

## **Personal har kontaktat domstol för att kontrollera innehållet i brev till intagen m.m.**

---

### **Anmälan**

I en anmälan, som kom in till JO den 28 april 2009, framförde AA, i egenskap av ordförande för Förtroenderådets riksorganisation (FRIO), kritik mot anstalten Tidaholm. Enligt AA ansåg den personal som utförde brevgranskning att de hade rätt att ringa myndigheter som skickat brev till intagna för att kontrollera innehållet, trots att det inte förelåg någon misstanke att uppgiften om avsändaren inte var korrekt. Ett brev från Domstolarna i Mariestad hade, enligt AA, kvarhållits sedan det vid kontroll framkommit att brevet innehöll domshandlingar, och brevet hade därefter lagts bland den intagnes effekter.

AA bifogade kvarhållandebeslutet.

### **Utredning**

Kriminalvården anmodades att yttra sig över vad AA framfört. I sitt remissvar anförde Kriminalvården (huvudkontoret), genom generaldirektören BB, följande.

---

#### **Sakförhållanden m.m.**

Kriminalvården har remitterat ärendet till Kriminalvården region Väst. Av utredningen framgår bl.a. följande.

Enligt uppgift från anstalten Tidaholm tillämpar anstalten en rutin som syftar till att förhindra att otillåtna föremål kommer in i anstalten. Då det händer att kuvert är manipulerade görs alltid en bedömning angående försändelsens äkthet. Vid försändelser som till det yttre uppges vara från domstol kontrolleras rutinmässigt per telefon om aktuell domstol har skickat försändelsen tillangiven klient, om försändelsen innehåller domshandling eller förundersökningsprotokoll och om innehållet i försändelsen kan skada tredje man. Detaljinformation om innehållet i försändelsen diskuteras aldrig. Framkommer det av samtalet att försändelsen innehåller domshandlingar eller förundersökningsprotokoll som kan skada tredje person, medges inte innehav av försändelsen i klientens bostadsrum. Någon granskning sker inte utan ett kvarhållningsbeslut fattas och försändelsen läggs ogranskad till den intagnes effekter. Beslutet delges omgående den intagne som då har möjlighet att begära att få ta del av innehållet i försändelsen. Domshandlingar och förundersökningsprotokoll får sedan läsas av den intagne vid en tidpunkt som är lämplig ur personalsynpunkt.

Kriminalvården region Väst ifrågasätter anstalten Tidaholms rutin avseende inkommande post som till det yttre uppges komma från domstol. Enligt huvudregeln ska s.k. myndighetspost vidarebefordras utan granskning. Granskning får enbart ske om det finns anledning att anta att uppgiften om avsändare är oriktig. Det är av vikt att Kriminalvården har rutiner som tillser att en intagen får ta del av myndighetspost omgående. Därefter får det efter en individuell bedömning beslutas om innehav ska tillåtas eller om försändelsen ska förvaras i den intagnes effekter. Kriminalvården region Väst går för närvarande igenom brevgranskningsrutinerna vid samtliga anstalter och häkten inom regionen. Under hösten kommer regionen att hålla ett seminarium för beslutsfattande personal gällande bl.a. brevgranskning för att öka kunskapen om gällande regler i dessa frågor.

### **Författningsbestämmelser**

#### **Brevgranskning och kvarhållande av brev**

Enligt 25 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) ska brev 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 vidarebefordras utan granskning. Om det finns anledning att anta att uppgiften om avsändare i ett sådant brev till en intagen är oriktig, får brevet granskas i syfte att utreda vem avsändaren är.

Av 27 § KvaL framgår att en granskning av brev inte får vara mer ingående än som är nödvändigt med hänsyn till granskningens syfte. Vid öppningen av brev ska den intagne vara närvarande, om det lämpligen kan ske. Brev som granskats får hållas kvar, om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen och säkerheten. Den intagne ska underrättas om kvarhållandet så snart det kan ske, om det inte finns synnerliga skäl mot det. Gäller det ett ankommandebrev ska den intagne i den utsträckning det är lämpligt få information om innehållet i det. Ett kvarhållet brev ska lämnas ut till den intagne så snart det kan ske och senast när den intagne frigges, om det inte finns särskilda skäl mot det.

Enligt 4 kap. 1 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS2008:3, anstaltsföreskrifterna) ska befordran och granskning av intagnas post ske skyndsamt.

#### **Innehav**

Av 24 § KvaL 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 den intagne genomgår. I övrigt får en intagen ta emot och inneha den personliga egendom som är motiverad med hänsyn till att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt.

Av 7 kap. 5 § anstaltsföreskrifterna framgår att med de begränsningar som följer av 12–18 §§ får en intagen inneha egendom i sitt bostadsrum enligt bestämmelserna i 6–11 §§. Innehav får dock inte äventyra säkerheten i anstalten, motverka den behandling som den intagne genomgår, försvåra visitation eller vålla sanitär olägenhet. Av efterföljande allmänna råd framgår att innehav av t.ex. domshandlingar, beslut och förhörsprotokoll normalt inte bör tillåtas på grund av säkerhetsskäl eftersom dessa kan spridas och medföra att andra intagna utsätts för hot eller trakasserier.

### **Kriminalvårdens bedömning**

Skyddet för förtrolig kommunikation enligt bestämmelserna i KvaL är en för intagna i anstalt anpassad form av det skydd som gäller för varje medborgare enligt 2 kap. 6 § regeringsformen.

Beträffande granskning av myndighetspost kan konstateras att lagstiftningen presumerar att ett brev som enligt sitt yttre uppges vara avsänt från svensk myndighet också är det. Sådant brev får granskas, i syfte att utreda vem avsändaren är, om det finns anledning att anta att uppgiften om avsändare är oriktig. En sådan misstanke

kan grundas på kuvertets eller omslagets yttre eller någon annan omständighet. Mot bakgrund av bland annat utvecklingen av skannings- och kopieringstekniken och det förhållandet att Kriminalvården vid cellvisitationer påträffat oanvända myndighetskuvert, kan man emellertid inte automatiskt dra slutsatsen att brevet till den intagne i varje situation också kommer från en myndighet. Erfarenheter visar att brev som enligt det yttre uppges komma från t.ex. myndighet i själva verket inte alltid gör det, utan tvärtom kan utgöra en viktig informationskanal till intagna från exempelvis kriminella nätverk utanför murarna. Det finns också skäl att tro att otillåtna föremål kommer in i anstalt på detta sätt. En granskning måste likväl grundas på en konkret individuell anledning om oriktighet om avsändaren.

Kriminalvården kan vidare konstatera att förekomsten av brottmålsdomar och förundersökningsprotokoll hos intagna kan innebära stora problem ur säkerhetssynpunkt, t.ex. mot bakgrund av risken för att någon genom materialet kan identifieras som en s.k. tjallare eller tvingas rentvå sig i korridorrrättegångar och på grund härav utsättas för hotelser och våld från medintagna. Det kan inte uteslutas att vissa intagna utnyttjar skyddet för förtrolig kommunikation med myndigheter för att få åtkomst till sådan information. JO har i beslut den 4 oktober 2006 (dnr 4201-2005) uttalat att det av denna anledning, efter en individuell prövning, kan vara försvarligt att vägra en intagen innehav av sådana domshandlingar. Däremot torde behovet av att begränsa innehav av andra handlingar, exempelvis avgöranden av förvaltningsrättslig natur, med hänsyn till ordningen och säkerheten i anstalt vara mer begränsat.

Det har framkommit i ärendet att anstalten Tidaholm, med anledning av ovan nämnd problematik, tillämpar en rutin som innebär att man regelmässigt kontrollerar med domstolen per telefon att avsändaren är den som försändelsen uppges. Även om detta enligt Kriminalvårdens mening inte bör anses som någon granskningsåtgärd kan man diskutera om ett rutinmässigt sådant förfarande är i överensstämmelse med gällande lagstiftning.

Enligt uppgift från anstalten Tidaholm fattas vidare regelmässigt beslut om kvarhållande av post för det fall att det vid kontroll med domstolen framkommit att försändelser från domstolar innehåller domshandlingar eller förundersökningsprotokoll. Ett beslut om kvarhållande enligt 27 § KvaL utgår emellertid från en annan handläggningsordning, d.v.s. att det vid granskning av en försändelse bedöms att innehållet är sådant att ordningen eller säkerheten i anstalten kan äventyras för det fall att försändelsen vidarebefordras till den intagne.

Det synes vara så att anstalten i beslutet gör en bedömning av huruvida den intagne ska få inneha de aktuella handlingarna i bostadsrummet enligt 24 § KvaL. Av anstaltsföreskrifterna framgår att innehav av t.ex. domshandlingar, beslut och förhörprotokoll normalt inte bör tillåtas. Det finns dock inget generellt förbud att inneha vissa handlingar, utan en bedömning av om det är motiverat att vägra innehav måste göras i varje enskilt fall. Det är vidare viktigt att skilja på befordran av brev och frågan om innehav av brev. JO har i tidigare beslut (dnr 5591-2007) uttalat att bestämmelserna om brevgranskning och kvarhållande endast gäller när en försändelse är under befordran, det vill säga innan det har delats ut till den intagne, och först därefter kan det bli aktuellt att pröva frågan om den intagne ska få inneha försändelsen i fråga.

Sammanfattningsvis konstaterar Kriminalvården att anstalten Tidaholms rutiner beträffande brevgranskning i aktuellt hänseende inte överensstämmer med gällande lagstiftning. Anstalten har uppmanats att åtgärda detta. Kriminalvården region Väst avser även att under hösten 2009 utföra utbildningsinsatser på anstalten beträffande bl.a. brevgranskningsrutiner.

AA yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 18 januari 2010 anförde *JO Nordenfelt* bl.a. följande.

## Rättslig reglering

### Regeringsformen

Enligt 2 kap. 1 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad bl.a. informationsfrihet, dvs. frihet att inhämta och mottaga upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden.

Av 2 kap. 6 § regeringsformen framgår att varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp även i annat fall än som avses i 4 och 5 §§. Han är därjämte skyddad mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande.

Informationsfriheten och skyddet för förtroliga försändelser får enligt 2 kap. 12 § regeringsformen begränsas genom lag.

### Lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (kriminalvårdslagen)

Enligt 24 § får intagen ta emot och inneha böcker, tidskrifter och tidningar, dock inte sådana som kan äventyra ordningen eller säkerheten, eller antas motverka den behandling som den intagne genomgår. I övrigt får en intagen ta emot och inneha den personliga egendom som är motiverad med hänsyn till att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt.

Brev 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 enligt 25 § vidarebefordras utan granskning. Om det finns anledning att anta att uppgiften om avsändare i ett sådant brev till en intagen är oriktig, får brevet granskas i syfte att utreda vem avsändaren är.

Av 27 § framgår att granskning av brev inte får vara mer ingående än som är nödvändigt med hänsyn till granskningens syfte. Vid öppning av brev ska den intagne vara närvarande, om det lämpligen kan ske. Av bestämmelsen framgår vidare att brev som granskats får hållas kvar, om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten. Den intagne ska underrättas om kvarhållandet så snart det kan ske, om det inte finns synnerliga skäl mot det. Gäller det ett ankommande brev ska den intagne i den utsträckning det är lämpligt få information om innehållet i det. Ett kvarhållet brev ska lämnas ut till den intagne så snart det kan ske och senast när den intagne frigges, om det inte finns särskilda skäl mot det.

### Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt, KVFS 2009:4

Enligt 4 kap. 1 § ska befordran och granskning av intagnas post ske skyndsamt.

Av 7 kap. 5 § framgår att en intagen inte får inneha egendom som kan äventyra ordningen eller säkerheten i anstalten, motverka den behandling som den intagne genomgår, försvåra visitation eller vålla sanitär olägenhet.

Enligt de allmänna råden till bestämmelsen bör innehav av t.ex. domshandlingar, beslut och förhörsprotokoll normalt inte tillåtas eftersom dessa kan spridas och medföra att andra intagna utsätts för hot eller trakasserier.

### **Bedömning**

Av utredningen framgår följande. När intagna fått brev som angetts vara avsänt från domstol har anstalten Tidaholm haft som rutin att kontakta domstolen för att kontrollera bl.a. huruvida försändelsen innehållit domshandlingar eller förundersökningsprotokoll. Om det vid samtalet framkommit att försändelsen innehållit domshandlingar eller förundersökningsprotokoll med sådant innehåll att tredje person kunnat komma till skada, har anstalten fattat beslut om att kvarhålla brevet och lagt det till den intagnes effekter i förrådet. Anstalten har därefter underrättat den intagne om kvarhållningsbeslutet.

Varje kontrollåtgärd som vidtas från det att en försändelse ankommer till en anstalt till dess att den överlämnas till den intagne är i princip att betrakta som begränsningar av den intagnes informationsfrihet och av skyddet för förtroliga försändelser. Sådana åtgärder kräver således lagstöd.

När det gäller myndighetspost, t.ex. post från domstolar, är utrymmet för kontrollåtgärder eller andra åtgärder som försenar eller på annat sätt uppehåller utdelning till den intagne begränsat till kontroll av att avsändaren verkligen är den myndighet som anges. Det är följaktligen inte tillåtet att kontakta en myndighet i syfte att ta reda på innehållet i en försändelse som myndigheten har skickat till en intagen. Det är inte heller tillåtet att kvarhålla en försändelse från en myndighet, vare sig detta sker genom ett formligt beslut eller genom att försändelsen formlöst läggs till den intagnes effekter. I stället ska försändelsen skyndsamt, i förekommande fall efter kontroll av att avsändaren är den angivna, vidarebefordras till den intagne. Först därefter kan det bli aktuellt att bedöma om försändelsens innehåll är sådant att den intagne inte får inneha det eller endast ha en begränsad tillgång till det.

De rutiner som anstalten Tidaholm tillämpat med avseende på brev från domstolar har sammanfattningsvis saknat lagstöd. Jag har fått veta att ifrågavarande rutiner inte tillämpas längre och finner därför inte ytterligare uttalanden nödvändiga.