

Brister i flera avseenden i en anstalts verksamhet

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 14 januari 2009, framförde Förtroenderådets Riksorganisation (FRIO) genom dess ordförande AA kritik mot anstalten Tidaholm. FRIO anförde i huvudsak följande.

1. Anställda utan anställningsavtal

Kriminalvårdare BB arbetar som vårdare vid anstalten Tidaholm, men det finns inte något anställningsavtal mellan henne och Kriminalvården. Avsaknaden av anställningsavtal torde bl.a. innebära att hon inte är försäkrad samt att hon inte får arbeta som kriminalvårdare.

2. Brott mot sekretess

Efter ett beslut av kriminalvårdsinspektör CC tvångsförflyttades fem intagna vid anstaltens studieavdelning. Skälet uppgavs vara att de hade ansökt om studielån hos Centrala studiestödsnämnden (CSN). För att Kriminalvården ska kunna få reda på om en intagen har ansökt om studielån krävs att kontakt tas med CSN. Om en kriminalvårdstjänsteman ringer till CSN och frågar om en intagen bryter emellertid denne mot kriminalvårdssekretessen genom att avslöja att den efterfrågade är intagen i anstalt.

3. Förflyttning av intagna utan beslut

Förflyttningen av de intagna (se avsnitt 2) skedde utan att något skriftligt beslut meddelades, trots att flera av de intagna efterfrågade ett sådant. Det enda beslut som meddelades var att sysselsättningen ändrades till vanligt arbete.

4. Intagna vägrades kopia av beslut vid delgivning

I samband med förflyttningen delgavs de intagna beslutet om ändrad sysselsättning. Tre av de intagna fick inte någon kopia av beslutet, trots att detta efterfrågades.

5. Begränsning av telefon- och besökstillstånd

Anstalten har infört en egenhändig begränsning av hur många telefon- respektive besökstillstånd en intagen får ha. Enligt information från anstalten ligger administrativa och inte säkerhetsmässiga skäl bakom dessa begränsningar.

6. Innehavslista

AA begärde den 15 december 2008 att få en kopia på den innehavslista som anstalten använder. Han fick till svar att han fick ta del av den, men att han inte skulle få någon kopia.

7. Vägran att ta emot tidskrifter/nekade besök på grund av besökandes beteende

En intagen i anstalten fick vid ett tillfälle besök av sin son. Denne hade med sig tidningar om tatueringar, men tjänstgörande kriminalvårdstjänsteman, DD, vägrade ta emot dessa på grund av ett generellt förbud för intagna att ta emot tatueringstidskrifter. Detta förbud kan inte anses vara förenligt med gällande lagstiftning.

Den besökande blev med anledning av det inträffade irriterad och då han inte fick någon förklaring av DD yttrade han ett okvädningsord ("din jävla kuk") varvid DD muntligen klargjorde för den besökande att denne inte var "välkommen hit mer på besök". DD har inte delegation att fatta beslut om att återkalla beslut om besök.

Den berörde intagne fick endast en halvtimme efter avslutat besök ett beslut om att besöket av sonen var indraget till följd av att tjänstgörande personal hade känt sig kränkta. Någon nämnvärd utredning kan således inte anses ha skett innan det gynnande beslutet återkallades. Detta strider mot utredningsskyldigheten enligt förvaltningslagen.

8. Telefonsamtal med advokat

Vid anstaltens E-paviljong finns inga möjligheter för intagna att telefonledes tala med advokat, övervakare m.fl. enskilt. Den tjänstetelefon som används vid bland annat samtal med advokat står helt öppet i vaktkuren och avskiljs endast genom en låg glasskärm. Samtal som förs i tjänstetelefonen kan således höras av alla som befinner sig i vaktkuren.

9. Felaktiga beslut

Vid ett tillfälle ville en intagen flytta till ett bostadsrum på en annan avdelning. Han nekades detta med motiveringen att flytt mellan avdelningarna endast sker undantagsvis. Den intagne fick besked om att han inte fick byta avdelning samt att det inte var fråga om något beslut som han kunde överklaga. Han begärde också ett överklagningsbart beslut, vilket han dock nekades.

10. Rapportskrivning

Vid anstalten tillämpas en rapportskrivningsmetod som innebär att alla anställda skriver en rapport vid varje incident. Om en intagen exempelvis höjer rösten och använder sig av glåpord i vaktkuren ska samtlig närvarande personal skriva en rapport. Detta får till följd att intagna har fler rapporter än antalet incidenter. Antalet rapporter inverkar på den intagnes verkställighet.

11. Rökförbud utomhus

Kriminalvården har sedan tidigare infört rökförbud inomhus. Anstalten Tidaholm har gått steget längre och förbjudit intagna att röka på andra ställen utomhus än vissa specifika platser. Rent konkret innebär det att intagna får röka på den lilla promenadgården, som ligger i anslutning till bostadspaviljongen, men inte på den stora promenadgården. I de fall intagna ertappas med att röka på den stora promenadgården skrivs en rapport. Rapporten kan leda till en varning som i sin tur kan leda till en senareläggning av den villkorliga frigivningen. Det ifrågasätts om anstalten har möjlighet att göra denna begränsning och om det är rimligt att intagna riskerar att få sin frigivning senarelagd på grund av rökning utomhus på den stora promenadgården.

12. Personal upprätthåller rökförbud genom handgripligheter

Den 20 december 2008 befann sig en intagen, EE, på den stora promenadgården. En av vakterna, FF, iakttog att EE rökte en cigarett och gick då fram till honom och tog ett våldsamt tag om hans arm i syfte att förmå honom att släcka cigaretten. FF:s kollega reagerade omedelbart och drog tillbaka honom för att undvika ytterligare

handgemäng. Händelsen inträffade när EE var på väg att släcka cigaretten i en burk som var utställd för att aska i.

Det är högst olämpligt att en kriminalvårdare tar till våld för att lösa en situation som den beskrivna. FF borde ha sagt till EE utan att ta tag i honom.

13. Kriminalvårdare gör medicinska bedömningar

Enligt nya rutiner vid anstalten ska intagna som vill sjukanmäla sig inte längre gå till sjukavdelningen för bedömning av sjuksköterska. I stället ska kriminalvårdspersonal göra en bedömning och därefter eventuellt skicka den intagne vidare till sjukavdelningen. Det är högst olämpligt att kriminalvårdare utan medicinsk utbildning gör bedömningar av medicinsk natur.

14. Urinprov

När intagna i anstalten anmodas att lämna urinprov fattas inte några enskilda beslut, utan kriminalvårdare går helt sonika till den intagne och uppmanar honom att lämna urinprov. Att lämna urinprov är ytterligt integritetskränkande och bör anses utgöra en åtgärd som går den enskilde emot. Beslut bör således skrivas varje gång en intagen ska anmodas att lämna urinprov. Så sker i bl.a. anstalten Kumla.

15. Innehav av hygienartiklar

Anstalten har en begränsning av hur många hygienartiklar intagna får varje vecka. De hygienartiklar som delas ut på en avdelning täcker dock inte behovet för samtliga 30 intagna där. När det t.ex. gäller engångsrakhyvlar uppgår behovet till totalt 210 st per vecka, men det delas ut färre än 100 st. Vidare tillhandahåller anstalten inte deodorant.

16. Anmälan om personskada

När intagna skadar sig har Kriminalvården en skyldighet att anmäla detta till Försäkringskassan. Vid anstalten Tidaholm missas detta ofta. Vid ett flertal tillfällen har intagna själva fått göra anmälan till Försäkringskassan trots att detta åligger anstalten.

17. Vägran att handlägga anhållan då fel blankett använts

Anstalten har ett stort antal blanketter för olika slags ärenden. Om en intagen använder en ”vanlig” anhållan för något som det finns särskilda blanketter för, vägrar personalen att behandla anhållan.

18. Begränsad permissionstid

Intagna som har permission får inte återkomma till anstalten efter kl. 19.00. Därmed kan permissionstiden vid exempelvis dagpermissioner inte nyttjas fullt ut.

19. Försäljning av tofflor

Korktofflor säljs till de intagna för 120 kr, vilket personalen uppgett är självkostnadspris. Enligt egna efterforskningar är priset på den aktuella typen av korktofflor halva det pris anstalten tar. Anstalten har vägrat att uppe varifrån tofflorna köps in och att utge en skriftlig verifikation av inköpspriset.

20. Brevgranskning

Anstaltens postgranskningsrutiner följer inte gällande regler. Det saknas ofta information om vilken typ av granskning som skett. Vidare granskas brev från myndigheter. Anstalten granskar också myndighetspost som adresseras till Kriminalvården, med den intagnes namn under myndighetens.

Till anmälan hade FRIO bifogat flera bilagor, bl.a. kopior av olika beslut som omnämndes i anmälan.

Utredning

Kriminalvården anmodades att yttra sig över anmälan. I sitt remissvar anförde Kriminalvården (huvudkontoret), genom generaldirektörens ställföreträdare, enhetschefen GG, följande.

Sakförhållanden m.m.

Kriminalvården har remitterat ärendet till Kriminalvården region Väst som i sin tur inhämtat utredning från anstalten Tidaholm. Av utredningen har följande framkommit.

Anställd utan anställningsavtal

BB anställdes den 14 februari 2002 som vikarierande vårdare hos dåvarande Kriminalvårdsmyndigheten Jönköping med placering vid anstalten Tidaholm. Anställningen övergick i en tillsvidareanställning den 1 januari 2004 enligt avtal utfärdat den 10 december 2003. BB har haft en projektanställning på anstalten Holmängen mellan den 20 september 2004 och den 30 september 2006. Därefter återgick hon till anstalten Tidaholm för att fortsätta sin tjänstgöring enligt anställningsavtalet från den 1 januari 2004.

Brott mot sekretess

Då misstanke uppstått om att brott begicks genom att intagna på felaktiga grunder erhöll studiemedel från CSN tog personal, anonymt, kontakt med CSN för kontroll av om sådana utbetalningar gjorts till aktuella personnummer. Uppgift hos CSN om att en viss person uppbär studiemedel är offentlig. Då personalen inte uppgav att man ringde från Kriminalvården och inte heller uppgav sina namn kan det inte anses ha skett något brott mot kriminalvårdssekretessen.

Förflyttning till annan avdelning/beslut om ändrad sysselsättning

Eftersom intagna som läser på högskola är i behov av studiero och hjälp av varandra har anstalten Tidaholm inrättat en avdelning om 30 platser för denna kategori intagna. Vid placering av nya intagna på avdelningen beaktas både individuella förutsättningar och konstellationer av intagna för att skapa en studiefrämjande miljö. Med anledning av att några intagna erhållit studiestöd från CSN på felaktiga grunder beslutade anstalten den 11 december 2008 att ändra sysselsättningen för flera intagna, bl.a. för AA. Dessa intagna fick inte längre fortsätta med högskolestudier som anvisad sysselsättning och flyttades därför från "studieavdelningen" på B-paviljongen. Av notering i Kriminalvårdens klientadministrativa system (KLAS) framgår att AA delgavs beslutet samma dag. Bortsett från avskildhetsplaceringar fattas inga skriftliga beslut beträffande förflyttningar mellan olika avdelningar inom anstalten.

Begränsning av telefon- och besökstillstånd

Anstalten Tidaholms rutin kring telefon- och besökstillstånd innebär att en intagen endast kan ha sammanlagt 16 godkända telefon- och besökstillstånd. Rutinen har tillkommit dels med anledning av det klientadministrativa systemets begränsningar och dels för att minska den administrativa hanteringen kring dessa ärenden. Tidigare har intagna ansökt om telefon- och besökstillstånd till många anhöriga eller vänner och bekanta som man aldrig har haft för avsikt att ha kontakt med. Detta har medfört att vissa intagna har innehaft upp mot hundra godkända besökare/telefonstillstånd. Naturligtvis innebär sådana volymer ett stort merarbete om det blir fråga om omprövning m.m. Av denna anledning har anstalten infört rutinen att normalt endast

bevilja ett visst antal telefon- och besökstillstånd. Den intagne har alltid haft möjlighet att byta ut personer på sin lista, liksom varje enskild ansökan prövas utifrån den intagnes behov. Intagna med särskilda skäl har således alltid getts möjlighet att utöka sina telefon- och besökstillstånd.

Innehavslista

Anstaltens s.k. innehavslista får anses utgöra en lokal ordningsregel och AA har fått möjlighet att ta del av den i enlighet med gällande regelverk.

Vägran att ta emot tidskrift från besökare/nekad besök

Under 2008 har anstalten Tidaholm omhändertagit stora mängder egentillverkad tatueringssutrustning. Förutom att det inte är tillåtet för de intagna att inneha tatueringsskåp ger denna verksamhet upphov till en mängd problem som t.ex. hotsituationer om tatueringen inte får ersättning för sitt arbete samt risk för blodsmitta. Eftersom den vårdare som omnämns i anmälan saknar kunskap om tatueringstidningar hänvisade denne i den aktuella situationen till att det normalt sett inte är tillåtet för intagna att ta emot sådana tidningar. Besökaren var mycket påstridig och krävde en ytterligare motivering. Då vårdaren upprepade sitt tidigare besked uttalade besökaren orden ”din jävla kuk”. Besökaren informerades härefter om att personer med en sådan attityd inte är välkomna på besök till anstalten. Med anledning av händelsen fattade anstalten Tidaholm den 23 december 2008 beslut om att av säkerhetsskäl tills vidare endast medge den aktuella intagne bevakade besök av den person som uttryckt sig kränkande mot kriminalvårdaren. Det kan inte anses ingå i en kriminalvårdarens tjänstgöring att ta emot kränkande tillmälen från varken intagna eller besökande.

Telefonsamtal med advokat

Telefonen som används för intagnas enskilda samtal är belägen i anslutning till vaktrummet. Omkring telefonen är uppställt två stycken 1,5 meter höga skärmar. Personalen har ett arbetsutrymme drygt två meter därifrån. All möjlig hänsyn tas för att den intagne ska kunna prata ostört och ingen personal stannar i närheten av telefonen utan avlägsnar sig så långt bort som möjligt.

Någon avlyssning sker inte och personalen är väl införstådd med regelverket angående detta.

Rapportskrivning

Vid misskötsamhet av intagen ska rapport upprättas av den personal som varit med vid händelsen för att beslutsfattaren ska få en objektiv och saklig bild av den aktuella incidenten. Att upprätta flera likalydande rapporter är inte meningsfullt, men om den personal som närvarade vid incidenten uppfattat situationen olika kan det däremot finnas skäl att upprätta flera rapporter.

Rökförbud

Enligt anstalten Tidaholms lokala ordningsregler tillåts rökning i de promenadgårdar som ligger i direkt anslutning till bostadsavdelningarna. Intagna har tillgång till dessa promenadgårdar under den tid som de befinner sig på avdelningen, vilket gör att deras möjligheter att röka är väl tillgodosedda. För närvarande har de intagna tillgång till den stora promenadgården endast en gång per vecka, förutom när de rör sig där vid transport eller andra sysselsättningar. Intagna och personal har informerats om rökförbudet på anstalten och samtliga vet vad som gäller. Gällande händelsen den 20 december 2008 finns ingen rapport upprättad och ord står mot ord om vad som egentligen hänt.

Medicinska bedömningar av kriminalvårdare

Enligt anstalten Tidaholms gällande rutiner för sjukskrivning av intagna ska den intagne anmäla sig sjuk till personal och uppge anledning. Om den intagne inte vill uppge anledningen till sjukskrivningen till personalen skrivs en anhållan till sjuksköterskan med en kort beskrivning om aktuella besvär. Personalen befriar

intagna från sysselsättning vid uppenbar anledning, exempelvis vid feber. I övriga fall får intagna kvarstanna på bostadsavdelningen i avvaktan på sjukvårdens bedömning. Vid tveksamheter angående sjukdomsbilden kontaktas sjuksköterska för konsultation. Denna form av sjukskrivning kan likställas med det förfarande som sker i övriga samhället.

Urinprov

Av lagstiftningen framgår inte att anmodan att lämna urinprov ska ske skriftligt och anstalten har inga rutiner för att skriva beslut ska delges intagna i samband med anmodan.

Innehav av hygienartiklar

Anstalten tillhandahåller tandborste, tandkräm, tvål, schampo och rakartiklar. När en intagen kommer med en tom förpackning delas en ny hygienartikel ut.

Förbrukningen varierar på olika avdelningar. När det gäller deodorant valde anstalten av säkerhetsskäl att inte använda den som först upphandlades eftersom den var förpackad i en glasflaska som skulle kunna användas som tillhygge. De intagna har därför fått använda privat deodorant. Sedan februari 2009 tillhandahåller anstalten en ny deodorant i plastförpackning.

Anmälan om personskada

Då det blir känt för anstalten att en intagen skadat sig görs enligt gällanderutiner en anmälan till Försäkringskassan enligt lagen (1977:264) om statligt personskadeskydd (LSP). Vid arbetsolyckor på verkstäder och industri är anstaltens skyddsombud delaktiga i utredning och anmälan görs även till Arbetsmiljöverket.

Vägran att handlägga anhållan då fel blankett använts

Anstalten Tidaholm har inga särskilda blanketter i andra ärenden än besöks- och telefontillstånd, där blanketten är utformad för att underlätta för både den intagne och personal att tillse att nödvändiga uppgifter fylls i. Denna blankett finns tillgänglig på samtliga avdelningar. Om den intagne ansöker om besöks- eller telefontillstånd på annat papper ombeds den intagne att komplettera uppgifterna på anvisad blankett. Påståendet att personal skulle vägra hantera framställningar som är skrivna på ”fel” blankett tillbakavisas.

Begränsad permissionstid

Tiderna för in- och utpassering styrs av säkerhets- och bemanningssituationen. Tiderna ligger dock inom ramen för normaldagordning.

Försäljning av tofflor

Anstalten säljer tofflor till de intagna för 120 kr/par, vilket är det pris som anstalten betalar till företaget Sko-Sak i Falköping.

Brevgranskning

Anstalten Tidaholm använder sig av en för ändamålet anpassad stämpel som används av de två tjänstemän som utför granskningen. Skulle det ha missats att sätta ett kryss på rätt ställe på stämpeln är detta endast i undantagsfall. Brev från myndigheter granskas endast om det finns misstanke om oegentligheter. Är anstaltens namn angivet som adressat får brevet öppnas även om den intagnes namn är angett under anstaltens namn, eftersom brevet i ett sådant fall inte kan anses ställt till den intagne.

Författningsbestämmelser

Brott mot sekretess

Av 10 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) framgår att en intagen under arbetstid ska ges möjlighet till arbete, undervisning, utbildning, arbetsträning, särskilt anordnad verksamhet som syftar till att motverka brott eller missbruk eller

någon annan lämplig sysselsättning som såvitt möjligt främjar utsikterna för honom att efter frigivningen inordna sig i samhället.

Av 12 § KvaL framgår att en intagen är skyldig att delta i den verksamhet och ha den sysselsättning i övrigt som anvisas honom eller henne. Den som får ålderspension enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension eller lagen (1998:702) om garantipension får dock inte åläggas att ha någon sysselsättning, och den som har beviljats sjukersättning eller aktivitetsersättning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring får åläggas att ha sysselsättning bara av den art och omfattning som kan anses lämplig för honom eller henne

Av 3 kap. 5 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt, KVFS 2008:3 (anstaltsföreskrifterna), följer att om en intagen har fått tillstånd att studera på egen hand, ska han eller hon följa den studieplan som anstalten har fastställt.

Enligt 7 kap. 21 § första stycket första meningen sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess inom Kriminalvården för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men om uppgiften röjs.

Av 11 kap. 2 § Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd (CSNFS 2001:1) om beviljning av studiemedel framgår följande. Studiemedel får beviljas till en studerande som är föremål för kriminalvård men som inte omfattas av KvaL. Detta gäller även för en studerande som verkställer ett fängelsestraff utanför anstalten enligt 58 § nämnda lag eller lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll. För en studerande som är inskriven på anstalt enligt KvaL men som inte omfattas av första stycket gäller följande: 1. En studerande på en eftergymnasial utbildning får beviljas studiebidrag men inte studielån. 2. En studerande på en annan utbildning får inte beviljas studiemedel.

Kriminalvården ska enligt 2 § förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården bland annat verka för att återfall i brott förebyggs och särskilt vidta åtgärder som syftar till att brottslighet under verkställigheten förhindras.

Av 2 § bidragsbrottslagen (2007:612) framgår att den som lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig att anmäla enligt lag eller förordning, och på så sätt orsakar fara för att en ekonomisk förmån felaktigt betalas ut eller betalas ut med ett för högt belopp, döms för bidragsbrott till fängelse i högst två år, eller om brottet är ringa, tillfängelse högst sex månader.

Förflyttning till annan avdelning

Enligt 7 § KvaL skall det vid fördelningen av de intagna mellan öppna och slutna anstalter tas hänsyn till bl.a. säkerhet och möjligheter att genomgå behandling. Enligt 7 a § skall det vid fördelningen av intagna mellan anstalter av samma slag tas hänsyn till bl.a. behov av viss utbildning eller behandling som anordnas i viss anstalt.

Enligt 8 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om placering av dömda i kriminalvårdsanstalt (KVFS 2006:13, placeringsföreskrifterna) meddelar placeringsenheten med vissa angivna undantag beslut om placering i anstalt. Undantag görs för bl.a. andra omplaceringar mellan avdelningar inom en anstalt än placering på avdelning för intagna som kräver extra resurser avseende säkerhet och omhändertagna. I sådant fall meddelas beslut av chefen för det lokala verksamhetsområdet.

Telefon- och besökstillstånd samt innehav

Enligt 30 § tredje stycket KvaL skall, om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten, en tjänsteman på lämpligt sätt avlyssna telefonsamtal. Avlyssning får endast ske om den intagne känner till det. Telefonsamtal med advokat som biträder den intagne i en rättslig angelägenhet får inte avlyssnas utan den intagnes medgivande.

Enligt 29 § första stycket KvaL får en intagen ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske. En intagen får inte ta emot besök som kan äventyra säkerheten i anstalten eller som kan motverka den intagnes anpassning i samhället eller annars vara till skada för den intagne eller annan. Enligt tredje stycket ska, om det behövs med hänsyn till säkerheten, en tjänsteman vid anstalten vara närvarande vid besöket (bevakat besök).

Av 24 § KvaL framgår att en intagen får ta emot och inneha böcker, tidskrifter och tidningar, dock inte sådana som kan äventyra ordningen eller säkerheten eller antas motverka den behandling som den intagne genomgår. I övrigt får en intagen ta emot och inneha den personliga egendom som är motiverad med hänsyn till att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt.

Av 4 kap. 20 § anstaltsföreskrifterna framgår att personliga tillhörigheter som den besökande önskar lämna till en intagen och som den intagne önskar inneha i anstalten ska överlämnas till anstaltens personal för prövning av om innehav kan medges.

Enligt 7 kap. 17 § anstaltsföreskrifterna får böcker, tidskrifter och tidningar som uppmantar till brott eller som innehåller beskrivningar om hur man tillverkar droger eller föremål som kan användas som brottsverktyg inte innehas.

Av 7 kap. 20 § anstaltsföreskrifterna framgår att sådana böcker, tidskrifter och tidningar som avses i 17–18 §§ får förvaras av anstalten trots att de inte får innehas i bostadsrummet.

Innehavslista

Av 1 kap. 12 § anstaltsföreskrifterna framgår att anstalten ska upprätta lokala ordningsregler för anstalten inom ramen för de föreskrifter som Kriminalvården har beslutat.

Enligt 1 kap. 14 § anstaltsföreskrifterna ska en intagen ha tillgång till de lagar och förordningar, föreskrifter och allmänna råd samt ordningsregler som gäller för verkställigheten. Av allmänna råd till denna bestämmelse framgår att regelverket bör finnas tillgängligt i dagrum eller liknande eller tillhandahållas vid förfrågan.

Rapportskrivning

Av Kriminalvårdens arbetsordning (KVAF 2007:3) framgår att en anställd inom Kriminalvården är skyldig att till närmaste chef anmäla sådana omständigheter eller händelser som kan ha särskild betydelse för bedömningen av de intagna och för vårdarbetet samt för ordningen och säkerheten.

Av 9 kap. 3 § anstaltsföreskrifterna framgår att vid misstanke om misskötsamhet ska anstalten upprätta en rapport samt skyndsamt utreda det inträffade. I de allmänna råden till föreskriften sägs bl.a. att den som leder utredningen bör se till att ärendet får en så allsidig belysning som möjligt och denne måste därför iaktta noggrannhet och objektivitet. Omständigheter som talartill den intagnes förmån bör noga redovisas. Oklarheter eller motsägelsefulla uppgifter i exempelvis en rapport bör i allmänhet redas ut i samband med att förhör hålls.

Medicinska bedömningar av kriminalvårdare

Av 2 kap. 7 § anstaltsföreskrifterna framgår att om den intagne på grund av funktionshinder, tillfällig sjukdom eller på annat sätt är förhindrad att delta i den ordinarie programverksamheten ska denne ges möjlighet till sådan sysselsättning som utifrån hans eller hennes förmåga kan anses lämplig. Vid behov kan samråd ske med anstaltens sjuksköterska.

Urinprov

Enligt 52 d § KvaL är en intagen, om inte annat motiveras av medicinska eller liknande skäl, skyldig att på begäran lämna blod-, urin-, utandnings-, saliv-, svett- eller hårprov för kontroll av att han eller hon inte är påverkad av alkohol eller något annat beroendeframkallande medel, något sådant medel som avses i 1 § lagen

(1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Innehav av hygienartiklar

Enligt 7 kap. 2 § anstaltsföreskrifterna ska anstalten i den utsträckning det behövs för normal konsumtion tillhandahålla nödvändiga basartiklar för den intagnes personliga hygien. I de allmänna råden till föreskriften sägs att med basartiklar för personlig hygien avses i första hand tandborste, tandkräm, tvål, schampo, deodorant, rakartiklar och menstruationsskydd.

Anmälan om personskada

Enligt lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd (LSP) kan en intagen i kriminalvårdsanstalt vilken skadar sig under verkställigheten i vissa fall få ersättning för personskada från staten. Enligt 17 § förordningen (1977:284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd skall chef eller föreståndare för kriminalvårdsanstalt som fått kännedom om att skada inträffat omedelbart anmäla skadan till Försäkringskassan som prövar frågan om rätt till sådan ersättning.

Begränsning av permission

Av 2 kap. 1 § första stycket anstaltsföreskrifterna framgår att i en sluten anstalt får intagna vara inlåsta i sina bostadsrum under högst tolv timmar per dygn. Inlåsningsfår ske tidigast klockan 19.00 och ska ske senast klockan 20.00. Upplåsning får ske tidigast klockan 06.30 och ska ske senast klockan 08.00.

Brevgranskning

Av 25 § KvaL framgår att brev mellan en intagen och en advokat, en svensk myndighet eller ett internationellt organ som har av Sverige erkänd behörighet att ta emot klagomål från enskilda ska vidarebefordras utan granskning. Om det finns anledning att anta att uppgiften om avsändare i ett sådant brev till en intagen är oriktig, får brevet granskas i syfte att utreda vem avsändaren är.

Enligt 4 kap. 3 § anstaltsföreskrifterna får granskning av en intagens post ske genom genomlysning av försändelsen i oöppnat skick, öppnande utan genomläsning eller öppnande och genomläsning av innehållet. Av 4 kap. 4 § framgår bl.a. att den intagne ska underrättas om granskningen. I de allmänna råden sägs att underrättelsen till den intagne bör, då det gäller post till den intagne, ske genom att det på försändelsen anges med stöd av vilket lagrumgranskningen har skett, vilken typ av granskning enligt 3 § som har utförts, om den intagne närvarat vid granskningen eller inte, datum samt vem eller vilka som utfört den.

Kriminalvårdens bedömning

Anställd utan anställningsavtal

Enligt uppgift från anstalten Tidaholm har BB enligt gällande anställningsavtal en tillsvidareanställning vid Kriminalvården.

Brott mot sekretess

Kriminalvården har i tidigare yttrande till JO (dnr 2200-2008) redogjort för myndighetens ställningstagande i aktuell fråga. Intagna i anstalt har endast i begränsad utsträckning rätt till studiemedel från CSN. I Kriminalvårdens uppdrag ligger bl.a. att verka för att förhindra återfall i brott och förhindrafortsatt brottslighet under verkställigheten. Därmed kan det också sägas vara Kriminalvårdens uppgift att i rimlig utsträckning förhindra att intagna, till följd av oriktiga eller ofullständiga uppgifter, beviljas studiemedel utan att ha rätt till det. Uppgifter om att en person är intagen i anstalt är emellertid normalt sekretessbelagda enligt 7 kap. 21 § sekretesslagen, varför en direkt förfrågan från Kriminalvården till CSN torde innebära en överträdelse av denna bestämmelse. I avvaktan på eventuell författningsreglering har Kriminalvården emellertid infört rutinen att via telefon – utan att ange att samtalet kommer från Kriminalvården – göra stickprovsvisa

kontroller hos CSN om en viss intagen uppbär studiemedel eller inte. Om brottsmisstanke uppkommer, bedöms att sekretessen kan brytas med stöd av 14 kap. 3 § sekretesslagen.

Förflyttning till annan avdelning/ändrad sysselsättning

Varken KvaL eller placeringsföreskrifterna reglerar, med undantag av placering på avdelning för intagna som kräver extra resurser avseende säkerhet och omhändertagande, frågan om fördelningen av intagna inom en viss anstalt. I förevarande fall har några intagna omplacerats från en normalavdelning till en annan inom anstalten. Enligt Kriminalvårdens uppfattning har detta inte inneburit handläggning av ett ärende i förvaltningslagens mening, utan utgör ett faktiskt handlande från myndighetens sida i form av behandlingsåtgärder (jfr JO:s beslut den 22 december 2008 i ärende nr 4985-2007). Med undantag för 4–6 §§ har förvaltningslagens bestämmelser därmed inte varit tillämpliga i förevarande fall. Det kan noteras att AA begärt omprövning av anstalten Tidaholms beslut om ändrad sysselsättning. Kriminalvården region Väst har den 6 mars 2009 avvisat begäran då beslutet inte ansetts kunna omprövas enligt reglerna i KvaL. Denna fråga är för närvarande föremål för prövning i allmän förvaltningsdomstol.

Begränsning av telefon- och besökstillstånd

Utgångspunkten för intagnas telefonförbindelser finns i 30 § KvaL där det bl.a. föreskrivs att telefonsamtal får äga rum i den utsträckning det lämpligen kan ske. Begreppet ”lämpligen kan ske” syftar till omständigheter som anstaltsrutiner, personaltillgång och andra praktiska förutsättningar. Mot bakgrund av att det förekommit att vissa intagna haft uppemot ett hundratal godkända telefon- och besökstillstånd och med det administrativa merarbete detta medför anser Kriminalvården att det är rimligt att anstalterna ges möjlighet att till viss del begränsa antalet godkända tillstånd. Det är dock svårt att uttala sig om någon generell gräns för hur många godkända tillstånd som varje intagen rimligen bör få ha. Vid utformningen av begränsningen måste en avvägning göras mellan anstaltens resurser och den intagnes behov. Det är också viktigt att det finns en viss flexibilitet i tillämpningen och att hänsyn tas till varje enskild intagens behov av kontakter med omvärlden.

Den rutin som används av anstalten Tidaholm innebär att intagna inte får ha fler än 16 godkända telefon- och besökstillstånd. Den intagne kan emellertid när som helst ”byta ut” en person på listan över godkända tillstånd och det finns också möjlighet att, om särskilda skäl föreligger, utöka antalet beviljade tillstånd. Vid kontakt med anstalten har emellertid framkommit att om en intagen har både telefon- och besökstillstånd till samma person räknas detta som två tillstånd. Detta innebär att den intagnes kontakter med omvärlden teoretiskt skulle kunna begränsas till endast åtta personer. Enligt Kriminalvårdens bedömning får detta anses som en alltför snävt tilltagen begränsning. Detta har påtalats för anstaltsledningen.

Innehavslista

Av utredningen framgår att anstalten Tidaholm, inom ramen för de lokala ordningsreglerna, fastställt en lista över vilka föremål som är tillåtna att inneha i bostadsrummet. Det framgår av utredningen att listan är två och en halvsida lång och att den upptar 46 tillåtna föremål. Med anledning av omfattningen av den aktuella listan anser Kriminalvården att anstalten på begäran borde tillhandahålla kopior till de intagna.

Vägran att ta emot tidskrift från besökare/nekta besök

I anmälan riktas klagomål mot att en intagen nekats att ta emot tidskrifter från en besökande. När besökare önskar lämna föremål till en intagen ska en prövning ske av om innehav kan medges. Skulle det vid denna prövning visa sig att innehav av aktuellt föremål inte kan medges av något skäl ska ett överklagbart beslut fattas. Det kan även tilläggas att föremål som inte får innehas i bostadsrummet i vissa fall ändå kan förvaras av anstalten i den intagnes förråd. I aktuellt fall har anstalten Tidaholm,

såvitt framkommit, inte gjort någon prövning av innehavsfrågan. Detta är givetvis inte acceptabelt.

När det gäller bemötandet av den besökande i aktuellt fall anser Kriminalvården att det visserligen får anses ingå i en kriminalvårdstjänstemans arbete att kunna hantera konfliktsituationer. Däremot delar Kriminalvården anstalten Tidaholms uppfattning att det inte ingår i arbetet att utstå kränkande tillmälen. Mot bakgrund av vad som framkommit om den besökandes uppträdande vid det aktuella tillfället har Kriminalvården inga synpunkter på anstaltens beslut att avbryta besöket. När det gäller de beslut som fattats avseende besökstillstånd för den intagne kan konstateras att denne haft möjlighet att få till stånden överprövning av besluten genom att begära omprövning samt överklaga till allmän förvaltningsdomstol. Det kan noteras att anstalten Tidaholm den 1 april 2009 beslutade att på nytt bevilja obehållna besök avseende den aktuella besökaren.

Telefonsamtal till advokat

Det är givetvis av vikt att intagna ska ges möjlighet att tala ostört i telefon, oavsett om det är fråga om telefonsamtal till en advokat, övervakare eller annan. Ett telefonsamtal som rings i närvaro av en kriminalvårdstjänsteman är i praktiken delvis avlyssnat (jfr JO:s uttalanden i beslut den 27 maj 2008 i ärende nr 3135-2007). Den intagne ska därför utan närvaro av personal ha möjlighet att ringa samtliga s.k. tjänstesamtal för vilka beslut om avlyssning inte fattats. Av utredningen framgår att den tjänstetelefon som de intagna använder för sådana samtal på aktuell avdelning finns i ett vaktrum i direktanslutning till personalens ordinarie arbetsplats. Trots att personalen enligt uppgift från anstalten vidtar åtgärder för att de intagna ändå ska kunna tala ostört framstår det som tveksamt om denna lösning är förenlig med bestämmelsen i 30 § tredje stycket KvaL. Kriminalvården region Väst har fått i uppdrag att se över detta.

Rapportskrivning

Det är inte minst av rättssäkerhetsskäl viktigt att incidenter inom Kriminalvården utreds på ett noggrant och objektivt sätt. Vid misstanke om misskötsamhet är det normalt sett tillräckligt att endast en rapport upprättas avseendehändelseförloppet. För det fall att de tjänstemän som bevittnat händelsen uppfattat den på olika sätt kan det emellertid vara värdefullt för utredningen att fler rapporter upprättas.

Rökförbud

Av Kriminalvårdens riktlinjer 2007:16, Rökfri Kriminalvård, framgår att medarbetare och klienter ska ha en rökfri inomhusmiljö senast den 1 januari 2008. Vidare framgår att intagna endast får röka på anvisad plats utomhusenligt gällande lokala ordningsregler. Kriminalvården kan inte finna annat än att anstalten Tidaholm tillämpar riktlinjerna om rökfri kriminalvård på ett korrekt sätt. Av 49 § KvaL framgår att en intagen som bryter mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten får tilldelas en varning. Att röka på otillåten plats kan vara ett sådant brott mot föreskrifter som medför att varning kan tilldelas. Den finns inte något dokumenterat beträffande den händelse som ska ha ägt rum på promenadgården den 20 december 2008 och ord står mot ord om vad som inträffat. Kriminalvården anser därmed att det inte är meningsfullt att utreda saken vidare.

Medicinska bedömningar av kriminalvårdare

Enligt den rutinbeskrivning för sjukmönstring i anstalt som utarbetats av Kriminalvårdens huvudkontor är utgångspunkten att alla intagna som omfattas av sysselsättningsplikt ska gå till anvisad sysselsättning, och att intagna inte själva kan bestämma om befrielse från sysselsättning till följd av sjukdom eller funktionsnedsättning. För det fall att en intagen motsätter sig att gå till anvisad sysselsättning ska ansvarig tjänsteman på avdelningen göra en preliminär bedömning av orsaken. Undantag från huvudregeln om sysselsättningsplikt gäller för intagen som insjuknat under natten med exempelvis hög feber, kräkningar/diarré eller annat tillstånd som bedöms som allvarligt. Ansvarig kriminalvårdstjänsteman

kan i dessa fall normalt bedöma att den intagne inte bör lämna bostadsrummet eller placeras på annan plats. Bedöms den intagne vara i akut behov av sjukvård eller om den ansvarige på avdelningen känner sig osäker ska kontakt tas med sjuksköterskan för konsultation. Intagen som önskar kontakta sjukvården ska meddela personalen detta och skriva en anhållan som lämnas till sjukvårdsmottagningen. I avvaktan på sjukvårdens bedömning och eventuellt besök på mottagningen ska den intagne vistas på sin ordinarie sysselsättningsplats. Om sjukvårdspersonal bedömer att den intagnes arbetsförmåga är nedsatt lämnas en rekommendation om lämpligsysselsättning till ansvarig kriminalvårdsinspektör. Anstalten Tidaholms gällande rutin för sjukskrivning av intagna överensstämmer med ovan nämndrutinbeskrivning och bedömningen av den intagnes hälsotillstånd vilar fortfarande på sjukvårdspersonalen.

Urinprov

Att anmoda en intagen att lämna urinprov är en kontrollåtgärd som enligt Kriminalvårdens uppfattning faller inom ramen för s.k. faktiskt handlande för vilka förvaltningslagens regler om bl.a. beslut inte är tillämpliga. Skulle den intagne vägra lämna urinprov och fråga uppkommer att inleda en utredning och eventuellt vidta disciplinär åtgärd uppstår emellertid ett ärende och då gäller förvaltningslagens regler om myndighetsutövning mot enskild.

Innehav av hygienartiklar

Av utredningen i ärendet framgår inte annat än att anstalten Tidaholm i den utsträckning det behövs för normal konsumtion tillhandahåller nödvändiga basartiklar för den intagnes personliga hygien. Det har vidare framkommit att den typ av deodorant som initialt upphandlats inte kunde lämnas ut till de intagna av säkerhetsskäl, men att anstalten sedan en tid tillbaka tillhandahåller en annan typ av deodorant.

Anmälan om personskada

När ansvarig tjänsteman vid en anstalt får kännedom om att en skada uppstått är denne skyldig att omedelbart anmäla skadan till Försäkringskassan. AA har uppgett att anstalten Tidaholm ofta försummar denna anmälningskyldighet. Eftersom AA:s uppgifter är allmänt hållna är det svårt för Kriminalvården att bemöta denna kritik. Enligt uppgift från anstalten Tidaholm följer emellertid personalen regelverket på området. Det kan härvid tilläggas att det inte är anstaltens sak att ta ställning till om skadan uppstått på så sätt att den omfattas av bestämmelserna i LSP. Det ankommer i stället på Försäkringskassan att göra den försäkringsmässiga bedömningen av ärendet och avgöra om skadan ska ersättas eller inte.

Vägran att handlägga anhållan då fel blankett använts

Anstalten Tidaholm har tillbakavisat AA:s uppgifter att personal skulle vägra att handlägga en intagens anhållan då ”fel” blankett använts. Även här står ord mot ord och det förefaller inte meningsfullt att utreda frågan ytterligare.

Begränsning av permission

Det finns varken i lag eller förordning reglerat när in- och utpassering för permission ska ske. Enligt Kriminalvårdens uppfattning föreligger viss frihet för varje anstalt att själv reglera vilka tider på dygnet som ska gälla för när beviljade permissioner får påbörjas respektive avslutas. I likhet med de flesta slutna anstalter i landet förlägger anstalten Tidaholm av bemannings- och säkerhetsskäl in- och utpasseringar till dagtid, d.v.s. tiden mellan upp- och inlåsning då de intagna vistas i gemensamhet (normaldagordning). De dagpermissioner som beviljas intagna förläggs därför som regel inom ramen för denna tid. Anledningen till detta är bl.a. att bemanningen på anstalerna är avsevärt lägre under kvälls- och nattetid, vilket gör det svårt att hinna med administrationen kring mottagande av permittenter i form av exempelvis utandningsprov och omhändertagande av medel. AA har i sin anmälan endast i generella ordalag framfört att intagna på anstalten inte kunnat utnyttjehela sin

permissionstid. Kriminalvården saknar därför möjlighet att vidare bemöta klagomålen i denna del.

Försäljning av tofflor

Enligt av anstalten Tidaholm ingiven kopia av faktura har de aktuella tofflorna erbjudits de intagna till inköpspris.

Brevgranskning

Av AA:s anmälan framgår att anstalten Tidaholm på ett brev förbisett att kryssa i någon av rutorna på brevgranskningsstämpeln och det finns därför anledning att rikta kritik mot anstalten. Det kan dock noteras att det inte har framkommit annat än att det rör sig om ett enskilt misstag. Av utredningen framgår vidare att anstalten Tidaholm granskat ett brev från Umeå universitet adresserat till AA utan att någon misstanke om oriktig avsändare förelåg enligt 25 § KvaL. Även denna omständighet beror uppenbarligen på ett enskilt misstag. Oavsett detta förtjänar emellertid anstalten kritik på grund av det inträffade. AA har slutligen framfört klagomål över att anstalten granskat ett brev till honom från Göta Hovrätt. Av utredningen framgår att brevet adresserats till "Kriminalvårdsmyndigheten Tidaholm" och att det under detta har angetts "att: AA". Enligt Kriminalvårdens uppfattning måste det i denna situation antas att det aktuella brevet i första hand ställts till myndigheten för att öppnas och sedan eventuellt vidarebefordras till den intagne (jfr JO:s beslut den 17 april 2009 i ärende nr 4590-2008). I sammanhanget kan nämnas att det förekommit att polisen skickat försändelser till intagna adresserade på samma sätt innehållandes vapen efter hävt beslag.

FRIO yttrade sig över remissvaret och gav samtidigt in kopior av vissa handlingar, bl.a. en anhållan om besökstillstånd. På denna hade en kriminalvårdstjänsteman antecknat att "ansökan kommer att behandlas när sökningen sker på avsedd blankett". FRIO gav även in ett kompletterande yttrande.

I beslut den 15 februari 2010 anförde *JO Nordenfelt* bl.a. följande.

Bedömning

Kriminalvården har i remissvaret redogjort för de regler som anmälan aktualiserar. Det bör nämnas att vissa av de författningar som finns i redogörelsen numera har upphävts och ersatts av nya författningar. Detta gäller sekretesslagen (1980:100), som den 30 juni 2009 ersattes av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), samt Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt (KVFS 2008:3), som den 1 augusti 2009 ersattes av KVFS 2009:4 (samma benämning). De nya författningarna har inte medfört några ändringar i sak i nu aktuella delar.

När det gäller bedömningen av det som FRIO tar upp i sin anmälan har Kriminalvården i sitt remissvar uppgett att anstalten förtjänar kritik för otillåten brevgranskning (punkt 20 i anmälan), för att intagna inte kunnat tala helt ostört med sina advokater (p. 8), för att AA inte tillhandahölls en kopia av en lista över tillåtna föremål (p. 6) och för att anstalten i ett visst fall inte gjort någon prövning av huruvida en intagen kunde få inneha ett föremål (p. 7). Jag delar Kriminalvårdens bedömning i dessa delar. Vad som framkommit i fråga om rapportskrivning (p. 10), rökförbud utomhus (p. 11), medicinska bedömningar av kriminalvårdstjänstemän (p. 13), innehav av hygienartiklar (p. 15) och försäljning av tofflor (p. 19) ger inte anledning till kritik eller något annat uttalande från min

sida. När det gäller påståendet om att personal vid visst tillfälle använt våld för upprätthålla rökförbudet (p. 12), ger inte utredningen något besked om vad som hände vid det aktuella tillfället. Jag har svårt att se att fortsatt utredning skulle kunna bringa klarhet i saken. Detsamma gäller tillfället när en besökande till en intagen bemöttes på ett, enligt anmälan, olämpligt sätt (p. 7). Påståendet om att anstalten ofta försummar att anmäla personskador till Försäkringskassan är för allmänt hållet för att kunna utredas närmare (p. 16). Jag nöjer mig med att erinra om vikten av att personskador anmäls och om att det är anstalten, inte den intagne, som är ansvarig för att det sker.

Jag vill i övrigt anföra följande.

Brott mot sekretess

Enligt 35 kap. 15 § offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretess inom kriminalvården för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut av Kriminalvården, Kriminalvårdsnämnden, en övervakningsnämnd och inte heller annat beslut i ett kriminalvårdsärende enligt brottsbalken eller lagstiftningen om kriminalvård i anstalt.

Att någon är dömd att avtjäna fängelsestraff får normalt anses vara en uppgift, vars röjande kan antas medföra men för den enskilde. En sådan uppgift får enligt 8 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen inte röjas för enskilda eller andra myndigheter såvida inte någon sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig. Således hindrar inte sekretess att uppgift lämnas ut, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda (10 kap. 27 §). Sekretess till skydd för en enskild hindrar inte heller att en uppgift lämnas till en annan enskild eller till en myndighet, om den enskilde samtycker till det (10 kap. 1 § och 12 kap. 1 §).

Jag kan i princip ansluta mig till de uttalanden som Kriminalvården har gjort i remissvaret. Jag vill dock utveckla min syn på saken enligt följande. Kriminalvården ska enligt min mening i första hand tillgodose de intagnas behov och intressen. En viktig del i det arbetet är att försöka, genom olika påverkansprogram, få den intagne att avstå från fortsatt brottslighet. Därutöver ska Kriminalvården givetvis om möjligt förhindra att den intagne begår brott under straffverkställigheten. Det är dock viktigt att hänsyn tas till den intagnes integritet och att inte sekretesskyddade uppgifter röjs av misstag eller lämnas ut i onödan.

Förflyttning till annan avdelning/ändrad sysselsättning m.m.

FRIO har i denna del anfört att anstalten inte meddelade något beslut med anledning av att flera intagna flyttades från den avdelning som inrättats särskilt för intagna som bedriver högskolestudier.

Enligt Kriminalvården utgjorde förflyttningarna s.k. faktiskt handlande och inte ärendehandläggning. Förvaltningslagens regler om beslutsfattande var därför inte, enligt Kriminalvården, tillämpliga.

Bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223) gäller enligt 1 § förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden. Enligt 7 § förvaltningslagen ska varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. I 20–21 §§ förvaltningslagen finns bestämmelser om motivering av och om underrättelse om beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende.

Vissa andra bestämmelser i förvaltningslagen, bl.a. 4 §, gäller också annan förvaltningsverksamhet hos myndigheter. Enligt nämnda bestämmelse ska varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälp ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt.

När det gäller frågan om vad som är ett ärende i förvaltningslagens mening kan följande anföras (se JO 2004/05 s. 387). Förvaltningslagen innehåller inte någon definition av vad som är ett "ärende". I motiven till förvaltningslagen har gjorts en skillnad mellan myndigheters ärendehandläggning och deras faktiska handlande (prop. 1971:30 s. 315). Med ärendehandläggning åsyftas myndigheternas beslutande verksamhet. I den förvaltningsrättsliga litteraturen har uttalats att med handläggning av ett ärende rimligen bör avses en verksamhet som utmynnar i ett uttalande, vilket inte nödvändigtvis behöver ha rättsligt bindande verkan (Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 24 u. 2008, s. 79). Vidare har anförts att sådan verksamhet som uteslutande gäller råd, upplysningar eller andra oförbindande besked inte utgör myndighetsutövning men ändå kan vara att räkna som handläggning av ärenden. Ytterst får myndigheten ställa frågan om det från rättssäkerhetssynpunkt krävs att förvaltningslagens regler tillämpas i det enskilda fallet (Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen, 2 u. 2007, 36 f.).

Rent allmänt kan det vara svårt att dra en skarp gräns mellan handläggning av ärenden och s.k. faktiskt handlande från myndigheters sida. Jag har erfarit att det inom kriminalvårdsområdet ofta uppstår tveksamheter om en åtgärd ska anses utgöra ärendehandläggning och alltså falla inom förvaltningslagens tillämpningsområde. Det allmänna intrycket är att Kriminalvården hänför en stor del av de åtgärder som vidtas i verksamheten till kategorin faktiskt handlande (uttrycket "behandlingsåtgärder" förekommer också).

Jag har i ett tidigare beslut gett uttryck för uppfattningen att en förflyttning av en intagen mellan normalavdelningar inom en anstalt inte utgör ärendehandläggning utan är att betrakta som s.k. faktiskt handlande (dnr 4985-2007, beslut den 22 december 2008). I ett annat beslut hade jag anledning att uttala mig om en fråga

som hänger samman med den nu aktuella problematiken, nämligen om placering av en häktad på viss avdelning i ett häkte utgör myndighetsutövning (dnr 3009-2007, beslut den 22 december 2008). Anmälaren hade ansökt om förflyttning till en gemensamhetsavdelning, men nekats detta. I ytterligare ett annat beslut har jag gjort bedömningen att en intagens ansökan om viss sysselsättning bör handläggas enligt förvaltningslagens regler för ärendehandläggning (dnr 6763-2008, beslut den 21 september 2009).

I de nu aktuella fallen har intagna som varit placerade på anstaltens studieavdelning förflyttats till normalavdelningar. Av remissvaret framgår att studieavdelningen erbjuder en något annorlunda miljö än den som råder på andra avdelningar. Det var alltså i och för sig inte fråga om förflyttningar mellan likvärdiga avdelningar. Skillnaden mellan avdelningarna framstår emellertid inte som påtaglig, vilket bör krävas för att förvaltningslagens regler om ärendehandläggning – in dubio – ska vara tillämpliga fullt ut. Jag delar alltså Kriminalvårdens bedömning att de aktuella omplaceringarna var att betrakta som faktiskt handlande och att förvaltningslagens regler, bortsett från 4–6 §§, därmed inte var tillämpliga.

FRIO har också klagat på att vissa av de intagna inte fick en kopia av beslutet om sysselsättning. Som FRIO påpekat har jag i ett annat beslut gett uttryck för uppfattningen att det vid underrättelseformen delgivning ligger i sakens natur att den delgivne får en kopia av den handling som delges (dnr 4253-2006, beslut den 12 april 2007).

Under punkt 9 i anmälan har FRIO klagat på handläggningen av en intagens ansökan om förflyttning till en annan bostadsavdelning. På ansökan, som bifogats anmälan, finns följande anteckning: ”Flytt mellan avdelningarna sker endast undantagsvis. Du får inte byta sida i nuläget detta är inget beslut som går att överklaga/Morgonmöte 081215.”

Enligt FRIO hade den intagne begärt att få ett överklagbart beslut, men förvägrats detta.

Frågan om ett beslut som Kriminalvården har meddelat är överklagbart avgörs ytterst av en förvaltningsdomstol. Att Kriminalvården angett att beslutet inte är överklagbart saknar betydelse för den bedömningen. Det kan i vissa fall vara praktiskt att underrätta om att ett beslut inte får överklagas. Detta gäller dock framför allt när det i en författning finns ett uttryckligt förbud mot att överklaga. I andra fall kan det vara svårt att avgöra om beslutet kan överklagas. I sådana fall bör anvisning om hur man överklagar eller begär omprövning lämnas.

Begränsning av telefon- och besökstillstånd

FRIO har i denna del uppgett att anstalten infört en begränsning av det antal telefon- och besökstillstånd en intagen får ha. FRIO har ifrågasatt det rimliga i att en anstalt generellt förbjuder intagna att ha fler än åtta telefontillstånd och besökstillstånd.

FRIO har till sin anmälan bifogat två beslut som anstalten meddelat. Genom besluten har anstalten avslagit intagne HH:s ansökningar om besökstillstånd och om telefontillstånd med hänvisning till de av FRIO i detta ärende ifrågasatta generella reglerna om begränsning av antalet besöks- och telefontillstånd.

JO:s granskning är inte avsedd att föregripa eller ersätta den prövning som kan eller har kunnat ske i ordinarie ordning. Den som är missnöjd med ett beslut att avslå en ansökan om besöks- eller telefontillstånd har möjlighet att begära omprövning av beslutet och, om han är missnöjd också med omprövningsbeslutet, överklaga detta till allmän förvaltningsdomstol. Eftersom de nu ifrågasatta reglernas laglighet således kan bli föremål för prövning i domstol finner jag inte skäl att göra några uttalanden i denna del.

Urinprov

FRIO har i sin anmälan klagat på att uppmaningar att lämna urinprov inte föregås av skriftliga beslut.

Enligt den ursprungliga lydelsen av 52 d § kriminalvårdslagen fick en intagen, som kunde misstänkas vara påverkad av narkotika, föreläggas att lämna urinprov. Av förarbetena framgår att beslut om föreläggande förutsattes meddelas av styresman i anstalt (prop. 1978/78: 62 s. 34). Genom en lagändring år 1982 ändrades bestämmelsen så att det kom att framgå att en intagen var skyldig att på anmaning lämna urinprov, om inte medicinska eller liknande skäl talade emot det. Bestämmelsen är alljämt utformad på detta sätt.

Enligt Kriminalvårdens bedömning utgör en anmodan till en intagen att lämna urinprov en kontrollåtgärd som faller inom ramen för faktiskt handlande och som således inte förutsätter handläggning enligt förvaltningslagens bestämmelser. Jag delar den bedömningen.

Vägran att handlägga anhållan när fel blankett används

FRIO har vidare uppgett att anstalten vägrar att handlägga ärenden som tagits upp i fel blankett. Anstalten har tillbakavisat denna uppgift.

Att en framställning inte skett på ett korrekt sätt utgör normalt inte skäl att avslå den. Onödig formalism är också typiskt sett ett sådant beteende från en tjänstemans sida som ska undvikas.

I denna del konstaterar jag att anstalten i åtminstone ett fall har underlåtit att pröva en ansökan på den grunden att den inte framställts på rätt blankett. Anstalten förtjänar kritik för detta.

Begränsad permissionstid

FRIO har slutligen klagat på att intagna som åker på permission inte får återkomma till anstalten efter kl. 19.00. Enligt FRIO medför detta bl.a. att intagna inte kan tillgodogöra sig dagpermissioner fullt ut.

För att underlätta anpassningen i samhället kan en intagen, enligt 32 § kriminalvårdslagen, beviljas tillstånd att lämna anstalten för viss kort tid (normalpermission), om det inte finns påtaglig fara för fortsatt brottslig verksamhet eller avsevärd fara för annat missbruk. Permission får också ges, om det finns någon annan särskild anledning (särskild permission). För normalpermission eller särskild permission får ställas de villkor som kan anses nödvändiga när det gäller vistelseort, anmälningsskyldighet eller annat. Om noggrann tillsyn behövs, kan det föreskrivas att den intagne under permissionen ska vara ställd under bevakning.

Regeringen har i förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt meddelat ytterligare bestämmelser om intagnas permission. Kriminalvården har vidare meddelat detaljerade riktlinjer beträffande omfattningen av permissioner (Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt, KVFS 2009:4).

För att en permission ska fylla sin funktion måste omfattningen av den i det enskilda fallet i viss mån vara individuellt anpassad efter den intagnes situation. En sådan individuell anpassning skulle vara enklare med mer flexibla in- och utpasseringstider än de som anstalten Tidaholm tillämpar. Det finns emellertid inte, som Kriminalvården påpekat, några bestämmelser som reglerar när in- och utpassering i samband med permission ska ske. Därtill kommer att det finns sakliga skäl till att i normalfallen förlägga in- och utpasseringar i samband med permission till dagtid. Skäl för kritik föreligger således inte. Dock bör påpekas att varje ansökan om permission ska bedömas efter omständigheterna i det enskilda fallet. Det måste finnas utrymme att i permissionsplanen uppställa villkor om in- och utpasseringstider som avviker från de tider som normalt gäller.