skänninge och Kumla uppger att de har tydliga rutiner för vad som gäller vid uthämtning av paket från externa utlämningsställen och att det i regel tar en till tre veckor att hämta ut och vidarebefordra innehållet i ett paket till en intagen. Det är resurskrävande att låta anstaltspersonal hämta ut paket från externa utlämningsställen och därefter granska innehållet samt fatta beslut i frågan om innehav. Den tidsåtgång som anstalterna har uppgett får därför anses rimlig. AA har inte angett något specifikt tillfälle där tidsåtgången har varit

fyra till fem veckor. Det stämmer dock att ett paket som skickats till honom via ett externt utlämningsställe inte hämtades ut. Anledning till det var att han inte hade ansökt om att få ta emot och inneha paketets innehåll. Myndighetens serviceskyldighet kan inte anses omfatta att hämta ut ett paket med okänt innehåll.

AA inkom med kompletterande skrifter och kommenterade remissvaret, varvid han anförde bl.a. följande.

Han hade ingen möjlighet att ansöka om att få ta emot paketet från sin flickvän, eftersom han inte visste att flickvännen hade skickat ett paket. Däremot, när paketavin hade anlänt, efterfrågade personalen vad som fanns i paketet, och de fick då en lista på innehållet. Trots detta hämtades inte paketet ut.

Ytterligare ett paket till honom har skickats tillbaka till avsändaren. På kvällen före nyårsafton fick han en påminnelseavi från PostNord om att hans paket måste hämtas ut senast den 2 januari 2020. PostNord var stängt fram till den dagen. Han och hans kontaktman ringde PostNord och försökte få dem att behålla paketet längre men det godtogs inte, utan paketet returnerades.

Anstalterna borde kunna hjälpa intagna med att beställa legala varor. Intagna har inte möjlighet att använda postförskott och kan oftast inte handla på kredit.

Till sina skrifter fogade AA en hemställan och en beställningsblankett.

Rättslig reglering

Kriminalvården har redogjort för vissa relevanta bestämmelser, bl.a. 7 kap. 8 § fängelselagen (2010:610). Jag vill för egen del tillägga följande.

Enligt 2 kap. 1 § första stycket 2 regeringsformen är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad informationsfrihet: frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden.

Informationsfriheten får begränsas genom lag och med hänsyn till - såvitt här är av intresse - allmän ordning och säkerhet, förebyggandet och beivrandet av brott, samt om särskilt viktiga skäl föranleder det (se 2 kap. 20 och 23 §§ regeringsformen).

Det anges i 1 kap. 4 § fängelselagen att varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet.

Enligt 5 kap. 2 § fängelselagen får tillhörigheter som en intagen inte får ta emot och inneha omhändertaras och förvaras för den intagnes räkning. Tillhörigheter som omhändertagits ska lämnas ut till den intagne senast i samband med att han eller hon inte längre ska vara berövad friheten. Vidare anges i 5 kap. 3 § fängelselagen att tillhörigheter som omhändertagits får på den intagnes bekostnad sändas till den adress där han eller hon är folkbokförd eller till annan adress som han eller hon anger.

Bedömning

Försändelser till intagna

Försändelser som skickas till en intagen ska, som utgångspunkt, befordras till den intagne genom Kriminalvårdens försorg. JO har tidigare uttalat att Kriminalvården i detta avseende måste ses som den sista länken i den postbefordran som postbefordringsföretagen står för såvitt avser personer som inte är berövade friheten (se JO 2014/15 s. 182).

Av den tidigare redogörelsen har framgått att det i fängelselagen har förts in inskränkningar av intagnas rätt att ta emot försändelser. Dessa lagregler ger Kriminalvården möjlighet att, under vissa givna förutsättningar, granska försändelser och kvarhålla dem med stöd av 7 kap. 8 § fängelselagen. Efter befordran av en försändelse kan Kriminalvården också begränsa den intagnes rätt att inneha försändelsen, och omhänderta den enligt 5 kap. 2 § samma lag.

Aviserade brev och paket

I det här ärendet aktualiseras frågan om Kriminalvården är skyldig att erbjuda intagna hjälp med att hämta ut aviserade brev och paket från utlämningsställen belägna utanför anstalten.

Den aktuella frågan har tidigare varit föremål för uttalanden från JO:s sida. I ett beslut meddelat år 2008 uttalade dåvarande JO Cecilia Nordenfelt att hon delade den uppfattning som Kriminalvården då hade, nämligen att det i normalfallet måste anses åligga anstalten att hjälpa intagna med att hämta ut postförsändelser, om detta inte kan ordnas på annat sätt t.ex. vid normalpermission eller via ombud (JO:s beslut den 27 februari 2008, dnr 1230-2007).

Jag har ingen annan uppfattning än den som kom till uttryck i 2008 års beslut. Utan Kriminalvårdens hjälp med uthämtning är det ofrånkomligt att många intagna i praktiken skulle sakna möjlighet att ta emot aviserade brev och paket. Att en sådan begränsning av rätten att ta emot och inneha försändelser skulle uppstå bara av det skälet att postförsändelsen levererats till ett externt utlämningsställe framstår inte som godtagbart.

Utgångspunkten är alltså att Kriminalvården har en skyldighet att hjälpa intagna med att hämta ut brev och paket från utlämningsställen utanför anstalten, om uthämtningen inte kan lösas på annat sätt. I den bemärkelsen har Kriminalvården följaktligen ett visst ansvar för att även aviserade postförsändelser vidarebefordras till intagna. Något egentligt utrymme för att avstå med hänvisning till tillgängliga resurser eller den intagnes bristande behov av försändelsens innehåll finns inte enligt min uppfattning. Jag har däremot inte några synpunkter på att andra alternativ än hämtning genom anstaltens försorg uttöms först om det finns sådana förutsättningar, t.ex. genom en anhörig som ombud.

Jag har ingen invändning mot att anstalten avstår från att hämta ut ett aviserat paket till en intagen i de fall det finns tillförlitliga uppgifter om vad paketet innehåller och anstalten i ett formellt beslut har nekat den intagne att ta emot och inneha tillhörigheterna i paketet.

Däremot bör Kriminalvårdens uthämtning av aviserade paket inte vara helt beroende av att den intagne på förhand ansöker om att få ta emot och inneha paketets uppgivna innehåll, på det sätt som Kriminalvården har beskrivit i sitt remissvar. Det kan enligt min mening nämligen inte rimligen krävas av en intagen att denne alltid måste känna till innehållet i ett paket för att ha praktisk möjlighet att ta emot det. Oavsett vilken information som finns tillgänglig om ett pakets innehåll, ligger det dessutom i sakens natur att det är först sedan ett paket hämtats ut som det med full säkerhet kan klarläggas vad som finns i paketet.

En konsekvens av det nu sagda är att det, enligt min uppfattning, inte bör förekomma att Kriminalvården avstår från att hämta ut ett aviserat paket till en intagen av det skälet att det före uthämtning är okänt vad paketet innehåller.

Det är givet att hjälp med uthämtning kan erbjudas först på förfrågan från en intagen, sedan denne mottagit en avi om leveransen. En rimlig tidsram är att anstalten ska ombesörja hämtning från utlämningsstället i vart fall inom sådan tid att paketet eller brevet inte returneras till avsändaren. Detta förutsätter dock att den intagne inom skälig tid före sista dag för uthämtning både mottagit avin och med hänvisning till denna begärt hjälp med att hämta ut postförsändelsen.

Sammanfattningsvis delar jag alltså inte Kriminalvårdens uppfattning att uthämtning av aviserad post till intagna är en ren serviceåtgärd som myndigheten kan välja att vidta utifrån tillgängliga resurser. Jag menar i stället att Kriminalvården som utgångspunkt har en skyldighet att hjälpa intagna med att hämta ut brev och paket från utlämningsställen belägna utanför anstalten, om inte uthämtningen kan ordnas på annat sätt. Jag förutsätter att Kriminalvården ser över rutinerna för uthämtning av postförsändelser och att mina uttalanden i detta beslut då beaktas.

Anstalten Kumlas hantering beträffande ett aviserat paket till AA

AA har uppgett att han ansökte om uthämtning av ett paket den 30 september 2019 samt att han påföljande dag mottog och överlämnade avin. Han har vidare angett att han den 2 oktober 2019 på nytt ansökte om att paketet skulle hämtas ut och upplyste om att uthämtning måste ske före den 8 oktober 2019, men att inget hände utan att paketet returnerades till avsändaren.

Kriminalvården har bekräftat att ett paket som skickats till AA via ett externt utlämningsställe inte hämtades ut och anfört att skälet till det var att AA inte hade ansökt om att få ta emot och inneha paketets innehåll. AA har uppgett att personalen frågade honom vad paketet innehöll och att de då fick en lista på innehållet.

I linje med mina tidigare uttalanden anser jag att anstalten Kumla borde ha varit AA behjälplig med att hämta ut paketet från det externa utlämningsstället, även om paketets innehåll var okänt på förhand. Utredningen ger inte klarhet i om AA på förfrågan från anstaltspersonal överlämnade en lista med paketets innehåll. Om så skedde måste den emellertid anses ha utgjort en begäran om att få ta emot och inneha de angivna sakerna, vilket borde ha föranlett anstalten att åtminstone ta ställning till om paketet skulle hämtas ut. Om någon lista inte överlämnades borde AA i vart fall ha fått information om att han behövde göra en begäran om innehav för att få hjälp med att hämta ut paketet. Det framstår dessutom som att anstalten inte lämnade något besked alls till AA beträffande hans förfrågan om hjälp med uthämtning, vilket givetvis inte är acceptabelt.

Det står klart att anstalten Kumla förtjänar kritik för den bristfälliga hanteringen av frågan om uthämtning av det aktuella paketet.

Övrigt

Vad AA har anfört i övrigt föranleder inget uttalande från min sida.