

BESLUT

Datum
2025-05-08

Dnr
4082-2024
4734-2024

Sid
1 (6)

Justitieombudsmannen
Katarina Pålsson

Kritik mot Kriminalvården, anstalten Mariefred, för att intagnas samtal med myndigheter som huvudregel avlyssnas m.m.

Beslutet i korthet: JO uttalar sig om förutsättningarna för avlyssning av intagnas telefonsamtal med myndigheter, när sådana sker utanför Kriminalvårdens särskilda system för kontrollerat telefonerande för intagna (INTIK). Enligt henne ska anstalten göra en bedömning inför varje samtal och utgå från att avlyssning enbart får ske om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. Vid den bedömningen ska bl.a. Kriminalvårdens intresse att upprätthålla ordning och säkerhet vägas mot kravet på respekt för den intagnes integritet och värdighet. Det bör då beaktas att det under myndighetssamtal kan komma fram känsliga uppgifter om den intagne och andra personer.

Anstalten Mariefred har i praktiken tillämpat en motsatt huvudregel och som utgångspunkt avlyssnat intagnas myndighetssamtal utanför INTIK, utan att några egentliga överväganden gjorts eller dokumenterats. JO kritiserar anstalten för det och för den formella hanteringen av två intagnas önskemål om att få ringa obevakade samtal till myndigheter.

Anmälningarna m.m.

I varsin anmälan förde två intagna fram klagomål mot Kriminalvården, anstalten Mariefred, för hanteringen av hemställningar om att få ringa obevakade samtal till myndigheter. Av anmälningarna och bifogade handlingar framgick bl.a. följande.

Anmälarna ansökte var för sig om att få ringa obevakade telefonsamtal till olika svenska myndigheter. En klienthandläggare beviljade telefontillstånden, men under villkor om att samtalen skulle bevakas. Anmälarna begärde då på nytt obevakade samtal och – i ett senare skede – även att få beslut om varför samtalen skulle avlyssnas. Båda anmälarnas framställningar besvarades av en tillförordnad kriminalvårdsinspektör som hänvisade till en utskrift av bestämmelsen 7 kap. 14 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, FARK Fängelse, som har följande lydelse:

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 avlyssnas, om det inte är uppenbart obehövligt. Videosamtal ska avlyssnas om det inte är uppenbart obehövligt.

Utredning

Inledningsvis hämtade JO in muntliga uppgifter från en klienthandläggare vid anstalten Mariefred. Därefter begärde JO att Kriminalvården skulle yttra sig över det som kommit fram i ärendena, särskilt i fråga om myndighetens formella handläggning av respektive anmälares begäran. Vidare skulle det lämnas en beskrivning av bl.a. vilka avväganden som görs när det gäller avlyssning av myndighetssamtal.

Kriminalvården, genom chefen för sektionen för verksjuridik – verkställighet, straffrätt m.m., yttrade sig i huvudsak enligt följande:

Utredning

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från Kriminalvårdens region Mitt, som i sin tur har hämtat in uppgifter från anstalten Mariefred. Den tillförordnade kriminalvårdsinspektör som hanterade de intagnas framställningar är inte i tjänst och har därför inte varit möjlig att nå, och därmed inte heller getts möjlighet att lämna synpunkter. Uppgifter om beslutsgången, hur det i praktiken går till när en intagen i en anstalt i säkerhetsklass 2 ansöker om tillstånd att ringa till en myndighet, vilka avvägningar som görs i frågan om avlyssning och om samtal till myndigheter kan ske inom eller utom det s.k. INTIK-systemet har hämtats in från Kriminalvårdens samtliga regioner. Genom de inhämtade uppgifterna har, utöver vad som framgår av JO:s remiss, i huvudsak följande framkommit.

Uppgifter från region Mitt med anledning av anmälningarna

En intagen som önskar ringa till en myndighet lämnar in en hemställan, som hanteras av en klienthandläggare. Den intagnes behov av och syfte med det sökta telefonsamtalet utreds, varefter beslut fattas. Anstalten Mariefred hanterar regelmässigt en intagens ansökan om tillstånd att ringa till en myndighet utanför INTIK-systemet. Det beror på att kontakter med myndigheter ofta sker med olika personer, varför en etablerad kontakt inte kan hävdas. Det skulle också vara administrativt krävande att genomföra alla telefonsamtal till myndigheter inom INTIK, eftersom det ofta rör sig om flera tjänstemän hos och telefonnummer till samma myndighet.

Samtalen avlyssnas så länge det inte bedöms uppenbart obehövligt. Avlyssning anses uppenbart obehövlig t.ex. vid en väletablerad och av Kriminalvården kontrollerad kontakt. Avlyssning sker för att säkerställa att den intagne talar med rätt person och för att samtalet ska genomföras på ett lämpligt sätt. Därutöver önskar intagna ofta stöd under samtalen. I de flesta rum finns dessutom teknisk utrustning som gör det svårt för de intagna att vara där själva. Anstalten ser dock nu över de tekniska möjligheterna för intagna att ringa myndighetssamtal okontrollerat.

Uppgifter om hur det i praktiken går till när en intagen i en anstalt i säkerhetsklass 2 ansöker om tillstånd att ringa till en myndighet m.m.

Enligt bilaga 1 till arbetsordningen för Kriminalvården är verksamhetsställe lägsta nivå för grundbeslut/ställningstagande om elektronisk kommunikation enligt 7 kap. 4 § fängelselagen (2010:610). Inom den beslutsnivån har kriminalvårdschef, kriminalvårdsinspektör, vakthavande befäl och klienthandläggare befogenhet att besluta. Befogenheten att besluta får delegeras vidare till medarbetare inom den organisatoriska enheten genom särskilt beslut.

Hanteringen av en intagens ansökan om tillstånd att ringa till en myndighet varierar i viss mån mellan anstalterna i säkerhetsklass 2. En intagen som önskar ringa till en myndighet kan i vissa anstalter kontakta sin kontaktperson, som är behjälplig. En intagen kan i andra anstalter ansöka om det muntligen eller skriftligen, i första hand på en blankett som benämns hemställan.

Merparten av anstalterna i aktuell säkerhetsklass meddelar inte något formellt beslut när en intagen får ringa till en myndighet. En intagen som tillåts ringa till en myndighet får dock i regel besked om det muntligen eller skriftligen på sin hemställan. Ett skriftligt beslut meddelas, om telefonsamtal nekas. Likaså meddelas normalt ett skriftligt beslut, om en intagen ansöker om men inte tillåts ringa ett icke avlyssnat telefonsamtal till en myndighet.

Det är ovanligt att intagna i anstalt i säkerhetsklass 2 ansöker om att få ringa till myndigheter inom INTIK-systemet, bl.a. eftersom det ofta är fråga om engångssamtal. I de anstalterna sker en intagens telefonsamtal till en myndighet i regel utanför INTIK-systemet, och många gånger i närvaro av personal. Personal kan vara med under ett sådant telefonsamtal för att den intagne behöver eller önskar stöd under samtalet. Därutöver kan en intagens telefonsamtal till en myndighet behöva avlyssnas för att säkerställa att samtalet sker med rätt person eller av säkerhetsskäl, t.ex. om det bedöms finnas risk för att den intagne agerar hotfullt i samtalet med myndigheten. I vissa anstalter i säkerhetsklass 2 får en intagen normalt ringa till en myndighet enskilt, ibland efter att uppringningen kontrollerats.

Rättslig reglering

I 7 kap. 4 § fängelselagen anges följande. En intagen får stå i förbindelse med en annan person genom elektronisk kommunikation i den utsträckning det lämpligen kan ske. Sådant kommunikation får dock vägras om den

1. kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom avlyssning enligt 5 §,
2. kan motverka den intagnes anpassning i samhället, eller
3. på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan.

Av 7 kap. 5 § första stycket fängelselagen framgår att 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.

Av 7 kap. 11 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (2011:1) om fängelse (FARK Fängelse) framgår att en intagens ansökan om telefontillstånd ska betraktas som en ansökan om tillstånd att ringa inom INTIK-systemet, om inte den intagne anger något annat.

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

Av 7 kap. 14 § första stycket FARK Fängelse följer att 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 avlyssnas, om det inte är uppenbart obehövligt.

I 7 kap. 26 § FARK Fängelse anges att den som en intagen vill ta emot besök av eller kommunicera elektroniskt med ska tillfrågas om han eller hon samtycker till att kontakten ska äga rum och i 7 kap. 28 § anges att bl.a. 26 § inte gäller om den som kontakten ska äga rum med bl.a. är tjänsteman på eller uppdragstagare till en svensk myndighet.

I 14 kap. 1 § första stycket fängelselagen anges att Kriminalvårdens beslut enligt lagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol, om inte annat följer av 5 §.

Av 14 kap. 2 § fängelselagen framgår att ett beslut inte får överklagas enligt 1 § första stycket innan beslutet har omprövats av Kriminalvården. En sådan omprövning får begäras av den beslutet angår om det har gått honom eller henne emot. Ett överklagande av ett beslut som inte har omprövats ska anses som en begäran om omprövning.

I 32 § förvaltningslagen (2017:900) anges följande. Ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

I förarbeten till 32 § förvaltningslagen uttalas bl.a. följande. Motiverings-skyldigheten begränsas enligt första stycket på så sätt att den gäller om motiveringen inte är uppenbart obehövlig. Undantagsregeln ska tolkas snävt. För att uppenbarhetskravet ska vara uppfyllt måste det för myndigheten vid en objektiv bedömning i princip framstå som självklart att någon motivering inte är behövlig. Så kan fallet många gånger vara exempelvis vid avskrivning efter en återkallelse av en ansökan. Det kan också vara aktuellt att tillämpa undantagsregeln t.ex. när en myndighet meddelar ett beslut som helt tillgodoser den enskildes önskemål på grundval uteslutande av den enskildes egna uppgifter och det inte finns någon enskild motpart som kan ha ett intresse av att ta del av en motivering för att överväga ett överklagande (se prop. 2016/17:180 s. 321).

Kriminalvårdens bedömning

I anstalten Mariefred genomförs en intagens telefonsamtal till myndigheter i regel utanför INTIK-systemet och avlyssnas, om inte avlyssning bedöms uppenbart obehövlig. Anstalten har beskrivit i vilka situationer avlyssning kan bedömas vara uppenbart obehövlig och praktiska skäl för sin nuvarande hantering. Anmälarnas ärenden har hanterats på det sätt som normalt sker i anstalten Mariefred. Anstalten har därmed inte övervägt om de aktuella telefonsamtalen kunnat genomföras inom INTIK-systemet. Anstalten har inte heller redovisat sina skäl för avlyssning i de aktuella fallen eller, såvitt framkommit, gjort några särskilda avväganden inför besluten i fråga.

Vidare har anstalten Mariefred dokumenterat beslut med anledning av de intagnas ansökningar om att få ringa till en myndighet på en blankett för hemställan. Besluten har innehållit enbart en hänvisning till de bestämmelser som tillämpats. Eftersom de intagnas ansökningar inte bifallits helt, borde besluten ha innehållit en klargörande motivering till varför samtalen skulle avlyssnas. Därutöver bedömer Kriminalvården att anstalten rätteligen borde ha uppfattat de intagnas begäranden om att få ringa okontrollerade telefonsamtal som begäranden om omprövning av de ursprungliga besluten. Om så hade skett, skulle de senare begärandena ha lämnats över till Kriminalvårdens huvudkontor för omprövning av de ursprungliga besluten.

Anmälarna fick tillfälle att kommentera remissyttrandet.

Bedömning

Kriminalvården har redogjort för relevanta rättsliga utgångspunkter. Jag hänvisar därför dit.

Av remissvaret framgår att intagna vid anstalten Mariefred som utgångspunkt får ringa s.k. myndighetssamtal utanför Kriminalvårdens särskilda system för kontrollerat telefonerande för intagna (INTIK). Samtalen avlyssnas om det inte bedöms uppenbart obehövligt, vilket det sägs kunna vara vid en väletablerad och av Kriminalvården kontrollerad kontakt. Myndigheten har framfört att detta syftar till att säkerställa att den intagne talar med rätt person och att samtalet ska genomföras på ett lämpligt sätt. Därtill påstås att intagna ofta önskar stöd under samtalen och att det dessutom vanligtvis finns teknisk utrustning som gör det svårt att lämna dem ensamma i samtalsrummen.

Jag har visserligen ingenting emot att kriminalvårdspersonal närvarar vid telefonsamtal på en intagens begäran i syfte att bistå honom eller henne (jfr mitt beslut JO 2024 s. 150, dnr 11-2023). Självklart kan ett verksamhetsställe också behöva medverka när samtalet inleds för att säkerställa att den intagne talar med rätt person. Därutöver kan det givetvis finnas tillfällen då säkerhetsskäl motiverar att samtal avlyssnas, vilket även framgår direkt av bestämmelserna i 7 kap. 4 och 5 §§ fängelselagen (2010:610), FäL. Jag vill dock understryka att 7 kap. 14 § FARK Fängelse – som anstalten hänvisat till i besluten – inte kan läggas till grund för en allmän huvudregel om att samtal utanför INTIK ska avlyssnas. Av ordalydelsen framgår att den bestämmelsen tar sikte på samtal som förs utanför INTIK-systemet för att de av säkerhetsskäl inte kan föras inom samma system. Om så inte är fallet ska anstalten alltså göra en bedömning inför varje samtal utifrån 7 kap. 5 § FäL och utgå från att avlyssning enbart får ske om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. En kontroll- eller tvångsåtgärd får dessutom bara användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden (se 1 kap. 6 § FäL). Kriminalvårdens intresse att upprätthålla ordning och säkerhet måste därmed vägas mot kravet på respekt för den intagnes integritet och värdighet. Det bör då beaktas att det under myndighetssamtal kan komma fram känsliga uppgifter om den intagne och andra personer. (Jfr bl.a. mina uttalanden i JO 2021/22 s. 330, dnr 4830-2020.)

Som jag uppfattar saken är det inte säkerhetsskäl som ligger bakom att intagnas myndighetssamtal sker utanför INTIK vid anstalten Mariefred. Att utgångspunkten trots det har varit att sådana samtal avlyssnats utan att några egentliga överväganden gjorts eller dokumenterats innebär i praktiken att en motsatt huvudregel har tillämpats. Anstalten förtjänar kritik för det.

I sammanhanget vill jag vidare påtala att det inte är godtagbart att intagnas samtal med myndigheter avlyssnas enbart för att samtalsrummen är utformade med sådan utrustning att intagna inte kan lämnas ensamma där. Anstalterna har ett ansvar för att ordna sina lokaler och organisera verksamheten så att fängelselagens bestämmelser alltid kan upprätthållas (se det nyss nämnda beslutet JO 2024 s. 150). Mot denna bakgrund ser jag positivt på att anstalten ser över de tekniska möjligheterna för intagna att ringa myndighetssamtal okontrollerat.

Vad slutligen gäller den formella hanteringen av anmälarnas skrifter håller jag med Kriminalvården om att anstalten borde ha fattat formenliga beslut med en klargörande motivering om varför samtalen skulle avlyssnas (se 32 § förvaltningslagen [2017:900]). Jag instämmer också i att anstalten borde ha tolkat anmälarnas upprepade önskemål om att ringa okontrollerade samtal som begäran om omprövning av de ursprungliga besluten. Dessa borde därmed ha behandlats i enlighet med myndighetens rutiner för omprövning (jfr 14 kap. 1 och 2 §§ FäL). Anstalten ska kritiseras även för hanteringen i denna del.

Ärendena avslutas.

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

Rättssakkunniga Reb Kerstinsdotter har föredragit ärendena och byråchefen Catrine Björkman har deltagit i beredningen.