

Justitieombudsmannen
Katarina Pahlsson

Om Kriminalvårdens hantering av paket till intagna

Beslutet i korthet: Under 2024 tog JO emot en rad klagomål på Kriminalvårdens hantering av paket till intagna. Saken har granskats i det här ärendet. I beslutet gör JO uttalanden om bl.a. under vilka förutsättningar innehållet i försändelser kan kvarhållas respektive omhändertas, hur paket som levereras till utlämningsställen bör hanteras och hur hon ser på att intagna avkrävs uppgifter om vad ett paket innehåller för att få ta emot det.

JO konstaterar att regleringen av intagnas försändelser i flera avseenden är otydlig, och skickar därför en kopia av beslutet till regeringen och till en utredning som bl.a. gör en översyn av häkteslagen och fängelselagen.

Bakgrund och initiativ

Intagnas möjligheter att ta emot försändelser är en återkommande fråga hos JO i såväl klagomålshanteringen som vid inspektioner. JO har vid flera tillfällen framhållit att Kriminalvården måste ses som den sista länken i den postbefordran som postbefordringsföretagen står för såvitt avser personer som inte är berövade friheten, och att detta bl.a. innebär att myndigheten har en skyldighet att hjälpa intagna med att hämta ut brev och paket från utlämningsställen om uthämtningen inte kan lösas på annat sätt (se t.ex. mina beslut den 20 december 2024, dnr 284-2024, och den 3 mars 2021, dnr 7464-2019). I det sistnämnda beslutet uttalade jag också att det inte kan krävas att intagna alltid på förhand vet vad ett paket innehåller för att få ta emot det.

Under 2024 inkom flera klagomål på hanteringen av paket till intagna inom Kriminalvården och jag förklarade avslutningsvis i mitt beslut i december det året att jag avsåg att återkomma och närmare undersöka saken. I ärenden gällande anstalterna Skänninge (dnr 6054-2024 m.fl.), Kumla (dnr 6288-2024) och Hall (dnr 7511-2024) hämtades muntliga upplysningar in från verksamhetsställen. Det framkom bl.a. att intagna i anstalterna Kumla och Skänninge i förväg behövde hemställa om att få ta emot paket och ange dess innehåll, i båda fallen med hänvisning till platsbrist i förråden. Liknande rutiner verkade finnas i anstalten Kristianstad utifrån de skriftliga rutiner som en anmälare gav in i ett ärende (dnr 10279-2024). Vidare framkom att personalen i anstalten Skänninge i regel inte längre hjälpte intagna med att hämta ut paket på utlämningsställen,

att anstalten Kumla inte hjälpte till med att hämta ut paket vars innehåll är okänt och att intagna i anstalten Hall inte fick ta emot paket från privatpersoner. Gemensamt för de tre anstalterna var att man som utgångspunkt lade inkomna paket direkt i förrådet i stället för att befordra dessa till de intagna.

Även genom anmälningar mot anstalten Rosersberg (dnr 11655-2024 och 11658-2024) framgick att det där fanns skriftliga rutiner om att det p.g.a. platsbrist i förrådet måste finnas en godkänd hemställan för att intagna ska få ta emot tillhörigheter och att tillhörigheter som kommer in utan sådan hemställan inte kommer att lämnas ut.

Mot denna bakgrund beslutade jag i februari 2025 att inom ramen för ett särskilt ärende granska Kriminalvårdens hantering av paket till intagna. Initiativet har handlagts i det här ärendet. I samband med att jag tog initiativet skrevs klagomålsärendena mot anstalterna Rosersberg, Skänninge, Kumla och Hall av från vidare handläggning. Kopior av vissa av anmälningarna och besluten skickades till anstalterna och myndighetens huvudkontor för kännedom.

Utredning

Kriminalvården anmodades att yttra sig över de frågor som framgår av redogörelsen för remissvaret i det följande. Genom den tillförordnade rättschefen upplystes att uppgifter hade hämtats in från myndighetens sex regioner om den praktiska hanteringen hos verksamhetsställena och därefter anfördes:

Rättslig reglering

Enligt 2 kap. 1 § första stycket 2 regeringsformen är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden.

Av 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen framgår att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot bl.a. undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse.

Av 2 kap. 20 § regeringsformen framgår bl.a. att informationsfriheten och rätten till förtrolig kommunikation får begränsas genom lag.

Av 1 kap. 6 § fängeslagen (2010:610), FäL, framgår att verkställigheten inte får innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än vad som följer av lagen 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. En motsvarande reglering finns i 1 kap. 6 § häkteslagen (2010:611), HäL.

Enligt 5 kap. 1 § FäL får en intagen ta emot och inneha böcker, tidskrifter och tidningar, dock inte sådana som kan äventyra ordningen eller säkerheten eller antas motverka den behandling han eller hon genomgår. I övrigt får en intagen ta emot de personliga tillhörigheter som är motiverade med hänsyn till att verkställigheten ska kunna utföras på ett ändamålsenligt sätt.

Av 5 kap. 2 § FäL framgår bl.a. att tillhörigheter som en intagen inte får ta emot och inneha får omhändertas och förvaras för den intagnes räkning.

Enligt 5 kap. 3 § FäL får tillhörigheter som omhändertagits på den intagnes bekostnad sändas till den adress där han eller hon är folkbokförd eller till annan adress som han eller hon anger.

Enligt 2 kap. 11 § HåL får en intagen ta emot och inneha böcker, tidskrifter, tidningar och andra personliga tillhörigheter som inte kan äventyra ordningen och säkerheten.

Av 2 kap. 12 § HåL framgår att tillhörigheter som en intagen inte får ta emot och inneha enligt 11 § får omhändertas och förvaras för den intagnes räkning. Tillhörigheter som omhändertagits ska lämnas ut till den intagne senast i samband med att han eller hon inte längre ska vara berövad friheten.

Av 7 kap. 7 § FäL framgår att i andra fall än som avses i 6 § får en försändelse till eller från en intagen i anstalt 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 liknande förfarande.

Enligt 7 kap. 8 § FäL ska en försändelse som har granskats, om inte särskilda skäl talar emot det, lämnas ut till den intagne så snart som möjligt och senast när han eller hon inte längre ska vara berövad friheten.

Enligt 3 kap. 7 § andra stycket HåL får en intagen, i andra fall än som avses i första stycket eller i 6 §, vägras att sända eller ta emot en försändelse, om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten. Av tredje stycket framgår att en sådan försändelse får hållas kvar.

Av 3 kap. 8 § första stycket HåL framgår att en försändelse som hålls kvar får granskas endast om den intagne har medgett det, eller det i fall som avses i 7 § andra stycket är absolut nödvändigt av säkerhetsskäl.

I 7 kap. 19–24 §§ Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (2011:1) om fängelse, FARK Fängelse, och 3 kap. 15–20 §§ Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (2011:2) om häkte, FARK Häkte, finns ytterligare bestämmelser om befordran och granskning av försändelser och underrättelse om granskning av försändelser.

Kriminalvårdens bedömning

Vad anser Kriminalvården vara en korrekt hantering av inkommande paket till intagna i anstalter och häkten?

Ett paket utgör en försändelse som ska befordras till den intagne genom Kriminalvårdens försorg (se prop. 2009/2010:135 s. 110). När ett paket ankommer till ett verksamhetsställe har Kriminalvården att ta ställning till om försändelsen behöver granskas. En försändelse som inte ska granskas ska befordras eller hållas tillgänglig för den intagne samma dag som försändelsen kommer till anstalten eller häktet, om det är möjligt (se 7 kap. 19 § FARK Fängelse och 3 kap. 15 § FARK Häkte). Efter granskning ska försändelsen som utgångspunkt befordras till den intagne i nära anslutning till att granskningen slutförts (se prop. 2009/10:135 s. 148 samt 7 kap. 23 § FARK Fängelse och 3 kap. 19 § FARK Häkte).

JO har gett uttryck för att en försändelse enbart kan hållas kvar eller befordras och att ett omhändertagande kan bli aktuellt först efter att försändelsen har befordrats (se JO 2014/15 s. 182). Kriminalvården har dock en annan uppfattning än JO i det avseendet och anser att uttrycket ta emot i 5 kap. 2 § FäL och 2 kap. 12 § HåL ger myndigheten möjlighet att under vissa förutsättningar omhänderta tillhörigheter i försändelser i stället för att befordra dem.

Ställningstagandet beskrivs närmare i avsnitt 8.3 i Kriminalvårdens handbok om intagnas försändelser (2015:2).

Kriminalvården anser att inkommande försändelser i form av paket till intagna i anstalter och häkten ska hanteras på det sätt som följer av nämnda handbok och avsnitt 5.1.2 i Kriminalvårdens handbok om personliga tillhörigheter - Fängelse (2013:1) respektive Häkte (2013:2). Skriftliga meddelanden, böcker, tidskrifter eller tidningar får dock inte omhändertas i stället för att befordras eller kvarhållas. För inkommande paket som innehåller både ett skriftligt meddelande och en tillhörighet bedömer myndigheten därmed att olika förfaringssätt kan komma i fråga.

Hur anser myndigheten att paket till intagna som levereras till ett utlämningsställe ska hanteras?

Paket till intagna förefaller, utifrån uppgifter från regionerna, inte levereras till utlämningsställen i någon större utsträckning men omfattningen varierar mellan verksamhetsställena. Uthämtning av paket vid utlämningsställen är dock resurskrävande och behäftat med praktiska problem. Det ligger därför i myndighetens intresse att begränsa sådan uthämtning. JO har dock tidigare uttalat att det i normalfallet måste anses ligga på Kriminalvården att hjälpa intagna med att hämta ut postförsändelser, om detta inte kan ordnas på annat sätt (se JO:s beslut den 27 februari 2008, dnr 1230-2007).

Även om Kriminalvården inte generellt kan neka intagna hjälp med uthämtning av försändelser, bedömer myndigheten att det inte finns något hinder mot att verksamhetsställen i första hand uppmanar intagna att ombesörja uthämtning genom närstående eller ombud eller i samband med permission. Detta särskilt med beaktande av att myndigheten i regel inte kan hämta ut en intagens paket på ett utlämningsställe, om den intagne saknar giltig legitimationshandling. Vidare bör Kriminalvården kunna avstå från att hämta ut paket som levereras till ett utlämningsställe, om det finns tillförlitliga uppgifter om innehållet i ett paket och en intagen i beslut har nekats att ta emot och inneha tillhörigheterna i det. Likaså bör myndigheten av ordnings- och säkerhetsskäl kunna neka en intagen hjälp att hämta ut paket som levereras till ett utlämningsställe, om det inte är möjligt att få fram information om vad paketet innehåller. Denna uppfattning framgår även av myndighetens interna styrning i frågan (se ovannämnda avsnitt 5.1.2 i Kriminalvårdens handbok om personliga tillhörigheter - Fängelse respektive Häkte).

Hur ser Kriminalvården på att verksamhetsställen kräver att intagna på förhand ska kunna ange vad ett paket innehåller för att få ta emot det? Om myndigheten anser att ett sådant krav ska kunna ställas, gäller det för alla paket eller bara i vissa situationer?

Kriminalvården anser inte att intagna på förhand ska vara tvungna att ange vad ett paket innehåller för att de ska få ta emot det. En sådan ordning skulle kunna utgöra ett otillåtet intrång i intagnas informationsfrihet och rätten till förtrolig kommunikation.

Kriminalvårdens ansträngda beläggningsläge påverkar även kapaciteten i myndighetens förrådsutrymmen, och den stora mängden tillhörigheter som intagna inte får inneha belastar Kriminalvården i flera avseenden. För Kriminalvården är det därmed nödvändigt att vidta de åtgärder som är praktiskt och rättsligt möjliga för att minska inflödet och hanteringen av tillhörigheter som intagna inte får inneha. Att intagna på förhand hemställer om att få inneha tillhörigheter eller uppmanas beskriva vad ett inkommande paket innehåller när så är möjligt underlättar för myndigheten i detta avseende. När Kriminalvården på förhand kan ta ställning till innehavsfrågan kan också kostnaden för ett eventuellt återsändande av en otillåten tillhörighet undvikas, vilket gynnar de intagna i anstalt som annars får stå kostnaden.

Mot bakgrund av den belastning som hanteringen av intagnas personliga tillhörigheter innebär för Kriminalvården, kommer myndigheten att väcka frågan om ändring av bestämmelserna därom inom ramen för den översyn av häkteslagen och fängelselagen som regeringen har aviserat (se prop. 2024/25:1, utgiftsområde 4, s. 59).

Hur ser Kriminalvården på en ordning som innebär att intagna inte tillåts att ta emot paket från privatpersoner?

Kriminalvården ser inte att det finns rättsligt stöd för att vägra att ta emot försändelser i form av paket från privatpersoner och konstaterar, mot bakgrund av uppgifter från regionerna, att verksamhetsställena normalt inte heller tillämpar en sådan ordning. Kriminalvården anser dock att förutsättningarna är annorlunda i fråga om paket som en besökare har med sig, eftersom paketet i den situationen inte utgör en försändelse.

Vad anser Kriminalvården om en ordning som innebär att paket till intagna direkt läggs i förrådet, varpå det krävs en hemställan för att få ta del av dessa?

Kriminalvården anser, utifrån myndighetens tolkning av uttrycket ta emot, att det finns rättsliga förutsättningar för att före befördran omhänderta tillhörigheter i paket som kommer in till intagna och att de intagna, efter att de fått information om vilka tillhörigheter som omhändertagits, har att hemställa om att få inneha dessa, om så önskas. Däremot anser Kriminalvården inte att ett paket till en intagen i sin helhet kan läggas i förrådet med mindre än att det vid granskning kan säkerställas att paketet inte innehåller något skriftligt meddelande som ska befordras eller kvarhållas.

Bedömning

Kriminalvården har i huvudsak redogjort för relevant rättslig reglering. Jag återkommer till delar av regleringen och vissa ytterligare bestämmelser. Avsnitten följer samma disposition som remissvaret, och utgår från de frågor som JO har ställt till myndigheten.

Kvarhållande respektive omhändertagande av innehållet i försändelser

Som Kriminalvården har redogjort för utgör ett paket en försändelse, som ska befordras till den intagne genom myndighetens försorg (se prop. 2009/10:135 s. 147). I det här avsnittet aktualiseras frågan om på vilka grunder Kriminalvården kan låta bli att befordra innehållet i försändelser till intagna.

Genom 7 kap. 8 § fängeslagen (2010:610), FäL, respektive 3 kap. 7 § häkteslagen (2010:611), HäL, har Kriminalvården getts befogenhet att hålla kvar försändelser i stället för att befordra dem. I 5 kap. 2 § FäL respektive 2 kap. 12 § HäL finns bestämmelser om omhändertagande av intagnas personliga tillhörigheter. JO har tidigare uttalat att försändelser till intagna endast kan hållas kvar eller befordras, och att ett omhändertagande alltså kan bli aktuellt först efter att befördran skett (se JO 2014/15 s. 182, dnr 5877-2011). Kriminalvården är av en annan uppfattning, och menar att *tillhörigheter i försändelser* kan omhändertas innan befördran.

Såväl kvarhållande som omhändertagande innebär att den intagne inte får inneha viss egendom. Den praktiska skillnaden mellan dessa ska således inte överdrivas. Åtgärderna skiljer sig emellertid åt såtillvida att en intagen vid ett omhändertagande inte förlorar sin dispositionsrätt över egendomen, utöver just det att han eller hon inte får inneha denna. Den intagne är därmed oförhindrad att t.ex. skicka tillhörigheterna till en person på utsidan (se prop. 2009/10:135 s. 134 och 189). Till skillnad från vad som gäller vid kvarhållande ska en intagen alltid underrättas om ett omhändertagande, och tillhörigheten ska alltid

lämnas ut till den intagne senast då han eller hon inte längre ska vara berövad friheten. Vid ett kvarhållande kan ett häkte eller en anstalt avstå från sådana åtgärder om det finns särskilda skäl. (Se utöver nyss nämnda bestämmelser 3 kap. 9 § HäL, 14 och 21 §§ fängelseförordningen [2010:2010] samt 7 och 11 §§ häktesförordningen [2010:2011].) Ett kvarhållande ska alltid dokumenteras i ett formellt beslut, medan det vid ett omhändertagande behöver fattas ett sådant beslut först om den intagne begär att få inneha tillhörigheten (se JO 2014/15 s. 182 och mitt beslut den 29 juni 2020, dnr 5318-2019).

Kriminalvårdens hantering av försändelser regleras i 7 kap. FäL respektive 3 kap. HäL. Det enda stödet för att avstå från befordran av en försändelse till en intagen som återfinns i dessa kapitel är bestämmelserna om kvarhållande. Omhändertagande, som alltså avser intagnas personliga tillhörigheter, regleras i andra kapitel. Detta talar för den ståndpunkt som JO tidigare förespråkat, dvs. att försändelser endast kan hållas kvar eller befordras, och först därefter omhändertas. Det kan dock noteras att det ärendet gällde hanteringen av försändelser i form av brev. Vidare kan konstateras att det i förarbetena till fängelse- och häkteslagen uttalas att omhändertagande av personliga tillhörigheter kan ske t.ex. vid granskning av försändelser, och att det i författningskommentaren till bestämmelsen om kvarhållande i fängeslagen anges att en försändelse under vissa förutsättningar kan omhändertas enligt 5 kap. 2 § (se prop. 2009/10:135 s. 134 och 189 respektive s. 148). Att döma av uttalandena verkar lagstiftaren ha förutsatt att i vart fall vissa försändelser, alternativt tillhörigheter i försändelser, kan komma att omhändertas redan innan befordran. I samma riktning talar utformningen av bestämmelsen om granskning av försändelser i 7 kap. 7 § FäL, där det framgår att ett av de tillåtna syftena med granskningen är att undersöka om försändelsen innehåller något otillåtet föremål. Det framstår även som rimligt att anta att det inte har varit avsikten att tillhörigheter som den intagne över huvud taget inte får inneha ska behöva befordras innan ett omhändertagande får ske. Jag bedömer mot den här bakgrunden att regleringen bör förstås på följande sätt.

En åtgärd som innebär att en försändelse till en intagen inte befordras kan innebära ett ingrepp i den grundlagsskyddade informationsfriheten i 2 kap. 1 § första stycket 2 regeringsformen, RF (se prop. 1975/76:209 s. 123 och Jermsten, Regeringsformen 2 kap. 6 §, Lexino 2025-01-01 [JUNO]). Informationsfrihet innebär frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden, och utgör en spegelbild av yttrandefriheten. Den får endast begränsas genom lag (2 kap. 20 § RF). Det krävs således uttryckligt lagstöd för att Kriminalvården ska kunna avstå från att befordra försändelser som omfattas av grundlagsskyddet, såsom brev, tidskrifter, böcker och andra skriftliga meddelanden. Sådant stöd får anses finnas i bestämmelserna om kvarhållande i fängelse- och häkteslagen, även om i vart fall regleringen i fängeslagen är otydlig på flera punkter (se JO 2014/15 s. 182). Att därutöver göra inskränkningar av det slaget med stöd av bestämmelser som återfinns i helt andra kapitel i de nämnda lagarna och som inte omedelbart tar sikte på

försändelser utan personliga tillhörigheter är inte godtagbart. En försändelse som omfattas av grundlagsskyddet kan sålunda endast hållas kvar eller befordras, och först därefter omhändertas.

Det kan emellertid vara så att en försändelse till en intagen innehåller sådant som inte omfattas av den grundlagsskyddade informationsfriheten, som alltså tar sikte på upplysningar och yttranden. I den mån ett paket innehåller föremål som faller utanför grundlagsskyddet – t.ex. kläder, elektronikprodukter eller hygienartiklar – finns inte något krav på uttryckligt lagstöd för att begränsningar ska få göras. I de fallen bör därför ett omhändertagande av tillhörigheten kunna ske även innan befordran har skett, givetvis förutsatt att kraven för åtgärden är uppfyllda.

Sammanfattningsvis är min slutsats, i likhet med Kriminalvårdens, att tillhörigheter i försändelser som inte har samband med informationsfriheten bör kunna omhändertas redan innan befordran. Brev och andra meddelanden som omfattas av grundlagsskyddet kan däremot endast hållas kvar eller befordras, och först därefter omhändertas. Som myndigheten nu framhållit i sitt yttrande till JO innebär detta att olika förfaringssätt kan aktualiseras om en försändelse innehåller både ett skriftligt meddelande och en tillhörighet av det förstnämnda slaget.

Hanteringen av paket som levereras till utlämningsställen

Som framgått inledningsvis har JO tagit emot anmälningar om att anstalter har slutat att hjälpa intagna med att hämta ut paket på utlämningsställen, eller inte gör det om innehållet i paketet är okänt.

Jag och tidigare justitieombudsmän har flera gånger uttalat att Kriminalvården måste ses som den sista länken i den postbefordran som postbefordringsföretagen står för såvitt avser personer som inte är berövade friheten, och att detta bl.a. innebär att myndigheten har en skyldighet att hjälpa intagna med att hämta ut brev och paket från utlämningsställen om uthämtningen inte kan lösas på annat sätt. Utan Kriminalvårdens hjälp med att hämta ut sådana försändelser vore det ofrånkomligt att många intagna i praktiken skulle sakna möjlighet att ta emot aviserade brev och paket. (Se mina beslut den 20 december 2024, dnr 284-2024, den 17 april 2023, dnr 9100-2021, och den 3 mars 2021, dnr 7464-2019, samt JO 2014/15 s. 182.)

Det redovisade synsättet gäller alltså. I enlighet med mina uttalanden i de nämnda besluten har jag visserligen inte några invändningar mot att intagna uppmanas att ombesörja uthämtning på annat sätt, t.ex. med hjälp av en anhörig i de fall detta är möjligt, eller att verksamhetsställen avstår från att hämta ut ett paket om det finns tillförlitliga uppgifter om vad paketet innehåller och den intagne i ett beslut har nekats att ta emot och inneha tillhörigheten. Att intagna helt nekas hjälp med att hämta ut paket på utlämningsställen får däremot inte förekomma. Detta uppfattar jag också är Kriminalvårdens inställning. För det fall sådana rutiner ändå förekommer förutsätter jag att de omgående revideras.

Det kan nämnas att JO även efter remissen i det här ärendet har tagit emot klagomål om att t.ex. anstalten Ljustadalen har slutat att vara behjälplig med att hämta ut paket (dnr 2580-2025).

Det bör i anslutning till det nyss anförda uppmärksammas att paket som hämtas ut av en anhörig på ett utlämningsställe eller för den delen av den intagne själv under en permission inte längre utgör en försändelse. Som jag ser på saken bör intagna i förekommande fall upplysas om att ett sådant paket kommer att hanteras på annat sätt, i synnerhet som det finns uppgifter som tyder på att en del verksamhetsställen är mycket restriktiva med att tillåta anhöriga att lämna in paket i samband med sina besök.

När det gäller paket med okänt innehåll uttalade jag i beslutet i mars 2021 att det inte rimligen kan krävas av en intagen att han eller hon alltid måste känna till innehållet i ett paket för att ha praktisk möjlighet att ta emot det, och att det därför inte bör förekomma att Kriminalvården avstår från att hämta ut ett aviserat paket av det skälet att det före uthämtning är okänt vad det innehåller. Kriminalvården har gett uttryck för en annorlunda inställning, och menar att uthämtning bör kunna nekas av ordnings- och säkerhetsskäl om det inte går att få fram information om vad paketet innehåller. Denna uppfattning framgår också i myndighetens handböcker om personliga tillhörigheter.

Jag har förståelse för att verksamhetsställen av praktiska och resursmässiga skäl i möjligaste mån vill undvika att behöva hämta ut intagnas försändelser på utlämningsställen. Enligt remissvaret förekommer det emellertid inte i någon större utsträckning att paket levereras på det sättet, även om det varierar. Jag utgår från att det endast är i ett fåtal av dessa fall som paketets innehåll är okänt. Som jag konstaterade i det nyss nämnda beslutet ligger det vidare i sakens natur att det, oavsett vilken information som finns tillgänglig om ett pakets innehåll, är först sedan paketet har hämtats ut som det med full säkerhet kan klarläggas vad som finns i det. Om ett paket till en intagen i anstalt – vilket lär vara där situationen oftast blir aktuell – skulle innehålla tillhörigheter som den intagne inte får inneha och som därför omhändertas, kan de dessutom med stöd av 5 kap. 3 § FäL skickas ut från anstalten. Mot den här bakgrunden framstår det som tveksamt om den av Kriminalvården förespråkade ordningen verkligen är motiverad av praktiska skäl eller med hänsyn till ordning och säkerhet. Enligt min mening finns det anledning för myndigheten att se över de anvisningar som ges i handböckerna i aktuellt avseende.

I några av de ärenden som skrevs av mot det här initiativet framkom att exempelvis anstalten Skänninge hade slutat att hämta ut paket till intagna, förutom om paketet är adresserat på så sätt att Kriminalvården angetts före den intagnes namn (dnr 6054-2024 m.fl.). I mitt beslut i december 2024 kritiserade jag myndigheten för att på sin webbplats anvisa detta sätt för adressering av försändelser till intagna eftersom det bl.a. försvårar bedömningen av vem en försändelse är avsedd för. Anvisningarna har nu ändrats beträffande brev och

det är positivt, men inte när det gäller paket. Jag har förstått det som att detta är av praktiska skäl – för att paket ska omfattas av utkörningsavtalet med Postnord måste Kriminalvårdens namn stå före den intagnes. Ordningen är inte oproblematiske, och som jag var inne på i nyss nämnda beslut borde det kunna förväntas att myndigheten diskuterar saken med Postnord för att försöka komma till en bättre lösning. Huruvida några sådana försök har gjorts känner jag inte till. Oavsett är det inte acceptabelt om ett verksamhetsställe vägrar att hjälpa intagna med uthämtning av paket, endast med hänvisning till hur det adresserats. I den mån sådana rutiner förekommer utgår jag från att de ändras.

Det kan inte krävas att intagna på förhand anger vad ett paket innehåller för att få ta emot det

Jag menar således att det inte kan krävas att intagna på förhand ska uppge vad ett paket innehåller för att ett verksamhetsställe ska hjälpa till att hämta ut det på ett utlämningsställe. Inte heller beträffande paket som levereras direkt till verksamhetsstället kan det ställas något sådant krav, vilket också verkar vara Kriminalvårdens uppfattning. Jag har i och för sig inte några invändningar mot att intagna, i enlighet med det myndigheten beskriver, uppmanas att på förhand beskriva vad ett inkommande paket innehåller för att på det sättet underlätta den lokala hanteringen. Men det får alltså inte vara något krav – ibland vet ju helt enkelt inte den intagne detta. Utifrån uppgifterna i tidigare avskrivna klagomålsärenden verkar dock en del anstalter, såsom Skänninge, Kumla och Kristianstad, ha tillämpat sådana rutiner (dnr 6054-2024 m.fl., 6288-2024 och 10279-2024). Även efter att granskningen i det här ärendet hade inletts har JO mottagit anmälningar om detta mot anstalterna Borås och Rosersberg (dnr 1796-2025 och 9668-2025). Dessa rutiner behöver i förekommande fall ses över.

Intagna kan inte vägras att ta emot paket från privatpersoner

Som Kriminalvården har konstaterat finns det inte något rättsligt stöd för att vägra intagna att ta emot paket som privatpersoner har skickat in. Enligt myndigheten tillämpas inte heller ”normalt” en sådan ordning. I klagomålsärenden mot anstalten Hall framkom emellertid att det var fallet där (dnr 7511-2024). Jag utgår från att inte något verksamhetsställe gör det i fortsättningen.

Innehållet i paket kan under vissa förutsättningar läggas direkt i förrådet

I några av de anmälningar som föregick det här initiativet framkom att anstalter tillämpar rutiner som innebär att paket till intagna läggs direkt i förrådet, varpå den intagne behöver hemställa om att få del av dem (dnr 7511-2024 och 6288-2024). Jag uppfattar remissvaret som att Kriminalvården menar att en sådan hantering kan vara korrekt såvitt avser *tillhörigheter i paket* men däremot inte i den utsträckning paketet dessutom innehåller skriftliga meddelanden. Detta då de sistnämnda inte kan omhändertas innan befordran. Jag har tidigare kritiserat en anstalt för att försändelser med tidskrifter omhändertogs och

placerades i förrådet i stället för att befordras (se beslut den 4 juli 2023, dnr 7303-2022).

Som framgått av den tidigare redogörelsen instämmer jag i Kriminalvårdens bedömning att *tillhörigheter* i paket som inte omfattas av den grundlags-skyddade informationsfriheten kan omhändertas innan befordran. Jag delar alltså myndighetens uppfattning också i den här delen. Det bör dock understrykas att förutsättningarna för omhändertagande måste vara uppfyllda i varje enskilt fall. Att tillhörigheter rutinmässigt omhändertas får inte förekomma. Som Kriminalvården är inne på måste det också säkerställas att eventuella skriftliga meddelanden i paket aldrig omhändertas innan befordran har skett.

Övrigt

Det står enligt min mening klart att regleringen om befordran, kvarhållande och omhändertagande av intagnas försändelser är otydlig i flera avseenden. För närvarande pågår en översyn av kriminalvårdslagstiftningen (Utredningen om en översyn av häkteslagen och fängelselagen i syfte att underlätta Kriminalvårdens expansion, Ju 2025:17). Enligt remissvaret avser Kriminalvården att där väcka frågan om ändring av bestämmelserna om intagnas personliga tillhörigheter. Jag finner anledning att skicka en kopia av detta beslut till såväl regeringen som den aktuella utredningen för kännedom.

Ärendet avslutas.

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

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