

Chefsjustitieombudsmannen
Mats Melin**Fråga om brev som skickats mellan två häktade personer fick granskas samt åklagares ansvar för att rättsliga förutsättningar för brevgranskning föreligger i fall då åklagaren bemyndigat polisman att verkställa granskningen**

Initiativet

I ett ärende rörande Kriminalvårdens, häktet Gävle, handläggning av granskningen av en brevöversändelse (JO:s dnr 3808-2006) framkom uppgifter om att brevet, som skickats från AA, som befann sig på häktet Huddinge och var belagd med restriktioner i sina kontakter med omvärlden, till BB, som befann sig på häktet Gävle och inte hade belagts med sådana restriktioner, blivit föremål för granskning först efter det att brevet med normal postbefordran kommit till häktet Gävle.

Jag beslutade att i ett särskilt ärende utreda åklagares vid Åklagarmyndigheten, åklagarkammaren i Gävle, och Polismyndighetens i Gävleborgs län handläggning av saken. Initiativet utvidgades senare till att även omfatta åklagare vid Internationella åklagarkammaren i Stockholm, lokal åklagare i Uppsala.

Utredning

Handlingar i JO:s ärende 3808-2006 tillfördes akten och därutöver infordrades handlingar från åklagarkammaren i Gävle (506A-2240-06), Internationella åklagarkammaren i Stockholm, lokal åklagare i Uppsala (509A-116-06), Utvecklingscentrum Umeå (ÅM 2006/4829), Riksenheten för polismål, Göteborg (820C-1311-06), Polismyndigheten i Västmanlands län, internutredningen (K36020-06), samt i Gävle tingsrätts mål B 1274-06 och B 1642-06. Muntliga upplysningar hämtades också in.

Av utredningen syntes framgå att, utöver det i JO:s ärende dnr 3808-2006 uppmärksammade brevet (framställan om prövning av brevöversändelser daterad den 28 juli 2006), ytterligare ett brev skickats från AA till BB, vilken, som nämnts, befann sig på häktet Gävle utan restriktioner (framställan daterad den 13 juli 2006) samt att dessa två översändelser skickats från häktet Gävle till åklagarkammaren i Gävle och därifrån till den polisman till vilken hade delegerats uppgiften att granska AA:s översändelser. Granskning skulle sedan ha utförts av polismannen. Det noterades också att det på framställan daterad den 13 juli 2006 saknades anteckning

om när granskningen skett och vad den resulterat i, dvs. om försändelsen fått tas emot.

Av handlingarna från Utvecklingscentrum Umeå respektive Riksenheten för polismål, Göteborg, framkom att åklagare tagit ställning till om förundersökning skulle inledas med anledning av åklagares och polisens hantering av två brevårsändelser från AA till BB men inte funnit anledning att anta att brott begåtts.

Ärendet remitterades till Åklagarmyndigheten för upplysningar och yttrande över handläggningen av granskningen av de aktuella brevårsändelserna, varvid skulle anges vilka rättsliga överväganden som gjordes.

Åklagarmyndigheten (dåvarande vice riksåklagaren CC) uppgav att upplysningar inhämtats från de åklagare som handlagt ärendet samt från kammarchefen och angav följande under rubriken bakgrund.

BB häktades den 23 maj 2006 för hot mot tjänsteman av Gävle tingsrätt. Häktningssgrunden var att det fanns risk för att BB skulle begå nya brott. BB var inte ålagd restriktioner. Målet har handlagts av en åklagare vid åklagarkammaren i Gävle (dnr 506A-2240-06). Under häktningstiden var BB placerad vid häktet Gävle. BB dömdes den 12 juni av Gävle tingsrätt till fängelse två månader samt förklarades en tid av två månaders villkorligt medgiven frihet förverkad. Tingsrätten beslutade att BB skulle kvarbli i häkte till dess domen i ansvarsdelen vunnit lagakraft. BB frigavs från häktet Gävle den 9 augusti, dvs. den dag han villkorligt skulle ha frigivits om han hade verkställt straffet i anstalt.

AA häktades av Gävle tingsrätt den 3 juli 2006 för bl.a. grovt rån. Häktningssgrunden var s.k. obligatorisk häktning samt kollusions- och recidivfara. Åklagaren medgavs tillstånd till att ålägga AA restriktioner. Ärendet har handlagts av tre åklagare vid Internationella åklagarkammaren Stockholm, lokal åklagare i Uppsala (dnr 509A-116-06). Åklagaren DD var huvudansvarig för ärendet. Under dennes bortavaro har ärendet handlagts av åklagarna EE och FF. Inledningsvis var AA placerad vid häktet Hudiksvall men förflyttades sedan till häktet Huddinge. Åklagaren FF har på blanketten "Anvisningar angående häktad" den 4 juli 2006 antecknat att prövning förbehölls såvitt gällde möjligheten att avsända/motta brev eller annan försändelse. Vidare antecknades att prövningen skulle genomföras av en viss namngiven polisman i Gävle. Restriktions- och delegationsbeslutet expedierades samma dag till häktet Hudiksvall. Den 6 juli expedierade åklagaren EE ett delegationsbeslut med samma innehåll som det tidigare till häktet Huddinge. Vid omhäktningförhandling den 31 juli beslutade Gävle tingsrätt att AA alltjämt skulle vara häktad samt att åklagaren medgavs fortsatt tillstånd att meddela restriktioner. Under den tid de aktuella försändelserna har avsänts av AA har denne således varit belagd med restriktioner.

Brottsmisstankarna mot BB respektive AA har inte haft samband med varandra. I det ärende AA har varit misstänkt har omkring femton personer varit misstänkta.

Under häktningstiden har AA och BB korresponderat med varandra.

Häktet Gävle har skickat två framställningar om prövning av brevårsändelser avseende AA, daterade den 13 respektive 28 juli, till åklagarkammaren i Gävle. Av framställningarna framgick att AA önskade skicka försändelser till BB. Varför häktet sänt framställan till kammaren i Gävle i stället för den lokala åklagaren i Uppsala är inte känt, troligtvis har framställningarna skickats av misstag till förstnämnda kammare.

Åklagarna EE och FF har inga minnesbilder av att de har tagit del av framställningarna eller av breven. EE tror därför att Åklagarkammaren i Gävle har vidarebefordrat framställningarna direkt till polisen i Gävle och inte till lokal åklagare i Uppsala. Polismannen har i enlighet med delegationsbeslutet granskat försändelserna och beslutat att dessa fick avsändas. Försändelserna har sedan lämnats till BB vid häktet Gävle. Polismannen skickade efter granskningen kopior av framställningarna till lokal åklagare i Uppsala, vilket var rutin. Åklagaren har upplyst att kopior av de aktuella framställningarna har inkommit till kammaren men har inte, vid ankomsten, antecknats i granskningsloggaren.

Efter en redogörelse för den rättsliga regleringen anförde sedan CC följande under rubriken Bedömning.

När en anhållen/häktad, som är belagd med restriktioner och där prövning av mottagande/avsändande av försändelser har förbehållits, önskar sända eller ta emot brev ska dessa granskas av handläggande åklagare eller den polisman som åklagaren har satt i sitt ställe. Vissa typer av försändelser är dock undantagna från granskning. Det är häktet som ombesörjer att den som ska granska försändelserna får dessa. Häktet skickar försändelserna till åklagarkammaren/polismyndigheten jämte den av Kriminalvården framtagna blanketten "Framställan om prövning av brev/försändelser". Av framställan framgår namnet på den frihetsberövade personen som framställningen avser samt adressaten på det brev som ska avsändas/mottas. Den som granskar försändelserna antecknar sitt beslut huruvida försändelsen får avsändas/mottas.

Vid åklagarkammarna finns en granskningsloggare som består av originalhandlingarna av de framställningar som anhållna och häktade har gjort om att få avsända eller motta brev. Framställningarna samlas årsvis i pärmar i kronologisk ordning. Av brottmålsdiariet ska det framgå när framställningen inkom till kammaren och när den expedierades till häktet. Om kammaren för en särskild förteckning manuellt över inkomna framställningar räcker det att inkomstdatum och tidpunkten för expediering antecknas i förteckningen. Förteckningen ska även innehålla uppgift om brottmålets diarienummer.

Av utredningen hos JO framgår att de aktuella breven inkom till häktet Gävle med normal postbefordran. Det är inte känt huruvida breven faktiskt hade genomgått granskning innan häktet Huddinge vidarebefordrade dem eller om häktet Huddinge låtit avsända försändelserna utan föregående granskning. I sina upplysningar till JO har häktet Gävle uppgett att det av breven inte framgick att dessa hade granskats varför man på eget initiativ skickat breven till åklagarkammaren i Gävle för granskning.

Åklagarkammaren i Gävle har uppmärksammat att framställningarna rätteligen skulle ha sänts till lokal åklagare i Uppsala. Det förefaller som att kammaren i Gävle har skickat breven jämte framställningarna direkt till polismannen i Gävle. Detta har dock inte kunnat klarläggas med full säkerhet. Det har inte heller klarlagts hur ärendet har handlagts vid Åklagarkammaren i Gävle.

Vid prövningen av om försändelser får mottas eller avsändas ankommer det på beslutsfattaren att förvissa sig om att det finns rättsliga förutsättningar att granska försändelsen. I detta fall har uppgiften att utföra granskningen delegerats till en polis. Under sådana förhållanden har det enligt min mening inte ankommit på åklagare att närmare undersöka om försändelserna skulle granskas eller inte. Framställningarna borde därför, vilket också synes ha skett, ha överlämnats till polisen utan att åklagare gjort någon prövning.

Polismannen har i enlighet med åklagarens delegationsbeslut granskat försändelserna. Enligt min mening ska åklagare och polis vid granskningen kunna utgå från att de försändelser som häkten översänder för granskning har omhändertagits på ett korrekt sätt. Att kräva att åklagare och polis närmare ska undersöka hur postgången har skett är, enligt min mening, inte rimligt.

Efter granskningen har polismannen, enligt gällande rutin, skickat kopior av framställningarna med sina beslut till den lokale åklagaren i Uppsala. Framställningarna har dock inte antecknats i granskningsloggaren vid ankomsten vid Internationella åklagarkammaren Stockholm, lokal åklagare i Uppsala, vilket är en brist.

Kammarchefen har i sitt yttrande konstaterat att diarieföringen i granskningsloggaren inte har skett på rätt sätt och i rätt tid. Jag noterar med tillfredsställelse att kammarchefen kommer att ta upp denna fråga vid intern information vid kammaren samt se över att rutinerna följs vid diarieföring av brevöversändelser.

Ärendet remitterades därefter till Polismyndigheten i Gävleborgs län för upplysningar och yttrande över handläggningen av granskningen av de aktuella brevöversändelserna.

Polismyndigheten (länspolismästaren GG) inkom med ett remissvar, till vilket fogats yttrande av kommissarien HH (här utelämnat) och inspektören JJ.

JJ uppgav att åtta personer, bl.a. AA, häktades i den aktuella utredningen och att han var utsedd att sköta granskningen av brev till och från de häktade. I utredningen granskade han en stor mängd brev till och från den misstänkte. Brevet kom i postgången och lades på hans skrivbord för granskning, vilket han gjorde. Därefter skickades ett exemplar av hans beslut vidare till åklagarmyndigheten.

GG anförde bl.a. följande.

Av den utredning som vidtagits vid myndigheten har inte framkommit något som förtjänar negativ kritik från polismyndighetens sida. Av redogörelsen som lämnats av inspektören JJ framgår att han fått förundersökningsledarens/åklagarens direktiv att ombesörja brevgranskningen. Vidare framgår att inspektörens beslut med anledning av arbetsuppgiften underställdes åklagaren. Polismyndigheten bedömer att inspektören endast genomfört den tjänsteåtgärd han genom åklagarens direktiv blivit ålagd att genomföra och att denne därmed inte förtjänar någon kritik.

Rättslig reglering

Enligt artikel 8 första punkten i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna har envar rätt till skydd för bl.a. sin korrespondens. I artikelns andra punkt medges dock att undantag från skyddet får ske genom lag i vissa angivna syften, bl.a. förebyggande av brott. I 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) stadgas att varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot bl.a. undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse. Skyddet för förtrolig kommunikation får begränsas genom lag (2 kap. 12 § första stycket RF).

I 24 kap. 5 a § rättegångsbalken (RB) föreskrivs bl.a. att om rätten beslutar att häkta någon ska den samtidigt på begäran av åklagaren pröva om den häktades kontakter med omvärlden ska inskränkas. Tillstånd till sådana restriktioner får meddelas endast om det finns risk för att den misstänkte undanröjer bevis eller på annat sätt försvårar sakens utredning.

Av 9 § lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. (behandlingslagen) framgår att brev till vissa svenska myndigheter och

internationella organ eller den häktades offentliga försvarare ska vidarebefordras utan granskning. Därutöver får den häktade sända eller ta emot brev om det kan ske utan fara från säkerhetssynpunkt och, för den som är häktad på grund av misstanke om brott, utan fara för att bevis undanröjs eller utredning om brott på annat sätt försvåras. Prövningen av sistnämnda förutsättningar görs av undersökningsledaren eller åklagaren då rätten har gett tillstånd att meddela den häktade restriktioner (16 § samma lag). Försändelser får granskas endast om den häktade medgivit detta. Har sådant medgivande inte lämnats ska breven hållas kvar men får inte öppnas (9 § samma lag och 8 § förordningen [1976:376] om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. [behandlingsförordningen]).

I 19 § behandlingsförordningen föreskrivs att åklagaren får bemyndiga polisman att verkställa sådan granskning av brevöversändelser som avses i 8 § förordningen. I författningskommentaren till 9 § behandlingslagen sägs bl.a. att i de fall tillstånd att sända eller ta emot brev vägras det uteslutande är åklagaren som har rätt att fatta beslut (prop. 1975/76:90 s. 65).

Av Åklagarmyndighetens handbok om ärendehantering framgår att det på varje åklagarkammare ska finnas en s.k. granskningsliggare, som består av de framställningar i original som anhållna och häktade har gjort om att få avsända eller ta emot brev (version 3.1, avsnitt 6.17.4). Enligt den senaste versionen av handboken, som gäller från juni 2008, ska det på framställningen framgå avsändare och adressat, vem som har utfört granskningen av försändelsen och hur granskningen har utfallit. I den manuellt förda förteckningen i granskningsliggaren ska inkomstdatum, tidpunkten för expediering och uppgift om ärendets diarienummer noteras. Av ärendehanteringssystemet Cåbra ska också framgå när en framställning kom in och när en försändelse expedierades. Anledningen till detta är att man ska kunna följa ärendets handläggning. Tidigare gällde, om kammaren manuellt förde en särskild förteckning över inkomna framställningar, att det räckte att där anteckna uppgifter om inkomstdatum och tidpunkten för expediering.

Bedömning

Mitt initiativärende omfattar såväl frågan om åklagare/polis haft rätt att granska två brevöversändelser som skickats mellan två häktade personer som frågan om vilket ansvar åklagare har för granskningen när denne delegerat uppgiften till polisen.

Fick försändelserna granskas?

Av utredningen har framkommit att AA var häktad på grund av misstanke om bl.a. grovt rån. Han var först intagen vid häktet Hudiksvall och förflyttades sedan till häktet Huddinge. Förundersökningsledare i den utredningen var en åklagare vid Internationella åklagarkammaren i Stockholm, lokal åklagare i Uppsala. Rätten hade meddelat åklagaren tillstånd att ålägga AA restriktioner och åklagaren förbehöll sig därför prövning av AA:s brevöversändelser. AA skrev brev till häktade BB, som var intagen vid häktet Gävle. BB var dock inte belagd med restriktioner. När breven i juli 2006, med normal postgång, kom till häktet Gävle skickade personal där dessa, tillsammans med framställningar om prövning av

brevförsändelser, till åklagarkammaren i Gävle. Åklagare vid den kammaren var förundersökningsledare i den förundersökning som avsåg BB. På framställningarna var antecknat att granskningen avsåg AA. Försändelserna vidarebefordrades sedan, såvitt kunnat utredas, till polisinspektören JJ, som av åklagare vid Internationella åklagarkammaren i Stockholm, lokal åklagare i Uppsala, fått uppdraget att granska försändelser till och från bl.a. AA.

JO Cecilia Nordenfelt meddelade den 4 januari 2008 beslut i JO:s ärende dnr 3808-2006, som avsåg Kriminalvårdens handläggning av ett av de aktuella breven (beslutet finns tillgängligt på www.jo.se). Hon fann, med hänvisning till att föreskrifter som medför inskränkningar i enskildas grundläggande fri- och rättigheter ska tolkas restriktivt, bl.a. att det är det häkte där personen med restriktioner är intagen som har möjlighet att ingripa och granska brev som denne vill avsända eller ta emot. Möjligheten att granska AA:s utgående post upphörde därmed i och med att brevet överlämnades till postbefordran av häktet Huddinge. Häktet Gävle saknade således lagligt stöd för sina åtgärder beträffande AA:s utgående post. Jag har ingen annan uppfattning i den frågan.

Det nu sagda innebär vidare att det inte heller funnits lagliga förutsättningar för åklagare och polis att granska AA:s försändelser sedan de ankommit till häktet Gävle.

Brister i dokumentationen

Det kunde vid den inledande utredningen hos JO inte närmare klargöras hur de aktuella försändelserna hanterats vid åklagarkammaren. Av Åklagarmyndighetens remissvar framgår att inte heller myndigheten kunnat utreda detta. Vilka åtgärder som vidtagits, vem som vidtagit dem och vilka överväganden som gjordes är således alltfjämt i vissa delar oklart. Ytterligare utredning har inte framstått som meningsfull. Jag vill emellertid understryka att, eftersom granskning av en häktad persons korrespondens innebär en inskränkning i dennes grundläggande fri- och rättigheter, det givetvis är av stor vikt, inte bara att reglerna tillämpas korrekt, utan också att de åtgärder som vidtas med en häktad persons försändelser dokumenteras noggrant. Det måste således vara möjligt att i efterhand kunna följa handläggningen, vilket inte varit fallet i aktuellt ärende.

Klarlagt är emellertid att de båda försändelserna granskats av JJ. Även han har brustit i dokumentationshänseende. På framställan daterad den 13 juli 2006 saknas uppgift om när granskningen skett och huruvida försändelsen fick tas emot.

Åklagares ansvar för brevgranskning som sker efter delegation till polis

Även om handläggningen således inte i alla led har kunnat klarläggas får det dock anses utrett att någon vid åklagarkammaren i Gävle vidarebefordrat de av häktet Gävle upprättade framställningarna om brevgranskning till JJ, som också utfört granskningen. Som framgått saknades enligt min mening lagstöd för en sådan granskning. Fråga uppkommer därmed vilket ansvar åklagare respektive polis har att undersöka om rättsliga förutsättningar för brevgranskning föreligger.

Åklagarmyndigheten har anfört att det vid prövningen av om försändelser får mottas eller avsändas ankommer på beslutsfattaren att förvissa sig om att det finns rättsliga förutsättningar att granska försändelsen. Då uppgiften delegerats till en polis ankommer det, enligt Åklagarmyndighetens mening, inte på åklagare att närmare undersöka om försändelserna ska granskas eller inte.

Åklagarmyndigheten har vidare anfört att såväl åklagare som polis vid granskningen ska kunna utgå från att de försändelser som häkten översänder för granskning har omhändertagits på ett korrekt sätt och att det inte är rimligt att vare sig polis eller åklagare ska undersöka hur postgången har skett.

Som jag redan framhållit innebär möjligheten att granska en häktad persons försändelser en inskränkning av dennes grundläggande fri- och rättigheter. En granskning av en persons brev utan stöd i lag kan också medföra straffansvar.

Som framgått av redovisningen av den rättsliga regleringen är det en uppgift för åklagare eller undersökningsledare att avgöra om, eller i vad mån, det finns hinder för medgivande av att den som är häktad på grund av misstanke om brott får sända eller ta emot försändelser (16 § behandlingslagen). Åklagare får dock bemyndiga polisman att verkställa granskningen av brevårsändelser (19 § behandlingsförordningen). I förarbetena till behandlingslagen uttalades att en möjlighet till delegering av själva granskningsarbetet måste föreligga för att brevgranskningen ska kunna utföras med önskvärd skyndsamhet. Såvitt gäller den brevkontroll som ankommer på åklagare (eller undersökningsledare) kan granskningsarbetet lämpligen utföras av den polispersonal som har hand om brottsutredningen, men med uteslutande rätt för åklagaren att besluta i de fall då tillstånd att avsända eller ta emot brev vägras (prop. 1975/76:90 s. 65). Det uppdrag som får delegeras till polis avser enbart granskningen av innehållet. Endast åklagare får besluta att ett brev får hållas kvar. Delegationen får inte göras så generell att åklagaren i praktiken avhänder sig ansvaret för granskningen (Gunnel Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas?, 2:a uppl., s. 770).

Det nu anförda leder till slutsatsen att även om granskningen av själva innehållet i försändelserna delegerats till polis medför det inte att åklagare helt avhänder sig ansvaret för att granskning sker. Framställningarna ska diarieföras vid kammaren när de kommer in. I åklagarens ansvar ingår att vara uppmärksam på sådana omständigheter som gör att det finns anledning att ifrågasätta om rättsliga förutsättningar för åtgärden föreligger.

Vad gäller omfattningen av den prövning som åklagare har att göra bör t.ex. sådana förhållanden som att häktet av misstag vidarebefordrat en försändelse ställd till svensk myndighet eller offentlig försvarare, vilka är undantagna från granskning, eller vidarebefordrat försändelser trots att restriktionerna hävts, uppmärksammas och framställningen således inte vidarebefordras till polis för granskning av försändelsens innehåll.

När det som i det aktuella fallet av framställan om brevgranskning framgår att denna vidarebefordrats av annat häkte än det där den person som har restriktioner befinner sig och framställan dessutom inte skickats till den kammare där förundersökning beträffande den häktade som har restriktioner bedrivs hade det, enligt min uppfattning, funnits anledning att utreda omständigheterna närmare. Om så hade skett, hade det förhoppningsvis uppmärksammats att försändelserna inte skulle skickas vidare till polismannen för granskning.

Såvitt gäller JJ:s ansvar för det inträffade har han, som angetts ovan, haft att granska innehållet i försändelser till och från AA. Det är enligt min mening självklart att varje tjänsteman som deltar i handläggningen av en brevgranskning måste vara uppmärksam på sådana omständigheter som kan tyda på att det saknas rättsliga förutsättningar för en granskning. Mot bakgrund av vad som ovan sagts om omfattningen av åklagares delegation till polis beträffande brevgranskning finner jag dock att vad som kommit fram inte ger tillräcklig grund för att kritisera JJ för att han genomförde granskningen.

Vad som i övrigt framkommit ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det anförda.