

Kriminalvårdens rutiner för hantering av s.k. ”myndighetspost” till intagna m.m.

Beslutet i korthet: Ärendena avser Kriminalvårdens hantering av s.k. ”myndighetspost” till intagna i anstalt. I beslutet uttalats bl.a. att ett omhändertagande av myndighetspost med stöd av 5 kap. 2 § fängelselagen utgör ärendehandläggning. Vidare ger JO sin syn på hur en anstalts rutiner för befordran av myndighetspost till intagna bör utformas. Slutligen kritiseras anstalten Saltvik för att i två fall ha hanterat befordran av myndighetspost till en intagen på ett bristfälligt sätt.

Anmälningarna

I nio anmälningar, som kom in till JO under perioden den 19 augusti till den 24 september 2012, framförde AA klagomål över det sätt på vilket anstalten Saltvik hanterat s.k. ”myndighetspost” som han fått skickad till sig. Enligt AA informerades han regelmässigt av kriminalvårdspersonalen om *att* han var tvungen läsa igenom försändelserna under överinseende av tjänstemän i avdelningens studierum, *att* han var tvungen att göra en särskild hemställan om han ville inneha försändelsen i sitt bostadsrum, *att* bedömningen av huruvida han skulle få inneha försändelsen grundades på innehållet i handlingarna och *att* tjänstemännen skulle läsa igenom handlingarna som en del av innehavsprövningen.

Enligt AA innebär den beskrivna ordningen att om han inte tillåter att tjänstemän läser igenom exempelvis en dom från en förvaltningsrätt, så kommer den att förvaras i anstaltens förråd. För att kunna formulera en överklagan behöver han ha tillgång till domen i sitt bostadsrum. Samtidigt vill han inte göra avkall på sin rätt att ha tillgång till skrivelser från en förvaltningsdomstol, vilka tjänstemän inte har läst. Det sagda innebär att han måste välja vilken ”rätt” som han helst vill behålla. Om han avstår rätten till ”sekretess” är det ändå inte säkert att anstalten låter honom överklaga beslutet. Genom att avslå en hemställan om innehav kan anstalten avgöra huruvida han ska ha rätt att överklaga domen.

Den 7 augusti 2012 fick han en försändelse från förvaltningsrätten innehållande en dom. Han informerades av närvarande tjänstemän att de hade för avsikt att läsa igenom domen som en del av innehavsprövningen. Han tillät inte detta och eftersom han ville ta tillfället i akt, började han omedelbart skriva ett överklagande

av förvaltningsrättens dom. När han skrev av delar av domskälen slet två tjänstemän domen ur hans händer och sa att han absolut inte fick skriva av den. Därefter informerades han om att myndighetsposten hade förpassats till förrådet med omedelbar verkan. Han har vid tidigare tillfällen tagit emot och förvarat handlingar från förvaltningsdomstol i sitt bostadsrum. Vidare är domar meddelade av en förvaltningsrätt att jämställa med förvaltningsrättslig doktrin och bör vara tillåtna att förvara i ett bostadsrum.

Den 24 augusti 2012 kom en tjänsteman in på hans bostadsrum och lämnade en öppnad försändelse från förvaltningsrätten. Tjänstemannen uppgav att han hade begärt att få in försändelsen på sitt rum. Denna uppgift var felaktig och han tillåter inte att kriminalvårdstjänstemän läser hans försändelser från förvaltningsrätten.

Den 20 september 2012 begärde han att anstalten skulle ge honom beslut i samtliga fall som hans post hade blivit omhändertagen. Anstalten besvarade hans begäran med att det inte meddelades något beslut om omhändertagande, eftersom han ”inte begärt någon innehavsprövning”. Att han inte begärt någon innehavsprövning förändrar rimligtvis inte det faktum att försändelserna blivit omhändertagna. Anstalten har meddelat honom att han i fortsättningen ”kan” få skriftlig underrättelse om att posten omhändertas. Denna omständighet förändrar inte det faktum att han berövas möjligheten att besvara sig över de omhändertaganden som redan har verkställts. En annan fråga är om en skriftlig underrättelse är samma sak som ett överklagbart beslut.

Utredning

Anmälningarna remitterades till Kriminalvården för yttrande. Yttrandet skulle även innehålla en redogörelse för dels anstaltens rutiner när det gäller på vilket/vilka sätt en intagen ges möjlighet att ta del av s.k. myndighetspost, dels hur anstalten handlägger intagnas framställningar om att få inneha sådan post i bostadsrummet. I sitt remissvar anförde Kriminalvården, region Nord, genom tf. regionchefen BB, bl.a. följande.

AA har i anmälan till JO kritiserat anstalten Saltvik för hantering av hans s.k. myndighetspost. Han har i ett stort antal skrivelser haft synpunkter på enskilda händelser och har därutöver – såsom Kriminalvården uppfattat hans anmälningar – haft följande synpunkter.

Han har tidigare fått in domar från förvaltningsdomstol i sitt bostadsrum utan problem. Domar från förvaltningsrätten är att likställa med juridisk doktrin. När han förvägras innehav av domarna drar hanteringen ut på tiden och hans rätt att överklaga eftersätts. När han i vissa fall inte alls fått del av vissa domar kan hans rätt att överklaga eller bemöta en skrivelse helt ha eftersatts. För att inte gå miste om rätten att överklaga måste han förvara domar i sitt bostadsrum. För att hävda den rätten måste han avstå från sekretessen gentemot anstalten. För att hävda sin rätt till sekretess tvingas han avstå från rätten att överklaga. Om anstalten inte tycker att han ska få överklaga vägrar man helt enkelt innehav. Anstalten informerar inte honom om att hans domar omhändertas och han får inga överklagbara beslut om att hans domar omhändertagits.

JO har också begärt att yttrandet vad avser remissen 4465-2012 ska innehålla en redogörelse för anstaltens rutiner när det gäller vilket/vilka sätt en intagen ges möjlig-

het att ta del av myndighetspost och hur anstalten handlägger intagnas framställningar om att få inneha sådan post i bostadsrummet.

1. Utredning

[Kriminalvårdens redogörelse för utredningen har utelämnats i beslutet; JO:s anmärkning.]

2. Anstaltens rutiner för myndighetspost och för handläggning av hemställen om innehav

Säkerhetsenhetens rutinbeskrivning för hantering av myndighetspost uppdaterades den 22 augusti 2012 och ser ut på följande sätt. Rutinen gäller för sådan myndighetspost som kan antas ha ett sådant innehåll som den intagne inte får inneha utan innehavsprövning. Hantering och i förekommande fall granskning av post sker dock först vid anstaltens tillståndsenhet innan den kommer till säkerhetsenheten.

Allmänt

Myndighetspost till intagna får inte granskas om det inte finns anledning att anta att uppgiften om avsändare är oriktig. Beslut om granskning får endast beslutas enligt arbetsordning och delegation.

I övriga fall

- Intagne placeras avskilt från övriga intagna och informeras om rutinen för myndighetspost.
- Den öppnade försändelsen, en hemställan blankett och tejp eller ett neutralt kuvert överlämnas till den intagne. Om kuvert överlämnas ska på kuvertet antecknas antal försändelser, avsändare och ankomststämplat datum.
- Personal lämnar rummet så att den intagne får öppna posten i fred.
- Den intagne öppnar själv försändelsen och läser igenom innehållet. Den intagne meddelar om han önskar inneha försändelsen på sitt rum eller om den ska förvaras för hans räkning i förrådet.
- För förvaring i förrådet får den intagne försluta försändelsen med tape om han så önskar eller lägga försändelsen i ett neutralt kuvert och tillsluta det. Kuvert tillhandahåller anstalten. Försändelsen omhändertas av personal och överlämnas till samordnare.
- För innehav på rummet fyller den intagne i hemställan och överlämnar försändelsen och hemställan till personal. Hemställan och försändelse överlämnas för beslut om innehav till samordnare.

För myndighetspost gäller att den intagne har rätt att ta del av försändelsen dvs. läsa igenom den, utan översyn av personal. Därefter är det inte längre ett postärende utan ett innehavsärende. För att bedöma om innehav skall beviljas måste försändelsen granskas av personal. Den intagne kan alltså välja om han vill förvara försändelsen ogranskad i sitt förråd eller granskad för innehavsbeslut.

Intagen kan beviljas inneha försändelsen ogranskad under tid för inlåsning alternativt tillgång till den i anvisad lokal avskild från övriga intagna.

3. Gällande bestämmelser m.m.

Försändelser

Enligt 7 kap. 6 § fängelselagen (2010:610) ska 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. 19 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, FARK Fängelse, ska en försändelse till eller från en intagen ska befordras samma dag som försändelsen kommer till anstalten, om det är möjligt och försändelsen inte ska granskas.

Innehav

Enligt 5 kap. 1 § fängelselagen får en intagen ta emot och inneha böcker, tidskrifter och tidningar, dock inte sådana som kan

1. äventyra ordningen eller säkerheten, eller
2. antas motverka den behandling som han eller hon genomgår.

I övrigt får en intagen ta emot och inneha de personliga tillhörigheter som är motiverade med hänsyn till att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt.

Av 5 kap. 2 § fängelselagen framgår att tillhörigheter som en intagen inte får ta emot och inneha får omhändertas och förvaras för den intagnes räkning. 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) 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. Kriminalvården ska dokumentera vad som har omhändertagits.

Av allmänt [*Kriminalvårdens allmänna råd; JO:s anmärkning.*] råd till 5 kap. § [1 § andra stycket; *JO:s anmärkning.*] fängelselagen framgår bland annat följande. Bedömningen av vilka personliga tillhörigheter som kan anses vara motiverade för att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt och därmed kan tillåtas bör ta sin utgångspunkt i att ordningen och säkerheten ska kunna upprätthållas och att verkställigheten särskilt ska inriktas på åtgärder som förebygger återfall i brott. Mottagande och innehav av tillhörigheter som kan äventyra ordningen eller säkerheten, t.ex. tillhörigheter som genom sin mängd försvårar visitation eller vållar sanitär olägenhet eller som kan antas motverka den behandling som den intagne genomgår är aldrig motiverat. Bedömningen av vad som kan anses motiverat kan variera såväl mellan olika avdelningar och anstalter som mellan olika intagna och grupper av intagna.

Av allmänt råd till 5 kap. 2 § fängelselagen framgår följande. Ett omhändertagande enligt 5 kap. 2 § fängelselagen 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. En granskad försändelse som en intagen inte får inneha bör befordras till den intagne innan den omhändertas om det är skäligt att den intagne direkt får ta del av innehållet i försändelsen. Personliga tillhörigheter som en intagen inte får ta emot och inneha behöver inte alltid omhändertas. Den intagne kan i stället, efter en skriftlig överenskommelse med Kriminalvården, förvara tillhörigheterna på särskilt anvisad plats inom anstalten, t.ex. i ett skåp som både den intagne och Kriminalvården har nyckel till.

Tillhörigheter som den intagne förvarar på detta sätt behöver inte dokumenteras.

Av 5 kap. 9 § FARK Fängelse framgår att när personliga tillhörigheter som en intagen inte får ta emot och inneha omhändertas ska, om möjligt, två tjänstemän medverka.

Bedömning

Den typ av post det är fråga om är så kallad myndighetspost. Det är en tydlig skillnad mellan befordran av myndighetspost och prövning av innehavsfrågan. De olika

delarna regleras i olika bestämmelser, befordran av försändelser i 7 kap. 6 § fängelselagen och innehavsfrågor i 5 kap. 1 och 2 §§ fängelselagen. Innehållet i den aktuella myndighetsposten som oftast rör handlingar från förvaltningsdomstol kan vara sådant att AA inte får inneha det i sitt bostadsrum eftersom det kan innehålla handlingar som är, hänvisar till eller jämföras med domar, förundersökningsprotokoll eller liknande och som av säkerhetsskäl inte kan medges innehav i ett bostadsrum. Kriminalvården måste ändå befordra posten till AA och har praktiskt löst det genom att låta honom ta del av den i ett anvisat avskilt utrymme. Det ankommer därefter på AA att ansöka om att få inneha de aktuella försändelserna. I avvaktan på att han ska inkomma med en hemställan om innehav har hans försändelser omhändertagits med stöd av 5 kap. 2 § fängelselagen.

Huvudregeln är att en försändelse ska befordras till den intagne. Om det rör sig om en försändelse som en intagen inte får inneha ska den befordras till den intagne innan den omhändertas om det är skäligt att den intagne direkt får ta del av innehållet i försändelsen. Detta innebär att anstalten alltid måste ta ställning till om det av något skäl kan vara viktigt för den intagne att direkt ta del av innehållet i försändelsen. Praktiskt brukar detta lösas genom att den intagne kan få ta del av innehållet i försändelsen på en särskilt anvisad plats. Om den intagne därefter begär att få inneha försändelsen eller dess innehåll prövas innehavsfrågan genom ett skriftligt beslut.

Ett omhändertagande innebär att anstalten förvarar den intagnes tillhörighet. Ett omhändertagande innebär inte någon annan inskränkning i den intagnes rätt att disponera tillhörigheterna utöver att han eller hon inte får inneha dem i bostadsrummet. De formella krav som ställs vid omhändertagande av intagnas egendom är att om möjligt två tjänstemän ska medverka. När tillhörigheterna omhändertas ska den intagne underrättas och Kriminalvården ska dokumentera vad som har omhändertagits. Det ska ske skriftligen, t.ex. genom t.ex. genom att en kopia på dokumentationen lämnas över till den intagne, eller genom ett kvitto på omhändertagna pengar. Det finns inte något krav på att den intagne ska skriva under dokumentationen av omhändertagandet.

I samband med att den nya fängelselagen trädde i kraft utarbetades centralt anvisningar för hantering av omhändertagande av personlig egendom. Enligt dessa behov inga särskilda beslut fattas om omhändertagande av medel och andra personliga tillhörigheter som intagna inte får ta emot och inneha. I stället gäller att den intagne ska underrättas om omhändertaganden i enlighet med 14 § fängelseförordningen enligt bifogad mall. Vidare ska Kriminalvården dokumentera vad som omhändertagits genom t.ex. förrådsanteckning, insättningskvitto eller liknande.

AA har alltid underrättats om att post som han inte får inneha har omhändertagits. Han har alltid informerats skriftligt genom det förrådskvitto han alltid fått i samband med att omhändertagna tillhörigheter läggs i förrådet och ska kvitteras av den intagne. Han har i vissa fall också informerats muntligt. Numera får han alltid under rättelse enligt den mall som utarbetades centralt vid fängelselagens införande.

JO-remissen 4465-2012

Skrivelsen den 8 augusti

När AA läst igenom sin post var den befordrad. Allt som han därefter ville ta med sig från rummet skulle sedan bedömas utifrån innehavsreglerna. Att hindra honom från att skriva av domen kan ifrågasättas, men syftet har varit att förhindra ett kringgående av innehavsprövningen. Anvisningen att han enbart får göra kortfattade anteckningar innebär i sig att sådana anteckningar får göras utan att anstalten kommer att göra en särskild innehavsprövning. Anstalten förtjänar dock inte kritik för det inträffade.

AA har anfört att han tidigare fått in domar i sitt bostadsrum utan problem och har således inte tidigare förvägrats läsa och förvara post i rummet.

Under sommaren 2012 uppmärksammades att säkerhetsenheten inte hanterade frågor om myndighetspost såsom är rekommenderat. Det är riktigt att AA tidigare fått

in domar och liknande i sitt bostadsrum. Det i sig utgör inte skäl att fortsätta med den felaktiga hanteringen. Enheten har uppdaterat sina rutiner för hur myndighetspost ska befordras och skiljer numera på befordran av försändelser och på beslut om innehav.

Skrivelsen den 24 augusti

I förevarande fall har myndighetspost felaktigt granskats och lämnats ut. För det kan Kriminalvården inte undgå kritik.

JO-remissen 5061-2012

Skrivelsen den 12 september

Det finns inga uppgifter om den aktuella händelsen utöver en förrådkvittens. Kriminalvården tillbakavisar dock att försändelsen inte skulle ha befordrats till AA.

Personal har felaktigt närvarat

Personal har vid tre av de aktuella tillfällena varit närvarande i rummet i samband med befordran av myndighetspost som AA öppnat. Närvarande personal har dragit sig undan till andra sidan av rummet när han öppnat posten. Den information som anstalten tidigare gett AA om att personalen ska vara närvarande har varit felaktig. Rutinen ha nu rättats till och informationen som ges till intagna i samband med befordran av sådan myndighetspost följer nu gällande uppdaterade rutiner. Personal lämnar rummet när den intagne ska ta del av en försändelse. Studielokalen som används för ändamålet är 8 x 4 meter med sex studiebås längs med ena långsidan, dvs. en lång bänk med mellanväggar. I ett av båsen finns en dator. Ett fast monterat avlångt bord finns en bit in i rummet. AA har öppnat och läst posten i ett av båsen och har alltså i förekommande fall kunnat läsa sin post ostört utan att personalen kunnat se eller ta del av innehållet. Med hänsyn till att AA, trots närvaro av personal, har kunna ta del av sin post avskilt, finner Kriminalvården att det inte finns skäl till kritik av anstaltens handlande. Däremot har informationen varit felaktig och har kunnat uppfattas som om personalen faktiskt ska vara med vid öppnandet. Rutinen, hanteringen och informationen har nu rättats till och Kriminalvården finner inte att det finns skäl till kritik av hanteringen eller att ytterligare åtgärder behöver vidtas. AA har också hävdad att han måste ha rätt att läsa sin post utan kameraövervakning. På säkerhetsenheten finns ett antal kameror som registrerar vad som sker, men de registrerar inte vad som står i några handlingar.

AA har anfört att domar från förvaltningsrätt är att jämställa med juridisk doktrin

De domar som AA hänvisar till rör såvitt framkommit enbart honom själv eller andra intagna på avdelningen som han uppger sig företräda i rättsliga tvister. Sådana domar har knappast sådant prejudikatvärde som åsyftas i det JO-beslut som AA hänvisar till och kan ur ett säkerhetsmässigt perspektiv inte likställas med juridisk doktrin i allmänhet.

AA har anfört att hans rättssäkerhet eftersätts på olika sätt genom att han inte får ta del av posten i sitt rum.

När Kriminalvården fullgjort sin skyldighet att befordra AA:s försändelser ankommer det på AA att ansöka om att få inneha innehållet i försändelserna. Eftersom AA i förekommande fall avstår från att ansöka om innehav följer att han själv påverkar den tid han har till sitt förfogande att svara på skrivelser till domstol och att överklaga domar. Påståendet att anstalten vägrar honom innehav när han ansöker om att få ta del av handlingar i syfte att beröva honom rätten att överklaga tillbakavisas helt. Istället för att ansöka om innehav har han möjlighet att begära att få ta del av försändelserna avskilt. Det kan antingen ske under tid för inläsning alternativt tillgång till dessa i anvisad lokal. Det är anstalten som avgör vilken lokal som är lämpligast. AA har ansökt om att få läsa samtliga sina försändelser från domstolar i bostadsrummet efter inläsning. Anstalten har medgett att han får ta del av sina handlingar enskilt i avdelningens besöksrum under dagtid. Det är anstalten som beslutar

om var och på vilket sätt den intagne lämpligast ska få del av handlingarna. Avgörandet bygger bland annat på praktiska och säkerhetsmässiga överväganden.

AA har upplysts om att han efter begäran när som helst har möjlighet att läsa och ta del av innehållet i posten i anvisat utrymme. Han har dock valt att inte göra någon sådan begäran.

Sammanfattningsvis finner Kriminalvården att anstalten tidigare varit mycket tillåtande mot AA i vad han har fått inneha i sitt bostadsrum, men har numera skärpt tillämpningen så att alla intagna behandlas lika i enlighet med gällande lagstiftning och centralt utarbetade anvisningar. Vid ett par tillfällen har personal funnits med i rummet när AA öppnat sin post, men med hänsyn till rummets utformning och personalens placering, har AA ändå kunnat läsa sin post avskilt. AA äger själv ansöka om innehav av innehållet i försändelserna och hindras i vart fall inte av Kriminalvården att tillvarata sin rätt i de rättsliga ärenden han är delaktig i. Han har möjlighet att ta del av sina försändelser avskilt i anvisat utrymme bara han begär det. Detta har han upplysts om åtskilliga gånger. Utöver ett tillfälle då en försändelse från en myndighet felaktigt öppnats och granskats, förtjänar Kriminalvården ingen kritik för handläggningen i AA:s ärenden.

AA kommenterade remissvaret.

Därefter genomfördes ett möte mellan företrädare för Kriminalvården och JO, där frågor angående Kriminalvårdens rutiner och hantering av försändelser diskuterades.

Bedömning

I ärendena aktualiseras frågor som *dels* berör anstaltens rutiner avseende hantering av post- och innehavsfrågor, *dels* är förknippade med anstalten Saltviks agerande i förhållande till AA. I min bedömning kommer jag inledningsvis hantera de frågor som rör anstaltens rutiner, för att därefter redovisa min syn på några av de situationer som AA framfört klagomål över.

Utgör omhändertagande av försändelser faktiskt handlande?

Kriminalvården har i sitt remissvar beskrivit anstaltens rutiner för omhändertagande av myndighetspost. Av dessa framgår att ett omhändertagande av en försändelse efter att den befordrats till den intagne enligt Kriminalvården utgör ett faktiskt handlande. Kriminalvården har utvecklat sin syn på frågan om faktiskt handlande i JO:s ärende dnr 5877-2011.

Jag har i dag i beslut i det nyssnämnda ärendet uttalat att ett omhändertagande eller kvarhållande av en försändelse innebär en tydlig inskränkning av den grundlagskyddade rätten till informationsfrihet. Av den anledningen utgör en sådan åtgärd, enligt min bedömning, ärendehandläggning och ska dokumenteras av Kriminalvården i ett beslut.

I sammanhanget vill jag även bemöta det argument som framförts från Kriminalvården i fråga om omhändertagande av handlingar. Av remissvaret framgår att omhändertagna försändelser förvaras på sådant sätt att den intagne har möjlighet att ta del av dem på en av anstalten anvisad plats. Därmed har den intagne i vart fall indirekt tillgång till omhändertaget material. Således skulle det kunna hävdas att omhändertagandet och inskränkningen i informationsfriheten bara är skenbar. Den

intagne är emellertid beroende av kriminalvårdspersonal för att få tillgång till och läsa de omhändertagna försändelserna. Därtill har den intagne inte heller tillgång till handlingarna efter inlåsning för dygnsvila. Ett ”innehav” av omhändertagna försändelser är således på ett tydligt sätt mer kringskuret, än ett normalt innehav av försändelser i ett bostadsrum. Eftersom ett omhändertagande på grund av en handling *innehåll* innebär en märkbar begränsning av en grundlagsskyddad rättighet, kan det, enligt min uppfattning, inte vara fråga om ett faktiskt handlande.

Kriminalvårdens rutiner för hantering av intagnas myndighetspost

Innehavsprövning av myndighetspost

Omhändertagande av myndighetspost utgör alltså enligt min mening ärendehandläggning. Det innebär att en anstalt som gör bedömningen att en viss handling, med hänvisning till innehåll, inte får innehas måste fatta ett beslut om omhändertagande enligt 5 kap. 2 § fängelselagen.

Av remissvaret framgår att anstalten Saltviks rutiner för hantering av myndighetspost gäller för försändelser som *kan antas* ha ett sådant innehåll som den intagne inte får inneha utan innehavsprövning. I samtal med företrädare för Kriminalvården har framkommit att vid säkerhetsenheten i anstalterna Kumla och Hall tillämpas den beskrivna rutinen beträffande *all* myndighetspost. Jag har ingen invändning mot att Kriminalvården befordrar myndighetspost genom att låta de intagna ta del av försändelserna enskilt på särskilt anvisad plats. Det viktiga är att de intagna ges möjlighet att läsa igenom försändelserna ostört och att det sker under sådana former att det inte framstår som om Kriminalvården övervakar den intagne. Om den intagne begär att få inneha försändelsen kan det finnas behov av anstalten att utföra vissa kontroller av densamma. I fråga om dessa kontroller vill jag framhålla följande.

JO har i tidigare ärenden gjort uttalanden i fråga om Kriminalvårdens möjligheter att begränsa intagnas rätt att inneha brottmålsdomar och förundersökningsprotokoll som har samband med någon intagen i anstalt. Enligt JO måste det i varje enskilt fall prövas om en handling *innehåll* är sådant att det är motiverat att vägra den intagne att inneha handlingen. Det får således inte förekomma generella förbud mot innehav av vissa handlingar. Skäl att neka en intagen ett innehav kan exempelvis finnas om någon genom materialet kan identifieras som en s.k. ”tjallare” och på grund härav utsätts för hot från medintagna (se JO 1987/88 s. 114 och JO 1994/94 s. 175).

När det i stället är fråga om förvaltningsrättsliga domar har JO uttalat att behovet av att begränsa ett sådant innehav, med hänsyn till säkerheten och ordningen i anstalten eller för att förebygga eller beivra brott, i allmänhet torde vara mer begränsat. I beslutet uttalades vidare att det naturligtvis är av särskild vikt att de intagna inte utan godtagbara skäl begränsas i tillgången till sådant material de anser sig behöva, för att kunna tillvarata sina rättigheter som intagna i anstalt (se JO:s avgörande den 4 oktober 2006, dnr 4201-2005).

Dessa förhållanden har även betydelse för hur omfattande kontroller en anstalt behöver vidta i samband med att en intagen begär att få inneha myndighetspost. Jag vill i det här sammanhanget erinra om att av 1 kap. 6 § andra stycket fängelselagen följer att 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. Det kan i många fall vara tillräckligt om Kriminalvården i samband med kontrollen vid en innehavsprövning konstaterar att försändelsen kommer från en viss myndighet. Jag kommer att återkomma till hur rutinerna för myndighetspost skulle kunna utformas.

Det finns inte något i utredningen som talar för att anstalten Saltvik skulle ha tillämpat rutinerna på ett oproportionerligt sätt. Jag vill emellertid framhålla att om Kriminalvården inte i varje enskilt fall noga överväger i vilken omfattning som en viss handling behöver kontrolleras, så kan det få långtgående konsekvenser. Det är exempelvis inte acceptabelt att försändelserna regelmässigt läses igenom i dess helhet. Även om rätten till en förtrolig kommunikation upphör att gälla när en försändelse befordrats till en intagen, är det inte acceptabelt att en anstalt, genom det sätt på vilket rutinerna tillämpas, gör skyddet för den förtroliga kommunikationen innehållslöst (jfr JO 1994/95 s. 175 och JO:s avgörande den 19 januari 2010 i dnr 4578-2009). En sådan ordning riskerar nämligen att urvattna värdet av skyddsregeln i 7 kap. 6 § fängelselagen.

Utformningen av anstaltens rutiner för myndighetspost

I fråga om säkerhetsavdelningens rutiner för myndighetspost har jag följande synpunkter. Som jag nämnt tidigare har jag ingen invändning mot att en anstalt inledningsvis ger den intagne möjligheten att enskilt ta del av försändelsen. Följande uppdelning skulle kunna underlätta Kriminalvårdens fortsatta hantering.

1. Den intagne *vill inte inneha* försändelsen. Handlingen ska utan vidare åtgärd vidarebefordras till förrådet för förvaring. I dessa fall är det inte fråga om ett omhändertagande och anstalten behöver således inte fatta något beslut i saken. Däremot måste åtgärden dokumenteras på lämpligt sätt. För det fall att den intagne vid en senare tidpunkt vill inneha försändelsen ska saken hanteras utifrån sedvanliga rutiner för innehavsprövning.
2. Om den intagne *inte ger uttryck* för att han eller hon vill inneha försändelsen, bör presumtionen vara att den intagne inte vill inneha försändelsen. En innehavsprövning kan innebära att Kriminalvården gör ingående kontroller av försändelsen. En ordning där presumtionen är att en intagen alltid vill inneha en försändelse, skulle därmed riskera att leda till omfattande kontroller från anstaltens sida utan att den intagne har getts möjlighet att ta ställning till det. Därmed skulle syftet med skyddsregeln i 7 kap. 6 § fängelselagen motverkas. Av den anledningen framstår det som mest rimligt att kräva att en innehavsprövning föregås av ett aktivt ställningstagande från den intagne. Försändelsen ska således i likhet med försändelserna under punkten 1 vidarebefordras till förrådet. Eftersom anstalten i dessa fall sak-

nar kännedom om försändelsen innehåll, finns inte förutsättningar att göra en prövning av om handlingen ska omhändertas med stöd av 5 kap. 2 § fängelselagen. Det kan således i dessa fall aldrig bli fråga om ett omhändertagande och det faktiska handlande, som åtgärden innebär, behöver således bara dokumenteras på lämpligt sätt.

3. Den intagne *vill inneha* försändelsen. Under sådana förhållanden är anstalten skyldig att göra en innehavsprövning. Enligt min uppfattning bör en intagne kunna göra en sådan begäran *muntligen*. Begäran måste då dokumenteras på lämpligt sätt av anstalten. Vid den kontroll som en anstalt gör vid innehavsprövningen kan myndighetsposten delas upp i tre kategorier enligt följande.
 - a) Försändelser som regelmässigt inte innehåller sådan information som den intagne inte får inneha utan en särskild prövning. Det kan exempelvis röra sig om försändelser från högskolor och universitet, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Transportstyrelsen m.fl. myndigheter. I dessa fall bör anstaltens kontroll som regel kunna begränsa sig till att konstatera att handlingen kommer från en viss myndighet.
 - b) Försändelser som kan antas innehålla sådan information som den intagne inte får inneha utan en särskild prövning. Till den kategorin hör exempelvis brottmålsdomar och domar från förvaltningsrätter som rör intagnas villkor i anstalt. I de flesta fall kan kontrollen begränsa sig till att konstatera att handlingen är av ett visst slag. Om det exempelvis rör sig om en dom som berör sexualbrott eller handlingar som berör utredningen från Kriminalvårdens riksmottagning, är det inte nödvändigt att handlingarna läses igenom i dess helhet i samband med innehavsprövningen. När det har konstaterats att handlingen är av ett visst slag, bör någon ytterligare kontroll som regel inte vara nödvändig.
 - c) I vissa undantagsfall kan det vara nödvändigt att anstalten gör en mer fullständig kontroll av handlingarna, för att det ska vara möjligt att göra en korrekt innehavsprövning. Det kan exempelvis röra sig om brottmålsdomar där det krävs en mer omfattande analys för att avgöra om huruvida de innehåller uppgifter som hotar ordning eller säkerheten.

I de fall anstalten vid innehavsprövningen gör bedömningen att handlingen inte får innehas måste anstalten fatta ett skriftligt beslut i saken.

De särskilda händelserna i AA:s anmälningar

Utredningen visar att kriminalvårdspersonal tog ifrån AA en dom från förvaltningsrätten när han var i färd med att skriva av delar av domskälen. Enligt Kriminalvården skedde detta för att förhindra ett ”kringgående” av innehavsprövningen. I det

här sammanhanget vill jag erinra om att JO:s granskning är av rättslig art och avser främst en kontroll av att myndigheterna har följt de regler som gäller för förfarandet. Jag saknar därmed skäl att närmare beröra AA:s rätt att inneha den aktuella domen.

I fråga om kriminalvårdspersonalens agerande har jag följande synpunkter. Det framgår att AA fann det nödvändigt att – som ett led i överklagandet av domen – skriva av delar av domskälen. Genom att kriminalvårdarna tog ifrån honom domen, försvårades hans möjligheter att ta tillvara sin rätt att få domen överprövad. Att en anstalt på sådant sätt inskränker en intagens grundläggande rättigheter, är inte acceptabelt. Anstalten förtjänar kritik för sitt agerande. Vidare vill jag framhålla följande. Om anstalten befarade att AA, efter sin vistelse i studielokalen, fått med sig material som kunde äventyra ordningen eller säkerheten, så hade det funnits möjlighet att genomföra en visitation av hans bostadsrum.

Utredningen visar även att kriminalvårdspersonal felaktigt öppnat myndighetspost avsedd för AA. För detta förtjänar anstalten kritik.

Mot bakgrund av vad som framkommit i Kriminalvårdens remissvar saknar jag skäl att ytterligare kommentera AA:s klagomål mot anstalten. Jag konstaterar endast att utredningen inte ger anledning till kritik eller någon annan åtgärd.

Med anledning av att jag har ansett att regelverket i fråga om Kriminalvårdens kvarhållande och omhändertagande av försändelser är otydligt på flera punkter har jag överlämnat en kopia av beslutet i dnr 5877-2011 till Justitiedepartementet och Riksdagens justitieutskott för kännedom. Jag finner anledning att även överlämna en kopia av detta beslut.

Ärendena avslutas.