

## Ett häkte har visat omfattande brister i hanteringen av intagnas myndighetspost

---

**Beslutet i korthet:** Ett häkte får mycket allvarlig kritik för felaktig hantering av intagnas s.k. myndighetspost. Utredningen visar på omfattande och grundläggande brister i såväl granskningen av sådan post som häktets rutiner för hur intagnas försändelser till och från myndigheter ska hanteras. JO ser ytterst allvarligt på att rutinerna i flera avseenden har saknat stöd i lagstiftningen och uttalar att det är angeläget att utbildningsinsatser genomförs vid häktet.

### Anmälan

I en anmälan och en kompletterande skrift, som kom in till JO den 16 maj respektive den 5 juli 2022, klagade AA på hur Kriminalvården, häktet Uddevalla, hade hanterat hans försändelser till och från myndigheter. Han anförde i huvudsak följande.

Häktet har vid upprepade tillfällen granskat hans myndighetspost. Häktespersonalen som har hand om posthanteringen har hävdat att det är åklagaren som öppnat posten. Försändelserna har varit adresserade till Kriminalvårdens huvudkontor eller häktet Uddevalla i hans namn. Om myndighetsposten har vidarebefordrats till den aktuella åklagaren i stället för till honom strider det mot gällande lag. Vidare kräver avdelningspersonalen att intagna skriver intagningsnummer på sin utgående post till myndigheter för att skickas till åklagaren för granskning.

AA bifogade bl.a. kuvert från olika myndigheter.

### Utredning

JO begärde att Kriminalvården skulle yttra sig över det som AA fört fram. Myndigheten ombads även att besvara följande frågor.

1. Vilka rutiner har häktet för hanteringen av försändelser mellan en intagen och en svensk myndighet? Har det någon betydelse om den intagne lämnat ett s.k. postgranskningsmedgivande?

2. Hur var de försändelser som beskrivs i anmälan adresserade?
3. Granskade häktet de aktuella försändelserna? På vilken grund genomfördes granskning i sådana fall?
4. Lämnades försändelserna över till Åklagarmyndigheten och vad var i så fall orsaken till detta?

Kriminalvården uppmanades därefter att också yttra sig över vad AA anført om myndighetens hantering av utgående myndighetspost.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, Region Väst, genom regionchefen, i huvudsak följande:

#### **Redogörelse från häktet Uddevalla**

Med anledning av AA:s anmälan har kontakt tagits och information har inhämtats från häktet Uddevalla genom kriminalvårdschef BB. Av yttrandet från häktet Uddevalla samt komplettering till yttrandet framgår huvudsakligen följande. Avseende rutiner kring brevgranskning på häktet Uddevalla gäller följande. Brev till och från intagna med restriktioner ska kontrolleras av aktuell åklagare innan den intagne får tillgång till brevet. Samtliga brev ska granskas av vakthavande befäl eller annan personal med delegation. Granskningen sker dagligen i närvaro av två tjänstemän. Vid genomläsning av brev ska den intagne underrättas om detta. Efter granskningen ska brevet återförslutas. Brevet ska stämplas med därtill avsedd stämpel där det framgår vilken granskning försändelsen blivit föremål för. För att granskning ska kunna genomföras gäller huvudregeln som förutsätter att ett så kallat postgranskningsmedgivande har lämnats av den intagne. Om ett sådant medgivande inte har lämnats får granskning som huvudregel inte ske. Breven läggs i stället bland den intagnes personliga ägodelar och fås ut när den intagne lämnar häktet. Brev mellan myndighet, advokat eller vissa internationella organisationer får emellertid inte öppnas. Vid osäkerhet om avsändaren verkligen är något av ovanstående, trots märkt kuvert, ska i första hand uppgiften kontrolleras genom att kontakt tas med avsändaren för fråga om försändelse skickats. En sådan händelse kan exempelvis uppkomma om det råder en osäkerhet om avsändaren i själva verket är en myndighet då kuvertet ger intryck av att vara manipulerat, öppnat eller återanvänt. Då kan kontakt tas med befintlig myndighet för att säkerställa att ett utskick från myndigheten har skickats till intagen. Om sådan uppgift inte kan säkerställas ska brevet alltid öppnas i närvaro av den intagne i syfte att försäkra sig om kuvertets innehåll. Vad det gäller häktet Uddevallas rutiner kring hantering av utgående myndighetspost föreligger lokala rutiner att alla brev som ska lämnas ut ska framgå med namn och intagningsnummer för att personal vid brevgranskningen ska veta från vem som skickat brevet och hur personal ska hantera det utifrån om den intagne har restriktioner eller inte.

I det enskilda fallet har uppgifter hämtats från tillförordnad vakthavande befäl som har utfört aktuell brevgranskning. Tillförordnad vakthavande befäl har muntligen fått ta del av innehållet i anmälan samt yttrandet i stora drag och har inte inkommit med några synpunkter. Vid de två aktuella tillfällena agerade två olika medarbetare som vittnen då två tjänstemän skulle utföra brevgranskningen. Med anledning av att en tid har förflutit sedan det aktuella brevgransknings-tillfället har tillförordnad vakthavande befäl haft svårt att exakt uttala sig om hur försändelserna varit adresserade. Breven öppnades emellertid aldrig vid granskningen utan stämplades med stämpel ”genomlysning av öppnad försändelse” för att därefter skickas till aktuell åklagare för ett medgivande om breven fick delas ut till AA. Detta gjordes med anledning av att AA vid det aktuella tillfället hade restriktioner samtidigt som granskningen skedde i farten. Det finns en rutin

om att skicka all post till åklagaren i syfte att få medgivande till utlämning och det har gjorts utifrån en försiktighetsåtgärd då det förekommit post inom myndigheten som inkommit i myndighetskuvert men som varit från en privatperson. I de allra flesta fall har brev återkommit oöppnat från åklagaren men vid de två aktuella tillfällena blev breven öppnade av oklar anledning. När dessa två försändelser återkom från åklagaren var de således öppnade och delades därpå ut till AA som ifrågasatte varför breven varit öppnade. Medarbetarna som delade ut breven meddelade AA om att samtliga brev hade öppnats av åklagaren. Vidare hade tillförordnad vakthavande befäl efter utdelning haft samtal med AA avseende brevgranskningen.

På häktet Uddevalla tjänstgör för närvarande en person som vakthavande befäl. Personen kan emellertid ersättas vid somliga tillfällen av flertalet vikarierande vakthavande befäl dels under hastigt tillkomna frånvaroperioder, dels vid mer planerade semesterperioder. Vakthavande befäl kan även delegera arbetsuppgiften kring brevgranskning till vikarierande vakthavande befäl på grund av hög arbetsbelastning. Rutinen för posthantering riskerar därmed att brista då vikarierande vakthavande befäl mottagit felaktig upplärning kring arbetsuppgifterna som avser att hantera försändelser. Häktet Uddevalla gör sammanfattningsvis bedömningen att handhavandet av brevgranskningen i aktuellt ärende har brustit. Det anges tydligt i rutinbeskrivningen att myndighetspost ska lämnas till den intagne utan granskning. Vid osäkerhet får avsändaren kontaktas, eller om sådan uppgift inte kan säkerställas får brevet öppnas i närvaro av den intagne. Information om häktets rutiner kring brevgranskning har gått ut till vakthavande befälsgruppen i syfte att säkerställa att brevgranskningen hanteras enligt rutin framöver. För närvarande gäller följande rutiner kring brevgranskning på häktet Uddevalla. Om ett kuvert från myndighet inkommer till intagen, helt och icke manipulerat, och det är säkerställt att avsändaren är från myndighet kan brevet genomlysas utan att öppnas och därmed stämplas med information om att kuvertet har genomlysts. Därefter skickas brevet till den intagne. I de fall där kuvertet verkar manipulerat eller på annat sätt ger sken av att avsändaren inte är en myndighet, genomlysas brevet och stämplas för att därefter skickas till åklagare för medgivande. Enligt vakthavande befäl kommer breven alltid åter öppnade och kan därmed delas ut till den intagne. Häktet Uddevalla anser emellertid att man har följt de rutiner som finns gällande hantering av utgående post till andra myndigheter.

#### **Aktuella författningsbestämmelser**

Av 3 kap. 6 § häkteslagen (2010:611) (HäL) framgår att försändelser mellan en intagen och hans eller hennes offentliga försvarare, en svensk myndighet eller ett internationellt organ som har av Sverige erkänd behörighet att ta emot klagomål från enskilda ska vidarebefordras utan granskning. Detsamma gäller försändelser mellan en intagen och en försvarare som den intagne har utsett om försvararen uppfyller de krav som ställs i 21 kap. 5 § första stycket rättegångsbalken. En sådan försändelse till en intagen ska dock inte vidarebefordras utan hållas kvar, om det finns anledning att anta att uppgiften om avsändare av försändelsen är oriktig.

Av 3 kap. 7 § HäL framgår att om en intagen har utsett en försvarare som inte uppfyller de krav som ställs i 21 kap. 5 § första stycket rättegångsbalken, ska försändelser mellan den intagne och försvararen vidarebefordras såvida det inte är nödvändigt att vägra vidarebefordran för att avvärja fara för någons liv, fysiska hälsa eller frihet. I andra fall än som avses i första stycket eller i 6 § får en intagen vägras sända eller ta emot en försändelse, om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten. En försändelse som den intagne inte får sända eller ta emot får hållas kvar.

Av 3 kap. 8 § HäL framgår att en försändelse som hålls kvar får granskas endast om

1. den intagne har medgett det, eller

2. det i fall som avses i 7 § andra stycket är absolut nödvändigt av säkerhets-skäl. En försändelse som avses i 6 § eller 7 § första stycket får endast granskas för att utreda vem avsändaren är.

Av 6 kap. 2 § HäL framgår att ett beslut om restriktioner enligt 1 § får avse in-skränkningar i rätten att

1. placeras tillsammans med andra intagna enligt 2 kap. 1 § andra stycket,
2. vistas i gemensamhet enligt 2 kap. 5 §,
3. följa vad som händer i omvärlden enligt 2 kap. 9 §,
4. inneha tidskrifter och tidningar enligt 2 kap. 11 §,
5. ta emot besök enligt 3 kap. 1 § första stycket,
6. stå i förbindelse med annan genom elektronisk kommunikation enligt 3 kap. 4 § första och andra styckena, eller
7. sända och ta emot försändelser enligt 3 kap. 7 §.

Av 6 kap. 3 § HäL framgår att en fråga om restriktioner prövas av under-sökningsledaren eller åklagaren. Ett beslut i en sådan fråga ska omprövas så ofta det finns anledning till det.

Av 3 kap. 15 § i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:2) om häkte, FARK Häkte, framgår att en försändelse till eller från en intagen ska befordras samma dag som försändelsen kommer till häktet, om det är möjligt och försändelsen inte ska granskas eller hållas kvar.

#### **Kriminalvårdens bedömning**

Av Kriminalvårdens regelverk uppges att huvudregeln är att myndighetspost ska befordras till den intagne eller den angivna mottagaren, utan granskning. Skyddet för förtrolig kommunikation kan ses som en för intagna anpassad form av det skydd som gäller för var och en enligt 2 kap. 6 § regeringsformen (2010:1408). En granskning av myndighetspost utan lagstöd utgör därför ett allvarligt fel då rätten till förtrolig kommunikation är grundlagsskyddad. Det finns därför anledning att vara särskilt uppmärksam på regelverket om myndighetspost och att vara mycket noggrann när brevgranskning utförs. Principen är betydelsefull och finns befast i flera internationella överens-kommelser, bland annat de europeiska fängelsereglerna och FN:s principer till skydd för frihetsberövade personer.

Av genomförd utredning har häktet Uddevalla beskrivit deras rutiner avseende hanteringen av postförsändelser och hur brevgranskning ska gå tillväga. Kriminalvården kan konstatera att handhavandet av brevgranskningen i det aktuella ärendet har brustit då samtliga myndighetsförsändelser har skickats till åklagare i stället för att dessa försändelser, enligt Kriminalvårdens regelverk och rutinbeskrivning, skulle lämnats till AA utan granskning. Då huvudregeln är att myndighetspost ska befordras till den intagne eller den angivna mottagaren utan granskning anser Kriminalvården att det inte bör finnas något krav att den intagne ska ange vare sig namn eller intagningsnummer avseende utgående post som ska lämnas till andra myndigheter. Myndighetspost bör befordras utan granskning utom i de fall misstanke finns om att avsändaren är oriktig.

Kriminalvården kan även konstatera, utifrån genomförd utredning, att upplärning kring rutinerna för brevgranskning för vakthavande befäl på häktet Uddevalla har varit bristfällig. Kriminalvården bedömer att det föreligger ett behov för vakthavande befälsgrupp att ta del av information om gällande rutiner kring brevgranskning på häktet Uddevalla i syfte att säkerställa att brevgranskningen hanteras i enlighet med Kriminalvårdens regelverk och gällande rutin framöver.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret men hördes inte av.

## Rättsliga utgångspunkter

Kriminalvården har redogjort för viss rättslig reglering som är relevant i ärendet. Jag hänvisar till den redogörelsen och tillägger därutöver följande.

I 1 kap. 6 § första stycket häkteslagen (2010:611) föreskrivs att verkställigheten inte får innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av lagen eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Av andra stycket framgår att en kontroll- eller tvångsåtgärd endast får användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

Det finns också skäl att nämna följande bestämmelser i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:2) om häkte.

Enligt 3 kap. 18 § får en försändelse till eller från en intagen granskas genom genomlysning av försändelsen i oöppnat skick, öppnande utan genomläsning av innehållet, eller öppnande och genomläsning av innehållet. Om en försändelse har öppnats, ska den förseglas när granskningen är slutförd.

Av 3 kap. 19 § följer bl.a. att en granskning av en försändelse till eller från en intagen ska ske skyndsamt.

## Bedömning

### Häktets granskning av myndighetspost

Som framgått ska en försändelse mellan en intagen och en myndighet, s.k. myndighetspost, som utgångspunkt vidarebefordras utan granskning. Det gäller även om den intagne har restriktioner eftersom dessa inte kan gälla myndighetspost (se 6 kap. 2 § 7 häkteslagen). Endast om det finns anledning att anta att uppgiften om avsändare av en sådan försändelse till en intagen är oriktig medger häkteslagen att den får hållas kvar och granskas i syfte att utreda vem avsändaren är. En granskning förutsätter vidare att den intagne har lämnat medgivande till detta.

Det är klarlagt att häktet vid åtminstone två tillfällen har granskat försändelser till AA från myndigheter. Kriminalvården har inte kunnat uttala sig om hur de aktuella breven var adresserade. Jag finner inte skäl att ifrågasätta AA:s uppgift om att de var ställda till honom. Enligt myndighetens postgranskningsstämpel på det kuvert som AA har gett in till JO tillsammans med anmälan utfördes granskningen genom genomlysning av oöppnad försändelse med stöd av 3 kap. 7 § häkteslagen. Den bestämmelsen omfattar emellertid inte myndighetspost. Åtgärderna vidtogs alltså i strid med häkteslagen. Kriminalvårdens granskning av försändelser till och från intagna utgör en kontrollåtgärd som innebär ett lagreglerat undantag från det skydd för förtrolig kommunikation som finns i regeringsformen. En granskning som utförs utan stöd i lag utgör därför ett allvarligt fel, vilket också Kriminalvården har konstaterat. Med anledning av beskrivningen av hur den aktuella granskningen ska ha gått till i häktet

Uddevalla vill jag också understryka vikten av att sådana åtgärder görs med stor eftertanke och noggrannhet samt att detta inte sker ”i farten”.

I remissvaret anges att det var ett vakthavande befäl som utförde den nu behandlade granskningen av AA:s post, men inte vem som hade beslutat om åtgärden. Jag ser ändå skäl att påminna om att det av arbetsordningen för Kriminalvården (KV 2022-17818) framgår att det är kriminalvårdsinspektör som är den lägsta befattningshavaren som får besluta om granskning av myndighetspost.

Vidare vill jag framhålla att en granskning inte får vara mer ingående än vad som är nödvändigt med hänsyn till syftet med åtgärden. Även om genomlysning av öppnad försändelse är den granskningsåtgärd som är minst ingripande får metoden självfallet endast användas i syfte att utreda vem avsändaren är när det gäller myndighetspost. Enligt remissvaret har häktet Uddevalla som rutin att genomlysa försändelser också i fall där det är säkerställt att en myndighet är avsändare, dvs. trots att det inte ens finns en misstanke om att avsändaren varit oriktig. Detta är synnerligen anmärkningsvärt eftersom en sådan ordning innebär att häktet återkommande granskar myndighetspost utan lagstöd. Jag ser naturligtvis ytterst allvarligt på detta.

Det har dessutom kommit fram att häktet Uddevalla när det uppstår osäkerhet om den uppgivna avsändaren, och huruvida det verkligen är frågan om myndighetspost, i första hand kontrollerar uppgiften genom att ta kontakt med myndigheten i fråga för att ta reda på om försändelsen har skickats därifrån. I Kriminalvårdens handbok om intagnas försändelser (2015:2) anges att detta av praktiska skäl sällan är en framkomlig väg och att en sådan kontakt oftast hindras även av att uppgiften om att en viss person är intagen i anstalt eller häkte normalt är föremål för sekretess. Jag instämmer helt i den slutsatsen. Varje kontrollåtgärd som vidtas från det att en försändelse ankommer till ett verksamhetsställe tills att den överlämnas till den intagne är i princip att betrakta som begränsningar av den intagnes informationsfrihet och av skyddet för förtroliga försändelser. Sådana åtgärder kräver stöd i lag. Utrymmet för kontrollåtgärder eller andra åtgärder som försenar eller på annat sätt uppehåller utdelning till den intagne är därtill begränsat till nödvändiga kontroller av att avsändaren verkligen är den myndighet som anges. Det är alltså inte tillåtet att kontakta en myndighet i syfte att ta reda på innehållet i en försändelse som myndigheten har skickat till en intagen (se JO 2010/11 s. 201).

Remissvaret tyder vidare på att intagna i häktet Uddevalla måste öppna brev i närvaro av personal om det är oklart vem som är avsändare av en försändelse. Det har inte närmare beskrivits hur detta går till men jag vill påminna om att JO tidigare har bedömt att ett sådant förfarande strider mot syftet med reglerna om skydd för myndighetspost, även om det i och för sig inte utgör brevgranskning (jfr JO 2009/10 s. 188 och 1994/95 s. 175). Jag har samma uppfattning. En sådan ordning kan medföra att personalen faktiskt har en möjlighet att se

innehållet eller få en uppfattning om det; förfarandet är då inte förenligt med skyddet för den förtroliga kommunikationen och regleringen om befordran av myndighetspost (se mitt beslut den 23 mars 2023, dnr 7551-2021).

#### Häktets rutin att skicka myndighetspost till åklagaren

Av remissyttrandet framgår att häktet som en försiktighetsåtgärd regelmässigt har skickat myndighetspost rörande intagna med restriktioner till åklagaren för medgivande till vidarebefordran. Enligt min mening saknas det lagligt utrymme även för detta. I fall där det finns anledning att anta att uppgiften om avsändare av en försändelse till en intagen är oriktig ska häktet granska försändelsen i den utsträckning det behövs för att kunna ta ställning till om det rör sig om myndighetspost eller inte. Om häktet efter granskning kommer fram till att en försändelse utgör myndighetspost ska den inte skickas till åklagaren utan snarast vidarebefordras till den intagne (se mina uttalanden i protokollet efter inspektionen av häktet Göteborg i september 2022, dnr 6818-2022). Det finns således inte något lagstöd för att som en allmän "försiktighetsåtgärd" skicka myndighetspost till åklagaren. Även om åklagaren inte granskar dessa försändelser som skickas från häktet finns det en risk för sådana misstag. Förfarandet fördröjer sannolikt dessutom befordran av posten.

Enligt Kriminalvården var det en åklagare som öppnade försändelserna till AA. I det här ärendet har det inte vidtagits några utredningsåtgärder mot Åklagarmyndigheten men som JO har framhållit får det förutsättas att berörda åklagare har kännedom om vilka försändelser häkteslagen ger dem rätt att granska (se JO:s beslut den 25 oktober 2019, dnr 5369-2018). Det förhållandet att myndighetspost felaktigt har skickats till åklagaren innebär alltså inte nödvändigtvis att försändelserna granskas, men som jag nyss varit inne på väl en risk för det.

#### Namn och intagningsnummer på utgående myndighetspost

Innan privatpost granskas är det förstås centralt att häktet kan säkerställa att den intagne har lämnat ett granskningsmedgivande. JO har därför ansett det ofrånkomligt att ett häkte måste ha en rutin som innebär att sådana brev kan kopplas till en viss intagen (se JO 2013/14 s. 293). Enligt min mening är det emellertid inte acceptabelt att tillämpa en sådan ordning för intagnas post till myndigheter. Kriminalvården har uppenbarligen samma uppfattning. Jag är mycket kritisk till att intagna i häktet Uddevalla får skriva sitt namn och intagningsnummer på den utgående myndighetsposten.

#### Avslutande synpunkter

Sammanfattningsvis visar utredningen i ärendet på omfattande och grundläggande felaktigheter i såväl granskningen av AA:s försändelser som häktets rutiner för hur intagnas försändelser till och från myndigheter ska hanteras. Rutinerna har i flera avseenden saknat stöd i lagstiftningen. Detta är helt oacceptabelt och häktet Uddevalla förtjänar mycket allvarlig kritik.

Det som har kommit fram tyder på att det finns ett stort behov av utbildningsinsatser vid häktet för att säkerställa att skyddet för förtrolig kommunikation beaktas vid granskning och annan hantering av intagnas försändelser samt att sådana åtgärder framöver även i övrigt vidtas i enlighet med gällande reglering. Det är angeläget att myndigheten ser till att sådana insatser genomförs.

Ärendet avslutas.

Katarina Pålsson

Ärendet har föredragits av Elenor Grönnå. Byråchefen Catrine Björkman har deltagit i beredningen.