

Kritik mot Kriminalvården för hanteringen av ett önskemål från en intagen i anstalt att ta del av digitalt material inför en resningsansökan

Beslutet i korthet: En intagen i anstalt har inför en kommande resningsansökan begärt att få anstaltens hjälp med att ta del av allmänna handlingar, bl.a. ljudfiler, ur en avslutad förundersökning som lämnats ut till honom från Åklagarmyndigheten. Anstalten har inte tillhandahållit den intagne ett tekniskt hjälpmedel för att ta del av materialet.

I beslutet konstaterar JO att delar av de aktuella handlingarna inte har funnits tillgängliga att begära ut i pappersform och att den intagne saknar möjlighet att ta del av materialet på plats hos Åklagarmyndigheten. Den intagne har visserligen haft tillgång till det men inte kunnat tillgodogöra sig innehållet. Hans rätt enligt tryckfrihetsförordningen blir därmed enligt JO illusorisk i en sak som berör honom på ett mer uttalat sätt. Utredningen har visat att det inte är omöjligt för Kriminalvården att i enskilda fall tillhandahålla tekniska hjälpmedel. JO anser därför att myndigheten borde ha gjort ytterligare ansträngningar för att hjälpa den intagne och kritiserar Kriminalvården.

Vidare uttalar JO att ärendet har aktualiserat frågan om möjligheterna för intagna i anstalt att ta del av digitalt material. JO konstaterar att det pågår en utveckling i samhället som innebär att alltmer hantering i den offentliga förvaltningen sker digitalt, även inom rättskedjan. Det är enligt JO inte tillfredsställande om en intagen i anstalt inte kan ta till vara sina rättigheter inför en stundande resningsansökan enbart på grund av att det saknas teknisk utrustning där. Hennes uppfattning är därför att det inom Kriminalvården måste finnas en beredskap för att i enskilda fall kunna erbjuda intagna i anstalt hjälp att ta del av digitalt material som han eller hon inte kan tillgodogöra sig på annat sätt.

En kopia av beslutet skickas till regeringen för kännedom.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 8 december 2020 framförde AA klagomål mot Kriminalvården, anstalten Hall, över möjligheterna att i anstalt ta del av material från en avslutad förundersökning digitalt. Han anförde bl.a. följande.

Han förbereder en resningsansökan och har nekats av anstalten att få tillgång till en teknisk lösning för att granska delar av en förundersökning som han inte

tidigare tagit del av. Materialet har han fått från åklagaren. Han har inte någon advokat som kan hjälpa honom och har därför stort behov av att kunna ta del av materialet. Han har fått svar att det inte är en rättighet att ta del av förundersökningsmaterial via digitalt medium och att anstalten inte har möjlighet att tillhandahålla en sådan lösning.

Utredning

Kriminalvården uppmanades att yttra sig över anmälan och redogöra för vilka möjligheter det finns för intagna i anstalt att ta del av digitalt material, t.ex. förundersökningsmaterial eller andra allmänna handlingar, och hur sådana förfrågningar handläggs.

I sitt remissvar anförde myndigheten, genom chefen för sektionen för verksjuridik, bl.a. följande:

Relevant lagstiftning m.m.

Allmänna bestämmelser om myndigheters verksamhet

Av 6 § förvaltningslagen (2017:900), FL, framgår att en myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål.

Enligt 7 § FL ska en myndighet vara tillgänglig för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när sådana kan tas. Myndigheten ska vidta de åtgärder i fråga om tillgänglighet som behövs för att den ska kunna uppfylla sina skyldigheter gentemot allmänheten enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen om rätten att ta del av allmänna handlingar.

Bestämmelser i kriminalvårdslagstiftningen

Enligt 1 kap. 4 § fängelselagen (2010:610), FäL, ska varje intagen bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet.

Av 1 kap. 5 § FäL framgår bl.a. att verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas.

Enligt 1 kap. 6 § FäL får verkställigheten inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av denna lag eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. En kontroll- eller tvångsåtgärd får endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

Av 5 kap. 1 § FäL 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 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.

I Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (2011:1) om fängelse, FARK Fängelse, finns allmänna råd till 5 kap. 1 § FäL. Av dessa framgår bl.a. att med personliga tillhörigheter avses all egendom som tillhör en intagen, t.ex. kläder, skor, pengar och försändelser. Egendom som Kriminalvården förser den intagne med utgör inte personliga tillhörigheter. Med innehav avses att den intagne

förvarar personliga tillhörigheter i bostadsrummet eller i gemensamma utrymmen i anstalten.

Enligt 5 kap. 7 § ovan nämnda föreskrifter får en intagen inte ta emot och inneha bl.a. utrustning för elektronisk kommunikation eller lagring av data.

Bestämmelser om handlingsoffentlighet

Av 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen, TF, framgår bl.a. följande. Den som begär ut en allmän handling som får lämnas ut ska genast eller så snart det är möjligt och utan avgift få ta del av handlingen på stället på ett sådant sätt att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. En handling får även skrivas av, avbildas eller tas i anspråk för ljudöverföring. En myndighet är inte skyldig att tillhandahålla en handling på stället, om det möter betydande hinder. Detsamma gäller en upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt, om sökanden utan beaktansvärd olägenhet kan ta del av upptagningen hos en närbelägen myndighet.

Enligt 2 kap. 16 § TF har den som önskar ta del av en allmän handling även rätt att mot en fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen till den del handlingen får lämnas ut. En myndighet är dock inte skyldig att i större utsträckning än vad som följer av lag lämna ut en upptagning för automatiserad behandling i annan form än utskrift. En myndighet är inte heller skyldig att framställa en kopia av en karta, ritning eller bild eller av en upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt, och som inte är en upptagning för automatiserad behandling, om det skulle innebära svårigheter och handlingen kan tillhandahållas på stället. En begäran att få en avskrift eller kopia av en allmän handling ska behandlas skyndsamt.

Av 2 kap. 17 § TF framgår att en begäran att få ta del av en allmän handling görs hos den myndighet som förvarar handlingen. Utgångspunkten är att begäran också prövas av denna myndighet (jfr även 6 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]).

Kriminalvårdens bedömning

Det står klart att AA till anstalten har fått tillsänt sig ett s.k. USB-minne som enligt hans egna uppgifter innehåller digitalt material från en tidigare förundersökning som avsett honom. Enligt anmälan till JO har handlingarna tidigare lämnats ut av Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. USB-minnet har omhändertagits av anstalten Hall eftersom det utgör en sådan personlig tillhörighet som inte får innehas. I anstalten förvarar Kriminalvården, för AA:s räkning, även CD-skivor som enligt uppgift innehåller förundersökningsmaterial.

När det särskilt gäller AA:s behov av det aktuella materialet, och de uppgifter han har lämnat i anmälan, bör det påtalas att han har haft regelbunden och förhållandevis omfattande telefonkontakt med olika advokater under sin vistelse i anstalt. Endast under år 2021 har han haft telefonkontakt med advokat vid ett tjugotal tillfällen. Det bör även uppmärksammas på att AA vid den aktuella tidpunkten inte varit part i något brottmål och att han därmed inte heller har kunnat grunda någon rätt att ta del av förundersökningshandlingar på bestämmelserna i rättegångsbalken (se framförallt 23 kap. 18, 18 a och 21 a §§). Med anledning av vad AA därtill har anfört kan det även framhållas att anstalten Hall saknar tillgång till s.k. läsplattor. Vid något tillfälle har anstalten lånat en sådan platta – som dock inte kan läsa CD- eller DVD-skivor – av ett häkte i syfte att låta en intagen ta del av ett mycket omfattningsrikt material. Läsplattan förstördes dock av den intagne som fått tillgång till den.

JO har i tidigare uttalanden framhållit att utgångspunkten måste vara att en intagen i anstalt ska ha samma rätt som andra personer att ta del av allmänna handlingar som inte är hemliga (jfr JO 1982/83 s. 135). I det ärendet var det fråga om originalhandlingar som tillställts en intagen inom Kriminalvården av en domstol, och som således därefter skulle återsändas till domstolen. JO har i

senare beslut bl.a. anfört att en intagen – när det gäller rätten att ta del av allmänna handlingar – ofta kan ha större behov än andra, t.ex. för att förbereda en resningsansökan (se JO:s beslut den 5 mars 2009 i ärende dnr 5300-2007). Enligt JO bör en utgångspunkt därför vara att intagna inte utan godtagbara skäl ska begränsas tillgång till sådant material i en anstalt.

Av bl.a. säkerhetsskäl är det inte tillåtet för intagna i anstalt att som personlig tillhörighet inneha utrustning för elektronisk kommunikation eller lagring av data (jfr 5 kap. 7 § FARK Fängelse). Några krav på att Kriminalvården ska tillhandahålla teknisk utrustning i syfte att låta intagna ta del av digitalt material finns inte heller. I det nu aktuella fallet kan det konstateras att det digitala materialet inte utgör allmänna handlingar som Kriminalvården är skyldig att tillhandahålla en intagen, utan i stället kopierat material som är att betrakta som AA:s egna privata handlingar. AA:s rätt till kopior av allmänna handlingar enligt 2 kap. 16 § TF har tillgodosetts av den myndighet som förvarat handlingarna. Det bör i sammanhanget även framhållas att AA har tillgång till en större mängd material i form av pappershandlingar, som förvaras i anstaltens förråd och som han kontinuerligt har fått ta del av enligt önskemål.

Kriminalvården anser därmed inte att AA:s rätt att ta del av allmänna handlingar på något sätt har begränsats av myndigheten. Kriminalvården kan inte påverka i vilken form en annan myndighet väljer att lämna ut handlingar och myndigheten har, som ovan nämnt, inte heller någon skyldighet enligt TF eller på annan grund att tillhandahålla intagna utrustning för att ta del av privat digitalt material. Den omständigheten att det privata digitala materialet i AA:s fall har upprättats, förvarats och lämnats ut av en annan myndighet föranleder inte någon annan bedömning.

Det kan vidare konstateras att det för tillgång till olika typer av digitalt material kan behövas ett stort antal olika tekniska lösningar. Kriminalvårdens anstalter har generellt sett inte tillgång till utrustning som särskilt skulle kunna anpassas efter varje intagens särskilda önskemål och behov. En ordning som medför en skyldighet för Kriminalvården i detta avseende framstår därmed varken som lämplig eller rimlig.

Det kan avslutningsvis nämnas att det inom Kriminalvårdens verksamhet i många fall förekommer att intagna i häkte får tillgång till särskilt anpassad utrustning för läsning av visst digitalt material. Kriminalvården samverkar nämligen med bl.a. Polismyndigheten samt offentliga försvarare och tillhandahåller genom detta samarbete läsplattor som endast innehåller sådant förundersökningsmaterial som tillhör en pågående brottmålsprocess. Denna möjlighet utnyttjas särskilt när det är fråga om omfattande och omfattningsrikt material ur förundersökningen. Någon liknande ordning eller generell möjlighet i övrigt för intagna i anstalt att ta del av privat digitalt material – exempelvis handlingar som upprättats av andra myndigheter – finns, som ovan nämnt, emellertid inte.

AA kommenterade remissvaret och anförde bl.a. följande. Kriminalvårdens uppgift om att han har advokater som hjälper honom är felaktig. Han är beredd att själv bekosta en läsplatta eller skriva på ett avtal om att han blir ersättnings-skyldig om läsplattan förstörs. Det aktuella materialet är bl.a. ljudfiler som åklagare har skickat till honom och som inte kan lämnas ut i pappersform. Det rör sig inte om privat material utan om allmänna handlingar som han har fått från åklagare och polis. Han ifrågasätter att det skulle behövas ett stort antal olika tekniska lösningar för att han ska kunna ta del av förundersökningen.

Rättslig reglering

Kriminalvården har redogjort för relevant rättslig reglering. Jag hänvisar dit men kommer i det följande att beröra en del av dessa liksom några andra föreskrifter och rättsliga utgångspunkter som har betydelse för min bedömning.

Bedömning

Inledning

Det är utrett att AA har begärt ut allmänna handlingar ur en avslutad förundersökning från Åklagarmyndigheten och fått dessa skickade till sig i anstalten på ett USB-minne. Handlingarna innehåller enligt honom bl.a. ljudfiler som inte finns tillgängliga i pappersform. Anstalten har vägrat AA ett tekniskt hjälpmedel för att ta del av innehållet på USB-minnet. AA är inte part i något pågående brottmål men har enligt egen uppgift behov av att ta del av materialet för att förbereda en resningsansökan.

Allmänna utgångspunkter

Kriminalvården ska bl.a. verka för att påföljder verkställs på ett säkert, humant och effektivt sätt (2 § förordningen [2007:1172] med instruktion för Kriminalvården). Detta följs närmare upp i fängelselagen (2010:610), där det anges att varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet (1 kap. 4 §). Verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas (1 kap. 5 § fängelselagen). Som Kriminalvården också redovisat har myndigheten enligt 6 § andra stycket förvaltningslagen [2017:900] även en skyldighet att lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Av bestämmelsen framgår att hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet samt att den ska ges utan onödigt dröjsmål.

Var och en har enligt tryckfrihetsförordningen (TF) rätt att ta del av allmänna handlingar (2 kap. 1 §). Den som vill ta del av en allmän handling har rätt att läsa eller på annat sätt ta del av handlingen på stället – om den inte innehåller uppgifter som är sekretessbelagda. Kan handlingen inte läsas eller uppfattas på något annat sätt utan något tekniskt hjälpmedel, ska myndigheten ställa ett sådant till förfogande, t.ex. en uppkopplad skärm om det gäller en elektronisk handling (2 kap. 15 § TF, se även Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen – en kommentar [JUNO, Version 23], kommentaren till den nämnda bestämmelsen). En myndighet är dock inte skyldig att vid en utlämnandebegäran upprätta en ny handling med uppgifter ur befintliga allmänna handlingar i form av skrift eller bild (RÅ 1978 2:19, jfr även HFD 2019 not 21).

Som Kriminalvården redogjort för har JO tidigare uttalat att en intagen i anstalt ofta kan ha större behov av att ta del av allmänna handlingar än andra, t.ex. för att förbereda en resningsansökan (se JO:s beslut den 5 mars 2009 i ärende

dnr 5300-2007). Enligt JO borde en utgångspunkt därför vara att intagna inte utan godtagbara skäl ska begränsas i sin tillgång till sådant material i en anstalt. Jag noterar att också det ärendet rörde möjlighet att ta del av förundersökningsmaterial, dock i pappersform.

Allt fler förhör under förundersökningen dokumenteras genom inspelning med ljud eller med både ljud och bild (se bl.a. 23 kap. 21 b § rättegångsbalken och prop. 2016/17:68). I Kriminalvårdens handbok för besök och elektronisk kommunikation (2014:13) anges att då mer och mer förundersökningsmaterial tillhandahålls i digital form måste Kriminalvården ge en offentlig försvarare möjlighet att tillsammans med sin klient läsa sådant material i häkte. Kriminalvården tillhandahåller därför s.k. förundersökningsplattor som hanterar de vanligaste filformaten och ger en säker och funktionell teknisk lösning för ändamålet (se s. 31).

Av remissvaret framgår att intagna i anstalt däremot i allmänhet saknar möjligheter att ta del av digitalt material. Det är vidare inte tillåtet för intagna att som personlig tillhörighet inneha utrustning för elektronisk kommunikation eller lagring av data (5 kap. 7 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd [KVFS 2011:1] om fängelse, FARK Fängelse). Kriminalvården tillhandahåller inte heller någon sådan teknisk utrustning.

Det finns slutligen anledning att här uppmärksamma att det numera ställs höga krav på myndigheterna att utveckla digitaliseringen av den offentliga förvaltningen. Under senare år har flera åtgärder vidtagits, bl.a. har en ny myndighet inrättats, Myndigheten för digital förvaltning, och sedan den 1 januari 2019 gäller lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Regeringen har i sin digitaliseringsstrategi betonat att alla ska kunna utveckla och använda sin digitala kompetens samt att det ska finnas de bästa förutsättningar för alla att på ett säkert sätt ta del av, ta ansvar för och ha tillit till det digitala samhället (se Regeringskansliet, För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi, dnr N2017/03643/D).

När det gäller Kriminalvården har myndigheten beslutat om en egen strategi för digitalisering. I den framhålls bl.a. att myndigheten måste kraftsamla i digitaliseringsfrågan för att fortsätta bedriva kriminalvård med bibehållen kvalitet (se Digitalisering i takt med tiden – Kriminalvårdens strategi för digitalisering, dnr 2019-7476, version 1, s. 4). Det beskrivs som ett särskilt mål att klienter ska tränas i att sköta ett liv i ett samhälle som blir mer och mer digitaliserat för att motverka ett digitalt utanförskap (s. 6). Vidare lyfts det fram att verkställighetens syfte är att minska risken för återfall i brott på ett humant och rättssäkert sätt och att det krävs en omfattande verksamhet som kan karakteriseras som ett samhälle i miniatyr för de frihetsberövade för att den processen ska fungera. Det sägs även att alla funktioner som finns i samhället måste tillgodoses av Kriminalvården, i egen regi eller genom samarbeten med andra aktörer (s. 9).

Det aktuella klagomålet

AA har alltså begärt att få anstaltens hjälp för att ta del av allmänna handlingar från Åklagarmyndigheten i syfte att kunna förbereda en resningsansökan. Han är dömd till ett långt fängelsestraff och frågan berör hans rätt på ett mer uttalat sätt. Jag utgår från att AA inte har tagit del av hela det aktuella materialet tidigare och att han saknar möjlighet att få hjälp av en utomstående person. Eftersom AA är frihetsberövad kan han inte ta del av materialet på plats hos Åklagarmyndigheten utan anstaltens medverkan. Det finns enligt min mening inte anledning att ifrågasätta AA:s uppgifter om att det bl.a. rör sig om ljudfiler som inte finns tillgängliga att begära ut i annan form. Som framgått har han sannolikt inte heller rätt att få i vart fall delar av materialet utlämnat i pappersform. Jag noterar att Kriminalvården inte närmare har kommenterat den frågan i remissvaret och att AA i sin kommunikation med myndigheten, som getts in tillsammans med hans anmälan till JO, inte heller har varit helt tydlig med vad USB-minnet innehåller. Att det rör sig om ljudfiler har dock tydligt framgått av de handlingar som bifogats JO:s remiss. Vidare är det utrett att anstalten har varit i kontakt med Kriminalvårdens huvudkontor och överlämnat frågan om AA:s önskemål dit. Kriminalvården har inte påstått att det skulle finnas några särskilda ordnings- eller säkerhetsskäl som påverkar bedömningen utan jag uppfattar att det framför allt handlar om tekniska begränsningar. Jag utgår från detta vid min bedömning.

Frågan om hur långt Kriminalvårdens ansvar och skyldigheter sträcker sig i ett enskilt ärende är i allmänhet svårt för JO att uttala sig om. I det här fallet kan jag konstatera att AA visserligen har fått del av de allmänna handlingar som han har begärt ut från Åklagarmyndigheten i syfte att kunna ansöka om resning, men att han inte kunnat tillgodogöra sig innehållet. Hans grundläggande rätt enligt tryckfrihetsförordningen blir därmed illusorisk, och det i en sak som berör honom på ett mer uttalat sätt. Kriminalvården har i och för sig inte tillhandahållit materialet men ansvarar för att verkställigheten av AA:s fängelsestraff utformas med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet och att de negativa följderna av det motverkas. Om AA inte hade varit intagen inom Kriminalvården skulle han ha haft möjlighet att lyssna på och i övrigt ta del av materialet på plats hos Åklagarmyndigheten. Jag noterar att det i remissvaret anges att Kriminalvården vid ett tillfälle har lånat ut en läsplatta till en annan intagen i anstalt. Det tycks därmed inte vara någon omöjlighet för myndigheten att i enskilda fall tillhandahålla tekniska hjälpmedel. Jag kan också konstatera att sådana hjälpmedel tillhandahålls i häkten. Mot den bakgrunden anser jag att Kriminalvårdens sätt att hantera AA:s önskemål inte är godtagbart utan att ytterligare ansträngningar borde ha gjorts för att bistå och hjälpa honom. Jag är kritisk mot Kriminalvårdens hantering.

Avslutande synpunkter

Det här ärendet har aktualiserat frågan om möjligheterna för intagna i anstalt att ta del av digitalt material. Jag förstår att det finns såväl praktiska som säkerhets-

mässiga svårigheter för Kriminalvården att tillhandahålla tekniska lösningar för att möta de behov som kan uppstå för intagna i anstalt. Men som jag redan har lyft fram är hanteringen i den offentliga förvaltningen alltmer digital, även inom rättskedjan. Det är då inte tillfredsställande om en intagen i anstalt inte kan ta till vara sina rättigheter vid utarbetandet av en resningsansökan enbart på grund av att det saknas teknisk utrustning. Enligt min mening talar Kriminalvårdens ansvar för utformningen av enskilda verkställigheter och den serviceskyldighet som gäller inom verksamheten för att myndigheten måste ha en beredskap för att kunna erbjuda en intagen hjälp med att ta del av digitalt material som han eller hon inte kan tillgodogöra sig på annat sätt. Det kan t.ex. handla om situationer där det, som i det nu aktuella fallet, får anses särskilt påkallat men också där det är motiverat för att underlätta en intagens anpassning i samhället.

Mina uttalanden berör inte bara detta ärende. Satsningen på en förbättrad digital infrastruktur inom Kriminalvården är dessutom resurskrävande och jag uppfattar att myndigheten har arbetat med digitaliseringsfrågan i många år. Det finns därför anledning att skicka en kopia av beslutet till regeringen för kännedom.

Ärendet avslutas.