

Kritik mot Kriminalvården, anstalten Saltvik, för att ha tagit bort telefonnummer från INTIK-systemet utan att åtgärden har föregåtts av ett beslut m.m.

Beslutet i korthet: En intagen har haft ett antal telefonnummer inlagda i Kriminalvårdens s.k. INTIK-system utan att det har funnits beslut om telefontillstånd. Av den anledningen valde anstalten att ta bort dessa nummer. Bland de borttagna telefonnumren fanns nummer som den intagne även i fortsättningen ville ha möjlighet att ringa till. I beslutet uttalar JO bl.a. att Kriminalvårdens åtgärd att ta bort sådana telefonnummer innebär att den intagne inte tillåts ha fortsatt kontakt på de aktuella numren. Det har därmed varit fråga om ärendehandläggning som gått den intagne emot och anstalten kritiseras för att inte ha dokumenterat åtgärden i beslut.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 2 oktober 2014, framförde AA klagomål över Kriminalvårdens, anstalten Saltvik, handläggning av en begäran om telefontillstånd. Han anförde i huvudsak följande. Från sommaren 2013 har han haft möjlighet att via Kriminalvårdens INTIK-system ha telefonkontakt med en frivårdsinspektör vid Frivården i Stockholm. I september 2014 tillträdde frivårdsinspektören en ny tjänst, och hennes efterträdare tillfrågades om han ville ta över telefonkontakten med AA. Den nya frivårdsinspektören ställde sig positiv till detta, och AA bad sin kontaktperson i anstalten att lägga in den nya frivårdsinspektörens telefonnummer i INTIK-systemet. Han uppmanades då att komma in med en skriftlig begäran om telefontillstånd och lämnade in en sådan den 15 september 2014. Den 29 september 2014 meddelade anstalten att han dels inte skulle få något skriftligt beslut i ärendet, dels att numret till frivårdsinspektören inte skulle läggas in i INTIK-systemet. Härigenom har anstalten fråntagit honom möjligheten att överklaga ett beslut i en fråga som är av stor betydelse för honom.

Till anmälan hade AA bifogat en kopia av begäran om telefontillstånd.

Utredning

Inledningsvis hämtades muntliga uppgifter in från kriminalvårdsinspektören BB i anstalten Saltvik. Han uppgav i huvudsak följande:

AA har tidigare haft telefonnummer till myndigheter – exempelvis personer inom frivården och hos JO – inlagda i Kriminalvårdens INTIK-system, utan att anstalten har fattat något beslut om telefonstillstånd. Efter att anstalten beslutat att ”strama upp” hanteringen i denna del, har alla telefonnummer som inte är kopplade till ett beslut om telefonstillstånd tagits bort. AA informerades innan så skedde. De intagna har i dag möjlighet att ringa till myndighetspersoner via tjänstetelefon i ett särskilt rum. Förutsatt att rummet är ledigt ges den intagne möjligheten att ringa så fort denne begär detta.

Mot bakgrund av den nya ordningen uppfattade anstaltens AA:s hemställan från den 15 september 2014 som en förfrågan. Anstalten har gett AA ett muntligt besked om att han får ringa till frivården via tjänstetelefonen. För det fall AA vill få ett överklagbart beslut i frågan, måste han först skicka ut en samtyckesblankett till den aktuella myndighetspersonen. När blanketten har kommit in till anstalten läggs det upp ett ärende angående telefonstillstånd.

Därefter remitterades anmälan till Kriminalvården för yttrande. I remissvaret skulle myndigheten beakta innehållet i 7 kap. 28 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse samt ge sin syn på vilka grunder det är möjligt att formlöst ta bort de telefonnummer som myndigheten sedan tidigare har lagt in i det s.k. INTIK-systemet.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom enhetschefen CC, bl.a. följande:

Sakförhållanden

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från region Nord, som i sin tur hämtat in uppgifter från anstalten Saltvik. Genom utredningen samt uppgifter från Klientadministrativa systemet (KLAS) har sammanfattningsvis följande kommit fram.

AA har haft möjlighet att ringa sin tidigare handläggare vid frivården inom INTIK-systemet. Något skriftligt beslut om detta tillstånd har dock inte fattats, utan numret lades enbart in i INTIK-systemet. I samband med en översyn av beviljade tillstånd inom INTIK-systemet vid anstalten Saltvik, där anstaltens avsikt var att få bort de tillstånd som saknade ett bakomliggande skriftligt beslut, togs bl.a. AA:s tillstånd att ringa den aktuella frivårdshandläggaren bort. Tillståndet var vid den tidpunkten inte längre aktuellt, eftersom frivårdshandläggaren hade slutat och AA:s nya handläggare hade ett annat nummer. AA informerades om översynen och att tillståndet tagits bort. Han informerades även om att han hade möjlighet att ringa den nya frivårdshandläggaren utanför INTIK-systemet.

Av dokumentation framgår att AA, den 15 september 2014, ansökt om att få ringa sin nuvarande frivårdshandläggare inom INTIK-systemet. Anstalten har till JO den 7 oktober 2014 angivit att anstalten informerat AA om att han måste skicka en samtyckesblankett till den aktuella myndighetspersonen för att få ett överklagbart beslut i frågan. Av anteckning på AA hemställan framgår att anstalten inhämtat ett muntligt samtycke. Den 13 november 2014 beslutade anstalten bifalla AA:s ansökan om att ringa sin frivårdshandläggare inom INTIK-systemet.

Författningsbestämmelser

Av 20 § förvaltningslagen (1986:223) följer bl.a. att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende ska innehålla de skäl som bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis om t.ex. beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövt att upplysa om skälen.

Enligt 7 kap. 4 § FäL får en intagen stå i förbindelse med en annan person genom elektronisk kommunikation i den utsträckning det lämpligen kan ske. Sådan kommunikation får dock vägras om den kan äventyra ordningen och säkerheten, motverka den intagnes anpassning i samhället eller på annat sätt vara till skada för den intagne eller någon annan.

Av de allmänna råden till bestämmelsen, i 7 kap. Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse (FARK Fängelse), framgår att med uttrycket lämpligen kan ske avses praktiska förutsättningar för elektronisk kommunikation, t.ex. vad som är möjligt med hänsyn till anstaltens rutiner samt tillgången till personal och utrustning av sådan kommunikation.

Enligt 7 kap. 11 § FARK Fängelse ska en intagens ansökan om telefontillstånd betraktas som en ansökan om tillstånd att ringa inom INTIK-systemet, om inte den intagne anger något annat.

Enligt 7 kap. 13 § FARK Fängelse får en intagen beviljas tillstånd att ringa telefonsamtal utanför INTIK-systemet endast om tillstånd till samtalet av säkerhetsskäl inte kan beviljas inom det systemet och den intagne har starka skäl för att få ringa samtalet. Tillstånd till ett telefonsamtal som Kriminalvården ska bekosta genom bidrag till den intagne får medges utanför INTIK-systemet, även om tillstånd inom det systemet kan beviljas.

Av allmänt råd till bestämmelsen framgår att starka skäl att få ringa telefonsamtal utanför INTIK-systemet kan finnas t.ex. för samtal till en närstående, om behovet av kontakt inte kan tillgodoses på annat sätt, eller för samtal till en advokat.

Av 7 kap. 14 § FARK Fängelse framgår att om tillstånd till telefonsamtal inom INTIK-systemet inte kan beviljas på grund av säkerhetsskäl och samtal i stället genomförs utanför det systemet enligt 13 § ska samtalet avlyssnas, om det inte är uppenbart obehövligt.

Enligt 7 kap. 26 § FARK Fängelse ska den som en intagen vill ta emot besök av eller kommunicera elektroniskt med tillfrågas om han eller hon samtycker till att kontakten ska äga rum. I samband med det ska den som kontakten ska äga rum med informeras om att han eller hon, om samtycke till kontakt lämnas, kan komma att registreras i Kriminalvårdens datasystem, att Kriminalvården, om samtycke till kontakt lämnas, kan komma att undersöka om han eller hon är dömd eller misstänkt för brott eller för att utöva brottslig verksamhet och inhämta upplysningar om hans eller hennes personliga förhållanden i övrigt, samt att han eller hon kan komma att bli föremål för kroppsvisitation eller ytlig kroppsbesiktning vid ett besök. Den intagne ansvarar för att samtycke inhämtas på en blankett som fastställs av Kriminalvården. Det gäller dock inte om den som kontakten ska äga rum med är brottsoffer till den intagne och Kriminalvården inhämtar samtycke, eller om det finns särskilda skäl.

Av 7 kap. 27 § FARK Fängelse framgår att om den som kontakten ska äga rum med inte samtycker till kontakt med den intagne, får den intagne inte beviljas tillstånd till kontakten.

Av 7 kap. 28 § punkterna 1 och 2 FARK Fängelse framgår att vad som anges i 26 och 27 §§ inte gäller om den som kontakten ska äga rum med är advokat eller tjänsteman på eller uppdragstagare till en svensk myndighet eller ett internationellt organ som har av Sverige erkänd behörighet att ta emot klagomål från enskilda, och kontakten sker i anledning av den ställningen, samt vid telefonsamtal som är av stor vikt för den intagnes frigivningsförberedelser och samtalet sker utanför INTIK-systemet.

Enligt 13 kap. 1 § får en intagen beviljas bidrag enligt bestämmelserna i detta kapitel, om det är skäligt med hänsyn till den intagnes ekonomiska förhållanden och att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt. Bidrag för telefonsamtal som är av stor vikt för den intagnes frigivningsförberedelser samt bidrag för telefonsamtal till en intagen i anstalten Luleå inom ramen för ett

lokalt förmånssystem för yngre intagna får dock beviljas oavsett den intagnes ekonomiska förhållanden.

Enligt 10 kap. 3 § FARK Fängelse får en intagen beviljas bidrag för ett kortare telefonsamtal per vecka med närstående barn. En intagen får också beviljas bidrag för telefonsamtal som är av stor vikt för hans eller hennes frigivningsförberedelser eller som annars är särskilt angelägna.

Av allmänna råd till bestämmelsen framgår att särskilt angelägna telefonsamtal kan t.ex. vara en sådan underrättelse som avses i 3 § fängelseförordningen (2010:2010) eller ett telefonsamtal till närstående vid allvarlig sjukdom. Bidrag för telefonsamtal kan ges genom att Kriminalvården låter den intagne ringa utanför INTIK-systemet utan att debitera honom eller henne för samtalskostnaden eller genom att Kriminalvården ger den intagne telefonkort till INTIK-systemet.

Enligt 7 kap. 31 § FARK fängelse kan ett tillstånd till besök eller elektronisk kommunikation inom INTIK-systemet återkallas eller på annat sätt ändras till den intagnes nackdel om besök eller elektronisk kommunikation kan äventyra säkerheten, motverka den intagnes anpassning i samhället eller på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan.

Enligt allmänt råd till bestämmelsen bör återkallelse av ett tillstånd endast ske om det inte är tillräckligt att förena tillståndet med villkor om kontroll enligt 7 kap. 2 eller 3 §§ eller avlyssning enligt 7 kap. 5 § fängelselagen.

Kriminalvårdens bedömning

Inom Kriminalvården finns två sätt för intagna att telefonera, inom INTIK-systemet samt utanför INTIK-systemet. INTIK-systemet är ett administrativt betalningssystem som även ger Kriminalvården kontroll över vilka telefonnummer som den intagne kan ringa. Ett tillstånd att ringa inom INTIK-systemet är normalt ett löpande tillstånd. Samtal inom systemet kan endast avlyssnas vid säkerhetsavdelning. Som framgår av 7 kap. 11 § FARK Fängelse ska en ansökan om att få ringa ses som en ansökan om att ringa inom INTIK-systemet om det intagne inte anger något annat.

Endast om ett samtal av säkerhetsskäl inte kan beviljas inom systemet och den intagne har starka skäl att få ringa samtalet får den intagne beviljas tillstånd att ringa utanför INTIK-systemet. Därutöver får samtal som Kriminalvården ska bekosta genom bidrag medges utanför INTIK-systemet, även om tillstånd inom systemet kan beviljas.

Samtal till en myndighetsperson hanteras normalt utanför INTIK-systemet eftersom det ofta finns skäl att medge bidrag för samtalet (av stor vikt för den intagnes frigivningsförberedelser) och detta enkelt löses genom att anstalten låter den intagne ringa via tjänstetelefon, utan att den intagne debiteras för samtalet. I de flesta fall rör det sig dessutom om en enstaka kontakt med myndigheten och inte en sådan löpande kontakt som INTIK-systemet möjliggör. Därtill kommer att det vid en myndighet i många fall finns telefonväxlar som möjliggör vidarekoppling och därmed innebär en säkerhetsrisk. Av såväl praktiska som säkerhetsmässiga skäl sker alltså samtal till myndighetspersoner i de flesta fall utanför INTIK-systemet.

Formlöst borttagande av nummer inom INTIK-systemet

Utredningen i ärendet har visat att AA haft ett telefonnummer till sin tidigare handläggare vid frivården inlagt i INTIK-systemet, utan ett bakomliggande skriftligt beslut som beviljade detta. Efter en översyn där detta uppdagades plockades aktuellt nummer bort och i stället medgavs AA att ringa sin nya handläggare utanför INTIK-systemet. I samband med översynen togs flera nummer bort ur INTIK-systemet. Samtal till myndighetspersoner fick i stället hanteras utanför INTIK-systemet.

Oavsett hur ett samtal ansöks eller beviljas utgör frågan om telefontillstånd ärendehandläggning och myndighetsutövning som Kriminalvården normalt fattar beslut om. Ett förfarande där ett nummer läggs in i INTIK-systemet får anses innebära att den intagne ges tillstånd att stå i förbindelse med personen på angivet nummer inom INTIK-systemet. På motsvarande sätt får förfarandet att ta bort ett nummer ur INTIK-systemet anses innebära att den intagne inte längre tillåts ha kontakt med personen på angivet nummer inom INTIK-systemet. Att ett beviljande av ett tillstånd sker formlöst bedöms inte stå i strid med förvaltningslagens krav på handläggning. Ett borttagande av ett tillstånd borde dock inte ske formlöst, eftersom det normalt utgör ärendehandläggning och åtgärden kan anses gå den intagne emot.

I förevarande fall är det oklart huruvida AA formellt hade ansökt om att ringa handläggaren vid frivården inom INTIK-systemet. Det är således inte självklart att det rör sig om ärendehandläggning. Dessutom var numret inte längre aktuellt när detta togs bort ur INTIK-systemet, då AA hade tilldelats en ny handläggare som hade ett annat telefonnummer. Det kan därför diskuteras om det i det aktuella fallet verkligen var felaktigt att borttagandet av numret skedde formlöst.

Hanteringen av AA:s ansökan om att få ringa inom INTIK-systemet

Efter att telefonnumret till den tidigare handläggaren vid frivården hade tagits bort hänvisades AA att ringa sin nya handläggare utanför INTIK-systemet i stället. Samtalen bekostades av Kriminalvården. Av dokumentation framgår att AA, den 15 september 2014, uttryckligen ansökt om att få ringa den nya frivårdsinspektören inom INTIK-systemet. Att AA fick vänta till den 13 november 2014 innan han fick ett beslut i frågan är en orimligt lång handläggningstid.

Samtycke till kontakt med myndighetsperson

Vad gäller samtyckesfrågan ska ett sådant inhämtas oavsett om kontakten sker inom eller utanför INTIK-systemet. Det finns dock undantag från kravet på samtycke till kontakt angivna i 7 kap. 28 § FARK Fängelse. Något samtycke behöver inte inhämtas när en kontakt sker med en tjänsteman på eller uppdragstagare till en svensk myndighet, om kontakten sker i anledning av den ställningen. Anstalten Saltvik har i samtal med JO uppgett att en intagen måste skicka ut en samtyckesblankett till en myndighetsperson för att få frågan om telefontillstånd till myndighetspersonen inom INTIK-systemet prövad. En sådan hantering är felaktig, dels utifrån att det inte finns något krav på samtycke för en sådan kontakt, och dels för att prövningsfrågan inte är avhängigt inhämtade av samtycke.

Det kan däremot vara lämpligt att Kriminalvården kontaktar myndighetspersonen för att efterhöra om denne samtycker till att dennes telefonnummer läggs in i INTIK-systemet hos den intagne, eftersom ett tillstånd att ringa inom INTIK-systemet innebär att myndighetspersonens namn registreras i Kriminalvårdens system och den intagne ges möjlighet till en obegränsad och löpande kontakt med personen.

Kriminalvården överväger att göra en ändring i 7 kap. 28 § FARK Fängelse avseende undantaget från kravet på samtycke för myndighetspersoner och – på samma sätt som för telefonsamtal som är av stor vikt för den intagnes frigivningsförberedelser – förutsätta att samtalet ska ske utanför INTIK-systemet.

AA kommenterade remissvaret.

Bedömning

Inledningsvis vill jag framhålla att Kriminalvårdens åtgärd att lägga in i ett telefonnummer i INTIK-systemet, enligt min mening, innebär ett för den enskilde gynnande beslut om telefontillstånd. Det är alltså inte nödvändigt att anstalten formulerar ett skriftligt beslut för att åtgärden ska omfattas av exempelvis den

grundläggande förvaltningsrättsliga principen om att ett beslut i princip inte kan återkallas eller ändras av beslutsmyndigheten. (För frågan om i vilka situationer som en beslutsmyndighet kan frångå huvudregeln och återkalla ett gynnande beslut, se exempelvis mitt beslut från den 11 februari 2014 i dnr 4217-2013.)

Utredningen visar att anstalten Saltvik tog bort ett antal telefonnummer till olika myndighetspersoner som AA hade inlagda i INTIK-systemet. I fråga om telefonnumret till frivårdsinspektören har Kriminalvården framhållit att det saknade aktualitet och att det därmed kan ifrågasättas om åtgärden inneburit en ärendehantering. Enligt min mening måste det finnas möjlighet för Kriminalvården att formlöst ta bort telefonnummer som inte längre är aktuella. Jag har därmed ingen invändning mot att anstalten tagit bort telefonnumret utan att dokumentera åtgärden i ett beslut.

Förutom det inaktuella telefonnumret till frivårdsinspektören tog anstalten även bort andra telefonnummer där det saknades bakomliggande skriftligt beslut om telefontillstånd. Bland dessa fanns ett telefonnummer till en tjänsteman på JO:s kansli. Inte heller i detta fall fattade anstalten något beslut. Det var fråga om ett alltjämt gällande telefonnummer, och den omständigheten att AA därefter skickade en s.k. samtyckesblankett till tjänstemannen visar att han var intresserad av att behålla kontakten. Anstaltens åtgärd innebar att AA inte tilläts ha fortsatt kontakt med tjänstemannen på det aktuella telefonnumret. Det har därmed varit fråga om ärendehandläggning som gått AA emot. Anstalten borde av den anledningen i enlighet med förvaltningslagens huvudregel ha dokumenterat åtgärden i ett beslut och på så sätt förklarat för AA varför det tidigare beslutade telefontillståndet återkallades. Så skedde inte.

Anstaltens handläggning av AA:s telefontillstånd uppvisar ytterligare brister. Hanteringen av AA:s begäran att få ringa frivårdsinspektören tog drygt två månader i anspråk. Det var fråga om ett rutinärende, och handläggningstiden framstår som orimligt lång. Därtill har anstalten, i strid med Kriminalvårdens föreskrifter, krävt att de tjänstemän som AA velat ha kontakt med skulle komma in med ett samtycke till detta. Anstalten förtjänar kritik för den bristfälliga hanteringen.

Avslutningsvis vill jag framhålla att jag delar Kriminalvårdens uppfattning om det lämpliga i att myndigheten kontaktar de tjänstemän som en intagen vill ha telefonkontakt med innan registreringen sker i INTIK-systemet.

Ärendet avslutas.