

Brevgranskning

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 3 augusti 2004, klagade AA, som var intagen i anstalten Norrtälje, på att ett brev till honom från Rikspolisstyrelsen hade granskats. Han anförde vidare kritiska synpunkter på kriminalvårdsmyndighetens rutiner vid brevgranskning.

Utredning

Anmälan remitterades till kriminalvårdsmyndigheten. I remissvaret anförde myndigheten, genom kriminalvårdschefen BB, bl.a. följande.

Brevgranskningen på anstalten Norrtälje sköts av säkerhetsavdelningen, som har sina lokaler i administrationsbyggnaden. Granskningen av försändelser regleras i 25–28 §§ lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) samt i 72–77 §§ Kriminalvårdsstyrelsens anstaltsföreskrifter, KVVFS 1998:8 (fr.o.m. 2004-09-15 i Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt, KVVFS 2004:13 4 kap. 1 §).

Av 72 § KVVFS 1998:8 samt 4 kap. 1 § KVVFS 2004:13 framgår att granskningen skall utföras av minst två tjänstemän, om den intagne inte är närvarande vid granskningen. Detta efterföljs på denna anstalt. När brevgranskning skett, stämplas försändelsen. I stämpeln finns tre alternativa granskningssätt angivna: genomlysning i oöppnat skick, öppnande utan genomläsning samt öppnande och genomläsning av innehåll. Granskarna kryssar för den granskningsmetod som använts. Därefter stämplar de ordinarie tjänstemännen med sin namnstämpel. Vikarier skriver sin signatur. F.n. finns några relativt nya vikarier, som ännu inte hunnit få namnstämpel. Detta var fallet vid den aktuella granskningen. Så snart alla vikarier hunnit få namnstämplat, kommer det manuella signerandet att försvinna. Vid oklarheter är det lätt att spåra vilka tjänstemän, som deltagit i granskningen, eftersom gruppen är liten. När posten granskats, läggs den i respektive avdelnings postfack för hämtning.

Av 27 §, andra stycket, KvaL framgår att den intagne bör vara närvarande vid öppning av brev eller andra försändelser om det lämpligen kan ske. De intagnas bostadspaviljonger (7 st) på denna anstalt är med undantag för två normalavdelningar helt differentierade från varandra, vilket kräver noggrann planering av hur de intagna skall röra sig t.ex. mellan den egna avdelningen och administrationsbyggnaden, för att inte möta intagna från andra avdelningar. Säkerhetsavdelningen utför brevgranskningen i administrationsbyggnaden. De intagna på anstalten får dagligen mellan 50 och 100 postförsändelser. Vi bedömer det som praktiskt mycket svårarbetat att genomföra en rutin enligt vilken de intagna,

vilkas post öppnas, skulle kallas från sina respektive avdelningar alternativt från sina arbetsplatser för att närvara vid brevgranskningen. Öppning av posten sker om det vid genomlysning av denna inte kan säkerställas att posten inte innehåller något otillåtet föremål. Antalet öppnade postförsändelser är därför vanligen inte ringa. Posten kommer till anstalten på morgonen och man eftersträvar att de intagna skall få sin post helst vid lunchtid men senast efter arbetstidens slut på eftermiddagen. Skulle intagna kallas till administrationsbyggnaden för att närvara vid granskningen, även om detta givetvis inte skulle behöva ske vid alla försändelser eftersom alla inte öppnas, innebär detta att deras deltagande i programverksamhet (förutom i verkstadsarbete även i olika behandlingsprogram) skulle påverkas, förutom att dessa förflyttningar vore ytterst personmässigt krävande. Den nuvarande ordningen grundar sig på att vi eftersträvat en liten grupp av särskilt utvalda tjänstemän, som arbetar med granskningen, vilket skall göra systemet mer rättssäkert och även godtagbart ur säkerhetssynpunkt. Trots detta förekommer som framgår av aktuell anmälan brister i hanteringen. Under den tid de intagna vistas på sin bostadsavdelning är bemanningen efter neddragningar av antalet vårdare på avdelningarna nere på säkerhetsbemanning under en stor del av tiden. Man skulle ha svårt att hinna med brevgranskning och även kunna hamna i svåra situationer.

Sedan nuvarande kriminalvårdslag trädde i kraft 1974 har mycket hänt på anstalterna, inte minst avseende intagnas narkotikamissbruk. De intagnas uppfinningsrikedom när det gäller att försöka få in narkotika på anstalten är stor. Det förekommer t.ex. att vykort preparerats med heroin genom att de doppats i vätska och fått torka, att frimärken manipulerats, att man klistrat ihop kort och lagt narkotika mellan dessa o.s.v. För att hitta det som man försöker smugla in krävs ett erfaret öga. En annan rutin, med avdelningspersonal ansvarig helt eller delvis för granskningen, skulle enligt vår bedömning helt klart försämra kvaliteten på granskningen.

Av 26 § andra stycket KvaL framgår följande: ”Beträffande den som är intagen på en specialavdelning skall granskningen av brev och andra försändelser även syfta till att undersöka om de innehåller något meddelande om planläggning av brottslig verksamhet, avvikande eller något annat liknande förfarande. Granskning i detta syfte får också göras beträffande andra intagna, när det finns anledning att anta att en försändelse innehåller ett sådant meddelande. Beträffande den som är intagen i en sluten anstalt får sådan granskning även göras stickprovsvis samt om det är nödvändigt med hänsyn till den intagnes särskilda förhållanden.” Som en följd av incidenterna under sommaren 2004, bl.a. fritagningen från denna anstalt, har säkerhetshöjande åtgärder genomförts i många avseenden. Vi har av Kriminalvårdsstyrelsen uppmanats vara mer observanta även när det gäller posten till intagna, där hög risk för misskötsamhet föreligger, t.ex. i form av rymning eller avvikande vid eventuella utvistelser och möjligheten att läsa post till dessa intagna utnyttjas.

I ett JO-beslut 1997-03-26, dnr 2927-1996, anser justitieombudsmannen Jan Pennlöv bl.a. följande angående brevgranskning (anmälaren gjorde gällande att den aktuella anstalten öppnade och granskade all inkommen personlig post till de intagna utan att berörd intagen fick vara närvarande): ”Det kan enligt min mening diskuteras om ett långt avstånd mellan granskningsställe och de intagnas bostadsrum generellt skulle kunna utgöra ett skäl för att inte låta den intagne vara närvarande vid granskningen. Å andra sidan är 27 § andra stycket KvaL formulerad på ett sätt som i stor utsträckning lämnar till anstalten att bedöma frågan. Anstalten menar dessutom att postutdelningen till de intagna skulle fördröjas om varje intagen tilläts närvara vid granskningen. Jag kan sammantaget inte finna att anstaltens granskningsrutiner i nu berörda avseenden strider mot vad som föreskrivs i nyssnämnt lagrum.”

När det gäller det granskade myndighetsbrevet har samtal skett med ansvarig tjänsteman, som öppnat brevet. Denne medger att han gjort fel. Han uppmärksammade inte avsändaren förrän han redan öppnat brevet. Granskningsstämpeln innehåller hans signatur för att han vikarierat på tjänsten och ännu ej fått egen namnstämpel. Att den andre tjänstemannens namnstämpel är

oläslig är olyckligt. Beror sannolikt på att man stämplat på ojämnt underlag. Ett stort antal försändelser stämplas dagligen, ofta under tidspress.

Myndighetens bedömning

Beträffande det öppnade myndighetsbrevet, har hanteringen brutit mot 25 § KvaL, vilket den ansvarige har fullt klart för sig. Brevet öppnades av misstag, för vilket myndigheten inte kan undgå kritik. Vidare borde namnstämpeln ha varit läslig. Om så varit fallet, anser vi att det räcker med en stämpel och en signatur. På sikt skall dock endast stämplat användas.

I vad som avser brevgranskningsrutinerna på myndigheten i övrigt kan vi inte se annat än att vi agerar enligt gällande bestämmelser. De ökade säkerhetskraven måste även enligt vår mening beaktas i sammanhanget. Intagens närvaro vid brevgranskning utgör således en svårlost praktisk fråga. Vi upplever att JO i sitt ovan citerade beslut gett viss acceptans för de rutiner vi tillämpar.

AA yttrade sig över remissvaret.

I beslut den 21 november 2005 anförde *JO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Enligt 25 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) skall brev mellan intagen och svensk myndighet, internationellt organ som har av Sverige erkänd behörighet att ta emot klagomål från enskilda eller advokat vidarebefordras utan granskning. Anges brev vara avsänt från svensk myndighet, sådant internationellt organ eller advokat och kan det skäligen misstänkas att uppgiften är oriktig, får dock brevet granskas, om förhållandet inte kan klarläggas på annat sätt. Andra försändelser till eller från en intagen i slutet anstalt får, enligt 26 § KvaL, granskas för undersökning av om de innehåller något otillåtet föremål.

Om granskning sker får den, enligt 27 § KvaL, inte vara mer ingående än som är nödvändigt med hänsyn till granskningens syfte. Om det lämpligen kan ske bör den intagne vara närvarande vid öppning av brev eller andra försändelser.

Det skydd för förtrolig kommunikation som regleras i 25 § KvaL kan ses som en för intagna i kriminalvårdsanstalt anpassad form av det skydd som gäller varje medborgare enligt 2 kap. 6 § regeringsformen. Det är därför av synnerlig vikt att den som har att bedöma om ett brev från t.ex. en myndighet skall granskas gör en seriös bedömning av möjligheterna att klarlägga vem som är avsändare av brevet utan att öppna detsamma.

Såvitt gäller det i ärendet aktuella brevet har det inte ens att hävdats att det fanns någon misstanke om att uppgiften om avsändaren var oriktig. Myndigheten gjorde följaktligen fel när man granskade brevet och förtjänar kritik för detta, även om brevgranskningen i och för sig synes ha gjorts av misstag.

Med anledning av det som AA har anført om kriminalvårdsmyndighetens brevgranskningsrutiner vill jag anföra följande.

AA har påtalat att brevgranskning i alltför stor utsträckning sker utan att den intagne får närvara. Som kriminalvårdsmyndigheten påpekat i sitt remissvar har JO

tidigare uttalat att bestämmelsen i 27 § KvaL är formulerad på ett sätt som i stor utsträckning lämnar till anstalten att bedöma om en intagen skall få närvara vid brevgranskning. Vad som förekommit i detta ärende ger mig inte anledning att rikta någon kritik mot anstalten i aktuellt avseende. Det bör emellertid noteras att om det finns skäl att granska ett brev, där en myndighet eller ett internationellt organ anges som avsändare, är möjligheten för den intagne att närvara särskilt viktig (se bl.a. JO 1981/82 s. 111 och SOU 2005:54 s. 504).

AA har även klagat på att det är svårt att utläsa vem eller vilka det är som har utfört granskningen. Av 4 kap. 1 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt (KVVFS 2005:2) framgår att efter undersökningen skall försändelsen förseglas och den intagne underrättas om åtgärden genom att det på försändelsen anges anledningen till undersökningen, datum samt vem eller vilka som utfört den. Motsvarande bestämmelser fanns tidigare i KVVFS 2004:13.

Det är viktigt att den intagne får veta vem eller vilka som har utfört granskningen av ett brev. Enbart en signatur är enligt min mening otillräckligt; det bör också finnas någon form av namnförtydligande, t.ex. genom en namnstämpel. Det i ärendet aktuella brevet har försetts med en oläslig namnstämpel och en svårtydd signatur. Det kan antas att AA inte därav fick reda på vilka som utfört granskningen. Jag utgår från att myndigheten kommer att se till att brevgranskningen fortsättningsvis utförs i enlighet med gällande regler.