

## Allvarlig kritik mot Kriminalvården, anstalten Kumla, för agerandet när JO ville komma i kontakt med en intagen. Även frågor om postgranskning

**Beslutet i korthet:** En handläggare hos JO försökte kontakta en intagen i anstalten Kumla per telefon, med anledning av vissa uppgifter i hans JO-anmälan. På uppmaning av anstalten skickade handläggaren ett e-postmeddelande om detta. Efter att den intagne begärde att få ringa tillbaka till JO nekade anstalten telefonsamtalet, men ändrade senare uppfattning och tillät det. Ett telefonsamtal mellan JO och den intagne avlyssnades därefter av kriminalvårdspersonal.

JO uttalar att JO-ämbetet är en del av det konstitutionella skyddet för den enskildes grundläggande fri- och rättigheter och att det framstår som självklart att JO inom ramen för sitt tillsynsuppdrag ska få föra enskilda samtal med frihetsberövade. Hon är mycket kritisk till anstaltens hantering som innebar att JO:s möjligheter att samtala med en frihetsberövad inledningsvis inskränktes.

I beslutet framhålls vidare att utrymmet för Kriminalvården att avlyssna telefonsamtal mellan JO och frihetsberövade i princip är obefintligt. Det är enligt JO otänkbart att den myndighet som står under granskning har frihet att själv kontrollera samtal om eventuella tillkortakommanden hos myndigheten. JO anser det helt oacceptabelt att ett sådant telefonsamtal avlyssnades och anstalten Kumla får allvarlig kritik för det inträffade.

I beslutet uttalar sig JO även om anstaltens hantering av utgående post.

### AA:s anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 7 november 2022 klagade AA på Kriminalvården, anstalten Kumla, och en tjänsteman där. AA anförde bl.a. följande.

Anstalten har granskat en försändelse mellan honom och en advokat. Det var en utgående försändelse och på kuvertet lämnade han en notering om att det rörde sig om advokatpost. På kuvertets framsida skrev han advokatens namn och adress samt namnet på advokatbyrån. Det gick därför inte att ta miste på att det var fråga om en förtrolig försändelse mellan en intagen och en advokat. Innehållet var dessutom känsligt och han ville inte att någon annan än advokaten skulle ta del av det.

AA skickade senare in en kopia av den aktuella försändelsen. På kopian finns de uppgifter som AA beskrivit i sin anmälan. Handlingen är försedd med en stämpel som anger att anstalten har granskat försändelsen med stöd av 7 kap. 7 § fängelselagen (2010:610), genom öppnande och genomläsning av innehållet. Stämpeln är signerad av en ensam, namngiven tjänsteman.

I sin anmälan framförde AA även klagomål om att anstalten inte beviljar honom elektronisk kommunikation med hans advokat, trots att kontakten avser en rättslig angelägenhet.

### **JO:s inledande åtgärder och anstaltens hantering**

Den 22 november 2022 försökte den hos JO först ansvariga handläggaren, rättssakkunniga BB, komma i kontakt med AA via telefon med anledning av vissa uppgifter i hans anmälan. Hon fick den 30 november 2022 ett skriftligt besked från anstalten Kumla om att AA inte hade beviljats telefontillstånd till JO. Av avslagsbeslutet, som begärdes in, framgår bl.a. följande:

Att ombesörja telefonsamtal är resurskrävande för anstalten. Vad som framkommit i ärendet bedöms inte utgöra sådana starka skäl som krävs för telefontillstånd utom INTIK. Det har inte framkommit att ärendet inte kan skötas brevlades. Ansökan avslås.

Den 2 december 2022 fick BB kontakt med en kriminalvårdsinspektör som berättade att anstalten hade ändrat inställning och att AA skulle få ringa till JO. Ett telefonsamtal mellan AA och BB ägde rum den 7 december 2022. Dagen därpå blev samma handläggare uppringd av någon vid anstalten som informerade om att AA åter ville komma i kontakt med JO och att samtalet skulle avlyssnas. Därefter fick AA tala med BB igen.

JO efterfrågade anstaltens beslut om att telefonsamtalet den 8 december 2022 skulle avlyssnas. Anstalten lämnade följande besked:

Anstalten fattade inget formellt beslut i ärendet utan den intagne fick ett muntligt medgivande till samtal. Avlyssning på säkerhetsavdelning sker i de allra flesta fall, med undantag för samtal till eller från advokat.

Härefter fick en annan rättssakkunnig hos JO överta ansvaret för handläggningen av ärendet.

### **Remiss till Kriminalvården**

Kriminalvården uppmanades att yttra sig över AA:s klagomål om granskning av advokatpost. Myndigheten uppmanades vidare att yttra sig över anstaltens hantering med anledning av JO:s försök att komma i kontakt med AA via telefon och redogöra för sin syn på anstaltens förhållningssätt i den frågan. Kriminalvården ombads också att yttra sig över att samtalet den 8 december 2022 hade avlyssnats samt svara på om även samtalet den 7 december avlyssnats. Slutligen skulle myndigheten redogöra för om AA fått information om den eller de avlyssningar som hade genomförts.

Den 9 februari 2023 anmälde sig advokaten CC som ombud för AA. I samband med det inkom en komplettering av anmälan. Kriminalvården fick under remisstiden del av kompletteringen, som dock inte motiverade några ytterligare frågor från JO:s sida till myndigheten.

I remissvaret anförde Kriminalvården, genom chefen för enheten för myndighetsjuridik, i huvudsak följande:

#### **Utredning**

Uppgifter om sakhållandena har hämtats in från region Mitt, som i sin tur har hämtat in uppgifter från anstalten Kumla. Av utredningen framgår i huvudsak följande.

##### **Granskning av advokatpost**

Anstalten Kumla tillbakavisar att den aktuella försändelsen ska ha granskats. Personal kopierar intagnas utgående försändelser, dvs. kuverten, varefter försändelserna och kopiorna på kuverten överlämnas till en kriminalvårdsinspektör som avgör vilka försändelser som ska granskas. De försändelser som har granskats får en stämpel som anger att, och i vilket syfte, granskning har skett. De stämplade kopiorna överlämnas till den intagne som en underrättelse om granskningen enligt 7 kap. 24 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, FARK Fängelse.

I det aktuella fallet stämplade kriminalvårdsinspektören av misstag kopian av kuvertet till advokaten. Den intagne fick även av misstag den stämplade kopian för underrättelse.

Försändelsen granskades dock inte, eftersom det var en försändelse till en advokat som inte får granskas enligt 7 kap. 6 § fängelselagen (2010:610).

##### **Telefonsamtal mellan AA och JO**

Enligt en anteckning kontaktade en handläggare hos JO den 22 november 2022 centralvakten vid anstalten Kumla och bad att få tala med AA. Under samtalet ombads handläggaren att skicka ett e-postmeddelande med en begäran om detta, vilket hon gjorde. Enligt uppgifter i kriminalvårdsregistret (KVR) lämnade AA den 22 november 2022 in en hemställan om att få ringa till handläggaren hos JO. Ansökan avslogs den 25 november 2022 med motiveringen att AA inte hade starka skäl för samtalet, eftersom kontakten med JO bedömdes kunna hanteras brevlades.

Efter att handläggaren hos JO den 30 november 2022 åter kontaktade anstalten, angav anstalten samma dag i e-postmeddelande till handläggaren att AA:s ansökan om att ringa dit hade avslagits. Enligt en tjänsteanteckning den 2 december 2022 kontaktade handläggaren beslutsfattaren med anledning av informationen i e-postmeddelandet. Av JO:s tjänsteanteckning samma dag framgår vad beslutsfattaren uppgav i samtalet.

AA ringde den 7 december 2022 ett samtal till handläggaren hos JO. Någon dokumentation om detta finns inte i KVR. Enligt anstalten avlyssnades inte samtalet.

AA ringde även den 8 december 2022 ett samtal till handläggaren hos JO. Enligt anstalten bedömdes det nödvändigt av säkerhetsskäl att samtalet avlyssnades, eftersom AA före samtalet bl.a. upplevdes vara i ett upprört tillstånd. AA och handläggaren hos JO informerades om avlyssningen.

#### **Rättslig reglering**

Enligt 7 kap. 6 § fängelselagen ska en försändelse mellan en intagen och en advokat, en svensk myndighet eller ett internationellt organ som har av Sverige

erkänd behörighet att ta emot klagomål från enskilda vidarebefordras utan granskning. Om det finns anledning att anta att uppgiften om avsändare av en sådan försändelse till en intagen är oriktig, får försändelsen granskas i syfte att utreda vem avsändaren är.

Enligt 7 kap. 4 § fängelselagen 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 säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom avlyssning enligt 5 §, kan motverka den intagnes anpassning i samhället, eller på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan.

Enligt 7 kap. 5 § fängelselagen får 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.

Enligt 7 kap. 13 § FARK Fängelse får en intagen beviljas tillstånd att ringa telefonsamtal utanför INTIK-systemet endast om den intagne bedöms ha starka skäl för det.

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, enligt 7 kap. 14 § FARK Fängelse, avlyssnas, om det inte är uppenbart obehövligt.

Enligt 7 kap. 24 § FARK Fängelse ska den intagne underrättas när en försändelse har granskats. Underrättelsen ska innehålla information om vilken försändelse som har granskats, med stöd av vilket lagrum granskningen har skett, vilken typ av granskning som har utförts, datum för granskningen, samt vem eller vilka som medverkat vid granskningen.

I förarbeten till fängelselagen anges bl.a. följande. Med uttrycket ”lämpligen kan ske” avses praktiska förutsättningar för kommunikationen, t.ex. med hänsyn till anstaltens rutiner och tillgång till utrustning som möjliggör kommunikation. Vid prövningen bör beaktas att det är angeläget att barn ges möjlighet att upprätthålla kontakt med en förälder som är intagen, om det är förenligt med barnets bästa (prop. 2009/10:135 s. 145).

### **Kriminalvårdens bedömning**

Anstalten Kumla har av misstag underrättat AA om att hans brev till en advokat granskats. Detta är givetvis olyckligt. Som framgår ovan har någon sådan granskning dock inte skett.

Om exempelvis en statlig eller kommunal befattningshavare i tjänsten önskar ta kontakt med en intagen, anser Kriminalvården att det som utgångspunkt finns skäl för den intagne att kontakta vederbörande via telefon. Det finns dock, som JO har uttalat i beslut den 19 juni 2019 med dnr 6620-2018, ingen ovillkorlig rätt för en intagen att ringa telefonsamtal – inte ens till myndigheter. Att anstalten Kumla i det aktuella fallet prövade AA:s hemställan om telefonsamtal till JO enligt 7 kap. 4 § fängelselagen måste därför, enligt Kriminalvårdens mening, anses ha varit korrekt.

Kriminalvården konstaterar att elektronisk kommunikation mellan en intagen och en annan person får avlyssnas om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. Telefonsamtalet den 7 december 2022 avlyssnades inte. Som framgår av utredningen avlyssnades däremot telefonsamtalet den 8 december 2022, eftersom anstalten Kumla inför samtalet bedömde att det var nödvändigt av säkerhetsskäl. Både AA och befattningshavaren hos JO informerades i förväg om kontrollen. AA fick dock endast ett muntligt besked om att han skulle få ringa ett telefonsamtal och att det skulle avlyssnas. Enligt Kriminalvårdens mening borde anstalten

rätteligen ha meddelat ett skriftligt beslut om att telefonsamtalet den 8 december 2022 skulle avlyssnas och skälen för avlyssningen.

Ombudet kommenterade för AA:s räkning remissvaret enligt bl.a. följande. Hanteringen av försändelsen är anmärkningsvärd och innefattar misstag i flera led. Efter kontakt med mottagaren av försändelsen har det framkommit att denne tog emot försändelsen först i samband med aktuell anmälan, vilket väcker många frågor. AA ifrågasätter uppgiften om att samtalet den 7 december 2022 inte avlyssnades, eftersom det saknas dokumentation. Det stämmer inte att han informerades om att telefonsamtalet den 8 december 2022 skulle avlyssnas eller att han var i ett upprört tillstånd i samband med samtalet. Även om han hade varit det borde samtalet inte ha avlyssnats. Anstaltens beslut att avslå hans begäran om telefonkontakt med handläggaren hos JO var av flera skäl felaktigt.

### **Rättslig reglering**

Kriminalvården har redogjort för viss relevant rättslig reglering. Jag återkommer i det följande till en del av det som myndigheten har nämnt i sitt remissvar och tar upp ytterligare bestämmelser som är av betydelse i ärendet.

### **Bedömning**

#### **Granskning av advokatpost**

Av 7 kap. 6 § fängelselagen (2010:610) framgår att en försändelse mellan en intagen och en advokat ska vidarebefordras utan granskning. Det sägs vidare uttryckligen i bestämmelsen att en försändelse av det slaget får granskas endast om det finns anledning att anta att uppgiften om avsändare av en sådan försändelse *till* en intagen är oriktig. Denna reglering kan ses som en för de intagna anpassad form av det grundlagsskydd som gäller för var och en i 2 kap. 6 § regeringsformen om skydd mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse.

Den aktuella försändelsen skickades av AA till en advokat. Det fanns därmed inte några lagliga förutsättningar att granska försändelsen. Enligt anstalten har det inte heller skett, trots att en kopia har tagits av kuvertet och att den har försetts med en granskningsstämpel som har fyllts i och signerats. Jag noterar att AA även har fått del av den nämnda kopian och därmed blivit underrättad om att en granskning har ägt rum.

Mot bakgrund av den sanningsplikt som Kriminalvårdens tjänstemän står under när de lämnar upplysningar på JO:s begäran (se 13 kap. 6 § regeringsformen och JO 2018/19 s. 588, dnr 4183-2016) får jag utgå från att försändelsen har lämnats vidare för postbefordran utan föregående granskning. Anstalten kan emellertid inte undgå kritik för sin hantering, som innebar att AA i vart fall felaktigt underrättades om en granskningsåtgärd.

Som jag uppfattar remissvaret kopierar personal samtliga utgående kuvert från intagna. Med hänsyn till att det inte finns något lagligt stöd för att granska utgående försändelser till en advokat eller annan utgående myndighetspost och

det som kommit fram i det här ärendet finns det enligt min mening anledning för anstalten att se över rutinen.

### Anstaltens hantering när JO försökte komma i kontakt med AA

#### *Om JO:s uppdrag och uppgifter*

JO-ämbetet är en del av det konstitutionella skyddet för den enskildes grundläggande fri- och rättigheter. En central uppgift för JO är att på uppdrag av riksdagen granska att myndigheterna arbetar enligt de lagar och regler som styr deras verksamhet. Utgångspunkten för granskningen är den enskildes intresse av att bli föremål för en lagenlig och även i övrigt korrekt behandling från myndigheternas sida.

Det finns ingen särskild form föreskriven för hur en ombudsman får inhämta den information han eller hon behöver, utan JO ska vidta de utredningsåtgärder som bedöms vara nödvändiga för att pröva klagomål och andra ärenden (se 33 § JO-instruktionen<sup>1</sup>). JO har en grundlagsskyddad, obegränsad rätt att av myndigheterna få tillgång till sanningsenliga upplysningar och handlingar oberoende av eventuell sekretess (se 13 kap. 6 § regeringsformen). Frihetsberövade har också en rätt att kommunicera skriftligen med JO utan hinder av de inskränkningar som gäller för dem i fråga om rätten att sända brev och andra handlingar (se 30 § JO-instruktionen). I tillsynen över Kriminalvården sker informationsinhämtning vid inspektioner regelmässigt genom frivilliga och enskilda samtal med intagna. Sådana samtal hålls även med myndighetens tjänstemän vid inspektioner och genom telefonsamtal, med den skillnaden att kriminalvårdsanställda inte har en valfrihet när det gäller att prata med JO och att de då är förpliktade att lämna sanningsenliga upplysningar. Det förekommer dessutom att JO, som i det nu aktuella ärendet, kontaktar intagna per telefon för att ge dem möjlighet att komplettera uppgifter till en anmälan.

Det framstår alltså som självklart att JO inom ramen för sitt tillsynsuppdrag ska få föra enskilda samtal med frihetsberövade (se även utredningsbetänkande 2021/22:URF2 Översyn av JO-ämbetet s. 447). Motsvarande framgår också av den reglering som gäller för JO inom ramen för uppdraget att förebygga tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning av frihetsberövade personer, Opcat-verksamheten (se artikel 20 [d] i tilläggsprotokollet till FN:s tortyrkonvention, Optional Protocol to the Convention against Torture).

---

<sup>1</sup> Lagen (2023:499) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO), som trädde i kraft den 1 september 2023. De bestämmelser som tas upp i beslutet motsvarar vad som gällde också enligt den tidigare JO-instruktionen.

*Begäran om elektronisk kommunikation tilläts inte inledningsvis*

Som inledningsvis beskrivits försökte rättssakkunniga BB komma i kontakt med AA per telefon. Efter uppmaning från anstalten skickade BB därefter ett e-postmeddelande med den begäran. Det är klarlagt att AA sedan lämnade in en hemställan om att få ringa till JO men att den avslogs eftersom det inte ansågs finnas starka skäl för telefonsamtalet och det inte framkommit att ärendet inte kunde skötas brevledes.

JO kan inte ändra myndigheters beslut och brukar inte ta ställning till om de är riktiga i sak. Eftersom det aktuella beslutet rör en kontakt med en medarbetare hos JO frångår jag den principen i detta fall.

Mot bakgrund av anstaltens handläggning och Kriminalvårdens resonemang i remissvaret vill jag till en början poängtera att det var JO som initierade kontakten med AA. Därför ställer jag mig frågande till att anstalten hanterade JO:s begäran inom ramen för ett ärende om att AA ansökt om att utanför INTIK-systemet få kontakta BB. Jag menar vidare att det inte fanns grund för att avslå begäran, enligt den ärendehandläggning som anstalten alltså själv satte igång. Även vid en sådan prövning medför det faktum att initiativet till telefonkontakten kom från JO, att anstalten hade att utgå från att det fanns legitima skäl för just en sådan kontakt. Enligt min uppfattning saknades det således fog för ställningstagandet att det inte fanns starka skäl för samtalet och att kontakten kunde skötas per brev (se 7 kap. 4 § fängelselagen och 7 kap. 13 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd [KVFS 2011:1] om fängelse, FARK Fängelse). Jag noterar att anstalten senare ändrade uppfattning och beviljade ansökan.

Det är i och för sig självklart att ett verksamhetsställe i ett fall som detta försäkras sig om att det verkligen rör sig om en kontakt från en medarbetare hos JO, t.ex. genom att motringa. Anstalten borde emellertid enligt min mening efter den bekräftelse som BB:s mejl måste ha inneburit så snart det var praktiskt möjligt ha ordnat ett telefonsamtal mellan henne och AA, under förutsättning att han ville genomföra det. Detta följer redan av JO:s uppgift och de befogenheter som getts för fullgörande av uppdraget.

Sammantaget är jag mycket kritisk till anstaltens hantering som innebar att JO:s möjligheter att samtala med en frihetsberövad inledningsvis inskränktes.

*Avlyssning av telefonsamtal mellan JO och en intagen*

Som Kriminalvården har redogjort för får elektronisk kommunikation mellan en intagen och en annan person avlyssnas om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, och om det är fallet ska de som ska kommunicera med varandra i förväg informeras om kontrollen (se 7 kap. 5 § fängelselagen).

Anstalten avlyssnade i vart fall telefonsamtalet den 8 december 2022 mellan AA och JO:s handläggare BB. Enligt anstaltens ursprungliga besked sker avlyssning på säkerhetsavdelning i de allra flesta fall, med undantag för samtal

till eller från advokat. Kriminalvården har först i remissvaret anfört att det av säkerhetsskäl var nödvändigt att avlyssna samtalet, eftersom AA före samtalet bl.a. upplevdes vara i ett upprört tillstånd. Enligt uppgift i yttrandet avlyssnades inte telefonsamtalet den 7 december 2022.

Det är utrett att anstalten inte fattade något skriftligt beslut om avlyssningen den 8 december 2022. Ett sådant hade kunnat bringa klarhet i de överväganden som eventuellt gjordes i samband med beslutet. Dessutom hade det kunnat klargöra huruvida AA underrättades om att samtalet skulle komma att avlyssnas. Den uppgiften har AA och Kriminalvården olika uppfattningar om, och jag finner det inte meningsfullt att vidare utreda den saken. Detsamma gäller frågan om AA var i ett upprört tillstånd eller inte före telefonsamtalet.

Som jag har varit inne på tidigare brukar JO inte ta ställning till om myndighetsbeslut är riktiga i sak. Jag gör emellertid avsteg från den principen även när det gäller beslutet om att telefonsamtalet den 8 december 2022 skulle avlyssnas.

Visserligen innehåller fängelselagen endast ett förbud mot att avlyssna elektronisk kommunikation mellan en intagen och en advokat som biträder honom eller henne i en rättslig angelägenhet (se 7 kap. 5 § andra stycket). Som jag tidigare redogjort för har dock JO en konstitutionell särställning, och den reglerade möjligheten för JO att tala enskilt med frihetsberövade är avgörande för att kunna genomföra uppdraget. Enligt min uppfattning är därmed utrymmet för Kriminalvården att avlyssna sådana telefonsamtal som det nu är fråga om i princip obefintligt. Det är otänkbart att den myndighet som står under JO:s granskning har frihet att själv kontrollera samtal och därmed eventuellt uppgiftslämnande om påstådda tillkortakommanden hos myndigheten. I de fall ett telefonsamtal mellan JO och en intagen sker på JO:s initiativ kan jag därför inte föreställa mig att säkerhetsskäl någonsin motiverar att samtalet avlyssnas. Som jag ser på saken bör detsamma som utgångspunkt gälla när ett sådant samtal initieras av den intagne. Om det då finns så starka säkerhetsskäl att en anstalt överväger att avlyssna telefonsamtalet med JO, bör det regelmässigt saknas grund för att bevilja samtalet (se 7 kap. 4 § 3 fängelselagen).

Att anstalten avlyssnade ett telefonsamtal mellan AA och BB, dvs. en intagen och en medarbetare hos JO, är helt oacceptabelt. Anstalten Kumla förtjänar allvarlig kritik för det inträffade. Jag förutsätter att Kriminalvården informerar samtliga verksamhetsställen om att samtal mellan JO och frihetsberövade inte ska avlyssnas.

#### Övrigt

Det som i övrigt har kommit fram ger inte tillräcklig anledning till några ytterligare utredningsåtgärder eller uttalanden från min sida.



Ärendet avslutas.

Katarina Pålsson

Ärendet har föredragits av rättssakkunnige Marcus Winerdal-Arnö. Byråchefen Catrine Björkman har deltagit i beredningen.