

Justitieombudsmannen
Katarina Pahlsson

Kritik mot Kriminalvården för hur myndigheten anvisat att försändelser till intagna ska adresseras

Beslutet i korthet: JO har i ärendet utrett vissa frågor kring Kriminalvårdens information om hur försändelser till intagna ska adresseras och om myndighetens efterföljande hantering. Granskningen har skett i ljuset av rätten till förtrolig kommunikation enligt regeringsformen och den särskilda kriminalvårdsregleringen på området.

Det har framkommit att Kriminalvården på sin webbplats anvisar att de aktuella försändelserna ska adresseras till myndigheten, följt av den intagnes namn. JO är mycket kritisk till detta, bl.a. då det försvårar bedömningen av vem en försändelse är avsedd för och riskerar leda till att försändelser öppnas och läses utan lagstöd. Av utredningen framgår att en anstalt fram till nyligen hanterade försändelser adresserade på det anvisade sättet som avsedda för myndigheten. JO välkomnar att Kriminalvården nu ska se över informationen och förtydliga vad som gäller.

Mot bakgrund av iakttagelser i hennes tillsyn ser JO ett behov av att närmare undersöka Kriminalvårdens hantering av paket till intagna och kommer därför inom en snar framtid att återkomma till saken.

Bakgrund och initiativ

Jag har under en tid haft ett speciellt fokus på intagnas kontakter med omvärlden och därför utrett flera tillsynsärenden om Kriminalvårdens hantering av intagnas försändelser. Under förra året genomförde jag även några inspektioner med särskild inriktning på sådana frågor.

Vid en inspektion av anstalten Beateberg i januari 2023 framkom att anstalten krävde att de intagna i förhand sökte och fick ett medgivande för att ta emot ett paket. Om medgivande saknades förekom det att anstalten öppnade och returnerade paketet till avsändaren, alternativt returnerade det i öppnat skick. Den intagne informerades inte om att försändelsen hade skickats tillbaka till avsändaren. I protokollet efter inspektionen var jag mycket kritisk till anstaltens förfaringsätt med att på detta sätt skicka försändelser i retur till avsändaren, dessutom utan att informera den intagne om saken, och framhöll att det strider mot fängelselagens regler. (Se JO:s dnr 208-2023.)

Vidare kritiserade jag anstalten Gävle i ett beslut den 30 juni 2022 för att ha tillämpat en rutin som innebar att paket som inkom till anstalten utan att den intagne fått innehav av paketet godkänt skickades tillbaka till avsändaren (se gemensamt beslut i ärendena med dnr 7314-2021 och 7316-2021).

Därutöver har jag uppmärksammats på viss information som Kriminalvården lämnar på sin webbplats. För många anstalter och häkten anges nämligen att post och paket till intagna ska adresseras på följande sätt:

Kriminalvården
Intagens namn

samt därefter den specifika box- och postadressen för det aktuella verksamhetsstället.

För anstalterna Tygelsjö och Ringsjön angavs att post och paket ”måste företas av beviljad hemställan, annars skickas dessa åter”.

Mot denna bakgrund beslutade jag i januari 2024 att inom ramen för ett särskilt ärende utreda vissa frågor kring Kriminalvårdens information om och hantering av försändelser till intagna. Initiativet har handlagts i det här ärendet.

Utredning

JO begärde att Kriminalvården skulle yttra sig över anledningen till att försändelser till intagna ska ställas till myndigheten, och hur inkomna försändelser som har adresserats på det sättet hanteras. Myndigheten ombads att i det sammanhanget redogöra för om verksamhetsställen bedömer att en sådan försändelse är ställd till anstalten/häktet och att den därmed får öppnas av personalen.

Vidare uppmanades Kriminalvården, beträffande anstalterna Tygelsjö och Ringsjön, att redogöra för vad som avses med att försändelser måste "företas av beviljad hemställan" för att inte skickas åter till avsändaren. Om detta innebär att anstalten kräver att intagna i förväg ska hemställa och få anstaltens godkännande för att få ta emot försändelser, ombads myndigheten att även yttra sig över om det finns stöd i författning för en sådan hantering.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, genom chefen för enheten för klientjuridik, i huvudsak följande:

Utredning

Uppgifter har inhämtats från Kriminalvårdens samtliga regioner, som i sin tur har inhämtat uppgifter från respektive verksamhetsområde, samt från kommunikationsavdelningen och Kriminalvårdens servicecenter. Sammanfattningsvis har följande framkommit.

Anledningen till att försändelser till intagna ska ställas till myndigheten Informationen på Kriminalvårdens webbsida om hur försändelser till intagna ska adresseras skiljer sig något åt mellan de olika verksamhetsställena. Vanligt

förekommande är att anhöriga uppmanas att på en försändelse till en intagen först ange Kriminalvården och sedan den intagnes namn och verksamhetsställets postadress.

Enligt uppgifter från Kriminalvårdens servicecenter har Postnord informerat om att adresseringens utformning påverkar hur Postnord hanterar leveransen. För posttjänsterna för rekommenderade brev och postpaket ("Rek", "Mypack Collect" och "Postpaket") måste Kriminalvården stå före den intagnes namn för att omfattas av utkörningsavtalet. Om den intagnes namn anges överst, behöver försändelsen hämtas ut vid ett utlämningsställe. För vanliga brev fungerar adressering med personnamn först.

Som anledning till att Kriminalvården ska anges först i adresseringen har flera verksamhetsställen angett att det underlättar hanteringen av paket till intagna. Om Kriminalvården anges först kan nämligen personal hämta ut och ta emot paket för intagnas räkning.

Oavsett vilken information som lämnas på webbplatsen informerar flera verksamhetsställen intagna om att vanliga brev ska ställas direkt till den intagne.

Hanteringen av försändelser som har adresserats på det ovannämnda sättet, dvs. genom att Kriminalvården anges före den intagnes namn Även om Kriminalvården anges före den intagnes namn på en försändelse, hanterar samtliga verksamhetsställen en sådan försändelse som en försändelse till en intagen. Ett verksamhetsställe, anstalten Ljustadalen, har fram till den nu aktuella remissen från JO hanterat försändelser där Kriminalvården anges före den intagnes namn som försändelser till myndigheten, dvs. som försändelser som personal alltid får öppna. Vid verksamhetsstället fanns en bristande kännedom om den information om adressering som finns på webbplatsen. Så är inte längre fallet och försändelserna hanteras numera normalt som försändelser till intagna.

Anstalterna Tygelsjö och Ringsjön

Informationen om att en försändelse måste "företas av beviljad hemställen" stämmer inte överens med den praktiska hanteringen vid anstalterna. Det har inte med säkerhet gått att utreda vad som varit avsikten med skrivelsen eller när i tid den uppkommit. Efter att JO initierat sin granskning har anstalterna begärt att texten på webbplatsen ska tas bort och sedan den 12 mars 2024 är texten borttagen.

[Redovisning av rättslig reglering har utgått, se vidare nedan.]

Kriminalvårdens bedömning

Anledningen till att försändelser till intagna ska ställas till myndigheten Som framkommit i ärendet skiljer sig informationen på Kriminalvårdens webbplats om hur försändelser till intagna ska adresseras åt mellan olika verksamhetsställen inom Kriminalvården. I de flesta fall uppmanas anhöriga att ange Kriminalvården före den intagnes namn i adressen. Anledningen till detta är att underlätta hanteringen av paket och rekommenderade brev till intagna. Enligt uppgifter från Postnord är det nödvändigt att Kriminalvården anges före den intagnes namn för att denna typ av försändelser ska levereras till verksamhetsstället. Enligt uppgifter från verksamheten är hanteringen nödvändig för att personal ska kunna hämta ut och ta emot paket och rekommenderade brev för intagnas räkning. Även om behovet av att Kriminalvården anges före den intagnes namn endast finns för paket och rekommenderade brev, noteras att uppmaningen i flera fall gäller samtliga typer av försändelser till intagna.

Myndigheten har för avsikt att se över vilken information som verksamhetsställena förmedlar och säkerställa att den information som lämnas på webbplatserna är aktuell.

Hantering av försändelser som adresserats på visst sätt

Av utredningen framgår att ett verksamhetsställe tidigare har bedömt att en försändelse som adresserats på det ifrågavarande sättet är ställd till och får öppnas av Kriminalvården, med undantag för myndighetspost. Det framgår dock även att samtliga verksamhetsställen numera hanterar försändelser där Kriminalvården angetts före den intagnes namn som försändelser till intagna. I vilka fall försändelser till intagna får granskas och hållas kvar framgår av verkställighetslagstiftningen. Kriminalvården har i tidigare yttranden till JO redogjort för vad myndigheten anser är en korrekt hantering i fråga om granskning (se t.ex. JO:s ärende med dnr 9875-22).

Som nämnts har ett verksamhetsställe tidigare hanterat försändelser där Kriminalvården angetts före den intagnes namn som försändelser till myndigheten. Att uppmåna anhöriga att ange Kriminalvården före den intagnes namn i adresseringen och sedan hantera försändelserna som försändelser till myndigheten är såklart en orimlig hantering, som innebär att grundlagsskyddet för förtroliga försändelser åsidosätts.

Kriminalvårdens uppfattning är att en försändelse där en intagens namn angetts i adresseringen som utgångspunkt ska ses som en försändelse till en intagen, även om Kriminalvården också angetts i adressfältet. Skulle Kriminalvården anges överst, som huvudadressat, kan det dock i vissa fall finnas anledning till annan bedömning (jfr JO 2009/10 s. 184). Här kan särskilt noteras att en försändelse från Polismyndigheten innehållandes ett hävt beslag till en intagen, enligt en överenskommelse mellan Polismyndigheten och Kriminalvården, ska ställas till Kriminalvården. Det ovan beskrivna behöver förtydligas inom myndigheten.

Information på webbplatserna beträffande anstalterna Tygelsjö och Ringsjön

När det gäller informationen om att försändelser måste "företas av beviljad hemställan" för att inte skickas åter har verksamhetsställena redogjort för att det inte funnits någon faktisk efterlevnad av informationen i verksamheten. Sedan den 12 mars 2024 är informationen borttagen från den externa webbplatsen.

Rättslig reglering

Av 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen, RF, framgår att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot bl.a. undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse. Denna rättighet gäller även en person som är intagen i anstalt eller häkte.

Rätten till förtrolig kommunikation får under vissa förutsättningar begränsas genom lag (2 kap. 20 och 21 §§ RF). Genom bestämmelser i fängelselagen (2010:610), FäL, och häkteslagen (2010:611), HäL, har det gjorts sådana begränsningar beträffande intagna i Kriminalvården. Denna reglering ger myndigheten rätt att under vissa givna förutsättningar granska, hålla kvar och omhänderta försändelser till eller från en intagen. I 1 kap. 6 § FäL respektive HäL klargörs att verkställigheten inte får innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än vad som följer av dessa lagar eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. När det gäller begränsningen av rätten till förtrolig kommunikation är regleringen i fängelselagen och häkteslagen uttömmande, dvs. Kriminalvården får inte begränsa de intagnas rättigheter på något annat sätt än vad som följer av dessa lagar (se prop. 2009/10:135 s. 121 och 183).

För all granskning av försändelser gäller att den måste stå i rimlig proportion till syftet med åtgärden. En granskningsåtgärd får alltså i det enskilda fallet inte vara mer långtgående än vad som är nödvändigt. Detta följer av de nyss nämnda bestämmelserna som reglerar proportionalitetsprincipen.

Av 7 kap. 6 § FäL framgår att en försändelse mellan intagna och bl.a. advokater och svenska myndigheter, s.k. myndighetspost, ska vidarebefordras utan granskning. Det är endast om det finns anledning att anta att uppgiften om avsändare av en sådan försändelse till en intagen är oriktig som försändelsen får granskas, och då enbart i syfte att utreda vem avsändaren är. I 3 kap. 6 och 8 §§ HäL finns en motsvarande reglering för häktessidan, med de skillnaderna att den avser försändelser till och från försvarare, i stället för advokater i allmänhet, och att granskning förutsätter att den intagne gett sitt medgivande.

För andra slags försändelser än myndighetspost framgår förutsättningarna för att dessa ska få granskas av 7 kap. 7 § FäL respektive 3 kap. 7 och 8 §§ HäL. På fängelsesidan gäller att en försändelse får 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 annat liknande förfarande. På häktessidan gäller att en intagen får vägras att 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, och därefter granskas endast om den intagne har medgett det eller om det är absolut nödvändigt av säkerhetsskäl.

Av 7 kap. 8 § FäL och 3 kap. 9 § HäL framgår att en försändelse som granskats, eller såvitt avser häkten hållits kvar, som huvudregel ska lämnas ut till den intagne så snart som möjligt och senast när han eller hon inte längre ska vara berövad friheten.

I 7 kap. Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, FARK Fängelse, och 3 kap. Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:2) om häkte, FARK Häkte, finns närmare bestämmelser om hur granskningen av försändelser får gå till. Av dessa framgår att granskning sker genom antingen genomlysning av försändelsen i öppet skick, öppnande utan genomläsning av innehållet eller öppnande och genomläsning av innehållet. Dessutom klargörs att intagna ska underrättas när en försändelse har granskats och på vilket sätt.

Bedömning

Adresseringen och hanteringen av försändelser till intagna

På Kriminalvårdens webbplats anges alltså för många anstalter och häkten att försändelser till intagna ska adresseras till myndigheten, följt av den intagnes namn på nästa rad. Kriminalvården har förklarat att skälet till detta är att det underlättar hanteringen av rekommenderade brev och postpaket; för att sådana

försändelser ska omfattas av utkörningsavtalet med Postnord krävs det att myndighetens namn står före den intagnes. Om namnet på den intagne i stället anges överst måste försändelsen hämtas vid ett utlämningsställe. Något motsvarande behov finns inte när det gäller vanliga brev, och flera verksamhetsställen informerar de intagna om att sådana kan ställas direkt till den enskilde. Kriminalvården har vidare uppgett att samtliga verksamhetsställen numera hanterar försändelser adresserade på anvisat sätt som försändelser till de intagna. Fram till remissen i det nu aktuella ärendet behandlade dock anstalten Ljustadalen dessa som försändelser till myndigheten som därmed alltid fick öppnas av personalen. Detta berodde på att det i anstalten fanns en bristande kännedom om den information om adressering som lämnas på webbplatsen.

Det finns inledningsvis anledning att påminna om det synsätt beträffande Kriminalvårdens roll i befordran av post till intagna som jag och tidigare justitieombudsmän flera gånger har gett uttryck för, och som jag menar alltså gäller. Nämligen att myndigheten måste ses som den sista länken i den postbefordran som postbefordringsföretagen står för såvitt avser personer som inte är berövade friheten. Det här innebär bl.a. att Kriminalvården har en skyldighet att hjälpa intagna med att hämta ut brev och paket från utlämningsställen om uthämtningen inte kan lösas på annat sätt, t.ex. genom en anhörig som ombud (se mitt beslut den 3 mars 2021, dnr 7464-2019, och JO 2014/15 s. 182, dnr 5877-2011).

Jag har förståelse för att anstalter och häkten av praktiska och resursmässiga skäl i möjligaste mån vill undvika att behöva hämta ut intagnas försändelser på utlämningsställen. Som jag uttalade i mars 2021 har jag inte heller några synpunkter på att andra alternativ uttöms först om det finns sådana förutsättningar. Om Postnord tolkar utkörningsavtalet med Kriminalvården på så sätt att vissa försändelser inte alls omfattas, p.g.a. hur de är adresserade, ligger det enligt min mening också nära till hands att förvänta sig att myndigheten helt enkelt diskuterar saken med Postnord för att försöka komma till en bättre lösning. Det går inte att utläsa av remissvaret om några sådana försök har gjorts. Strävan efter att förenkla hanteringen av intagnas försändelser får däremot givetvis inte medföra att den riskerar att hamna i konflikt med gällande regelverk om skyddet för förtrolig kommunikation. Jag menar att Kriminalvårdens anvisningar om hur försändelser till intagna ska adresseras, och det myndigheten uppger i sitt yttrande, inger starka betänkligheter i detta avseende.

Till att börja med kan det konstateras att post adresserad på det sätt som Kriminalvården anvisar för intagnas försändelser – dvs. att en myndighets namn anges före ett personnamn – allmänt brukar betraktas som ställd till myndigheten och inte till den enskilde personen, och till följd därav som post som det är fritt fram för myndigheten att öppna (jfr JO 2019/20 s. 425, dnr 4397-2017). Redan av den här anledningen framstår den aktuella anvisningen som mycket tveksam. I remissvaret förs det dessutom ett resonemang om att försändelser där en intagens namn angetts i adresseringen

”som utgångspunkt” ska ses som en försändelse till den intagne även om också Kriminalvården står i adressfältet men att det i vissa fall kan finnas skäl till en annan bedömning om myndigheten anges överst, som huvudadressat. Det är svårt att få detta att gå ihop med det som Kriminalvården uppger om att alla verksamhetsställen numera hanterar post adresserad enligt anvisningen så som avsedd för den intagne. Jag kan inte uppfatta det förstnämnda resonemanget på annat vis än att det sätt att adressera försändelser till intagna som anvisas på webbplatsen trots allt kan leda till oklarheter om vem en försändelse är avsedd för, och i förlängningen till att sådana av misstag hanteras som försändelser till myndigheten.

Vidare framgår det av utredningen att en anstalt uppenbarligen har tolkat den anvisade adresseringen på det konventionella sättet, dvs. att post där Kriminalvården står överst är avsedd för myndigheten, och därför fram till nyligen har hanterat intagnas försändelser som post till anstalten. I remissvaret lämnas motstridiga uppgifter om vilken omfattning den felaktiga hanteringen har haft. På ett ställe anges att försändelser adresserade på det aktuella sättet har hanterats som sådana som ”personal alltid får öppna”, och på ett annat att det här har gällt ”med undantag för myndighetspost”. Under alla förhållanden finns det anledning att anta att anstalten regelmässigt har öppnat och läst intagnas försändelser i en utsträckning som inte är förenlig med gällande regelverk. Detta är mycket allvarligt.

I sammanhanget kan jag konstatera att det både mot bakgrund av iakttagelser i samband med inspektioner, och många anmälningar som JO tar emot från intagna, förefaller vara vanligt att verksamhetsställen gör olika fel i postgranskningen. Jag noterar att Kriminalvården i ett ärende, som gällde att en annan anstalt av misstag hade öppnat en intagens myndighetspost, i sitt remissvar uppgav att detta sannolikt berodde på att personalen inte varit uppmärksam på att försändelsen var ställd till den intagne och inte till anstalten (se mitt beslut den 10 oktober 2024, dnr 6541-2023). I ett annat ärende, där anmälaren bifogat ett kuvert med postgranskningsstämpel, hade en försändelse som adresserats enligt de aktuella anvisningarna på Kriminalvårdens hemsida granskats med stöd av 7 kap. 7 § FäL genom ”öppnande och genomläsning av innehållet”, trots att försändelsen att döma av kuvertet kom från en myndighet. Jag erinrade nyligen den berörda anstalten om vad som gäller beträffande granskning av myndighetspost (JO:s ärende dnr 10389-2024). I vilken utsträckning felaktig postgranskning beror på oklar adressering är förstås svårt att säga. Att Kriminalvården aktivt anvisar ett sätt för adresseringen av intagnas försändelser som försvårar bedömningen av vem en försändelse är avsedd för, och i förlängningen riskerar leda till att de öppnas och läses utan lagstöd, är under alla förhållanden inte acceptabelt.

När det gäller vanliga brev uppfattar jag Kriminalvårdens uppgifter som att de aktuella anvisningarna för adressering av försändelser – som alltså i sig är mycket problematiska – inte ens fyller någon funktion, och att flera

verksamhetsställen därför informerar de intagna om att sådana brev i stället kan ställas direkt till den intagne. Jag vill här understryka det helt grundläggande ansvar som Kriminalvården har för att den information som lämnas på myndighetens hemsida, t.ex. om hur man kommer i kontakt med intagna, är korrekt och relevant. Att det läggs på de intagna att informera anhöriga och andra som vill skicka brev till dem om att anvisningarna på hemsidan inte behöver följas framstår som fullständigt orimligt.

Mot bakgrund av det anförda är jag sammantaget mycket kritisk till den information som Kriminalvården lämnar på sin webbplats om hur försändelser till intagna ska adresseras. Jag välkomnar att myndigheten ska se över vilken information som lämnas och förtydliga vad som gäller.

Anstalterna Tygelsjö och Ringsjön

På anstalterna Tygelsjö och Ringsjöns webbsidor har det således angetts att försändelser måste ”företas av beviljad hemställan” för att inte skickas åter till avsändaren. Som nämnts har jag tidigare kritiserat andra anstalter för att ha tillämpat rutiner som innebar att paket som inkom till anstalterna utan att den intagne hade fått innehav av paketet godkänt skickades tillbaka till avsändaren.

I det här fallet har Kriminalvården uppgett att informationen på webbsidorna inte stämt överens med hur hanteringen av försändelser faktiskt har gått till, att det är oklart vad syftet med skrivningen har varit och när den kom till, samt att uppgiften nu är borttagen.

Med hänsyn till Kriminalvårdens uppgifter utgår jag från att hanteringen av försändelserna har skett i enlighet med fängelselagens regler, och det är bra att den felaktiga informationen nu har tagits bort. Jag finner därför inte anledning att uttala någon kritik i denna del. Det är dock olyckligt och framstår som märkligt att uppgiften över huvud taget har lämnats. Enligt min mening är det självklart att Kriminalvården har ett helhetsansvar för den information som lämnas på myndighetens webbplats, även sådan information som avser specifika verksamhetsställen, och jag förutsätter att myndigheten tar detta ansvar i fortsättningen.

Avslutningsvis kan det nämnas att JO en längre tid har tagit emot ett flertal klagomål rörande hanteringen av paket till intagna inom Kriminalvården. Jag avser att återkomma och närmare undersöka saken inom en snar framtid.

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av JO Katarina Pålsson. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättssakkunniga Emma Söderberg Majanen har föredragit ärendet och byråchefen Catrine Björkman har deltagit i beredningen.