

Kritik mot Kriminalvården, anstalten Umeå, för hanteringen av försändelser till en intagen

Beslutet i korthet: En anstalt får kritik för vanemässigt omhändertagande av teckningar och målningar adresserade till en intagen. Utredningen visar att anstalten har omhändertagit innehållet i försändelser både före och efter att ett vykort med misstänkt narkotika påträffats i den intagnes bostadsrum och även efter att en analys av det misstänka vykortet visat negativt resultat. JO konstaterar att det måste ske en individuell prövning i varje enskilt fall för att ett omhändertagande ska bli aktuellt och noterar att anstalten inte har tillämpat det tillvägagångssätt som beskrivs i Kriminalvårdens egen handbok. Där anges att försändelser som vid granskning verkar misstänkta ska skickas till Nationellt forensiskt centrum (NFC) för analys. Enligt JO har anstaltens hantering av den intagnes försändelser inte varit proportionerlig.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 4 april 2022 framförde AA klagomål mot Kriminalvården, anstalten Umeå, samt två namngivna kriminalvårdare där. Han anförde bl.a. följande.

Kriminalvårdarna har flera gånger, utan motivering, kopierat hans inkommande post och försett honom med kopian. Vid ett tillfälle fick han en kopia av en målning som en vän gjort till honom. Ett sådant konstverk kostar mycket pengar. Han vet inte om originalmålningen har förstörts, t.ex. genom att någon vikt den. Han upplever det som kränkande, bestraffande och opersonligt att endast få ta del av kopior av sin post.

Utredning

Handlingar i ärendet hämtades in och granskades. JO uppmanade därefter Kriminalvården att yttra sig över det som AA framfört i sin anmälan. Av yttrandet skulle även anstaltens rutiner för kvarhållande och omhändertagande av försändelser framgå.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, Region Nord, genom regionchefen, huvudsakligen följande:

Utredning

Kriminalvården har utrett ärendet genom att hämta in uppgifter från anstalten Umeå samt kriminalvårdsregistret, KVR.

Anstalten Umeås rutin gällande kvarhållande och omhändertagande av försändelser.

Av utredningen framgår att anstalten Umeå i sitt dagliga arbete följer Kriminalvårdens föreskrifter samt den hantering som finns angiven i Kriminalvårdens handbok om försändelser (2015:2) när det gäller t.ex. hur granskning av inkommande försändelser ska göras, hur omhändertagande dokumenteras, hur underrättelse till klienten sker och när en försändelse kan kvarhållas. Utöver detta har anstalten lokalt framtagna rutiner som förtydligar den praktiska hanteringen, bland annat gällande vilken funktion som tar om hand den inkommande/utgående posten, vilka funktioner som har delegation för postgranskning och förtydligande av vilken funktion som har behörighet att fatta beslut om kvarhållande av försändelser i anstalten.

När anstalten inte kan säkerställa att innehållet i en försändelse inte är kontaminerat med narkotika, såsom t.ex. färgteckningar, eller pappersark med applikationer såsom klistermärken eller limmade lager med papper omhändertas innehållet i försändelsen och en kopia lämnas istället ut till den intagne. Det som omhändertagits förvaras antingen i värdeskåp eller i en transportbox. Omhändertagna försändelser som får plats i värdeskåpet förvaras i värdeskåpet, anstalten uppger att en försändelse i A4-format skulle ha förvarats i värdeskåp.

Omständigheterna gällande omhändertagande av AA:s post

Vid en visitation på AA:s bostadsrum den 30 november 2021 påträffas ett vykort som anstaltens narkotikahund tydligt markerar på. Vykortet har ett mindre kort fastklistrat i mitten. Det mindre kortet var delvis upprivet och under det påträffades ett vitt pulver. Vykortet skickades på analys till Nationellt forensiskt centrum, NFC. Anstalten upprättade även ett ärende om misstänkt misskötsamhet men beslutade den 1 februari 2022 att misskötsamheten inte var styrkt då analysen hos NFC visade att vykortet inte innehöll något spår av narkotika, dopningsmedel, eller annan hälsofarlig vara.

Anstalten uppger vidare att AA vid ett flertal tillfällen mottog teckningar målade med gelpennor/vattenfärger och teckningar med klistermärken och anstalten valde att omhänderta dessa teckningar då det inte kunde säkerställas att de inte var kontaminerade med narkotika. Inga skriftliga meddelanden har kvarhållits eller omhändertagits. Anstalten uppger att inga av de omhändertagna teckningarna skickades till NFC för analys. Kriminalvården kan utifrån dokumentationen av omhändertagande som gjorts i KVR konstatera att innehåll i försändelser har omhändertagits både innan och efter vykortet med misstänkt narkotika påträffades i bostadsrummet och även efter det att NFC:s analys av det misstänkta vykortet kommit tillbaka negativt.

Det har inte gått att utreda om de teckningar som AA hänvisar till förvarades i transportbox eller värdeskåp. AA har i sin anmälan särskilt påtalat att en målning i A4-format omhändertagits och utifrån anstaltens rutin bör försändelsen därmed ha förvarats i värdeskåp. AA är villkorligt frigiven och Kriminalvården har från AA inte mottagit något klagomål avseende att teckningarna skulle ha skadats under den tid de varit omhändertagna av Kriminalvården.

Aktuella författningsbestämmelser

Av 5 kap. 2 § fängelselagen (2010:610), FäL, framgår att tillhörigheter som en intagen inte får ta emot och inneha får omhändertas 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.

Av Kriminalvårdens allmänna råd till 5 kap. 2 § fängelselagen (2010:610) framgår att ett omhändertagande enligt 5 kap. 2 § FäL av andra tillhörigheter än pass och pengar innebär inte någon annan inskränkning i den intagnes rätt att disponera tillhörigheterna utöver att han eller hon inte får inneha dem.

Omhändertagande av personliga tillhörigheter kan ske t.ex. vid kontroll av bostadsrum, kroppsvisitation eller granskning av försändelser. Skriftliga handlingar, t.ex. brev, böcker, tidskrifter eller tidningar, får dock inte omhändertas enligt 5 kap. 2 § fängelselagen (2010:610) vid granskning, dvs. innan befordran. Detta hindrar inte att försändelsen i vissa fall hålls kvar med stöd av 7 kap. 8 § fängelselagen (2010:610).

Av 7 kap. 8 § FäL framgår att en försändelse som har granskats ska, om inte särskilda skäl talar mot det, lämnas ut till den intagne så snart som möjligt och senast när han eller hon inte längre ska vara berövad friheten.

Av de allmänna råden till 7 kap. 8 § fängelselagen (2010:610) framgår att särskilda skäl mot att lämna ut en granskad försändelse kan finnas om ordningen eller säkerheten skulle äventyras vid befordran av försändelsen. Om försändelsen innehåller information som kan utgöra fara för någon annans liv eller hälsa eller uppgifter som kan äventyra ordningen eller säkerheten i anstalten även efter att den intagne frigivits kan det finnas särskilda skäl att hålla kvar försändelsen även efter den tidpunkten.

Kriminalvårdens bedömning

Kriminalvården bedömer att det, utifrån den visitation som genomförts i AA:s bostadsrum har funnits skäl för att, i varje fall under en begränsad period, omhänderta de till AA adresserade teckningarna och istället förse honom med kopior. Detta för att säkerställa att narkotika inte kommer in i anstalten. Kriminalvården bedömer dock att en ny bedömning av behovet av omhändertagande skulle ha gjorts senast efter att NFC:s analys visat sig vara negativ. Kriminalvården bedömer också att anstalten borde ha övervägt att skicka de omhändertagna teckningarna till NFC för analys om det fanns misstanke om att dessa var kontaminerade med narkotika. Anstalten har under utredningen konstaterat att de behöver se över sin rutin, och genomföra utbildningsinsatser, för att säkerställa att omhändertagande av t.ex. färgteckningar inte görs slentrianmässigt utan att en bedömning görs i varje enskilt fall om det finns skäl att omhänderta innehållet i en försändelse på grund av misstanke om narkotika. Kriminalvården instämmer i den bedömningen.

Gällande hanteringen av de omhändertagna försändelserna bedömer Kriminalvården att det i utredningen inte framkommit något som tyder på att anstalten har hanterat AA:s omhändertagna försändelser på ett vårdslöst sätt.

Rättslig reglering m.m.

Kriminalvården har redogjort för viss rättslig reglering. Jag vill för egen del tillägga följande.

Av 2 kap. 1 § första stycket 2 regeringsformen (RF) följer att var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Vidare anges i 2 kap. 6 § första stycket RF att var och en är gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse.

Informationsfriheten och rätten till förtrolig kommunikation får begränsas genom lag, se 2 kap. 20 § RF. För intagna i anstalt har det genom bestämmelserna i 5 kap. 1 och 2 §§ och 7 kap. 6–9 §§ fängelselagen (2010:610),

FäL, gjorts vissa begränsningar i deras möjligheter att sända, ta emot och inneha försändelser. Dessa regler ger Kriminalvården rätt att under vissa givna förutsättningar granska, kvarhålla och omhänderta försändelser till eller från en intagen.

Granskning, kvarhållande och omhändertagande av en försändelse utgör kontroll- och tvångsåtgärder. Vid samtliga sådana åtgärder ska proportionalitetsprincipen beaktas. Principen kommer till uttryck i 1 kap. 6 § andra stycket FäL och medför därmed att en försändelse endast får granskas, kvarhållas och omhändertas om åtgärden står i rimlig proportion till syftet. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig så ska den användas i stället.

Med begreppet försändelse avses varje försändelse, t.ex. brev, skriftliga meddelanden, andra skriftliga handlingar och paket, som är avsedda att genom Kriminalvårdens försorg befordras till eller från en intagen (se prop. 2009/10:135 s. 110).

Enligt 7 kap. 7 § FäL får, i andra fall än vad som avses i 6 §, en försändelse till eller från en intagen i anstalt granskas, om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten. Syftet med granskningen ska vara att undersöka om försändelsen

1. innehåller något otillåtet föremål, eller
2. är ett led i en pågående eller planerad brottslig verksamhet, ett planerat avvikande eller något annat liknande förfarande.

Av 7 kap. 19 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse (KVFS 2011:1), FARK Fängelse, framgår att en försändelse till eller från en intagen ska befordras eller hållas tillgänglig för den intagne samma dag som försändelsen kommer till anstalten, om det är möjligt och försändelsen inte ska granskas.

Granskning av en försändelse ska ske skyndsamt. Efter granskningen ska försändelsen lämnas ut till den intagne så snart som möjligt om den inte ska omhändertas enligt 5 kap. 2 § eller 8 kap. 8 eller 9 §§ FäL eller hållas kvar enligt 7 kap. 8 § samma lag. Detta följer av 7 kap. 23 § första stycket FARK Fängelse.

Av Kriminalvårdens handbok om försändelser (2015:2) framgår att granskningen kan behöva innefatta att en försändelse skickas till t.ex. NFC om misstanke uppstår om att en inkommande skriftlig försändelse, en teckning eller liknande är preparerad med en otillåten substans (t.ex. narkotika). Vidare anges att anstalten eller häktet i sådant fall, med hänsyn till proportionalitetsprincipen, bör ta en kopia av försändelsen och lämna den till den intagne.

Kriminalvården har i sitt remissyttrande redogjort för bestämmelserna om kvarhållande och omhändertagande i 7 kap. 8 § respektive 5 kap. 2 § FäL. När en inkommande försändelse hålls kvar befordras den inte till den intagne. Ett

omhändertagande innebär att försändelsen, då betraktad som en personlig tillhörighet, tas om hand av Kriminalvården. Omhändertagandet leder inte till någon annan inskränkning i den intagnes dispositionsrätt än att han eller hon är förhindrad att just inneha tillhörigheten. Den intagne är oförhindrad att t.ex. skicka tillhörigheten till en anhörig eller annan person utanför anstalten (se prop. 2009/10:135 s. 134).

När en försändelse omhändertas eller kvarhålls ska den intagne, enligt 14 respektive 21 §§ fängelseförordningen (2010:2010), underrättas om åtgärden. Om det finns särskilda skäl kan Kriminalvården avstå från att underrätta den intagne om att en försändelse har kvarhållits. Något sådant undantag finns inte vid omhändertagande. Till skillnad från vad som gäller för kvarhållande ska en omhändertagen tillhörighet dessutom alltid lämnas ut till den intagne senast i samband med att denne inte längre ska vara frihetsberövad.

JO har tidigare uttalat att en försändelse, utifrån nu gällande lagstiftning, endast kan hållas kvar eller befordras och att ett omhändertagande alltså kan bli aktuellt först efter att försändelsen har befordrats (se JO 2014/15 s. 182). I Kriminalvårdens egna föreskrifter anges dock att en försändelse efter granskning ska lämnas ut till den intagne så snart som möjligt om den inte ska omhändertas eller hållas kvar. Som myndigheten noterar i sin handbok om försändelser har således JO och Kriminalvården gett uttryck för olika uppfattningar i frågan.

Enligt handboken ger bestämmelsen i 5 kap. 2 § FäL, där uttrycket ”ta emot” används, Kriminalvården rätt att under vissa förutsättningar omhänderta tillhörigheter i försändelser i stället för att befordra dem. Som exempel anges att det till en intagen inkommer en försändelse som efter granskning visar sig innehålla en tillhörighet som en intagen normalt inte får inneha, t.ex. en mobiltelefon. I en sådan situation anser Kriminalvården att mobiltelefonen med stöd av 5 kap. 2 § FäL kan omhändertas före befordran.

Bedömning

JO granskar främst att myndigheter har handlagt ärenden på ett korrekt sätt. JO kan inte ändra myndigheters beslut och brukar inte ta ställning till om ett beslut är riktigt i sak. Jag finner inte skäl att frångå den principen i detta fall. Det gör att jag inte kommer att uttala mig om det var riktigt i sak av anstalten att ta om hand försändelserna till AA.

Av utredningen framgår att anstalten efter visitation av AA:s bostadsrum omhändertog ett vykort som skickades till NFC för analys av om det innehöll narkotika. Det är vidare utrett att anstalten under en period, både före och efter att vykortet hade påträffats i AA:s bostadsrum samt även efter att det negativa resultatet av NFC:s analys av vykortet blivit känt, tog om hand teckningar och målningar som var adresserade till honom.

Som jag redogjort för under rubriken Rättslig reglering m.m. har JO tidigare uttalat att en försändelse endast kan hållas kvar eller befordras och att ett omhändertagande således kan bli aktuellt först efter att försändelsen har befordrats. Kriminalvården har inte uttryckligen redogjort för om de aktuella teckningarna och målningarna först befordrades till AA. Av remissvaret framgår emellertid att anstalten inte kunde säkerställa att de inte var preparerade med narkotika och att AA i stället försågs med kopior, vilket antyder att originalen aldrig befordrades till honom.

Jag har i och för sig inte några synpunkter på om en anstalt eller ett häkte under en period, i anslutning till att t.ex. ett vykort med misstänkt narkotika påträffas i en intagens bostadsrum, är extra vaksam vid hanteringen av inkommande försändelser till den intagne. Det måste dock ske en individuell prövning i varje enskilt fall för att en tvångsåtgärd i form av omhändertagande eller kvarhållande ska bli aktuell.

I förevarande fall har anstalten inte tillämpat det tillvägagångssätt som beskrivs i Kriminalvårdens egen handbok, nämligen att låta granskningen innefatta att misstänkta försändelser skickas till NFC för analys. Anstalten har i stället efter att det konstaterats att en inkommande försändelse till AA innehållit en teckning eller målning omhändertagit densamma. Det är förvisso positivt att anstalten har försett AA med kopior av dessa eftersom han då inte helt fråntagits sin rätt till kommunikation med omvärlden. Av utredningen framgår emellertid att försändelser omhändertagits såväl före som efter händelsen med vykortet. Enligt min uppfattning kan detta förfarande inte förstås på något annat sätt än att anstalten vanemässigt omhändertagit teckningar och målningar adresserade till AA. Ett sådant förfarande är inte proportionerligt och anstalten förtjänar kritik för det inträffade. Jag ser positivt på att anstalten under utredningen av ärendet har konstaterat att det finns behov av att se över rutinen för hantering av inkommande försändelser och att genomföra utbildningsinsatser. Jag utgår från att detta nu har skett.

Det här ärendet berör frågan om när innehållet i en försändelse kan omhändertas, dvs. om det kan bli aktuellt med en sådan åtgärd före befordran. Saken har även uppmärksammats vid bl.a. min inspektion av anstalten Mariefred i maj 2022 (se inspektionsprotokollet i JO:s ärende med dnr 3636-2022). Som redovisats har JO och Kriminalvården gett uttryck för olika uppfattning i frågan. Jag finner inte skäl att nu göra några uttalanden. För närvarande utreder jag dock flera ärenden mot Kriminalvården som rör posthantering. Det kan därför finnas anledning för mig att återkomma till detta.

AA har i sin anmälan uttryckt oro för att en originalmålning som anstalten tagit om hand kan ha kommit till skada. Det finns inte något stöd i den befintliga utredningen för att så ska ha skett. Jag har därmed inte grund för att uttala någon kritik mot anstalten i denna del.

Det som i övrigt har kommit fram motiverar inte några uttalanden från min sida.

Ärendet avslutas.

Katarina Pålsson

Ärendet har föredragits av rättssakkunniga Sanna Ekman. Byråchefen Catrine Björkman har deltagit i beredningen.