

Justitieombudsmannen
Katarina Pahlsson

Kritik mot Kriminalvården, anstalten Hall, för hanteringen av en försändelse till en intagen som bl.a. innehöll skriftliga handlingar

Beslutet i korthet: Anstalten Hall lade ett brev som bl.a. innehöll skriftliga handlingar direkt i en intagens förråd. Trots flera förfrågningar från den intagne befordrades aldrig handlingarna eller meddelades något beslut i innehavsfrågan. Anstalten får kritik för hanteringen av brevet och den intagnes hemställan om att få inneha handlingarna.

I beslutet uttalar sig JO återigen om förutsättningarna för att låta bli att befordra innehållet i försändelser till intagna. Hon påminner om att olika förfaringsätt kan aktualiseras om en försändelse innehåller både skriftliga handlingar och en tillhörighet som inte omfattas av grundlagsskyddet för informationsfriheten eller rätten till förtrolig försändelse.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde AA klagomål mot Kriminalvården, anstalten Hall, angående hanteringen av en försändelse till honom som bl.a. innehöll skriftliga handlingar. Av anmälan med bilagor framkom sammanfattningsvis följande.

AA fick ett brev skickat till sig med papper och frimärken. Anstalten lade brevet direkt i hans förråd. Trots flertalet försök med hemställningar till förrådet har han inte fått klarhet i skälen till att han inte fått papperen till avdelningen. Först ville förrådet inte kännas vid att det fanns papper som tillhörde honom där. Sedan var beskedet att ”inget från privat upp till avd.”. När han på nytt begärde att få upp papperen till avdelningen bad han också om ett motiverat beslut så att han kunde ta saken vidare. Han fick då svaret att förrådet inte ansvarar för att brev skickas upp till avdelning och därefter att papperen kom från en privatperson och var svårvisiterade. AA menar att de korta motiveringarna i svaren från förrådet inte kan vara rimliga utifrån att han skulle ha fått papperen till avdelningen om brevet inte även hade innehållit frimärken. Det har dessutom varit svårt att utläsa vem som besvarat hans hemställningar.

Utredning

Handlingar i ärendet hämtades in och granskades. JO uppmanade därefter Kriminalvården att yttra sig över det som AA framfört i sin anmälan. Yttrandet skulle särskilt beröra hur hanteringen av de aktuella hemställningarna förhållit sig till förvaltningslagens bestämmelser om ärendehandläggning.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, genom regionchefen i Region Stockholm, i huvudsak följande:

Anmälaren har hemställt om att få upp papper som kommit till anstalten i en försändelse från en privatperson.

Kriminalvården har inhämtat uppgifter från ledningen vid anstalten Hall.

Anstalten har omhändertagit de föremål som funnits i paketet och som inkommit till anstalten, däribland pappren. Anmälaren har underrättats om omhändertagandet. Omhändertagandet är dokumenterat i kriminalvårdsregistret, KVR. De papper som inkommit är 30 sidor med dubbelsidig text. Det rör sig om en rapport från Europol om kriminella nätverk. I KVR är det dokumenterat som ”Dvs papper från privat, antal 1”.

Förrådspersonal på anstalten Hall har initialt besvarat anmälares hemställan, som anstalten mottagit den 18 augusti 2025, utifrån att de tolkar honom som att han efterfrågar ett brev då han i hemställan nämner papper i ett kuvert. Då det inte funnits något brev i paketet ber de om ett förtydligande angående pappren och svarar att privat post inte skickas upp till avdelning via förrådet. Efter förtydligande svarar de anmälaren att ingenting från privatperson får tas upp till avdelning.

I den andra hemställan, som anstalten mottagit den 29 augusti 2025, har förrådspersonal igen tolkat att ett brev efterfrågas då anmälaren skriver att det rör sig om ett kuvert med papper. Förrådet svarar igen att de inte mottagit något brev. Efter att anmälaren yttrat sig över svaret svarar förrådspersonalen att pappren finns i förrådet men att anmälaren inte får upp dem till avdelning då de kommer från en privatperson och är svårvisiterade.

Anstalten har uppgett att de inte fattat något formellt beslut gällande innehav då anmälaren inte begärt detta.

Rättslig reglering

Av 5 kap. 1 § fängelselagen (2010:610), FäL, framgår att en intagen får ta emot och inneha böcker, tidskrifter och tidningar, dock inte sådana som kan äventyra ordningen eller säkerheten, eller antas motverka den behandling som han eller hon genomgår.

Av 5 kap. 2 § FäL, framgår att tillhörigheter som en intagen inte får ta emot och inneha får omhändertas och förvaras för den intagnes räkning och att tillhörigheter som omhändertagits ska lämnas ut till den intagne senast i samband med att han eller hon inte längre ska vara berövad friheten.

Av 14 § fängelseförordningen (2010:2010), FäF, framgår att när tillhörigheter som den intagne inte får ta emot och inneha omhändertas enligt 5 kap. 2 § fängelselagen (2010:610) ska den intagne underrättas och Kriminalvården ska dokumentera vad som har omhändertagits.

Av allmänna råd till 5 kap. 2 § fängelselagen i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse, FARK Fängelse, framgår bl.a. följande. Ett omhändertagande enligt 5 kap. 2 § fängelselagen (2010:610) av andra tillhörigheter än pass och pengar innebär inte någon annan inskränkning i den intagnes rätt att disponera tillhörigheterna utöver att han eller hon inte får inneha dem. Omhändertagande av personliga tillhörigheter kan ske t.ex. vid kontroll av bostadsrum, kroppsvisitation eller granskning av försändelser. Skriftliga

handlingar, t.ex. brev, böcker, tidskrifter eller tidningar, får dock inte omhändertas enligt 5 kap. 2 § fängelselagen (2010:610) vid granskning, dvs. innan befordran. Detta hindrar inte att försändelsen i vissa fall hålls kvar med stöd av 7 kap. 8 § fängelselagen (2010:610).

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

Av allmänna råd till 7 kap. 8 § i FARK Fängelse framgår att särskilda skäl mot att lämna ut en försändelse kan finnas om ordningen eller säkerheten skulle äventyras vid befordran av försändelsen. Om försändelsen innehåller information som kan utgöra fara för någon annans liv eller hälsa eller uppgifter som kan äventyra ordningen eller säkerheten i anstalten även efter att den intagne frigivits kan det finnas särskilda skäl att hålla kvar försändelsen även efter den tidpunkten.

Av 7 kap. 23 § FARK Fängelse, framgår att granskning av en försändelse till eller från en intagen 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 § fängelselagen (2010:610) eller hållas kvar enligt 7 kap. 8 § samma lag.

Enligt 6 § förvaltningslagen (2017:900), FL, ska en myndighet se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälp ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål.

Av 20 § FL framgår att om en framställning är ofullständig eller oklar ska en myndighet i första hand hjälpa den enskilde till rätta inom ramen för sin allmänna serviceskyldighet enligt 6 § andra stycket.

Av 23 § FL framgår att en myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. En enskild part som inleder ett ärende ska medverka genom att så långt som möjligt ge in den utredning som parten vill åberopa till stöd för sin framställning. Om det behövs ska myndigheten genom frågor och påpekanden verka för att parten förtydligar eller kompletterar framställningen.

Av 31 § FL framgår att för varje skriftligt beslut ska det finnas en handling som visar dagen för beslutet, vad beslutet innehåller, vem eller vilka som har fattat beslutet, vem eller vilka som har varit föredragande, och vem eller vilka som har medverkat vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet.

Av 32 § FL framgår att 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.

— — —

Av 33 § FL framgår att en myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende ska så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövligt.

Om parten får överklaga beslutet ska han eller hon även underrättas om hur det går till. Myndigheten ska samtidigt upplysa parten om avvikande meningar som har antecknats enligt 30 § eller enligt särskilda bestämmelser i någon annan författning. En underrättelse om hur man överklagar ska innehålla information om vilka krav som ställs på överklagandets form och innehåll och vad som gäller i fråga om ingivande och överklagandetid.

Myndigheten bestämmer hur underrättelsen ska ske. En underrättelse ska dock alltid vara skriftlig om en part begär det. Underrättelse får ske genom delgivning.

[...]

Kriminalvårdens bedömning

Anstalten Hall har i enlighet med 5 kap. 2 § FäL omhändertagit tillhörigheter i en försändelse istället för att befordra dessa. Tillhörigheterna har lagts i anmälares förråd och förtecknats i förrådsrutinen. Anmälares har underrättats om omhändertagandet.

Kriminalvården ser här brister i dokumentationen av vad som omhändertagits då det tycks ha framstått som oklart både för anmälares och för anstaltspersonalen vad som avsetts när anmälares hemställt om att få pappren. Det har inte t.ex. framgått hur många sidor det rör sig om eller vad det rör sig om för papper.

De papper det gäller är skriftliga handlingar. Skriftliga handlingar får enligt de allmänna råden till 5 kap. 2 § FäL inte omhändertas innan befordran utan ska i så fall kvarhållas med stöd av 7 kap. 8 § fängelselagen. Någon befordran av handlingarna har inte skett utan de har istället lagts i anmälares förråd, vilket är beklagligt.

Personal på anstalten har inledningsvis kommunicerat med anmälares gällande det som varit oklart i anmälares första hemställan. Anstalten har efter förtydligande svarat anmälares att efterfrågad tillhörighet inte är sådan som man får till avdelning.

Personal på anstalten har även inledningsvis kommunicerat med anmälares när de uppfattat dennes begäran som oklar även i den andra hemställan. Anstalten har efter förtydligande svarat att anmälares inte får tillhörigheten till avdelning med en motivering. Det framgår dock inte vem som fattat det beslutet eller vilket datum beslutet fattades.

Då anstalten provat innehavsfrågan och meddelat att anmälares inte kommer få efterfrågad tillhörighet borde de ha upprättat ett skriftligt överklagbart beslut. Anmälares har i aktuellt fall inte fått tydlig information om vem som avslagit hans begäran eller när detta skett. Anmälares har inte heller fått en klargörande motivering eller information om hur han ska gå tillväga för att klaga på beslutet varför han inte ges tillräcklig möjlighet att kunna ta tillvara sin rätt att få en eventuell domstolsprövning av saken.

Kriminalvården ser brister i anstalts hantering av både försändelsen och hemställningarna och kommer tillsammans med anstalten att arbeta för att förbättra hanteringen av försändelser och ärendehandläggning.

AA fick tillfälle att yttra sig över remissvaret.

Rättslig reglering m.m.

Kriminalvården har redogjort för relevant rättslig reglering. Jag vill utveckla detta något.

Informationsfriheten är en grundlagsskyddad rätt att inhämta och ta emot upplysningar samt i övrigt ta del av andras yttranden. I grundlagen finns även ett skydd mot undersökning från det allmänna av brev eller annan förtrolig försändelse. (Se 2 kap. 1 och 6 §§ regeringsformen.) 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). Grundlagsskyddet gäller för sådana försändelser som är att betrakta som

förtroliga. Utanför skyddet faller sådant utan koppling till yttrande- och informationsfriheten, t.ex. reklamblad (se prop. 1975/76:209 s. 147 f. och 287). Informationsfriheten och rätten till förtrolig försändelse får endast begränsas genom lag (se 2 kap. 20 § regeringsformen). För intagna i anstalt har det skett genom bestämmelserna i fängelselagen (2010:610) om granskning och kvarhållande av försändelser samt om begränsningar i möjligheten att inneha försändelser och personliga tillhörigheter (se 5 kap. 1 och 2 §§ samt 7 kap. 6–9 §§).

Bedömning

Det är utrett att AA under sommaren 2025 fick en försändelse från en privatperson skickad till sig i anstalten. Försändelsen, ett paket som innehöll frimärken och vissa handlingar, befordrades inte till honom utan lades direkt i hans förråd. Enligt remissvaret underrättade anstalten AA om omhändertagandet och dokumenterade åtgärden i kriminalvårdsregistret. Handlingarna förtecknades som ”DVS papper från privat, antal 1”. Av utredningen framgår att AA sedan hemställde om att få upp papperen till avdelningen. För det fall anstalten skulle motsätta sig detta begärde han att få veta varför för att kunna ta saken vidare. Förrådspersonal bad AA att förtydliga vilka handlingar han efterfrågade och gav med olika förklaringar honom besked om att han inte tilläts inneha dessa. Anstalten meddelade dock inte något formellt beslut.

Under våren 2026 gjorde jag uttalanden om Kriminalvårdens förutsättningar att låta bli att befordra innehållet i försändelser till intagna i anstalter och häkten genom s.k. kvarhållande respektive omhändertagande. I beslutet kom jag till slutsatsen att tillhörigheter i försändelser som inte har koppling till den grundlagsskyddade informationsfriheten bör kunna omhändertas innan befordran. Brev och andra skriftliga meddelanden samt böcker, tidskrifter och tidningar som omfattas av grundlagsskyddet kan däremot endast hållas kvar eller befordras, och först därefter omhändertas. Olika förfaringssätt kan därmed aktualiseras om en försändelse innehåller både skriftliga handlingar och en tillhörighet som inte omfattas av grundlagsskyddet. (Se mitt beslut den 23 april 2026, dnr 1899-2025, och hänvisning där till tidigare uttalanden i JO 2014/15 s. 182, dnr 5877-2011).

I det här fallet omhändertogs alltså anstalten Hall hela den aktuella försändelsen och lade den i förrådet. Som Kriminalvården konstaterat skulle de skriftliga handlingarna i paketet först ha befordrats till AA.

När AA sedan begärde att få upp handlingarna till cellen och framförde önskemål om en förklaring för det fall han skulle nekas detta, inledde han ett ärende i enlighet med 19 § förvaltningslagen (2017:900).

Om det inledningsvis ansågs oklart vilka handlingar AA:s hemställan avsåg skulle anstaltspersonalen ha hjälpt honom att förtydliga begäran (6 och 23 §§

förvaltningslagen). Att döma av uppgifterna i de svar som AA fick i anledning av hemställan daterad den 17 respektive 29 augusti 2025 vidtog personalen inte tillräckliga åtgärder för att få klarhet i frågan. Jag bedömer i likhet med Kriminalvården att dokumentationen av vilka handlingar som anstalten hade omhändertagit är bristfällig och att detta kan ha bidragit till att AA inte fått den hjälp han haft rätt till.

Anstalten skulle därutöver ha fattat ett formellt skriftligt beslut i innehavsfrågan. Det skulle ha innehållit bl.a. en klargörande motivering och uppgifter om vilka föreskrifter som tillämpats samt vilka omständigheter som varit avgörande för ställningstagandet. Dessutom skulle AA så snart som möjligt skriftligen ha underrättats om det fullständiga innehållet i beslutet och hur ett överklagande går till.

Sammanfattningsvis har således anstaltens hantering av försändelsen till AA och hans hemställan om att få inneha de handlingar som funnits i försändelsen brustit i flera led. Anstalten Hall får kritik för detta. Jag utgår från att det förbättringsarbete som omtalats i remissvaret har genomförts, att handlingarna faktiskt har befordrats till AA samt att det har meddelats ett överklagbart beslut om han därefter vidhållit sin begäran om att få inneha handlingarna och anstalten stått fast vid bedömningen att det inte är tillåtet.

Ärendet avslutas.

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

Rättssakkunniga Fanny Svensén har föredragit ärendet och byråchefen Catrine Björkman har deltagit i beredningen.