

Kritik mot Kriminalvården, anstalten Västervik Norra, för brister i dokumentation av frågor kring s.k. ankomstsamtal, bristande information om besök och otillräcklig möjlighet för intagna att genomföra bevakade besök

Beslutet i korthet: Enligt 3 § fängelseförordningen (2010:2010) har en intagen rätt att i anslutning till att han eller hon tas in i anstalt få tillfälle att underrätta närstående om var han eller hon befinner sig, om inte särskilda skäl talar emot det. Detsamma gäller när den intagne har flyttats från en anstalt till en annan. En sådan underrättelse kallas ofta för ankomstsamtal. Anmälaren hävdar att hennes sambo inte fick underrätta henne när han kom till anstalten Västervik Norra. Av JO:s utredning framgår att det inte finns någon dokumentation om att anmälares sambo har tillfrågats om han vill genomföra ett s.k. ankomstsamtal. Det finns inte heller någon anteckning om att ett sådant samtal har genomförts eller om anstalten bedömt att särskilda skäl talat emot det. I beslutet uttalar JO att en anstalt bör anteckna att den intagne har tillfrågats om han eller hon vill underrätta en närstående och om ett sådant samtal har genomförts. Anstalten bör också dokumentera sitt ställningstagande i de fall en intagen vill underrätta en närstående men anstalten bedömer att det finns särskilda skäl som talar emot det. JO kritiserar anstalten för att den inte har dokumenterat om och hur frågan om s.k. ankomstsamtal har hanterats i det aktuella fallet.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 3 december 2014 klagade AA bl.a. på hur anstalten hade handlagt ärenden om besöks- och telefontillstånd som hennes sambo BB ansökt om. Hon anförde i huvudsak följande:

Hennes sambo BB kom till anstalten Västervik Norra i början av augusti 2014 men hon fick inte något samtal som bekräftade att han kommit dit. BB ansökte omedelbart om besöks- och telefontillstånd till AA. I slutet av augusti blev hon uppringd av CC som arbetar i anstaltens brottsoffersluss (BOS). Under telefonsamtalet sa CC ett stort antal gånger att AA har varit och är ett framtida brottsoffer för BB. När AA sa emot svarade CC att AA inte blivit utsatt ännu. Eftersom AA upplevde att hon inte blev lyssnad på bokade hon in ett telefonmöte med CC den 27 augusti 2014 då en annan person skulle bistå AA som ombud. Hon ringde CC på den avtalade tiden men möttes av en telefonsvarare. Hon talade in ett meddelande på telefonsvararen och bad att CC

skulle ringa upp henne. Vid tidpunkten för anmälan hade CC fortfarande inte ringt tillbaka.

BB fick så småningom tillstånd att ringa bevakade samtal till AA 30 minuter var 14:e dag. Första samtalet ägde rum den 15 oktober 2014 vilket alltså innebär att det tog mer än två månader för anstalten att fatta beslut om besöks- och telefонтillstånd.

AA har besökt BB två gånger. Det första besöket ägde rum den 29 oktober 2014 och övervakades av två vårdare. Det andra besöket ägde rum den 26 november 2014. När hon gick igenom säkerhetskontrollen vid det besöket fick hon veta att hon inte skulle få ha fysisk kontakt med BB och att det skulle vara en glasruta mellan dem. Hon fick ingen förklaring till detta. Den 2 december 2014 fick hon en ursäkt och besked om att det var fel att besöket hade genomförts på detta sätt.

Anstalten tar endast emot bevakade besök på onsdagseftermiddagarna. AA kunde på grund av olika omständigheter inte besöka BB på onsdagarna den 3, 10 och 17 december. På de återstående onsdagarna i december månad 2014 – julafton och nyårsafton – tog anstalten inte emot bevakade besök. Trots att två av fem möjliga besöksdagar under december alltså utgick erbjöd anstalten inte besök vid något annat tillfälle.

Utredning

JO begärde att Kriminalvården skulle yttra sig över det som AA anförde.

Kriminalvårdens remissvar

I sitt remissvar anförde Kriminalvårdens huvudkontor, genom stf. sektionschefen DD, följande:

Sakförhållanden

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från anstalten Västervik Norra. Information har vidare inhämtats från Kriminalvårdens klientadministrativa system KLAS och KVR. Genom utredningen har sammanfattningsvis följande kommit fram.

Handläggning av besöks- och telefонтillstånd samt möjligheten till s.k. ankomst-samtal

BB skrevs in i anstalten Västervik Norra den 15 augusti 2014 och är dömd för bl.a. ofredande och överträdelse av kontaktförbud. Målsägande är BB:s före detta sambo, tillika mamma till hans dotter. AA är alltså inte brottsoffer i den dom BB verkställer. På grund av typen av brottslighet BB är dömd för handlades BB:s ansökan om besöks- och telefonitillstånd till AA av anstaltens brottsoffersluss. Såvitt går att utläsa ur KLAS/KVR fick brottsofferslussen ärendena för handläggning den 21 augusti. Beslut fattades av anstalten den 7 oktober. Ärendena rörande de aktuella tillstånden hade således en handläggningstid på cirka sju veckor.

Under handläggningstiden togs ett flertal kontakter med bl.a. BB, AA, målsäganden i den aktuella domen (mamma till BB:s dotter) samt med socialtjänsten. Yttrandet från socialtjänsten tog nästan tre veckor att få, och BB underrättades om yttrandet den 2 oktober 2014. Det gjordes vidare en SARA-utredning

(Spousal Assault Risk Assessment) som var klar och underrättades BB den 22 september. Risken för psykiskt våld mot framtida partner samt risken för psykiskt våld mot familjemedlemmar bedömdes som hög i utredningen. Dessa utredningsåtgärder och kontakter bedömdes nödvändiga bl.a. för att BB även hade ansökt om telefontillstånd till sin dotter. Anstalten behövde utreda om ett telefontillstånd till AA skulle kunna innebära att BB också kunde samtala fritt med sin dotter samt ta ställning till huruvida en sådan kontakt kunde vara till skada för henne.

Anstalten Västervik Norra beslutade att BB:s besök av, respektive telefonsamtal med, AA skulle ske med kontroll. BB begärde omprövning av beslutet avseende såväl besökstillstånd som telefontillstånd. Båda besluten fastställdes efter omprövning av Kriminalvården, region Öst. BB har inte överklagat besluten till förvaltningsdomstol.

Det finns ingen dokumentation om att BB tillfrågats om han vill genomföra ett s.k. ankomstsamtal för att underrätta närstående om var han befinner sig, om ett sådant samtal genomförts, eller om anstalten Västervik Norra bedömt att särskilda skäl talar emot det.

Kontakten mellan AA och anstalten

Anstalten Västervik Norra har anfört att begrepp som ”framtida brottsoffer” och ”presumtivt brottsoffer” har slutat användas med anledning av uttalanden från JO (jfr JO:s beslut den 14 maj 2012, dnr 343-2011). Kriminalvårdare CC har vidare uppgett att hon aldrig har använt dessa begrepp, men att AA själv uttalat ”ska jag tänka på mig själv som ett nytt brottsoffer, det kan jag inte göra” och att hon därefter frågat AA hur denna tänker kring det hon sagt.

Enligt CC var något telefonmöte den 27 augusti 2014 aldrig inbokat. AA hade ett önskemål om att ha ett sådant (med sitt ombud) då hon kände sig kränkt och missförstådd av CC, och de diskuterade möjligheten att ha ett den 10 september. Frågan togs upp på ett s.k. BOS-möte och man kom fram till att det inte fanns anledning att ha ett trepartssamtal eftersom AA hade lämnat de uppgifter Kriminalvården behövde för att gå vidare i handläggningen av besöks- och telefontillstånden. CC försökte komma i kontakt med AA för att meddela detta, dock utan framgång.

Besökstillfällen

Av anstaltens beslut framgår att besök av AA ska vara bevakade och ske i närvaro av personal. Vid AA:s besök den 26 november 2014 hade anstalten Västervik Norra inte tillräckliga personalresurser för att genomföra ett besök i närvaro av personal. För att inte behöva ställa in besöket, och då det vid det aktuella tillfället ansågs vara tillräckligt ur säkerhetssynpunkt, valde anstalten att genomföra besöket i ett s.k. glasruterum. Huruvida detta inverkar på möjligheten till fysisk kontakt är svårt att uttala sig om, då frågan huruvida kroppskontakt vid kontrollerade besök avgörs i det enskilda fallet efter en avvägning bl.a. mellan skälen till att besöket ska kontrolleras och risken med kroppskontakt.

Gällande besökstider har anstalten Västervik Norra uppgett att kontrollerade besök normalt genomförs på vardagar, och att bemanningen i normalfallet då är anpassad till detta. Under helger erbjuds istället okontrollerade besök, som är mindre resurskrävande. Infaller en helgdag på exempelvis en onsdag genomförs därför inga kontrollerade besök den dagen. På julafton och nyårsafton används helgbemanning, vilket innebär att vissa aktiviteter som normalt erbjuds på vardagar inte genomförs.

Författningsbestämmelser

Enligt 7 § förvaltningslagen (1986:223), FL, ska varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

Av 3 § fängelseförordningen (2010:2010), FäF, framgår följande. En intagen ska i anslutning till att han eller hon tas in i anstalt få tillfälle att underrätta närstående om var han eller hon befinner sig, om inte särskilda skäl talar emot det. Detsamma gäller när den intagne har flyttats från en anstalt till en annan.

Av 7 kap. 1 § fängeselagen (2010:610), FäL, framgår följande. En intagen får ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske. Ett besök får dock vägras om det

1. kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom kontroll enligt 2 eller 3 §,
2. kan motverka den intagnes anpassning i samhället, eller
3. på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan.

Av första och andra stycket i allmänna råd till 7 kap. 1 § FäL i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse, (KVFS 2011:1), FARK Fängelse, framgår följande. Med uttrycket lämpligen kan ske avses praktiska förutsättningar för besök, t.ex. vad som är möjligt med hänsyn till anstaltens rutiner samt tillgången till personal och besöksrum.

Besök av en person som avtjänar ett fängelsestraff eller är föremål för kriminalvård i frihet bör normalt inte beviljas. Detsamma gäller besök av en person som är misstänkt för brott, missbrukar narkotika eller är medlem i eller har annan koppling till ett kriminellt nätverk eller grov organiserad brottslighet. Om personen är närstående till den intagne kan dock kontrollerade besök medges, om riskerna kan hanteras genom kontrollen.

Av 7 kap. 2 § FäL framgår följande. Ett besök får, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, kontrolleras genom att

1. personal övervakar besöket, eller
2. besöket äger rum i ett besöksrum som är så utformat att det omöjliggör att föremål överlämnas.

Ett besök av en advokat som biträder den intagne i en rättslig angelägenhet får kontrolleras endast om advokaten eller den intagne begär det.

Av 7 kap. 4 § FäL framgår följande. En intagen får stå i förbindelse med en annan person genom elektronisk kommunikation i den utsträckning det lämpligen kan ske. Sådan kommunikation får dock vägras om den

1. kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom avlyssning enligt 5 §,
2. kan motverka den intagnes anpassning i samhället, eller
3. på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan.

Av allmänna råd till 7 kap. 4 § FäL i FARK Fängelse framgår följande. 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 för sådan kommunikation.

Tillstånd till elektronisk kommunikation med en person som avtjänar ett fängelsestraff eller är föremål för kriminalvård i frihet bör normalt inte beviljas. Detsamma gäller elektronisk kommunikation med en person som är misstänkt för brott, missbrukar narkotika eller är medlem i eller har annan koppling till ett kriminellt nätverk eller grov organiserad brottslighet. Om personen är närstående till den intagne kan dock tillstånd till avlyssnad kommunikation medges, om riskerna kan hanteras genom avlyssningen.

Av 7 kap. 5 § FäL framgår följande. Elektronisk kommunikation mellan en intagen och en annan person får avlyssnas om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. De som ska kommunicera med varandra ska i förväg informeras om kontrollen.

Elektronisk kommunikation mellan en intagen och en advokat som biträder den intagne i en rättslig angelägenhet får inte avlyssnas.

Av 7 kap. 13 § FARK Fängelse framgår följande. En intagen får beviljas tillstånd att ringa telefonsamtal utanför INTIK-systemet endast om

1. tillstånd till samtalet av säkerhetsskäl inte kan beviljas inom det systemet och
2. 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 allmänna råd till bestämmelsen framgår följande. 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 följande. 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.

Av 7 kap. 25 § FARK Fängelse framgår att vid prövningen av om besök eller elektronisk kommunikation kan medföra skada för annan ska särskilt beaktas om den som kontakten ska äga rum med är brottsoffer till den intagne eller annars har en sådan relation till den intagne att en kontakt skulle medföra skada för den personen eller för ett brottsoffer.

Kriminalvårdens bedömning

Handläggning av besöks- och telefontillstånd samt möjligheten till s.k. ankomstsamtal

Ärendena rörande de aktuella tillstånden hade en handläggningstid om cirka sju veckor, vilket i och för sig får sägas vara en lång handläggningstid. Vid prövning av intagnas ansökningar om besöks- eller telefontillstånd har dock Kriminalvården en skyldighet att ta ställning till bl.a. om besöket eller kommunikationen kan vara till skada för den intagne eller någon annan. Under handläggningstiden har anstalten Västervik Norra arbetat aktivt med ärendena och ett flertal kontakter och utredningsåtgärder har bedömts nödvändiga att ta respektive genomföra. Mot bakgrund av att exempelvis socialtjänsten behövde ca tre veckors tid för att yttra sig kan inte handläggningstiden, utifrån vad Kriminalvården har kunnat påverka, anses orimligt lång.

AA är inte att anse som part i ärendena avseende besöks- och telefontillstånd. Det kan konstateras att båda besluten fastställdes efter omprövning av Kriminalvården, region Öst, och att BB inte har överklagat besluten till förvaltningsdomstol.

AA har gjort gällande att BB inte fick ringa ett s.k. ankomstsamtal för att underrätta henne, i egenskap av närstående, om var han befinner sig. Det kan konstateras att det inte finns någon dokumentation avseende vare sig att BB ska ha velat genomföra ett s.k. ankomstsamtal men att anstalten bedömt att särskilda skäl talar emot det eller avseende att ett sådant samtal genomförts. Det kan därför hållas för troligt att ett s.k. ankomstsamtal inte har genomförts. Om så är fallet trots att BB velat genomföra ett samtal är det givetvis inte acceptabelt.

Kontakten mellan AA och anstalten

Berörd kriminalvårdspersonal och AA synes ha olika uppfattning om vad som sagts vid kontakter mellan AA och anstalten Västervik Norra samt hur dessa kontakter har gått till. Att missförstånd tycks ha uppkommit är givetvis beklagligt men vad som framkommit i utredningen ger enligt Kriminalvårdens uppfattning inte anledning att ifrågasätta eller anmärka på de uppgifter som lämnats av anstalten och berörd kriminalvårdspersonal.

Besökstillfällen

En intagen får ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske. Med uttrycket lämpligen kan ske avses praktiska förutsättningar för besök, t.ex. vad som är möjligt med hänsyn till anstaltens rutiner samt tillgången till personal och besöksrum. Om ett besök ska kontrolleras ska proportionalitetsprincipen beaktas på så vis att den minst ingripande kontrollåtgärden, som uppfyller ändamålet med kontrollen, ska väljas. Vid AA:s besök den 26 november 2014 hade anstalten Västervik Norra inte praktiska förutsättningar att genomföra ett övervakat besök. För att inte behöva ställa in besöket, och då det vid det aktuella tillfället ansågs vara tillräckligt ur säkerhetssynpunkt, valde anstalten att genomföra besöket i ett s.k. glasruterum. Förändringar avseende genomförandet av bokade besök kan behöva göras eftersom förhållanden kan komma att ändras även om man har försökt planera på ett visst sätt exempelvis kring bemanning. Detta är enligt Kriminalvårdens uppfattning inget anmärkningsvärt så länge ändamålet med kontrollen uppfylls. Anstalten har uppgett att en sådan bedömning gjordes i det aktuella fallet. Anstalten borde dock ha informerat AA och BB om att formen av kontroll skulle ändras vid det aktuella besökstillfället.

Att anstalten Västervik Norra endast har erbjudit övervakade besök en dag i veckan (onsdagar) är inte tillfredsställande. JO har uttalat att det inte är tillräckligt att erbjuda sådana under endast en dag per vecka (JO-beslut den 18 maj 2010, dnr 2009-1941 och 2009-1985). Även bortsett från detta borde anstalten i det nu aktuella fallet varit mer flexibel så att AA kunde ha kommit på övervakat besök till BB någon annan dag när nu två ”ordinarie besöksdagar” föll bort i december månad. Denna synpunkt har anstalten underrättats om. Anstalten Västervik Norra har uppgett att man ska se över möjligheten för att utöka besökstiderna för övervakade besök.

Anmälares kommentarer över yttrandet

AA kommenterade remissvaret och anförde bl.a. följande: BB bad att få ringa ett s.k. ankomstsamtal till henne men nekades med motiveringen att samtal skulle ske genom BOS, dvs. anstaltens brottsoffersluss. Socialtjänstens yttrande om kontakten mellan BB och hans dotter har inget med AA att göra. CC kan omöjligt ha försökt komma i kontakt med AA men inte lyckats. AA har under den aktuella perioden ingen notering om missade samtal från något nummer som skulle kunna vara anstaltens, varken på mobiltelefonen eller på den fasta telefonen. Om hon vid besöket den 26 november 2014 hade informerats om att anstalten antingen kunde ställa in besöket eller genomföra det i ett rum med glasruta hade hon haft viss förståelse för det. Hon fick dock aldrig någon förklaring, varken vid besöket eller vid samtalet med Maria Spjut i början av december.

Rättslig reglering

Kriminalvården har i sitt remissvar redogjort för bestämmelser som har betydelse i ärendet. För egen del finner jag anledning att redogöra för bestämmelserna om journalföring.

Grundläggande bestämmelser om journalföring finns i 5 § fängelseförordningen (2010:2010). Enligt 5 § ska Kriminalvården föra en journal som dokumenterar varje intagens verkställighet. Närmare bestämmelser om journal finns i 14 kap. 1–4 §§ Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för fängelse, KVFS 2011:1, (fängelseföreskrifterna). Enligt 14 kap. 1 § fängelseföreskrifterna ska

Kriminalvården i journalen dokumentera alla beslut som har fattats, viktiga händelser under verkställigheten och väsentliga uppgifter om vidtagna eller planerade åtgärder som rör den intagne. Uppgifter om omständigheter i övrigt som är av betydelse för verkställigheten ska också antecknas. Dokumentationen ska ske så snart som möjligt.

Bedömning

Vad JO inte uttalar sig om

JO granskar främst att myndigheterna har handlagt ärenden på ett korrekt sätt. JO kan inte ändra myndigheters beslut och brukar inte ta ställning till om beslut är riktiga. Det gör att jag inte kommer att uttala mig om det var riktigt av anstalten att besluta att BB:s kontakt med AA skulle ske med kontroll.

Anstalten kritiserar för brist på dokumentation av ankomstsamtal

Av utredningen framgår att det inte finns någon dokumentation om att BB har tillfrågats om han vill genomföra ett s.k. ankomstsamtal för att underrätta närstående om var han befinner sig. Det finns inte heller någon anteckning om ett sådant samtal har genomförts eller om anstalten har bedömt att det finns särskilda skäl som talat emot det. Enligt Kriminalvården är det troligt att något ankomstsamtal inte har genomförts. Vad orsaken till det i så fall var går det inte att få klarhet i. Om BB hade velat underrätta en närstående och anstalten bedömt att särskilda skäl talat mot det borde anstalten, enligt min mening, ha dokumenterat sitt ställningstagande i frågan. Enligt min mening bör en anstalt även anteckna att den intagne har tillfrågats om han eller hon vill underrätta en närstående och om ett sådant samtal har genomförts. Eftersom en intagen enligt huvudregeln i 3 § fängelseförordningen har rätt att underrätta en närstående om var han eller hon befinner sig måste åtgärder om detta rimligtvis omfattas av det som ska dokumenteras enligt 14 kap. 1 § fängelseföreskrifterna. Jag är kritisk till att anstalten inte har dokumenterat om och hur frågan om s.k. ankomstsamtal har hanterats i BB:s fall.

Handläggning av besöks- och telefontillstånd

Av utredningen framgår att det dröjde ungefär sju veckor från det att BB ansökte om besöks- och telefontillstånd för AA till att anstalten fattade beslut. För de som berörs av ett beslut är det klart att sju veckor är en lång tid. Av Kriminalvårdens yttrande framgår dock att anstalten arbetat aktivt med ärendet och att ett flertal kontakter och utredningsåtgärder har bedömts nödvändiga. Jag finner inte något skäl att ifrågasätta anstaltens bedömning att det var nödvändigt att invänta socialtjänstens yttrande. Jag konstaterar att det som har kommit fram i utredningen inte ger mig någon anledning att kritisera anstalten för handläggningstiden.

Kontakten mellan AA och anstalten

AA och Kriminalvården har lämnat olika beskrivningar av vad som sagts i samtalen mellan AA och CC. Det är inte meningsfullt att försöka utreda frågan

ytterligare. Jag konstaterar att det som kommit fram i utredningen inte ger stöd för någon kritik.

Besökstillfällen

Jag har förståelse för att det i vissa situationer kan bli nödvändigt för Kriminalvården att ändra formerna för bokade besök på grund av exempelvis otillräckliga personalresurser. För den intagne och besökaren kan det förstås upplevas som mycket ingripande att formen av kontroll ändras. Som Kriminalvården anfört borde anstalten ha informerat AA och BB om att formen av kontroll skulle ändras vid det aktuella besökstillfället. Anstalten borde också ha informerat om orsaken till ändringen. Anstalten kan inte undgå kritik för bristen på information.

Av utredningen framgår att anstalten endast har erbjudit övervakade besök en dag i veckan (onsdagar). Som Kriminalvården redogjort för har JO tidigare uttalat att det inte är tillräckligt att erbjuda bevakade besök under endast en dag per vecka (JO:s beslut den 18 maj 2010, dnr 1941-2009 och 1985-2009). Jag är kritisk till att anstalten inte har erbjudit övervakade besök i större omfattning.

Det är vidare otillfredsställande att anstalten inte gav AA tillfälle att besöka BB någon annan dag när två ordinarie besöksdagar föll bort i december månad. Jag noterar att anstalten har uppgett att möjligheten att utöka besökstiderna för övervakade besök ska ses över.

Ärendet avslutas.