

## Kritik mot Kriminalvården, anstalten Borås, för att felaktig information om möjligheterna att få inneha frimärken lämnats till en intagen

---

### Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 22 november 2022 förde AA fram klagomål mot Kriminalvården, anstalten Borås. Han anförde bl.a. följande.

Intagna får inte ta emot frimärken från utsidan då anstalten anser att de kan vara doppade i knark. I dag tjänar intagna bara 13 kr per timme och ett frimärke kostar lika mycket. Det står i hans och andras verkställighetsplaner att de ska ha kontakt med närstående. Intagna ska inte behöva arbeta en timme för att ha råd med ett frimärke.

### Utredning

Inledningsvis hämtade en medarbetare hos JO in muntliga upplysningar från anstalten Borås. Vid samtalet framkom i huvudsak följande. Anstalten har nya rutiner om vad som får tas in och har blivit hårdare med frimärken. När frimärken skickas in till anstalten omhändertas de och förvaras i förrådet. Den intagne har ingen möjlighet att få tillgång till dem utan får köpa frimärken i kiosken.

Därefter begärde JO att Kriminalvården skulle yttra sig över det som AA fört fram i sin anmälan om att intagna inte får ta emot frimärken och ge en närmare beskrivning av anstaltens rutin för hanteringen av oanvända frimärken som kommer in till intagna. Myndigheten skulle även redogöra för bakgrunden till rutinen och vilka överväganden som gjorts om mindre ingripande åtgärder samt besvara frågan om det fattas något beslut med anledning av hanteringen.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, genom regionchefen för Region Väst, bl.a. följande:

### Sakförhållanden

Uppgifterna har inhämtats från kriminalvårdschefen BB på anstalten Borås. Avseende frågeställningen huruvida de intagna på anstalten får ta emot frimärken som skickats till dem utifrån har följande anförts.

När en intagen på anstalten får frimärken skickade till sig utifrån får denne alltid information om att sådana anlät till dennes förråd. Den intagne får sedan ansöka om att få in frimärkena på sitt bostadsrum på anstalten. När ansökan om att få inneha frimärkena gjorts undersöker förrådspersonalen huruvida de är inköpta i Kriminalvårdens nationella kioskverksamhet och andra omständigheter som kan vara relevanta, t.ex. om det är möjligt att visitera frimärket och klistrets innehåll, innan ett beslut fattas i det enskilda ärendet. Om ett frimärke är köpt inom Kriminalvårdens nationella kioskverksamhet är det som regel inga problem att få inneha detta då det kommit in på anstalten genom kontrollerade former direkt från tillverkaren av frimärken. Om ett frimärke skickats till den intagne utifrån krävs det att det går att säkerställa att det inte kommer att utgöra en säkerhetsrisk inne på anstalten. Framärken inköpta utanför Kriminalvården kan innehålla otillåtna substanser, t.ex. narkotika. Att visitera frimärken kräver både teknisk utrustning och personalresurser som anstalten i dagsläget saknar. Det finns också en risk att frimärken, som ju betingar ett ekonomiskt värde, används som handelsvara mellan de intagna på anstalten. Anstalten Borås har i dagsläget ett högt antal intagna med missbruksproblematik varför risken för införsel av narkotika bedöms vara hög.

I det aktuella ärendet har följande skett. Den 8 augusti 2022 gjorde AA en ansökan om att få inneha frimärken på anstalten Borås. Förrådspersonalen eftersökte men hittade inga frimärken bland hans tillhörigheter i förrådet på anstalten Borås. Dock framgick att det skulle finnas frimärken bland de av AA:s tillhörigheter som fanns kvar på anstalten Kolmården där AA befunnit sig innan han förflyttades till anstalten Borås. Personalen på avdelningen samt AA fick muntlig information om detta och att en ny ansökan fick göras om att få inneha frimärkena så snart dessa ankommit till anstalten Borås. AA:s saker som fanns på anstalten Kolmården skickades till anstalten Borås den 31 juli 2022. Den 4 augusti 2022 skickades ytterligare tillhörigheter till anstalten Borås och det samma skedde även den 15 september 2022. Efter den sista försändelsen med AA:s egendom till anstalten Borås fick AA ett kvitto på att samtliga tillhörigheter fanns inskrivna i förrådet. Bland de tillhörigheter som kom till anstalten Borås fanns inga frimärken. Den 17 januari 2023 kom två frimärken, skickade utifrån, till AA:s förrådstillhörigheter vilket han fick meddelande om. Den 14 februari 2022 [torde rätteligen vara 2023, JO:s anm.] gjordes en utlämning av ett frimärke efter en hemställan från AA. Utlämningen gick till på så sätt att AA:s kontaktperson gick ner till förrådet med det brev AA ville skicka och såg till att det blev frankerat och skickat via post.

### Författningsbestämmelser

Av 1 kap. 6 § fängelselagen (2010:610), (FäL) framgår att verkställigheten inte får innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av denna lag 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.

Av 5 kap. 1 § FäL följer att en intagen får ta emot och inneha böcker, tidskrifter och tidningar, dock inte sådana som kan 1. äventyra ordningen eller säkerheten eller 2. antas motverka den behandling som han eller hon genomgår. I övrigt får en intagen ta emot och inneha de personliga tillhörigheter som är motiverade med hänsyn till att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt.

Av de allmänna råden till 5 kap. 1 § FäL i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse, FARK Fängelse, framgår bl.a. att vid bedömningen av vilka personliga tillhörigheter som kan anses vara motiverade för att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt och därmed kan tillåtas bör ta sin utgångspunkt i att ordningen och säkerheten ska kunna upprätthållas och att verkställigheten särskilt ska inriktas på åtgärder som förebygger återfall i brott. Mottagande och innehav av tillhörigheter som kan äventyra ordningen eller säkerheten, t.ex. tillhörigheter som genom sin mängd försvårar visitation eller vållar sanitär olägenhet eller som kan antas motverka den behandling som den intagne genomgår är aldrig motiverat. Bedömningen av vad som kan anses motiverat kan variera såväl mellan olika avdelningar och anstalter som mellan olika intagna och grupper av intagna.

Följande personliga tillhörigheter anses normalt vara motiverade att innehå: underkläder och tränings skor, glasögon eller annat synhjälpmedel, hörselhjälpmedel, armbandsur av enklare beskaffenhet, vigselring, ett fåtal övriga smycken av mindre värde, ett fåtal elektriska apparater av enklare slag, utrustning som behövs för att utöva religion, fotografier, brev och vykort, CD-spelare och hörlurar eller motsvarande, CD-skivor eller motsvarande, om den intagne har tillgång till CD-spelare eller motsvarande, telefonkortet till INTIK-systemet samt tillhörigheter som är inköpta i kiosk eller varuautomat genom Kriminalvårdens försorg. Även andra personliga tillhörigheter än de uppräknade kan vara motiverade om innehavet bedöms särskilt angeläget för den intagne.

#### **Kriminalvårdens bedömning**

JO har den 2 december 2022 varit i telefonkontakt med anstalten Borås och efterfrågat vilka rutiner som gäller angående innehav av frimärken. Informationen anstalten Borås då gav var att frimärken som kommer utifrån aldrig godkänns för innehav av de intagna. Denna information gav troligen intrycket av att ett generellt ställningstagande hade gjorts och att individuell prövning av innehavet inte aldrig skedde. Detsamma gäller den information som anmälaren AA fått av anstalten.

Det är givetvis väldigt viktigt att den information Kriminalvården lämnar till intagna är korrekt och att det där framgår att det är en individuell prövning som ska göras i varje enskilt fall. Precis som det framgår av yttrandet från anstalten Borås är det bekymmersamt att frimärken är en produkt som genom sin utformning kan vara svårvisiterade och genom sitt ekonomiska värde även kan utgöra grund för handel. Detta utgör dock inget hinder för att varje fall ska prövas individuellt samt att anstalten på andra sätt kan lösa att de intagna får användning för frimärken som skickas till dem utifrån, t.ex. genom att man hjälper de intagna att frankera brev utan att frimärkena tas in på anstalten. Ytterst är det sedan domstolen som får pröva huruvida ett innehav av frimärken ska tillåtas i det enskilda fallet, se t.ex. Förvaltningsrätten i Jönköpings dom 2022-05-10, mål nr 1791-22 där frimärkena i det enskilda fallet ansågs kunna äventyra säkerheten på anstalten då det saknades möjlighet att säkerställa att de var fria från olagliga substanser. Förvaltningsrätten påtalade även att eftersom frimärken salufördes i anstaltens kiosk hade den intagne möjlighet att kunna upprätthålla kontakten med sina närstående. Innehavet av frimärken som skickats utifrån ansågs mot denna bakgrund inte särskilt angeläget för den intagne och inte heller motiverat med hänsyn till att hans verkställighet skulle kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt.

AA fick tillfälle att kommentera yttrandet.

#### **Rättslig reglering m.m.**

Kriminalvården har redogjort för viss rättslig reglering. Jag vill för egen del tillägga följande.

Av 2 kap. 1 § första stycket 2 regeringsformen (RF) följer att var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Vidare anges i 2 kap. 6 § första stycket RF att var och en är gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse.

Informationsfriheten och rätten till förtrolig kommunikation får begränsas genom lag, se 2 kap. 20 § RF. För intagna i anstalt har det genom bestämmelserna i 5 kap. 1 och 2 §§ och 7 kap. 6–9 §§ fängelselagen (2010:610), FäL, gjorts vissa begränsningar i deras möjligheter att sända, ta emot och inneha försändelser. Dessa regler ger Kriminalvården rätt att under vissa givna förutsättningar granska, kvarhålla och omhänderta försändelser till eller från en intagen.

Granskning, kvarhållande och omhändertagande av en försändelse utgör kontroll- och tvångsåtgärder. Vid samtliga sådana åtgärder ska proportionalitetsprincipen beaktas. Principen kommer till uttryck i 1 kap. 6 § andra stycket FäL och medför därmed att en försändelse endast får granskas, kvarhållas och omhändertas om åtgärden står i rimlig proportion till syftet. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig så ska den användas i stället.

Med begreppet försändelse avses varje försändelse, t.ex. brev, skriftliga meddelanden, andra skriftliga handlingar och paket, som är avsedda att genom Kriminalvårdens försorg befordras till eller från en intagen (se prop. 2009/10:135 s. 110 och 147).

Enligt 7 kap. 7 § FäL får andra försändelser än s.k. myndighetspost 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.

Av 7 kap. 19 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse (KVFS 2011:1), FARK Fängelse, framgår att en försändelse till eller från en intagen ska befordras eller hållas tillgänglig för den intagne samma dag som försändelsen kommer till anstalten, om det är möjligt och försändelsen inte ska granskas.

Granskning av en försändelse ska ske skyndsamt. Efter granskningen ska försändelsen lämnas ut till den intagne så snart som möjligt om den inte ska omhändertas enligt 5 kap. 2 § eller 8 kap. 8 eller 9 §§ FäL eller hållas kvar enligt 7 kap. 8 § samma lag. Om innehållet i en granskad försändelse bedöms kunna vara straffbart i samband med innehav eller spridning eller om det lämnar upplysning om brott, för vilket fängelse är föreskrivet och som kan antas föranleda annan påföljd än böter, ska Polisen underrättas så snart som möjligt. Detta sägs i 7 kap. 23 § FARK Fängelse.

Av Kriminalvårdens handbok om försändelser (2015:2) framgår att granskningen kan behöva innefatta att en försändelse skickas till t.ex. Nationellt forensiskt centrum, NFC, om misstanke uppstår om att en inkommande skriftlig försändelse, en teckning eller liknande är preparerad med en otillåten substans (t.ex. narkotika). Vidare anges att anstalten eller häktet i sådant fall, med hänsyn till proportionalitetsprincipen, bör ta en kopia av försändelsen och lämna den till den intagne.

När en inkommande försändelse hålls kvar befordras den inte till den intagne. Ett omhändertagande innebär att försändelsen, då betraktad som en personlig tillhörighet, tas om hand av Kriminalvården. Omhändertagandet leder inte till någon annan inskränkning i den intagnes dispositionsrätt än att han eller hon är förhindrad att just inneha tillhörigheten. Den intagne är oförhindrad att t.ex. skicka tillhörigheten till en anhörig eller annan person utanför anstalten (se prop. 2009/10:135 s. 134).

När en försändelse omhändertas eller kvarhålls ska den intagne, enligt 14 respektive 21 §§ fängelseförordningen (2010:2010), underrättas om åtgärden. Om det finns särskilda skäl kan Kriminalvården avstå från att underrätta den intagne om att en försändelse har kvarhållits. Något sådant undantag finns inte vid omhändertagande. Till skillnad från vad som gäller för kvarhållande ska en omhändertagen tillhörighet dessutom alltid lämnas ut till den intagne senast i samband med att han eller hon inte längre ska vara frihetsberövad.

JO har tidigare uttalat att en försändelse, utifrån nu gällande lagstiftning, endast kan hållas kvar eller befordras och att ett omhändertagande alltså kan bli aktuellt först efter att försändelsen har befordrats (se JO 2014/15 s. 182). Som nyss redovisats anges dock i Kriminalvårdens föreskrifter att en försändelse efter granskning ska lämnas ut till den intagne så snart som möjligt om den inte ska omhändertas eller hållas kvar. Som myndigheten noterar i sin handbok om försändelser har således JO och Kriminalvården gett uttryck för olika uppfattningar i frågan.

Enligt handboken ger bestämmelsen i 5 kap. 2 § FäL, där uttrycket ”ta emot” används, Kriminalvården rätt att under vissa förutsättningar omhänderta tillhörigheter i försändelser i stället för att befordra dem. Som exempel anges att det till en intagen inkommer en försändelse som efter granskning visar sig innehålla en tillhörighet som en intagen normalt inte får inneha, t.ex. en mobiltelefon. I en sådan situation anser Kriminalvården att mobiltelefonen med stöd av 5 kap. 2 § FäL kan omhändertas före befordran.

### **Bedömning**

Enligt remissvaret läggs frimärken som skickas till en intagen direkt i anstaltens förråd. Den intagne informeras om detta och kan sedan ansöka om att få inneha frimärkena. Anstalten fattar då ett beslut i det enskilda fallet.

I sitt yttrande har Kriminalvården pekat på att frimärken kan användas som handelsvara och att frimärken som är köpta utanför anstalten kan innehålla otillåtna substanser, t.ex. narkotika. De är svårvisiterade och anstalten har för närvarande inte vare sig teknisk utrustning eller personalresurser att kontrollera frimärken. Anstalten kan emellertid på andra sätt lösa att intagna får användning av frimärken som har skickats till dem, t.ex. genom att någon ur personalen frankerar den intagnes brev utan att frimärkena behöver tas in på avdelningen.

Kriminalvården har vidare uppgett sig ha förståelse för att den information som anstalten lämnade till JO och AA gav intryck av att det skulle finnas ett generellt ställningstagande från anstaltens sida om att frimärken utifrån aldrig godkänns för innehav. Som myndigheten har framhållit är det givetvis viktigt att den information som lämnas till intagna är korrekt och att det där framgår att det ska göras en individuell prövning i varje enskilt fall. Anstalten kan inte undgå kritik för bristerna i informationen som AA har fått. Det bör understrykas att det inte är tillåtet att ett verksamhetsställe har ett generellt förbud mot innehav av frimärken som är inköpta någon annanstans än inom Kriminalvårdens kioskverksamhet (jfr JO:s beslut den 25 september 2015, dnr 52-2015).

Det här ärendet berör vidare frågan om när innehållet i en försändelse kan omhändertas, dvs. om det kan bli aktuellt med en sådan åtgärd före befordran. Den saken har även uppmärksammats vid bl.a. min inspektion av anstalten Mariefred i maj 2022 (se inspektionsprotokollet i JO:s ärende dnr 3636-2022). Som nämnts har JO och Kriminalvården gett uttryck för olika uppfattningar i frågan. Jag finner inte skäl att här göra några uttalanden men kan få anledning att återkomma till detta vid min fortsatta granskning av Kriminalvårdens hantering av intagnas post. I sammanhanget noterar jag att AA fick möjlighet att disponera ett av de två frimärkena som skickades till honom och som i mitten av januari 2023 lades bland hans förrådstillhörigheter, genom att en kriminalvårdsanställd hämtade frimärket i förrådet samt frankerade och postade ett brev som han ville skicka. Jag har inte nu några synpunkter på anstaltens hantering i den delen men vill avslutningsvis tillägga följande.

Givetvis är det av yttersta vikt att häktes- och anstaltsmiljöer hålls fria från droger och Kriminalvården har i uppdrag både att förebygga återfall i brott och att bekämpa narkotikamissbruket. Det är därför i och för sig förståeligt att ett verksamhetsställe – med anledning av att frimärken kan vara preparerade med otillåtna substanser såsom narkotika liksom att en hel del intagna har missbruksproblematik – är extra vaksamt vid hanteringen av inkommande försändelser. Alldeles oavsett detta måste det dock göras en individuell prövning i varje enskilt fall för att en tvångsåtgärd i form av omhändertagande eller kvarhållande ska bli aktuell. Dessutom beskrivs ett tillvägagångssätt i Kriminalvårdens egen handbok som innebär att verksamhetsstället låter granskningen innefatta att misstänkta försändelser skickas till NFC för analys. Jag vill härutöver påminna om att JO tidigare uttalat att det framstår som olämpligt att en anstalt i samband

med frigivning lämnar ut tillhörigheter till de intagna som anstalten i ett tidigare skede misstänkt innehåller narkotika. Ett verksamhetsställe som omhändertar en försändelse på grund av misstanke om att den innehåller narkotika bör anmäla det misstänkta brottet till polisen. (Se JO 2016/17 s. 280.)

Det som i övrigt har kommit fram motiverar inte några uttalanden från min sida.

Ärendet avslutas.

Katarina Pahlsson

Ärendet har föredragits av rättssakkunniga Ellinor Gustavsson. Byråchefen Catrine Björkman har deltagit i beredningen.