

Chefsjustitieombudsmannen
Elisabet Fura

Kritik mot Kriminalvården, anstalterna Färingsö, Sagsjön och Ystad, för att ha vidtagit åtgärder som saknar lagstöd med postförsändelser till intagna

Beslutet i korthet: Kriminalvården, anstalterna Färingsö, Sagsjön och Ystad, har tillämpat rutiner som inneburit att anstalterna vidtagit åtgärder med de intagnas postförsändelser. I anstalten Färingsö har personalen skrapat eller klippt bort frimärken från försändelserna, medan personalen i de övriga två anstalterna har omhändertagit eller kastat de kuvert som försändelserna skickats i. Rutinerna har det gemensamt att de syftar till att bl.a. hindra de intagna från att få tillgång till otillåtna föremål (narkotika), och att de har tillämpats regelmässigt utan någon bedömning i det enskilda fallet. ChefsJO kritiserar anstalterna för att tillämpat rutiner som saknat nödvändigt lagstöd.

Vidare har det framkommit att anstalterna Sagsjön och Ystad återlämnat omhändertagna kuvert i samband med frigivning trots misstanke om att de är preparerade med narkotika. ChefsJO uttalar att Kriminalvården vid sådan misstanke bör anmäla det misstänkta narkotikabrottet till Polismyndigheten. Om så inte sker riskerar nämligen Kriminalvården att underlätta ett återfall i ett narkotikamissbruk som är ett av myndighetens utpekade uppdrag att bekämpa. Det framstår enligt chefsJO som motsägelsefullt.

Bakgrund

Under perioden februari till april 2015 genomförde JO:s Opcat-enhet inspektioner av Kriminalvården, anstalterna Färingsö, Sagsjön och Ystad. Med anledning av vad som framkom vid dessa inspektioner om anstalternas hantering av brev och vykort till intagna, beslutade jag den 28 augusti 2015 att utreda frågan inom ramen för ett initiativärende.

Uppgifter som antecknats i protokollen från inspektionerna

I protokollet från inspektionen av anstalten Färingsö har det antecknats att anstaltsledningen uppgav att frimärken skrapas bort från breven till de intagna.¹ I

¹ Se s. 10 i protokollet i dnr 440-2015.

protokollet från anstalten Sagsjön anges att personalen omhändertar kuverten från de intagnas försändelser och att kuverten återlämnas när de intagna lämnar anstalten.² Den huvudsakliga anledningen till dessa åtgärder uppges vara att undvika att narkotika eller andra droger tas in den vägen.

I protokollet från anstalten Ystad angavs bl.a. följande under rubriken Synpunkter från de intagna:

Samtliga intagna som JO:s medarbetare samtalade med uppgav att alla privata brev är öppnade när de får dem. Kuverten är tejpad och stämplade och de intagna får ”öppna” dem i närvaro av personal. Kuverten får de inte behålla utan de ska slängas i en låda. En intagen uppgav att hon även fått öppna myndighetspost i närvaro av personal. En annan intagen uppgav att hon fått vykort som var försett med en post-it-lapp med upplysning om att kortet hade blivit genomlyst. En intagen uppgav att flera brev som hon skickat, respektive som varit sända till henne, inte har kommit fram. En annan intagen uppgav att det dröjt en och en halv vecka från det att hon postat brev till dess att de kommit till adressaten, samt att de varit öppnade när denne fått dem.³

Några av dessa frågor togs upp med anstaltsledningen i samband med den avslutande genomgången och i protokollet antecknades följande under rubriken Rutiner för hantering av kuvert till privata brev och för vykort:

Anstaltsledningen uppgav att intagna inte ska få tillgång till varandras kontakter. Därför omhändertas kuvert oavsett om det finns adressuppgifter eller ej. De intagna får välja om de vill slänga kuverten eller om de ska förvaras till dess de lämnar anstalten. Vykort som är dubbelklitrade kan vara svåra att granska. Vid misstanke om att de innehåller något otillåtet fattas ett beslut om omhändertagande. Den intagna får se originalet och får behålla en kopia. Originalet lämnas ut när den intagna lämnar anstalten, även i de fall det finns misstanke om att det innehåller narkotika.⁴

Utredning

Kriminalvården förelades att yttra sig över vad som redovisats ovan. I sitt remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom chefsjuristen AA, bl.a. följande:

Utredningen

Utredning har inhämtats från anstalterna Färingsö, Sagsjön och Ystad. Av utredningen framgår bl.a. följande.

Färingsö

Det finns ett reellt problem med narkotikainförsel via preparerade brev till intagna. Anstalten Färingsö har av denna anledning haft som rutin att ta bort frimärken från alla brev från privatpersoner. Detta har skett genom att man har skrapat bort frimärket eller klippt loss det från kuvertet och frimärket har därefter kast-

² Se s. 13 i protokollet i dnr 441-2015.

³ Se s. 10 i protokollet i dnr 1752-2015.

⁴ Se s. 15 i protokollet i dnr 1752-2015.

ats. Hanteringen har inte dokumenterats. Anstalten har nu upphört med denna rutin.

Sagsjön

När posten tagits emot och kontrollerats delas den ut till de intagna som naturligtvis får all myndighetspost öppnad. De intagna får i samband med brevtudelingen välja om de vill spara kuvertet eller om det kan slängas. I de allra flesta fall slänger man kuvertet, men är det någon som vill spara det så går det bra. Är det en adress som man vill ha med sig till rummet så klipper man ut den.

Ystad

Vid den dagliga postgranskningen görs en genomlysning av den post som är så tunn att den går att genomlysa. Syftet med genomlysning är att finna otillåtna föremål, substanser i kuvert eller bakom frimärken samt eventuella kontanter. För eventuella kontanter skrivs en kvittens som placeras tillbaka i kuvertet så att den intagna kan se att hon fått kontanter skickade till sig. Kuvertet återförsluts med tejp. Baksidan av kuvertet stämplas med en postgranskningsstämpel där det framgår med stöd av vilken bestämmelse som granskningen gjorts samt vilka tjänstemän som varit närvarande. Stämpeln förses även med datum för granskning.

För det fall att kuvertet går att genomlysa, utan anmärkning, lämnas försändelsen in till den intagna i öppnat skick samt med stämpel och datum som ovan. Då det gäller vykort som genomlysts eller visiterats, placeras en post-it med postgranskningsstämpel på så att inte baksidan av kortet ska bli oläsligt. Vid den dagliga postutdelningen finns två alternativ för de intagna, dels att lämna sitt kuvert till personalen som placerar det bland privata effekter i låst effektskåp, dels att lägga det i avsedd behållare för sekretess. Syftet är att de intagna inte ska få tillgång till varandras kontakter och adressuppgifter som kan finnas på kuverten. Det har tidigare förekommit att intagna fått tag på varandras kontakter, då den intagna valt att kasta sitt kuvert i en papperskorg ute på avdelningen. I de fall man inte kan visitera en försändelse tillfredställande, eller då det finns misstanke om otillåtet innehåll, så fattas ett beslut om omhändertagande. Den intagna får alltid en kopia på sin försändelse vare sig det avser brev eller vykort. Original placeras i den intagnas låsta effektskåp och lämnas ut vid frigivningen. Om försändelsen inte kan öppnas på avdelningen placeras den intagna i ett besöksrum för att där gå igenom posten, t.ex. om det rör sig om en större mängd dokument.

På anstalten finns brevlådor försedda med hänglås för intagnas utgående post. Varje dag efter inlåsning tömmer personalen brevlådan och lägger all utgående post till Postnord som hämtar samtlig utgående post dagen efter kl. 08.30. Vid samma tillfälle levererar även Postnord dagens inkommande post till hela anstalten. Postnord hämtar och lämnar post alla vardagar. Postgranskning utförs varje vardag och ordinarie postutlämning sker varje vardag efter kl. 16.30. Anstalten tillbakavisar uppgiften om att utgående brev skulle ha öppnats och skickats iväg igenklustrade. Utgående post granskas mycket sällan och detta har inte skett vid något tillfälle de senaste två åren.

Aktuella författningsbestämmelser

Av 5 kap. 1 § fängeslagen (2010:610, FäL) framgår bl.a. att en intagen får ta emot och inneha böcker, tidskrifter och tidningar, dock inte sådana som kan 1. äventyra ordningen eller säkerheten, eller 2. antas motverka den behandling som han eller hon genomgår. I övrigt får en intagen ta emot och inneha de personliga tillhörigheter som är motiverade med hänsyn till att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt.

Av 5 kap. 2 § FäL framgår att tillhörigheter som en intagen inte får ta emot och inneha får omhändertas och förvaras för den intagnes räkning. Tillhörigheter som omhändertagits ska lämnas ut till den intagne senast i samband med att han eller hon inte längre ska vara berövad friheten.

Av 7 kap. 7 § FäL framgår att i andra fall än som avses i 6 § får en försändelse till eller från en intagen i anstalt granskas, om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten. Syftet med granskningen ska vara att undersöka om försändelsen innehåller något otillåtet föremål eller är ett led i en pågående eller planerad brottslig verksamhet, ett planerat avvikande eller något liknande förfarande.

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

Enligt 7 kap. 19 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd [KVFS 2011:1, JO:s anm.] om fängelse (FARK Fängelse) ska en försändelse till eller från en intagen befordras samma dag som försändelsen kommer till anstalten, om det är möjligt och försändelsen inte ska granskas.

Av 7 kap. 22 § FARK Fängelse framgår att en försändelse till eller från en intagen får granskas genom genomlysning av försändelsen i öppet skick, öppnande utan genomläsning av innehållet, eller öppnande och genomläsning av innehållet. En försändelse till eller från en intagen på säkerhetsavdelning ska alltid granskas genom öppning och genomläsning. Om en försändelse har öppnats, ska den förseglas när granskningen är slutförd.

Enligt 7 kap. 23 § FARK Fängelse ska granskning av en försändelse till eller från en intagen ske skyndsamt. Efter granskningen ska försändelsen lämnas ut till den intagne så snart som möjligt om den inte ska omhändertas enligt 5 kap. 2 § eller 8 kap. 8 eller 9 §§ fängeslagen (2010:610) eller hållas kvar enligt 7 kap. 8 § samma lag. Om innehållet i en granskad försändelse bedöms kunna vara straffbart i samband med innehav eller spridning eller om det lämnar upplysningar om brott, för vilket fängelse är föreskrivet och som kan antas föranleda annan påföljd än böter, ska Polisen underrättas så snart som möjligt.

Kriminalvårdens bedömning

Allmänt om granskning

För att begränsa de skadliga verkningarna ett frihetsberövande medför är det viktigt att intagna kan upprätthålla kontakten med personer utanför anstalten. Sådan kontakt kan t.ex. ske genom brev eller andra försändelser. En försändelse kan dock även användas till att föra in narkotika och andra otillåtna föremål, liksom för att planera brottslig verksamhet eller rymningar m.m. Det är därför nödvändigt att det finns möjlighet för Kriminalvården att under vissa förutsättningar granska eller hålla kvar försändelser till och från intagna.

Bestämmelserna i FäL rörande brevgranskning förutsätter att en försändelse till eller från en intagen endast får granskas om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten. Det kan röra sig om granskning vid misstanke i ett enskilt fall eller genom stickprovskontroller, dvs. slumpmässig granskning. Utfallet av den individuella bedömningen kan skilja sig åt vid olika anstalter och avdelningar inom en anstalt, bl.a. beroende på säkerhetsklass eller på vilka intagna som vid tiden för granskningen är inskrivna vid en viss anstalt eller anstaltsavdelning (se prop. 2006/07:127 s. 25). Det kan t.ex. vara nödvändigt att periodvis eller generellt granska alla försändelser vid en viss anstalt eller anstaltsavdelning.

Bortskrapade frimärken och omhändertagna kuvert

Kriminalvården konstaterar inledningsvis att den av anstalten Färingsö tillämpade rutinen att skrapa bort alternativt klippa bort frimärken på alla inkommande brev från privatpersoner inte är i överensstämmelse med gällande regelverk. Av utredningen framgår att anstalten Färingsö numera har upphört med denna hantering.

Anstalten Sagsjön och anstalten Ystad tillämpar däremot en rutin för inkommande försändelser till intagna från privatpersoner som innebär att kuvertet antingen läggs till den intagnes effekter eller slängs. Syftet har angetts vara dels att förhindra narkotikainförsel på anstalten, dels att förhindra att intagna får tillgång till varandras kontakter och deras adressuppgifter.

Det finns inte stöd i gällande regelverk för att rutinmässigt omhänderta eller slänga kuvert tillhörande inkommande försändelser. En individuell bedömning av om det finns skäl att omhänderta ett kuvert ska alltid göras, t.ex. misstanke om att det är preparerat med narkotika. Om det sker ett omhändertagande ska det aktuella kuvertet ersättas med annan försegling på vilken det ska dokumenteras att omhändertagande skett. Den intagne ska även underrättas (jfr JO:s beslut den 29 november 2010, dnr 3537-2010). Omhändertagen egendom ska vidare lämnas tillbaka till den intagne senast i samband med att den intagne inte längre ska vara berövad friheten. Att kasta kuvertet utan att tillfråga den intagne får alltså inte ske.

Öppnade eller borttappade brev

Anstalten Ystad synes såvitt framkommit ha väl fungerande rutiner beträffande hanteringen av post till intagna. Av utredningen framgår att anstalten har brevlådor som töms varje dag efter inläsning. Hämtning och lämning av post sker alla vardagar. Postgranskning av inkommande post utförs dagligen och posten delas normalt ut till de intagna samma dag.

Av JO:s protokoll framgår att intagna vid inspektionen av anstalten Ystad uppgett att alla privata brev lämnas till de intagna öppnade och att det förekommit att utgående post varit öppnad när den ankommit adressaten. Som framgår av anstaltens rutiner lämnas försändelser till de intagna i öppnat skick för det fall syftet med granskningen kan uppnås genom genomlysning. Det är alltså inte fråga om att anstalten rutinmässigt öppnar all post. Vidare har framkommit att det mycket sällan inträffar att utgående post granskas. Enligt uppgift från anstalten har detta inte skett någon gång de senaste två åren.

Bedömning

Utredningen visar att personalen i anstalterna Färingsö, Sagsjön och Ystad vidtagit åtgärder med de intagnas försändelser. I anstalten Färingsö har personalen skrapat eller klippt bort frimärken från försändelserna, medan personalen i de övriga två anstalterna har omhändertagit eller kastat de kuvert som försändelserna skickats i. Rutinerna har det gemensamt att de syftat till att bl.a. hindra de intagna från att få tillgång till otillåtna föremål (narkotika), och att de har tillämpats regelmässigt utan någon bedömning i det enskilda fallet.

Kriminalvården har i ett tidigare ärende framhållit att en av myndighetens viktigaste målsättningar är att hålla häktes- och anstaltsmiljöerna fria från narkotika, och att det finns en nollvision när det gäller förekomsten av narkotika.⁵ Även om Kriminalvården har denna i och för sig lovvärda vision får den inte medföra att myndigheten vidtar åtgärder som saknar stöd i lag.

⁵ Se Kriminalvårdens yttrande i JO 2015/16 s. 226, dnr 2299-2014.

De rutiner som tillämpats av de berörda anstalterna har saknat nödvändigt lagstöd. Anstalterna förtjänar kritik för detta, och jag noterar samtidigt att rutinerna inte längre tillämpas.

Jag vill även uppehålla mig vid det förhållandet att anstalterna Sagsjön och Ystad i samband med frigivning till de intagna återlämnar de kuvert som omhändertagits på grund av misstanke om att de är preparerade med narkotika. Den beskrivna ordningen överensstämmer med vad som föreskrivs i 5 kap. 2 § fängelselagen.

Som angetts tidigare har Kriminalvården en särskild narkotikastrategi som innebär bl.a. att det råder en nolltolerans mot narkotika i häktes- och anstaltsmiljöer. Vidare är ett av myndighetens huvuduppdrag att förebygga återfall i brott och att narkotikamissbruket bekämpas.⁶ Mot denna bakgrund framstår det enligt min mening som olämpligt att en anstalt i samband med frigivning lämnar ut tillhörigheter till de intagna som anstalten i ett tidigare skede misstänkt innehåller narkotika.

Eftersom omhändertagandet sker enbart på en misstanke om att en försändelse innehåller narkotika är det inte möjligt för anstalten att förstöra egendomen med stöd av 8 kap. 8 § fängelselagen.⁷ Frågan är hur en anstalt bör agera vid misstanke om att en försändelse innehåller narkotika.

Jag har tidigare haft skäl att beröra en liknande frågeställning, och jag uttalade då bl.a. följande:

Jag delar Kriminalvårdens uppfattning att det är lämpligt att det görs en polisanmälan när narkotika hittas i en anstalt. Även om det vid tidpunkten för fyndet inte är klarlagt att det rör sig om narkotika bör en polisanmälan göras om man misstänker det. Skälet till det är bl.a. att polisen (eller i förekommande fall åklagaren) ska ha möjlighet att på ett tidigt stadium inleda en förundersökning och besluta om utredningsåtgärder och straffprocessuella tvångsmedel. Det är naturligtvis viktigt att polisen tidigt ges möjlighet att exempelvis säkra bevis. Min slutsats blir alltså att anstalten borde ha gjort en polisanmälan. Att det rör sig om en mindre mängd pulver har enligt min mening inte någon betydelse i sammanhanget. Skälet till det är att innehav av narkotika i en anstalt i rättspraxis har bedömts som narkotikabrott av normalgraden, trots att den mängd det varit fråga om var ringa (RH 1981:22). Jag är kritisk till att anstalten inte polisanmälde fyndet av den misstänkta narkotikan.⁸

⁶ Se 2 § förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården.

⁷ Bestämmelsen ger Kriminalvården rätt att omhänderta och förstöra bl.a. narkotika om den sänds till en intagen. Det måste alltså vara konstaterat att det är fråga om narkotika för att bestämmelsen ska vara tillämplig.

⁸ Se JO 2015/16 s. 226, dnr 2299-2014.

Det redovisade innebär att en anstalt som omhändertar en försändelse på grund av misstanke om att den innehåller narkotika inte bör stanna vid denna åtgärd. Enligt min mening ska verksamhetsstället även anmäla det misstänkta brottet till Polismyndigheten. Kriminalvården verkar ha en liknande uppfattning eftersom det anges i myndighetens föreskrifter att om en försändelse innehåller något som bedöms kunna vara straffbart i samband med innehav ska Polismyndigheten underrättas så snart som möjligt.⁹

Jag vill vidare framhålla att en rutin där misstänkta narkotikabrott anmäls till Polismyndigheten framstår som bäst förenlig med Kriminalvårdens narkotikastrategi och övriga regelverk som styr myndighetens arbete. Om det inte vidtas någon ytterligare åtgärd riskerar nämligen anstalten att lämna ut narkotika till en intagen den dagen han eller hon frigges. Om försändelsen verkligen innehåller narkotika har anstalten genom att inte anmäla saken till Polismyndigheten på så sätt underlättat ett återfall i det narkotikamissbruk som är ett av Kriminalvårdens utpekade uppdrag att bekämpa. Det framstår som motsägelsefullt, och jag utgår från att myndigheten vidtar åtgärder för att komma till rätta med detta.

Med anledning av vad som framkommit i Kriminalvårdens remissvar saknar jag skäl att ytterligare kommentera de förhållanden som redovisats i inspektionsprotokollen. Med detta konstaterande avslutar jag ärendet.

⁹ Se 7 kap. 23 § andra stycket FARK Fängelse.