

Kritik mot Kriminalvården, anstalten Fosie, för underlåtelse att informera om att telefonsamtal avlyssnas av personal

Beslutet i korthet: Om det bedöms nödvändigt av säkerhetsskäl får Kriminalvården besluta att ett telefonsamtal mellan en intagen och en annan person ska avlyssnas (7 kap. 5 § fängelselagen). En förutsättning för att avlyssning ska få ske är att de som ska kommunicera med varandra i förväg informeras om kontrollen. I beslutet uttalar JO att det är av central betydelse att bestämmelsen i 7 kap. 5 § fängelselagen följs eftersom var och en är skyddad mot hemlig telefonavlyssning i grundlag. JO utvecklar vidare sin syn på hur sådan information bör lämnas och hur åtgärden bör dokumenteras. Anstalten Fosie kritiseras för att vid ett tillfälle ha avlyssnat ett samtal mellan anmälaren och en annan person utan att i förväg informera om kontrollen.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 4 mars 2019 klagade AA på att anstalten Fosie inte informerar hans anhöriga om att telefonsamtal mellan dem och honom avlyssnas. Han anförde i huvudsak följande.

Vid merparten av de telefonsamtal som avlyssnas lämnar inte personalen information till den som blir uppringd om att samtalet kommer att avlyssnas. Det beror till största delen på personalens inkompetens men även på en nonchalant attityd mot de intagna och deras anhöriga. På kvällen den 26 februari 2019 ringde han ett avlyssnat samtal till sin son, men den tjänsteman som skötte avlyssningen informerade inte sonen om kontrollen. Han och hans familj har utsatts för detta vid flera tillfällen.

Utredning

JO begärde att Kriminalvården skulle yttra sig över det som AA anförde.

I sitt remissvar anförde Kriminalvårdens huvudkontor, sektionen för verksamhetsjuridik, genom enhetschefen, följande.

Utredning

Uppgifter om sakhållandena har hämtats in från region Syd, som i sin tur har hämtat in uppgifter från kriminalvårdsinspektören BB och kriminalvårdaren CC

vid anstalten Fosie och kriminalvårdsregistret. Genom utredningen har sammanfattningsvis följande kommit fram.

Anstalten Fosie beslutade den 20 februari 2019 att bevilja AA tillstånd att ringa sin son utanför INTIK-systemet. Av beslutet framgår att samtalen skulle ske i närvaro av tjänsteman. CC hade den 26 februari 2019 i uppdrag att kontrollera ett samtal mellan AA och hans son. Kontrollen skedde i form av medhörning. När CC har slagit ett telefonnummer och konstaterat att rätt person svarat, brukar hon informera om att hon kommer att närvara under samtalet. I detta fall kan hon inte utesluta att den informationen utelämnades. AA:s son var dock väl medveten om omständigheterna, eftersom AA hade genomfört ett stort antal kontrollerade telefonsamtal till honom.

Utgångspunkten på anstalten Fosie är att medarbetaren som ringer den som den intagne vill kontakta ska informera om att samtalet avlyssnas eller att personal närvarar under samtalet. Det finns ingen skriftlig rutinbeskrivning eller instruktion för detta. Anstalten har därför beslutat att ta fram en rutinbeskrivning om det.

Rättslig reglering

Enligt 7 kap. 5 § fängelselagen (2010:610) får elektronisk kommunikation mellan en intagen och en annan person avlyssnas, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. De som ska kommunicera med varandra ska i förväg informeras om kontrollen.

Enligt 7 kap. 13 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse (FARK Fängelse) får en intagen beviljas tillstånd att ringa telefonsamtal utanför INTIK-systemet endast om tillstånd till samtalet av säkerhetsskäl inte kan beviljas inom det systemet och den intagne har starka skäl för att få ringa samtalet.

Om tillstånd till telefonsamtal inom INTIK-systemet inte kan beviljas på grund av säkerhetsskäl och samtal i stället genomförs utanför det systemet enligt 13 § ska samtalet enligt 7 kap. 14 § FARK Fängelse avlyssnas, om det inte är uppenbart obehövt.

Kriminalvårdens bedömning

Det har inte kunnat uteslutas att den person som AA den 26 februari 2019 hade ett telefonsamtal med inte fick information om kontroll av kommunikationen i enlighet med 7 kap. 5 § fängelselagen. För att förhindra uppkomsten av en liknande situation har anstalten Fosie beslutat att ta fram en skriftlig rutinbeskrivning om information enligt den bestämmelsen.

Enligt 7 kap. 5 § fängelselagen ska information om kontroll ges i förväg. I bestämmelsen anges dock inte att informationen ska ges inför varje tillfälle som kommunikation mellan en intagen och en annan person ska ske. En sådan tolkning kan inte heller utläsas ur förarbetsuttalandena till bestämmelsen (se prop. 2009/10:135 s. 86 och 146). Kriminalvården tillämpar sedan länge en praxis som innebär att myndigheten fattar beslut om telefontillstånd som gäller tills vidare. Den intagne informeras i regel om kontrollen i beslutet om tillstånd till elektronisk kommunikation. Kriminalvården anser att myndigheten därigenom uppfyller sin skyldighet enligt 7 kap. 5 § fängelselagen mot den intagne. Enligt Kriminalvårdens bedömning måste informationsskyldigheten mot personen som den intagne ska kommunicera med också anses uppfylld, om den personen vid det första samtalstillfället informeras om att kommunikationen mellan dem hädanefter kommer att avlyssnas, tills något annat meddelas. Det bör givetvis i så fall dokumenteras i den intagnes journal att så har skett.

AA gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

Rättslig reglering

Kriminalvården har i sitt remissvar redogjort för flera bestämmelser som har betydelse i ärendet. Jag vill tillägga att var och en enligt 2 kap. 6 § regeringsformen, RF, gentemot det allmänna är skyddad mot bl.a. undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Av 2 kap. 20 § RF framgår att skyddet för förtrolig kommunikation får begränsas genom lag men endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle, se 2 kap. 21 § RF.

Jag noterar att bestämmelsen i 7 kap. 13 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, FARK Fängelse, har genomgått vissa ändringar efter det att Kriminalvården lämnade sitt yttrande. De trädde i kraft den 1 januari 2020 (se KVFS 2019:5) men har ingen betydelse för prövningen av detta ärende.

Huvudregeln är enligt 7 kap. 15 § FARK Fängelse att avlyssning av ett samtal sker i realtid. Om det inte är möjligt får samtalet spelas in och avlyssnas i efterhand, om det innebär tillräcklig kontroll.

Bedömning

Allmänt om information om kontroll

Eftersom var och en i grundlag är skyddad mot hemlig telefonavlyssning är det av central betydelse att bestämmelsen i 7 kap. 5 § fängelselagen följs. Enligt bestämmelsen får telefonsamtal endast avlyssnas när det är nödvändigt av säkerhetsskäl och det får inte ske utan att de som ska kommunicera med varandra i förväg har informerats om kontrollen. Av förarbetena till fängelselagen framgår att det var i syfte att förtydliga att det rör sig om en öppen kontroll, som det fanns anledning att i lagtexten klargöra att det är både den intagne och den som han eller hon ska stå i förbindelse med som i förväg ska informeras om kontrollen (prop. 2009/10:135 s. 86).

Kriminalvården har anfört att det varken av bestämmelsens ordalydelse eller av förarbetena till bestämmelsen framgår att informationen ska ges inför varje samtal som genomförs med kontroll. Enligt Kriminalvårdens bedömning måste informationsskyldigheten mot personen som den intagne ska kommunicera med anses uppfyllt, om den personen vid det första samtalstillfället informeras om att kommunikationen mellan honom eller henne och den intagne hädanefter kommer att avlyssnas tills något annat meddelas. Jag kan i och för sig inte se att det skulle strida mot fängelselagen att lämna information på det sättet till den person som blir uppringd. Det är dock enligt min mening väsentligt att Kriminalvården i så fall är särskilt tydlig med informationen och vad den innebär samt också försäkras sig om att personen i fråga förstår detta. Jag anser vidare att informationen i sådant fall bör upprepas med viss regelbundenhet.

Enligt min mening är det emellertid att föredra att informationen lämnas vid varje samtalstillfälle. Graden av kontroll vid telefonsamtal till en viss person kan variera över tid, från att samtal sker helt utan kontroll till att möjligheten till kommunikation förenas med villkor om medlyssning eller avlyssning. Vidare kan ett beslut om kontroll gälla för lång tid och en avlyssning får som sagt inte äga rum utan att den uppringde informerats om detta. För att garantera att den uppringde förstår att ett visst samtal faktiskt kontrolleras anser jag därför det mest ändamålsenligt att han eller hon informeras om en kontroll i anslutning till det aktuella samtalet (se också JO:s beslut den 30 november 2018, dnr 1470-2018).

Oavsett när en anstalt väljer att lämna den nödvändiga upplysningen, är jag av uppfattningen att uppgifter om vilken information som har lämnats till den uppringda personen, vem som har lämnat den och när detta gjorts bör dokumenteras. En sådan rutin om dokumentation skulle enligt min mening kunna bidra till att säkerställa att bestämmelsen i 7 kap. 5 § fängelselagen om information till både den intagne och den uppringde efterlevs fullt ut.

Kritik för underlåtenhet att informera AA:s son

Av Kriminalvårdens yttrande framgår att utgångspunkten i anstalten Fosie är att den tjänsteman som genomför ett kontrollerat telefonsamtal informerar den uppringde om att samtalet avlyssnas. Enligt uppgifter från tjänstemannen som avlyssnade samtalet till AA:s son den 26 februari 2019 brukar hon informera om att hon kommer att närvara under samtalet, men hon kan inte utesluta att hon vid detta tillfälle lät bli att göra det. I min bedömning utgår jag därför från AA:s uppgift i denna del.

Kriminalvården har menat att AA:s son var väl medveten om att samtalet avlyssnades eftersom det hade genomförts ett stort antal kontrollerade telefonsamtal till honom. Det har dock inte framkommit att AA:s son vid det första samtalstillfället skulle ha informerats om att kommunikationen mellan honom och AA vid varje enskilt tillfälle även i fortsättningen skulle avlyssnas. Mot den bakgrunden har det enligt min mening inte någon avgörande betydelse att tidigare samtal mellan AA och hans son varit avlyssnade. Jag är därför kritisk till att det har genomförts ett avlyssnat telefonsamtal utan att AA:s son då informerats om det.

Det som har kommit fram genom utredningen i ärendet ger inte stöd för AA:s påstående om att anstaltspersonalen vid flera tillfällen avlyssnat telefonsamtal mellan honom och hans anhöriga utan att informera om det.

Jag ser givetvis positivt på att anstalten har beslutat att ta fram en rutinbeskrivning för hur information om kontroll av telefonsamtal ska lämnas till den som en intagen vill ha kontakt med. Jag förutsätter att anstalten också närmare har beskrivit hur personalen bör gå till väga när det kan anses aktuellt att lämna information om att kontroll fortsättningsvis kommer att ske och vikten av att se till att den informerade förstår detta.

Ärendet avslutas.