

Anmälan mot Kriminalvården, anstalten Skogome och häktet Norrköping Drags, angående återkallelse av gynnande beslut, beslutsmotivering och brevgranskning

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 2 november 2009, framförde AA klagomål mot Kriminalvården. Av anmälan framgick i huvudsak följande.

Genom ett beslut den 14 augusti 2009 återkallade anstalten Skogome ett besöks-tillstånd som AA tidigare hade beviljats. Beslutet motiverades med att det hade förekommit ett skrivfel och att det begärda besöket, med hänsyn till vad som framkommit genom besöksutredningen, inte kunde beviljas av ordnings- och säkerhets-skäl. När AA begärde att få veta dels vad det var som hade framkommit som gjorde att tillståndet återkallades, dels vilken typ av skrivfel det rörde sig om, fick han inte något ordentligt svar. Till anmälan fogades en kopia av beslutet den 14 augusti 2009.

I anmälan uppgav AA också att ett brev från hans advokat hade öppnats och sökts igenom.

Utredning

Anmälan remitterades till Kriminalvården för yttrande. I sitt svar anförde myndig-heten (huvudkontoret), genom enhetschefen BB, följande.

Sakförhållanden

AA har i en anmälan till JO framfört klagomål mot anstalten Skogome och häktet Norrköping. Han har klagat på att anstalten Skogome först beviljat honom tillstånd att ta emot besök av en person och sedan dragit tillbaka detta beslut tre dagar senare med motiveringen att det förekommit "ett skrivfel". Han har inte fått veta vad det är som framkommit som medfört att tillståndet återkallats och inte heller vilken typ av skrivfel som förekommit. Vidare har han klagat på att ett brev från hans advokat varit föremål för brevgranskning vid häktet Norrköping Drags.

Yttranden beträffande sakförhållandena har inhämtats från Region Väst, som i sin tur inhämtat uppgifter från anstalten Skogome, och Region Öst, som inhämtat information från häktet Norrköping Drags. Av utredningen har bl.a. följande framkommit.

Anstalten Skogome

AA ankom till anstalten Skogome den 24 juli 2009. Tre dagar senare ansökte AA om att få ta emot besök av en person och att få telefontillstånd till densamma.

Den 12 augusti 2009 fattade anstalten två beslut rörande AA:s möjligheter att få tillstånd att ringa till och ta emot besök av personen ifråga. Av Kriminalvårdens klientadministrativa system (KLAS) framgår att de båda besluten registrerats i systemet några minuter efter varandra och att de fattats av samma beslutsfattare, säkerhetssamordnaren CC. I fråga om telefontillstånd avslogs ansökan med hänvisning till att telefontillstånd av ordnings- och säkerhetsskäl inte kunde medges mot bakgrund av vad som framkommit vid genomförd utredning kring abonnent-innehavaren. I fråga om besök beviljades dock obehövade besök av samma person i enlighet med AA:s ansökan.

Enligt uppgift från CC var avsikten att såväl ansökan om besökstillstånd som ansökan om telefontillstånd skulle avslås mot bakgrund av vad som framkommit vid den utredning som företagits om den tilltänkte besökaren/abonnenten i enlighet med 29 § andra stycket KvaL. Av misstag råkade dock CC använda fel beslutsmodell för besöksbeslutet, vilket ledde till att besökstillståndet utformades som ett bifallsbeslut istället för ett avslagsbeslut. Detta misstag uppmärksammades inte förrän senare, när AA redan hade underrättats om besluten. När misstaget uppdagades omprövade och återkallade anstalten, den 14 augusti 2009, det tidigare meddelade beslutet om besök. Som framgår av det beslutet (se bilagan till AA:s anmälan) angav anstalten som skäl för beslutet att det förekommit ett skrivfel i det första beslutet och att anstalten därför omprövade beslutet enligt 27 § förvaltningslagen (1986:223) (FL). I beslutsmotiveringen anförde anstalten vidare att begärt besök inte kunde medges enligt 30 § (torde rätteligen stå 29 §; JO:s anmärkning) lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) av ordnings- och säkerhetsskäl med hänsyn till vad som kommit fram genom besöksutredningen. Det var inte CC utan annan personal som arbetar mer klientnära som överlämnade beslutet till AA. CC förde därför inte själv någon dialog med AA rörande det misstag som inträffat och vad det i beslutsmotiveringen omnämnda skrivfelet bestod i. Normalt sett fattas dock den här typen av beslut av mer klientnära personal, varvid det är mer naturligt att en dialog förs mellan beslutsfattaren och den intagne.

Skälet till att besök inte tilläts hade med den besökandes person att göra och anstalten Skogome har bedömt att skälen på grund av sekretess inte närmare kunnat röjas för den intagne.

Häktet Norrköping Drags

Av ett postgranskningsmedgivande daterat den 27 mars 2009 framgår att AA medgivit att chefen för verksamhetsområdet eller den tjänsteman vid häktet Norrköping Drags som anförtrots brevgranskning får granska brev eller annan försändelse som avsänds eller ankommer till honom.

Det aktuella brevet öppnades för eftersökande av otillåtet föremål av DD, vakthavande befäl på häktet Norrköping Drags. Denne har delegation att genomföra brevgranskning. DD har tillfrågats om varför han öppnade det aktuella brevet och han har därvid uppgett att han inte minns händelsen helt men att det troligtvis var så att brevet delvis var öppet när det ankom till häktet Norrköping Drags. Han misstänkte därför att brevet innehöll något otillåtet föremål och öppnade brevet för att kontrollera detta utan att läsa igenom innehållet. Efter undersökningen förseglade han brevet och angav genom att fylla i brevgranskningsstämpeln orsaken till att brevet öppnats. Vittne vid brevgranskningen var vårdare EE.

Författningsbestämmelser m.m.

Av 16 § FL framgår att en sökande, klagande eller annan part har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Rätten att ta del av uppgifter gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL).

Av 20 § FL framgår att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende ska innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis bl.a. om det är nödvändigt med hänsyn till skyddet för enskildas personliga förhållanden. Har skälen utelämnats, bör myndigheten på begäran av den som är part om möjligt upplysa honom om dem i efterhand.

Enligt 26 § FL får ett beslut som innehåller en uppenbar oriktighet till följd av myndighetens eller någon annans skrivfel, räknefel eller liknande förbiseende, rättas av den myndighet som har meddelat beslutet. Innan rättelse sker ska myndigheten ge den som är part tillfälle att yttra sig, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild och åtgärden inte är obehövlig.

Av 27 § FL framgår bl.a. att om en myndighet finner att ett beslut, som den har meddelat som första instans, är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, ska myndigheten ändra beslutet, om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part.

Av 35 kap. 15 § första stycket OSL följer att sekretess gäller inom Kriminalvården för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men eller fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Enligt 10 kap. 3 § OSL hindrar inte sekretess att en enskild eller en myndighet som är part i ett mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen, tar del av en handling eller annat material i målet eller ärendet. En sådan handling eller ett sådant material får dock inte lämnas ut till parten i den utsträckning det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådana fall ska myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta tillvara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda.

Beträffande vissa typer av sekretess som är relevant för Kriminalvårdens verksamhet gäller dock överhuvudtaget inte 10 kap OSL. Exempelvis följer av 35 kap. 3 § OSL, som handlar om sekretess för uppgifter i belastningsregistret, att 10 kap OSL inte är tillämplig beträffande sådan sekretess.

Av 29 § KvaL framgår bl.a. att en intagen får 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. Om det behövs för att kunna bedöma om en intagen ska få ta emot besök i ett särskilt fall eller om ett besök ska vara bevakat, ska i förväg undersökas om den besökande har dömts för eller är misstänkt för brottslig verksamhet. I den utsträckning det behövs ska upplysningar också inhämtas om den besökandes personliga förhållanden i övrigt.

Av allmänna råd till 4 kap. Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt (KVFS 2009:4) framgår bl.a. att kontroll av den som anmälts som besökare kan ske genom kontroll i bl.a. misstanke- och belastningsregistret, ansvarig för säkerhetsregistret eller genom kontakt med andra myndigheter. Kontroll av besöket ska ske före första besöket och sedan återkommande. Den intagne bör upplysas om att kontroll kommer att ske och att den intagne bör underrätta den som han eller hon önskar besök av om detta. Om den som ska besöka inte är bosatt i Sverige kan det som en förutsättning för beviljande av besök ställas att den tilltänkte besökaren ska uppvisa dokument utfärdat av behörig myndighet som styrker att han eller hon inte är straffad.

Om det vid kontroll framkommer att den besökande verkställer ett fängelsestraff eller är föremål för kriminalvård i frihet, bör ett besök normalt inte medges såvida inte starka skäl talar för att besöket ska beviljas. Ett sådant skäl kan t.ex. vara att den besökande är nära anhörig till den intagne eller att den intagne inte har någon annan som kan besöka honom. Det bör i dessa fall övervägas om besöket ska ske med bevakning. Har den intagne misskött sig i anstalten genom att t.ex. missbruka narkotika, vägra lämna prov för drogkontroll eller på annat sätt, får detta inte utgöra grund

för ett generellt beslut att vägra den intagne besök. En prövning ska ske om det kan antas att den intagne kan försöka påverka den besökande att införa otillåtna föremål i anstalten. Vid varje ansökan om besök måste anstalten göra en individuell bedömning.

Av 9 § lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna (HäL) framgår bl.a. att brev från den häktade till svenska myndigheter, internationella organ som har av Sverige erkänd behörighet att ta emot klagomål från enskilda eller den häktades offentlige försvarare ska vidarebefordras utan föregående granskning. Utöver vad som gäller enligt första stycket får den häktade sända eller ta emot brev om det kan ske utan fara från säkerhetssynpunkt och, för den som är häktad på grund av misstanke om brott, utan fara för att bevis undanröjs eller utredning om brott på annat sätt försvåras. Vägras den häktade att sända eller ta emot brev utan föregående granskning av dess innehåll ska brevet hållas kvar men får inte öppnas utan den häktades medgivande.

Vissa närmare föreskrifter om granskning av häktads post ges även i 4 kap 1-2 §§ Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för behandling i häkte (KVFS 2007:1). Av 2 § framgår bl.a. att om en häktad inte är närvarande vid granskningen av den häktades post ska den utföras av minst två tjänstemän. Av allmänna råd till den nämnda bestämmelsen framgår bl.a. att granskning av en häktads post får ske genom genomlysning av försändelsen i öppnat skick, öppnande utan genomläsning eller öppnande och genomläsning av innehållet. Har en försändelse öppnats enbart för att söka efter otillåtet föremål, får innehållet inte läsas.

Kriminalvårdens bedömning

Anstalten Skogome

I ärendet är utrett att anstalten Skogome den 14 augusti 2009 återkallat ett tidigare meddelat gynnande beslut avseende AA:s möjlighet att ta emot besök av en person. Vidare har framkommit att beslutsfattarens avsikt varit att redan genom det första beslutet avslå ansökan om besökstillstånd, men att beslutet av misstag kommit att utformas som ett bifallsbeslut.

Det är givetvis beklagligt att ett misstag begåtts. Det är en självklarhet att den intagne ska kunna förlita sig på att de beslut som han eller hon får från Kriminalvården är korrekt utformade. I den uppkomna situationen måste dock Kriminalvården anses ha haft rätt att återkalla det gynnande beslutet om besök. Förutsättningarna har inte varit sådana att rättelse kunnat ske med stöd av 26 eller 27 §§ FL. Vid sidan av 27 § FL anses dock återkallelse av ett gynnande beslut i praxis vara möjlig bl.a. av hänsyn till fara för människors liv eller hälsa eller av andra säkerhetsskäl. Kriminalvården måste mot bakgrund av detta ha rätt att ändra eller återkalla ett gynnande beslut om det bedöms nödvändigt utifrån de säkerhetsaspekter som Kriminalvården har att beakta, oavsett om behovet av ändring orsakats av att nya omständigheter inträffat, att man gjort en annan bedömning av säkerhetsrisken än vid det ursprungliga beslutet eller som i detta fall, att beslutet av ett rent misstag fått en felaktig utformning. Det ska också framhållas att AA har haft möjlighet att begära omprövning av och överklaga beslutet av den 14 augusti 2009, varvid han skulle ha fått möjlighet att få de åberopade skälen och frågan om dessa varit tillräckliga för att ändra det tidigare gynnande beslutet prövat av domstol.

Som redovisats ovan ska enligt 20 § förvaltningslagen ett beslut innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Av anstaltens formulering i beslutet – att ”ett skrivfel” förekommit – framgår inte helt tydligt bakgrunden till att beslutet ändrades. När ett misstag som detta sker – vilket hör till ovanligheterna – är det givetvis angeläget att det tydligt klargörs för den intagne vad som inträffat. Enligt Kriminalvården kunde detta lämpligen ha skett sätt genom en utförligare beslutsmotivering eller genom muntlig dialog med AA.

När det gäller beslutsformuleringen i övrigt ska noteras att Kriminalvårdens beslut inte omfattas av sekretess enligt 35 kap. 15 § OSL. Ofta omfattas dock de förhållanden rörande besökaren som framkommer vid utredning enligt 29 § andra stycket KvaL av sekretess, ibland t.o.m. av absolut sekretess (jfr ovan angående sekretess

som kan gälla enligt 35 kap. 3 § OSL). När det gäller beslut i besöksärenden kan det därför ofta av hänsyn till skyddet för den enskilde besökarens personliga förhållanden vara befogat att endast lämna en kortfattad beslutsmotivering. Sekretess kan också begränsa en parts rätt till insyn i ett ärende. En enskild har dock naturligtvis alltid möjlighet att begära att få frågan om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter prövad av Kriminalvården och, efter överklagande, av domstol.

Häktet Norrköping Drags

Av utredningen har framkommit att häktet Norrköping Drags för eftersökande av otillåtet föremål har öppnat ett brev till AA från en advokatbyrå. Skälet till detta har uppgetts vara att kuvertet troligtvis var delvis öppnat redan när det ankom till häktet. Utredningen ger enligt Kriminalvårdens bedömning inte stöd för annat än att häktets granskningsåtgärd skett i enlighet med gällande lagstiftning och övriga föreskrifter på området.

AA kommenterade remissvaret.

Bedömning

Allmänt

Enligt AA:s anmälan riktades samtliga hans klagomål mot anstalten Skogome. Såvitt framkommit genom Kriminalvårdens yttrande rör dock AA:s klagomål angående brevgranskning hanteringen vid häktet Norrköping Drags.

Av utredningen framgår att anstalten Skogome den 14 augusti 2009 återkallade ett tidigare meddelat beslut om att AA skulle få ta emot obehövade besök av en viss person. Anstalten Skogome anförde i skälen för beslutet den 14 augusti 2009 bl.a. att ”Då det har skett ett skrivfel omprövar anstalten ärendet jml 27 § Förvaltningslagen att besöket ska avslås. Med hänsyn till vad som framkommit genom besöksutredning, finner anstalten att begärt besök EJ kan medges av ordning och säkerhetsskäl – – –.”

Återkallelse av gynnande beslut

Av Kriminalvårdens remissvar framgår att avsikten var att redan det ursprungliga beslutet – mot bakgrund av vad som framkommit vid den utredning som företagits om den tilltänkte besökaren – skulle ha utformats som ett avslagsbeslut. Beslutet kom dock av misstag att utformas som ett bifallsbeslut på grund av att beslutsfattaren använde fel beslutsmodell.

Kriminalvården har i sitt remissvar anförts att förutsättningarna varken varit sådana att beslutet har kunnat rättas med stöd av 26 § förvaltningslagen (1986:223), FL, eller kunnat omprövas enligt 27 § samma lag. Utifrån vad som framkommit genom utredningen delar jag den uppfattningen.

Utöver vad Kriminalvården har anförts rörande den rättsliga regleringen vill jag i denna del göra följande tillägg.

Omprövningskyldigheten enligt 27 § FL är en minimireglering. Den är inte avsedd att inskränka de omprövningsbefogenheter som myndigheterna har på sedvane- rättslig grund och som har sammanfattats i förarbetena till FL (prop. 1985/86:80 s. 39 och 76). Enligt praxis vinner ett gynnande beslut inom förvaltningsförfarandet i allmänhet rättskraft. Beslutet kan i princip inte återkallas eller ändras av beslutsmyndigheten. Endast om en författningsbestämmelse medger det, om det gynnande

beslutet försetts med återkallelseförbehåll, om beslutet av säkerhetsskäl inte fortsättningsvis ska gälla eller om beslutet meddelats till följd av att den enskilde vilselett myndigheten kan det upphävas (Hellners/Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, andra upplagan, s. 350 ff.).

Återkallelse av ett gynnande beslut anses således möjlig bl.a. av hänsyn till en hälsofara, brandfara, trafikfara eller av andra sådana säkerhetsskäl (se bl.a. prop. 1985/86:80 s. 39). JO har tidigare vid flera tillfällen uttalat att Kriminalvården har rätt att ändra eller återkalla ett för en intagen gynnande beslut om det bedöms nödvändigt med hänsyn till de säkerhetsskäl kriminalvården har att beakta (se t.ex. JO 1996/97 s. 114). Jag har i tidigare ärenden gett uttryck för uppfattningen att den möjligheten föreligger oavsett om behovet orsakats av att nya omständigheter inträffat eller man gjort en annan bedömning av säkerhetsaspekterna än vid det ursprungliga beslutet (se t.ex. mitt beslut den 18 oktober 2005 i ärendet med dnr 225-2004).

Mot bakgrund av det ovan anförda har jag inte några synpunkter på att det tidigare meddelade beslutet återkallades. Jag återkommer dock under rubriken ”Övrigt” till vikten av noggrannhet i samband med utformningen av beslut.

Utformningen av skälen för beslutet den 14 augusti 2009

Kriminalvården har i remissvaret redogjort för utformningen av 20 § FL, såvitt avser här aktuella delar av bestämmelsen. Jag vill i det sammanhanget tillägga följande.

Kravet på motiveringens innehåll uttrycks i lagtexten med orden ”de skäl som har bestämt utgången”. Detta innebär att det är hjärtpunkterna i skälen som ska redovisas i beslutet. Det måste vara begripligt för parten vilka faktiska förhållanden som är avgörande, vilka rättsregler som är tillämpliga och hur myndigheten resonerat på de punkter där meningarna kan gå isär. Vidare ska en beslutsmotivering naturligtvis också vara tydlig, och inte ofullständig eller missvisande (Hellners/Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, andra upplagan, s. 227 f. och s. 232 samt JO:s beslut den 21 maj 1997, dnr 2890-1995, återgivet i FT 1997 s. 234).

Undantag från motiveringsplikten får göras bl.a. om det är nödvändigt med hänsyn till skyddet för enskildas personliga förhållanden. När skälen utgörs av sekretesskyddade uppgifter, som inte kan redovisas i beslutet, är det ibland ändå möjligt för myndigheten att i allmänna ordalag motivera avgörandet (Hellners/ Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, andra upplagan, s. 237 f.).

Mot bakgrund av det ovan anförda uppfyller beslutet den 14 augusti 2009 enligt min uppfattning inte förvaltningslagens krav på tydlighet. Det borde t.ex. av beslutsmotiveringen ha framgått att ”skrivfelet” bestod i att det ursprungliga beslutet av misstag kommit att utformas som ett bifallsbeslut p.g.a. att fel beslutsmall använts. Dessutom torde det knappast ha funnits något hinder mot att i beslutet klarare ange att de aktuella ordnings- och säkerhetsskälen var kopplade till just besökarens person (motsvarande hur anstalten utformade avslagsbeslutet rörande

tefontillstånd, se Kriminalvårdens remissyttrande) i stället för att bara hänvisa till ”vad som framkommit genom besöksutredning”. I vart fall borde anstalten, då AA:s begärde det, muntligen ha informerat honom om detta. Att anstalten av sekretessskäl varit förhindrad att närmare utveckla vilka omständigheter kring besökandens person det rörde sig om förändrar inte min uppfattning i detta avseende. Jag är kritisk till beslutsmotiveringen.

Övrigt

Anstaltens Skogome beslut den 14 augusti 2009 angående återkallelse av AA:s besökstillstånd föranleddes inte av några nya omständigheter i sak, utan endast av slarv i samband med utformningen av det ursprungliga beslutet. Eftersom det synes röra sig om ett enstaka misstag har jag inte funnit skäl att rikta någon kritik mot anstaltens hantering i denna del. Med anledning av vad som framkommit i detta ärende vill jag dock rent generellt framhålla vikten av att myndigheter är noggranna vid utformningen av beslut och skälen för desamma. I det ligger bl.a. att beslutsfattare, vid användning av beslutsmallar, iakttar viss försiktighet och tillser att rätt mall används. Den enskilde ska normalt kunna lita på att myndighetens beslut står fast, och han ska kunna företa olika åtgärder med beslutet som grund utan att behöva riskera att det plötsligt återkallas eller ändras.

Vid min granskning har jag i övrigt inte funnit något som ger anledning till kritik eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.