

## Att aktivt läsa ett textmeddelande på ett vykort till en intagen inom Kriminalvården utgör en granskning av försändelse

**Beslutet i korthet:** Vid en inspektion av häktet Göteborg uppmärksammade JO att häktets personal läste texten på inkommande vykort till intagna.

I beslutet konstaterar JO att ett sådant förfarande är en granskningsåtgärd i både fängelselagens och häkteslagens mening. En sådan åtgärd är ett klart ingrepp i den personliga integriteten och är endast tillåten under vissa förutsättningar.

Utredningen i det aktuella ärendet har visat att häktet Göteborg inte tycks ha prövat om det fanns lagliga förutsättningar för granskningen. Häktet har heller inte dokumenterat saken eller underrättat berörda intagna om att en sådan granskning skett. JO ser allvarligt på de brister som har kommit fram och ger häktet Göteborg kritik för dess hantering av vykort till intagna.

JO gör i beslutet även allmänna uttalanden om hanteringen av vykort till intagna och betonar bl.a. vikten av att det inom Kriminalvården finns tydliga rutiner för hur de intagna ska underrättas om en genomförd postgranskning.

### Initiativet

Vid JO:s inspektion av häktet Göteborg den 20–22 september 2022 (dnr 6818-2022) framkom att postgranskande personal läste texten på inkommande vykort till intagna utan att dokumentera saken. Med anledning av den iakttagelsen beslutade jag att utreda Kriminalvårdens hantering av vykort som skickas till häkten och anstalter. Initiativet har handlagts i detta ärende.

### Utredning

JO begärde att Kriminalvården skulle yttra sig över myndighetens hantering av vykort som skickas utan kuvert till intagna i häkten och anstalter. Yttrandet skulle omfatta de punkter som framgår av remissvaret nedan.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården (huvudkontoret), genom rättschefen, i huvudsak följande:

## Utredning

Uppgifter har hämtats in från region Väst, som i sin tur har hämtat in uppgifter från häktet Göteborg. De specifika uppgifter om häktet Göteborgs hantering som JO har efterfrågat redovisas särskilt under avsnittet Kriminalvårdens bedömning.

## Rättslig reglering

Av 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen framgår att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot bl.a. undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse.

Av 1 kap. 6 § häkteslagen (2010:611) framgår att verkställigheten inte får innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än vad som följer av lagen eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. 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.

En motsvarande reglering finns i 1 kap. 6 § fängelselagen (2010:610).

Av 3 kap. 7 § andra och tredje stycket häkteslagen framgår att en intagen får vägras att sända eller ta emot en försändelse, i andra fall än som avses i första stycket eller i 6 §, om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten. En försändelse som den intagne inte får sända eller ta emot får hållas kvar.

Enligt 3 kap. 8 § häkteslagen får en försändelse som hålls kvar granskas endast om den intagne har medgett det, eller om det i fall som avses i 7 § andra stycket är absolut nödvändigt av säkerhetsskäl. En försändelse som avses i 6 § eller 7 § första stycket får endast granskas för att utreda vem avsändaren är.

Av 3 kap. 16 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:2) om häkte, FARK Häkte, framgår det att bestämmelserna i 3 kap. 17–20 §§ endast gäller om den intagne har medgivit att försändelsen granskas eller om den granskas på grund av att det är absolut nödvändigt av säkerhetsskäl enligt 3 kap. 8 § häkteslagen.

Av det allmänna rådet till bestämmelsen framgår att medgivande till granskning normalt sker genom att den intagne skriver under ett s.k. postgransknings-medgivande.

Enligt 3 kap. 18 § FARK Häkte, får en försändelse till eller från en intagen granskas genom genomlysning av försändelsen i oöppnat skick, öppnande utan genomläsning av innehållet, eller öppnande och genomläsning av innehållet.

Enligt 3 kap. 20 § FARK Häkte, ska den intagne underrättas när en försändelse har granskats. Underrättelsen ska innehålla information om

1. vilken försändelse som har granskats,
2. med stöd av vilket lagrum granskningen har skett,
3. vilken typ av granskning som har utförts,
4. datum för granskningen, samt
5. vem eller vilka som medverkat vid granskningen.

En motsvarande reglering finns i 7 kap. 24 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, FARK Fängelse.

Av 7 kap. 7 § fängelselagen framgår att i andra fall än som avses i 6 § får en försändelse till eller från en intagen i anstalt granskas, om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten. Syftet med granskningen ska vara att undersöka om försändelsen innehåller något otillåtet föremål eller är ett led i en pågående eller planerad brottslig verksamhet, ett planerat avvikande eller något liknande förfarande.

Av 7 kap. 22 § FARK Fängelse framgår att en försändelse till eller från en intagen får granskas genom genomlysning av försändelsen i oöppnat skick, öppnande utan genomläsning av innehållet, eller öppnande och genomläsning av innehållet. En försändelse till eller från en intagen på säkerhetsavdelning ska alltid granskas genom öppning och genomläsning. Om en försändelse har öppnats, ska den förseglas när granskningen är slutförd.

### **Kriminalvårdens bedömning**

1. Hur ser Kriminalvården på att personal vid häktet Göteborg läste texten på inkommande vykort? Utgör hanteringen enligt myndighetens uppfattning en granskningsåtgärd? Hur ställer sig myndigheten till att åtgärden inte dokumenterades och att den intagne inte underrättades?

#### *Utgångspunkter för vykort*

Vykort skiljer sig från förslutna brev på ett sådant sätt att innehållet är fullt åtkomligt för den som hanterar vykortet. Förutom i situationer där den intagne har eftersänd postbefordran till sin häktes- eller anstaltsplacering bör det finnas vetskap hos avsändaren om att ett vykort kommer att behöva befordras till den intagne inom myndighetens verksamhet, utöver ordinarie postgång.

Kriminalvårdens uppfattning är vidare att det kan antas att avsändaren anpassar sitt val av försändelse utifrån det meddelande hen vill kommunicera och att det finns en allmän kännedom om vykorts åtkomlighet. Detta talar för att vykort typiskt sett skulle kunna betraktas som mindre integritetskänsliga försändelser.

Vykortets karaktär som oförslutet medför också att det inte omfattas av grundlagsskyddet i 2 kap. 6 § regeringsformen mot undersökning av förtroliga försändelser. (Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 24 februari 2023, Version 3A, Juno, kommentaren till 2 kap. 6 § regeringsformen). Det innebär i sin tur att det enligt Kriminalvårdens bedömning finns ett större utrymme att vidta inskränkande åtgärder när det gäller oförslutna försändelser.

Kriminalvården vill dock understryka att det i dagsläget inte görs någon åtskillnad i hanteringen av inkommande försändelser utefter om de omfattas av tillämpningsområdet för 2 kap. 6 § regeringsformen eller inte.

#### *Granskning av vykort*

Som ett led i en human kriminalvård är det viktigt att de intagna kan upprätthålla kontakter med omvärlden, vilket bl.a. sker genom brev och andra försändelser. Försändelser kan dock användas i otillåtna syften såsom att planera brottslig verksamhet m.m. Därför är det nödvändigt att Kriminalvården, under vissa förutsättningar, har möjlighet att granska brev och andra försändelser. I sammanhanget fordras därför en avvägning mellan vad som krävs för att Kriminalvården ska kunna *förhindra brott och upprätthålla ordning och säkerhet* i anstalt och häkte och *de intagnas integritet och intresse av kommunikation med omvärlden*.

Med granskning avses åtgärder av olika slag; genomlysning, öppnande utan genomläsning och öppnande med efterföljande genomläsning (3 kap. 18 § FARK Häkte och 7 kap. 22 § FARK Fängelse). Här avses dock inte den granskning av inkommande försändelser som utförs av förundersökningsledare till följd av att den intagne har ålagts restriktioner inom ramen för det straffprocessuella förfarandet.

Kriminalvårdens uppfattning är att det får betraktas som en granskningsåtgärd att aktivt läsa ett vykorts textmeddelande inklusive uppgift om avsändare, även om åtgärden inte har föregåtts av att en sluten försändelse har öppnats. Däremot anser Kriminalvården inte att det utgör en granskningsåtgärd att kontrollera vem vykortet är adresserat till.

En verkställighet får inte innebära andra begränsningar i en intagens frihet än vad som följer av lag eller som är nödvändigt för att ordningen eller

säkerheten ska kunna upprätthållas. Mot den bakgrunden anser Kriminalvården att hanteringen i det aktuella fallet varit förenad med flera brister som myndigheten betraktar som allvarliga. Här kan särskilt lyftas fram att den aktuella åtgärden vidtogs utan att de intagnas postgranskningsmedgivande kontrollerades. Av hur JO har beskrivit händelseförloppet framstår det inte heller som att det gjordes någon bedömning av om åtgärden var absolut nödvändig av säkerhetsskäl innan granskning genomfördes.

Häktet Göteborg medger att granskning utan nödvändig dokumentation har skett av misstag vid enstaka tillfällen men understryker att detta inte sker vanemässigt.

Kriminalvården konstaterar att myndighetens föreskrifter inte har följts genom att åtgärden inte dokumenterades och att underrättelsen inte kom den intagne till del, i enlighet med vad som framgår av 3 kap. 20 § FARK Häkte. Underrättelse om granskning är särskilt viktig ur ett rättssäkerhetsperspektiv eftersom den bl.a. ger den enskilde en möjlighet att bedöma om åtgärden varit författningsenlig. Det är också en förutsättning för att den enskilde ska få kännedom om integritetsintrånget.

2. Förekommer det vid häktet Göteborg någon annan form av granskning eller kontroll av inkommande vykort?

Häktet Göteborg har svarat att postgranskning sker genom att en försändelse genomlysas i öppnat eller oöppnat skick, genom öppnande utan genomläsning samt genom öppnande med efterföljande genomläsning. Därutöver förekommer det att postgranskande personal känner utanpå försändelsen med händerna. Häktet bedömer dock att hanteringen inte utgör en postgranskningsåtgärd i den mening som avses i 3 kap. 18 § FARK Häkte.

I syfte att minimera risken för att vykort granskas av misstag har häktet Göteborg tillhandahållit utbildning för personal som hanterar försändelser. Häktet har även infört en rutin där inkommande vykort placeras i kuvert som försluts. I budmottagningen anmodas inlämnaren att ombesörja detta och ange mottagarens personuppgifter på kuvertet. I de fall vykort tas emot genom ordinarie postgång är det i stället Kriminalvårdens personal som lägger vykortet i ett kuvert, skriver mottagarens personuppgifter på kuvertet och försluter försändelsen.

3. Vad anser Kriminalvården vara en korrekt hantering av inkommande vykort till häkten och anstalter? Under vilka förutsättningar anser myndigheten att hela eller delar av texten på sådana vykort, innefattande t.ex. uppgifter om avsändare, får läsas?

*Inkommande försändelser till häkte*

En första förutsättning för kvarhållande och granskning i häktesfallen är att förfarandet kan motiveras ur ett ordnings- eller säkerhetsperspektiv. Det kan röra sig om en misstanke i ett enskilt fall eller om slumpmässiga stickprovskontroller som vidtas i syfte att upprätthålla ordning och säkerhet.

En väsentlig skillnad mellan reglerna om granskning av försändelser i häkte respektive anstalt är att granskning i häkte endast får ske om den intagne har lämnat sitt uttryckliga medgivande till det. Här använder myndigheten sig av en särskild blankett för ändamålet. För inkomna vykort som myndigheten vill hålla kvar och granska bör personal ta del av uppgift om adressat och därefter kontrollera om ett godkännande finns. Om medgivande till granskning saknas får vykortet endast granskas om det är absolut nödvändigt av säkerhetsskäl. En sådan situation kan vara för handen om det finns en välgrundad misstanke om att försändelsen

innehåller en explosiv eller giftig substans (prop. 2009/10:135 s. 193). Om den intagne inte har lämnat sitt medgivande till granskning och nödvändiga säkerhetsskäl för granskning saknas kvarhålls försändelsen, om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen och säkerheten, utan att någon granskning sker. Om inte särskilda skäl talar emot det lämnas en sådan försändelse till den intagne senare, dock senast när hen frigges. Vid misstanke om brott bör dock polis underrättas.

Om medgivande till granskning finns får granskningen inte göras mer långtgående än vad som är nödvändigt (se 1 kap. 6 § andra stycket häkteslagen). När granskningen har genomförts ska åtgärden dokumenteras och den enskilde underrättas i enlighet med 3 kap. 20 § FARK. Häkte.

Huvudregeln är att den granskade försändelsen ska befordras till den intagne efter utförd granskning. En lämplig ordning, som redan tillämpas vid myndigheten, är att försändelsen förses med en stämpel som fylls i enligt de krav som anges i föreskriften innan den överlämnas till den intagne. Stämpeln kan med fördel påföras en post it-lapp eller ett lösblad och fastas vid försändelsen.

Samtidigt kan det i sammanhanget ifrågasättas hur långtgående åtgärder myndigheten kan förväntas vidta för att undvika ”misstagsgranskningar” mot bakgrund av vykortets utformning som en oförsluten försändelse. Det bör även noteras att häktet Göteborgs nya rutin avviker från den myndighetsövergripande hållningen i frågan. Visserligen utesluts risken för misstagsgranskning när försändelser vidarebefordras inom häktet genom rutinen. Risken för att personal som tar emot vykort som befordrats med ordinarie postgång ”rårar” läsa på vykortet i samband med att det placeras i kuvertet kvarstår dock även med denna lösning. För att undvika att ta del av innehållet kan postgranskande personal exempelvis hålla en hand för löptexten i samband med att mottagarens namn läses. I övrigt ser Kriminalvården att informations- och utbildningsinsatser till myndighetens medarbetare är den enskilt viktigaste faktorn för att minimera riskerna för otillåten postgranskning.

#### *Inkommande försändelser till anstalt*

En försändelse till en intagen i anstalt får granskas endast om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten. Detta innebär inte att all korrespondens rutinmässigt får kontrolleras utan en bedömning av vad som krävs med hänsyn till ordningen och säkerheten måste alltid göras. Utfallet av denna bedömning kan variera vid olika anstalter och avdelningar inom anstalten. Särskilda regler om granskning gäller dock för säkerhetsavdelningarna. Syftet med granskningen ska vara att undersöka om försändelsen innehåller något otillåtet föremål, är ett led i en pågående eller planerad brottslig verksamhet eller ett led i ett planerat avvikande eller något liknande förfarande. Inte heller i anstaltsfallen får granskningen göras mer långtgående än vad som är nödvändigt. En utförd granskning ska dokumenteras och den intagne ska underrättas på motsvarande sätt som i häktesfallen.

## **Rättslig reglering**

Kriminalvården har redogjort för de bestämmelser som är av intresse för frågorna i ärendet. Jag återkommer till en del av regleringen i det följande.

## **Bedömning**

Av 2 kap. 6 § regeringsformen framgår att var och en är skyddad mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse. Det här initiativet avser vykort som skickas utan kuvert till intagna i häkten och anstalter. Som

Kriminalvården har varit inne på i sitt remissvar omfattas sådana inte av grundlagsskyddet för förtroliga försändelser (Se Holmberg m.fl., Grundlagarna [3 juli 2019, JUNO], kommentaren till 2 kap. 6 § regeringsformen).

Fängelselagen (2010:610) och häkteslagen (2010:611) behandlar under vilka förutsättningar försändelser till och från intagna får granskas. Med en försändelse avses i denna reglering varje försändelse, t.ex. brev, skriftliga meddelanden, andra skriftliga handlingar och paket, som ska befordras till och från den intagne genom Kriminalvårdens försorg (se prop. 2009/10:135 s. 110 och 147). Begreppet försändelse kan enligt min mening därför inte tolkas på annat sätt än att vykort omfattas.

Vad som avses med granskning preciseras inte i fängelselagen eller häkteslagen. Det framstår dock som självklart att genomläsning är en del av det begreppet. Detta inte minst eftersom ett tillåtet syfte med åtgärden i anstaltsverksamheten är att undersöka om en försändelse är ett led i en pågående eller planerad brottslig verksamhet, ett planerat avvikande eller något annat liknande förfarande (se 7 kap. 7 § fängelselagen, jfr vad som sägs i 3 kap. 7 och 8 §§ häkteslagen). Att aktivt läsa textmeddelandet på ett vykort till en intagen måste därmed enligt min mening anses utgöra en granskning av en försändelse enligt både fängelselagens och häkteslagens mening. Detsamma gäller uppgiften om vem som är avsändare av vykortet. Jag noterar att Kriminalvården är av samma uppfattning.

En granskningsåtgärd är ett klart ingrepp i den personliga integriteten. Kriminalvården har i sitt remissvar anfört under vilka förutsättningar det är tillåtet, och jag hänvisar till den redogörelsen. Som även framgår där ska åtgärden dokumenteras och den intagne underrättas när en granskning har skett.

Utifrån utredningen i det här ärendet och de iakttagelser som gjordes vid inspektionen drar jag slutsatsen att häktet Göteborg granskade försändelser i form av vykort, och det utan att saken dokumenterades. Inte heller underrättades de intagna om åtgärden. Vidare tycks häktet inte ha prövat om det fanns lagliga förutsättningar för granskningen. Jag ser allvarligt på de brister som har kommit fram och häktet Göteborg ska därför kritiseras. Jag noterar att rutinerna ska ha ändrats efter att jag inledde en utredning om saken, vilket är positivt.

Jag kan visserligen ha förståelse för att den aktuella typen av försändelser medför särskilda svårigheter att hantera för Kriminalvården. Enligt min mening måste myndigheten, utan att det ska anses röra sig om en granskningsåtgärd, ha rätt att ta del av uppgifter om vem som är mottagare av ett vykort. Den uppgiften tar de enskilda verksamhetsställena regelmässigt del av även när det gäller förslutna kuvert till intagna, och den har stor betydelse för bedömningen av just om en försändelse ska granskas eller inte. Vid försändelser till intagna i häkte är uppgiften dessutom av särskild vikt eftersom förekomsten av postgranskningsmedgivande i enskilda fall ska kontrolleras (se 3 kap. 16 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd [KVFS 2011:2] om häkte,

FARK Häkte). Utan vetskap om vem som är mottagare är det för övrigt inte möjligt att befordra försändelsen till rätt intagen.

Kriminalvården har i remissvaret nämnt olika praktiska lösningar för att undvika att textmeddelanden på vykort blir granskade av misstag. Myndigheten har således angett att postgranskande personal kan hålla en hand framför textmeddelandet eller att inkommande vykort placeras i kuvert som försluts. Jag har som JO inte skäl att uttala mig om hur myndigheten praktiskt bör gå till väga men kan konstatera att båda alternativen är ägnade att minska risken för misstagsgranskningar. Vykortets utformning är dock sådan att den risken aldrig helt kan uteslutas.

Det är av väsentlig betydelse att myndigheten har rutiner för hur de intagna ska underrättas om genomförd postgranskning även när det gäller granskade vykort. Det som framgår av myndighetens handbok – att själva försändelsen stämplas och stämpelns rutor fylls i enligt myndighetens föreskrifter – går av förklarliga skäl ofta inte att tillämpa när det gäller vykort (se Kriminalvårdens handbok om försändelser [2015:2] s. 29). Jag har emellertid inte heller i denna del någon synpunkt på den praktiska hanteringen, så länge de intagna får del av informationen på ett lämpligt och synligt sätt.

Slutligen noterar jag att Kriminalvårdens egna föreskrifter tycks förutsätta att en granskning i form av genomläsning alltid föregås av ett öppnande av försändelsen i fråga (se t.ex. 7 kap. 22 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd [KVFS 2011:1] om fängelse, FARK Fängelse, och 3 kap. 18 § FARK Häkte). Mot bakgrund av vad som framkommit i detta ärende och mina uttalanden kan det finnas anledning för myndigheten att se över bestämmelserna så att även granskningen av vykort som skickas utan kuvert till intagna i häkten och anstalter blir tydligt reglerad.

Ärendet avslutas.

Katarina Pålsson

Ärendet har tidigare handlagts av rättssakkunniga Marcus Winerdal-Arnö. Byråchefen Johan Thorblad har deltagit i beredningen.