

Stf justitieombudsmannen
Karin Almgren

Kritik mot Kriminalvården, anstalten Karlskoga, för att ha lämnat information till intagna om att avsändare med angivande av intagningsnummer måste anges på utgående försändelser

Anmälan

I en anmälan till JO förde AA fram klagomål mot Kriminalvården, anstalten Karlskoga. Han klagade i huvudsak på följande.

Anstalten vägrar att skicka iväg försändelser från intagna om inte avsändare anges med intagningsnummer på kuverten. De vill hindra alla brev och beslagtar post som inte har angiven avsändare, trots att porto är betalt. Anstalten har inte rätt att granska och beslagta de intagnas post på grund av att det inte finns någon angiven avsändare.

Utredning

JO begärde att Kriminalvården skulle yttra sig över anmälan. I sitt remissvar anförde myndigheten, genom den tillförordnade chefen för sektionen för verksturidik – verkställighet, straffrätt m.m., i huvudsak följande:

Utredning

Uppgifter om omständigheterna har inhämtats från Kriminalvårdens region Mitt, som i sin tur inhämtat följande uppgifter från anstalten Karlskoga.

Den 23 februari 2024 skickade Kriminalvårdens servicecenter (KSC) ett e-postmeddelande med information om att intagna kringgår att betala porto för sina brev genom att använda så kallad frankeringslicens. Av informationen framgick att licensnumret skrivs för hand på kuvertet där frimärket ska placeras. Vidare framgick följande. Flertalet brev med ogiltiga frankeringslicenser har gått igenom Postnords hantering och levererats till mottagarna. Postnord kommer fortsättningsvis inte att ta emot sådana brev utan skicka tillbaka dem till avsändaren med en straffavgift. Avgiften kommer att läggas på verksamhetsstället inom Kriminalvården. Användandet av sådana licenser behöver stoppas på lokal nivå. Personal som hanterar intagnas utgående post uppmanas att stoppa alla kuvert utan korrekt porto.

Anstalten Karlskoga följde anvisningarna i informationen. Vid kontakt med KSC uppmanades anstalten även att sprida ett informationsblad till de intagna. I informationsbladet anges bland annat att det är den intagnes ansvar att frankera sina brev korrekt, att avsändare alltid ska skrivas på brevet (endast intagningsnummer, namn är inte nödvändigt) samt att anstalter och häkten inte

kommer att skicka felaktigt eller bristfälligt frankerade brev. Det innehåller även ett exempel på ett felaktigt frankerat brev där ett licensnummer har angetts. Informationen kan tolkas som att avsändare ska anges på samtliga försändelser och inte enbart när frankeringslicens har använts. Anstalten Karlskoga har satt upp informationsbladet på avdelningarna. Anstalten har därefter inte fått in några försändelser med frankeringslicens.

Anstalten Karlskoga kvarhåller inte utgående försändelser som har giltigt porto men saknar uppgift om avsändarens namn eller intagningsnummer. Granskning och kvarhållande av sådana försändelser kan endast bli aktuellt med stöd av bestämmelserna i 7 kap. fängelselagen (2010:610), FäL.

Rättslig reglering m.m.

Enligt artikel 8 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) har var och en rätt till respekt för bl.a. sin korrespondens.

Av 2 kap. 6 § regeringsformen framgår bl.a. att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse. Den rättigheten får begränsas genom lag på sätt som framgår av 2 kap. 20-21 §§ regeringsformen.

Av 1 kap. 6 § 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 7 kap. 6 § FäL framgår att en försändelse mellan en intagen och en advokat, en svensk myndighet eller ett internationellt organ som har av Sverige erkänd behörighet att ta emot klagomål från enskilda ska vidarebefordras utan granskning. Om det finns anledning att anta att uppgiften om avsändare av en sådan försändelse till en intagen är oriktig, får försändelsen granskas i syfte att utreda vem avsändaren är.

Enligt 7 kap. 7 § FäL får i andra fall än som avses i 6 § 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 1. innehåller något otillåtet föremål, eller 2. är ett led i en pågående eller planerad brottslig verksamhet, ett planerat avvikande eller något annat liknande förfarande.

Av 7 kap. 19 § 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.

Av 7 kap. 22 § första stycket FARK Fängelse framgår att en försändelse till eller från en intagen får granskas genom genomlysning av försändelsen i oöppnat skick, öppnande utan genomläsning av innehållet, eller öppnande och genomläsning av innehållet.

Av 7 kap. 24 § FARK Fängelse framgår att den intagne ska underrättas när en försändelse har granskats. Underrättelsen ska innehålla information om 1. vilken försändelse som har granskats, 2. med stöd av vilket lagrum granskningen har skett, 3. vilken typ av granskning som har utförts, 4. datum för granskningen, och 5. vem eller vilka som medverkat vid granskningen.

Av avsnitt 3.4 i Kriminalvårdens handbok om intagnas försändelser (2015:2) framgår bl.a. att utgående försändelser ska lämnas till Posten eller motsvarande för befordran till adressaten.

Av avsnitt 7.5 i Kriminalvårdens handbok om intagnas försändelser (2015:2) framgår att myndigheten generellt inte kan kräva att intagna i anstalt ska ange

avsändare på sin utgående post. Vidare framgår att JO i beslut den 26 mars 2013, dnr 4923-2012, har riktat allvarlig kritik mot Kriminalvården efter att en anstalt tillämpat en rutin där intagna vägrats skicka brev om namn eller intagningsnummer inte antecknats på försändelsen.

Kriminalvårdens bedömning

Av det informationsblad som har spridits till intagna framgår att avsändare alltid ska skrivas på utgående brev. Denna hantering är inte korrekt och strider mot vad som gäller för bl.a. myndighetspost. Informationen är dock avsedd att gälla endast brev där en frankeringslicens har angetts och inte brev som är försedda med portokod eller frimärke. Därutöver har anstalten Karlskoga tillbakavisat uppgiften om att anstalten kvarhåller utgående försändelser som har giltigt porto men saknar uppgift om avsändare.

Kriminalvården finner inte anledning att ifrågasätta vad anstalten har angett om sin hantering av utgående försändelser. Det har inte kommit fram att anstalten, såsom AA har gjort gällande, hindrar befordran av utgående försändelser endast av den anledningen att avsändare inte har angetts.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

Rättsliga utgångspunkter

Kriminalvården har redogjort för relevant rättslig reglering och jag hänvisar till den redogörelsen, men med följande tillägg och förtydliganden.

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.

Rätten till förtrolig kommunikation får under vissa förutsättningar begränsas genom lag (2 kap. 20 och 21 §§ RF). Genom bestämmelser i 7 kap. fängelselagen (2010:610), FäL, har det gjorts sådana begränsningar beträffande intagna inom 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 klargörs att verkställigheten inte får innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än vad som följer av den lagen 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 uttömmande, dvs. Kriminalvården får inte begränsa de intagnas rättigheter på något annat sätt än vad som följer av den lagen (se prop. 2009/10:135 s. 121).

Bedömning

JO:s granskning inleddes med anledning av att det i anmälan påstods att intagna alltid var tvungna att ange avsändare på utgående försändelser samt att anstalten vägrade skicka iväg försändelser som saknade avsändare. Jag begränsar min prövning till dessa frågor.

Av remissyttrandet framgår att anstalten Karlskoga i ett informationsblad till de intagna angett bl.a. att det är den intagnes ansvar att frankera sina brev korrekt, att avsändare (endast intagningsnummer, namn är inte nödvändigt) alltid ska skrivas på brevet samt att felaktigt eller bristfälligt frankerade brev inte kommer att skickas. Anstaltens information kan knappast uppfattas på något annat sätt än att de intagna uppmanades att alltid ange intagningsnummer på sina utgående försändelser och uppenbarligen har anmälaren förstått det som att utgående brev som inte var märkta med avsändare inte skulle skickas iväg. En generell uppmaning om att intagna måste ange avsändare på all utgående post innebär en begränsning av de intagnas rättigheter och saknar stöd i fängelselagen och annan rättslig reglering (jfr JO:s beslut den 20 februari 2007, dnr 1449–2006). Det tillvägagångssätt som anvisades gjorde inte heller någon åtskillnad på utgående vanlig post eller s.k. myndighetspost enligt 7 kap. 6 § FäL, vilket indirekt kan komma i konflikt med den grundlagsskyddade rätten till förtrolig kommunikation (se JO:s beslut den 26 mars 2013, dnr 4923-2012). Jag vill också påpeka att det som Kriminalvården menade att informationen var avsedd att gälla, dvs. att avsändare bara skulle anges i de fall frankeringslicens använts, inte förändrar min bedömning. Jag är kritisk till det inträffade.

Det kan nämnas att det i ett annat ärende hos JO nyligen kommit fram att ett liknande informationsblad, i vilket det anges att avsändare alltid måste anges på all utgående post, används i en annan anstalt (JO:s ärende dnr 7584-2025). Jag vill därför uppmana Kriminalvården att se över användningen av sådana informationsblad inom myndigheten.

Kriminalvården har tillbakavisat AA:s uppgifter om att anstalten faktiskt hindrat befordran av utgående post enbart av den anledningen att avsändare inte har angetts. Uppgift står alltså mot uppgift. Enligt min bedömning skulle ytterligare utredning sannolikt inte leda till något annat resultat. Jag får därför konstatera att det som har kommit fram i denna del inte ger anledning till kritik eller någon annan åtgärd från min sida.

Avslutningsvis vill jag peka på att det har kommit till JO:s kännedom att s.k. digitala porton ibland misstas för att vara frankeringslicenser (se t.ex. JO:s ärende dnr 7584-2025). Det kan därför finnas anledning för JO att återkomma till saken senare.

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av stf JO Karin Almgren. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Ärendet har föredragits av rättssakkunniga Charlotte Svensson Prozenko. Tf. byråchefen Jörgen Buhre har deltagit i beredningen.