

Brev som påträffats i en intagens bostadsrum har överlämnats till åklagare; fråga bl.a. om det stått i överensstämmelse med gällande sekretessregler

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 20 oktober 2009, klagade AA genom sitt ombud advokaten BB, på häktet Malmös hantering av två brev som AA, under den tid han var intagen i häktet Malmö, skrivit till en medtilltalad som då var intagen i ett annat häkte. Enligt AA har häktet Malmö öppnat och läst de två breven samt, den 2 mars 2009, översänt kopior av dem till polisen via fax.

Utredning

Till sin anmälan bifogade AA bl.a. kopior på ett faxförsättsblad från Kriminalvården, häktet Malmö, och två brev från AA. I breven finns bl.a. uppgifter om vissa personers inblandning i ett grovt vapenbrott.

Muntliga upplysningar inhämtades från häktet. Kriminalvården anmodades därefter att yttra sig över vad som anförts om att brev från AA skickats till polisen.

I remissvaret anförde Kriminalvårdens huvudkontor, genom generaldirektören CC, följande.

Sakförhållanden

AA har i en anmälan till JO framfört klagomål mot Kriminalvården med anledning av att häktet Malmö till polismyndigheten i Helsingborg översänt kopior av två brev som AA skrivit till en medtilltalad.

Yttrande beträffande sakförhållandena har inhämtats från region Syd som i sin tur inhämtat uppgifter från häktet Malmö genom kriminalvårdsinspektören DD och kriminalvårdaren EE samt kriminalvårdsinspektörerna FF och GG som vid tidpunkten för händelsen tjänstgjorde vid häktet Malmö. Vidare har uppgifter hämtats ur Kriminalvårdens klientadministrativa system (KLAS). Av utredningen har bl.a. följande framkommit.

Genom häktet Malmös utredning har klarlagts att de brev som bifogats JO- anmälan har påträffats i samband med visitation av mottagarens (HH) bostadsrum i häktet Malmö. Breven hade skickats av AA till HH när den senare befann sig i häktet

Växjö. HH ankom till häktet Malmö den 6 mars 2009 och hade således med sig de aktuella breven. Breven har alltså inte påträffats hos AA.

Vid samtal med kriminalvårdaren EE har i huvudsak följande framkommit. I samband med visitation av HH:s bostadsrum påträffades två öppna kuvert. Kuverten innehöll brev som kunde tänkas innehålla information om misstänkt brottslighet. Han underrättade säkerhetssamordnaren JJ om att man hade hittat brev i HH:s bostadsrum. Därefter hade EE samråd med GG som vid tidpunkten var kriminalvårdsinspektör med huvudansvar för säkerhetsarbetet i häktet Malmö. Det bedömdes att det var sådant material som åklagaren borde underrättas om. EE tog kontakt med åklagaren som bedömde att materialet var intressant och denne ville därför ta del av detta. Åklagarens beslut togs ”på telefon” och något skriftligt beslut erhöles inte. EE minns inte hur och på vilket sätt ”hanteringen” sköttes ”rent formellt” men är säker på att alla åtgärder som han vidtog förankrades med antingen kriminalvårdsinspektören för avdelningen FF eller med GG. Såvitt EE vet fanns det inte några rutiner för dokumentation av överlämnande av handlingar på detta sätt till polis eller åklagare. Det finns inte heller några rutiner för vem som ska fatta beslut om att överlämna handlingar på detta sätt till polis eller åklagare. Dock var det helt klart att EE inte hade mandat att fatta denna typ av beslut och av denna anledning är han säker på att någon ansvarig har godkänt att breven faxades till åklagaren. EE kan inte minnas att han tidigare faxat handlingar på detta sätt.

Vid samtal med kriminalvårdsinspektören GG har i huvudsak följande framkommit. Han minns inte alla detaljer i ärendet men det stämmer att EE informerade honom om att man i samband med visitation hittat skriftligt material i HH:s bostadsrum som bedömdes kunna innehålla upplysningar om brott. GG delade EE:s bedömning att upplysningarna var av sådan art att åklagaren borde informeras, men meddelade inte något formellt beslut. ”Klientnära” frågor hanteras normalt av kriminalvårdsinspektören som är ansvarig för avdelningen eller av vakthavande befäl. Det var endast i undantagssituationer som GG meddelade ”klientnära” beslut, t.ex. om det inte fanns någon kriminalvårdsinspektör på plats och beslutet inte kunde meddelas av vakthavande befäl.

Kriminalvårdsinspektören FF har uppgett att han informerades om att man hade hittat brev i HH:s bostadsrum, men att han inte var inblandad i de efterföljande åtgärderna och således inte meddelat något beslut.

Efter att breven faxats till åklagaren återlämnades de till HH.

Det saknas dokumentation angående de åtgärder som häktet Malmö vidtagit med de aktuella breven i samband med visitationen av HH:s bostadsrum.

Författningsbestämmelser m.m.

Av 10 kap. 24 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) framgår att sekretess som följer av andra sekretessbestämmelser än dem som anges i 19–23 §§ och 25 kap. 2 § första stycket inte hindrar att en uppgift som angår misstanke om ett begånget brott lämnas till en åklagarmyndighet, polismyndighet eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda någon annan påföljd än böter.

Misstankar som angår brott som inte kan antas medföra någon annan påföljd än böter och misstankar om förestående brott kan i viss utsträckning även lämnas med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL, enligt vilken bestämmelse sekretessbelagd uppgift, utöver vad som följer av 2, 3, 5 och 15–26 §§, får lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Av 7 § lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna (HäL)

framgår att den häktade får inneha pengar, värdesaker och legitimationshandlingar i den mån det inte är olämpligt. Den häktade får inte inneha alkoholhaltiga drycker eller andra berusningsmedel. I övrigt får den häktade, i den mån inte annat följer av

lagen, inneha personliga tillhörigheter och skaffa sig varor eller annat enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer. Närmare bestämmelser om innehav i häkte finns i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för behandling i häkte (KVFS 2007:1).

Av 4 kap. 19 § KVFS 2007:1 framgår att häktet ska visitera häktades bostadsrum efter behov så att ordning och säkerhet upprätthålles. Av 4 kap. 20 § KVFS 2007:1 framgår att vid omhändertagande av egendom ska normalt minst två tjänstemän delta. I allmänna råd till nämnda bestämmelse anges att visitationer av bostadsrum och allmänna utrymmen bör omfatta kontroll av säkerhetskaraktär, av hygieniska förhållanden, av den häktades innehav av personliga tillhörigheter och eventuella tecken på skadegörelse.

Av 5 kap. 8 § KVFS 2007:1 framgår att den häktades tillhörigheter inte får lämnas ut till någon annan utan den häktades skriftliga medgivande, häktets beslut eller mot beslagsbeslut meddelat av polisen.

Av 4 a § förordningen (1976:376) om behandling av häktade och anhållna m.fl. (HäF) framgår bl.a. att egendom som tas om hand i samband med kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller annan undersökning ska förtecknas. Förteckningen ska skrivas under av den intagne och den som har verkställt omhändertagandet av egendomen.

Av 14 § HäF framgår bl.a. att undersökningsledaren eller åklagaren ska hålla den myndighet som svarar för förvaringslokalen underrättad om förhållanden som har betydelse från säkerhetssynpunkt för behandlingen av den som är intagen på grund av misstanke om brott.

Kriminalvårdens bedömning

Med anledning av AA:s anmälan har Kriminalvården anmodats att avge yttrande över vad som i anmälan anförts om att brev från AA har skickats till polisen.

Till att börja med kan konstateras att de aktuella breven inte har påträffats hos AA, som skrivit och skickat breven, utan hos mottagaren HH. Breven har heller inte påträffats i samband med brevgranskning, varför det regelverket inte är tillämpligt. De aktuella breven har påträffats i samband med en sådan visitation av HH:s bostadsrum som Kriminalvården rutinmässigt genomför av säkerhetsskäl. I samband med en sådan visitation kan det bli aktuellt att genomsöka och även att läsa brev eller andra skriftliga meddelanden som anträffas, t.ex. för att utvärdera om de innehåller otillåtna föremål eller om det skriftliga innehållet är sådant som kan äventyra säkerheten. Säkerhetsskäl kan bl.a. bestå i risken för att den intagne planerar eller leder brottslig verksamhet eller förbereder rymning inifrån häktet (jfr härom prop. 1975/76:90 s. 45).

Det råder således inte något tvivel om att Kriminalvården haft rätt att ta del av de aktuella handlingarna. Egendom som påträffas i samband med en visitation kan även tas om hand av Kriminalvården, exempelvis om det är fråga om egendom som den intagne inte får inneha (jfr bl.a. 7 § HäL och 4 a § HäF). I dagsläget saknas uttryckliga regler om möjligheten för Kriminalvården att i häkte omhänderta egendom som kan antas bli tagen i beslag (motsvarande bestämmelsen i 84 § lagen [1974:203] om kriminalvård i anstalt). I proposition 2009/10:135 med förslag till ny häkteslag föreslås dock uttryckliga regler om detta införas. I många fall kan redan idag sådan egendom som kan antas bli tagen i beslag omhändertas av Kriminalvården på grund av reglerna om innehav.

I detta fall har HH:s besittning av de aktuella handlingarna tillfälligt rubbats genom Kriminalvårdens åtgärd att ta ut dem ur bostadsrummet för att faxa dem till åklagaren.

Egendom som Kriminalvården tar om hand i samband med en visitation av ett bostadsrum ska förtecknas enligt 4 a § HäF, även om åtgärden endast är tillfällig (jfr bl.a. JO:s uttalanden angående tillämpningen av den likalydande 39 b § förordningen

[1974:248] om kriminalvård i anstalt i ärende dnr 3108-2002, JO 2003/04 s. 138). Förteckningen ska skrivas under av den intagne och den som har verkställt omhändertagandet. Det kan konstateras att häktet Malmö i detta fall inte uppfyllt detta krav på dokumentation.

När det sedan gäller häktets åtgärd att muntligen underrätta åklagaren om innehållet i de handlingar som påträffats i samband med visitationen av HH:s bostadsrum kan konstateras att stöd för detta funnits genom bestämmelsen i 10 kap. 24 och 27 §§ OSL. Nämnade bestämmelser ger Kriminalvården möjlighet att lämna ut uppgifter om brottsmisstankar till åklagare och polis under de förutsättningar som redovisats ovan. Det anses allmänt sett önskvärt att myndigheterna utnyttjar de möjligheter att lämna ut uppgifter som ges genom dessa bestämmelser (se Offentlighets- och sekretesslagen, En kommentar, Lenberg m.fl. 2009, s. 10:24:2). Ett sådant förhållningssätt ligger också i linje med de övergripande målen för Kriminalvårdens verksamhet. Det har således inte funnits några hinder ur sekretessynpunkt för Kriminalvården att underrätta åklagaren om innehållet i de aktuella handlingarna, utan det framstår tvärtom som angeläget att den typen av informationsutbyte sker mellan myndigheterna.

Sedan åklagaren underrättats om innehållet i handlingarna har även dessa, i enlighet med åklagarens önskemål, översänts per fax till åklagaren. Häktet Malmö har därvid uppfattat att man agerat på åklagarens uppdrag, men har inte efterfrågat något formellt beslut från åklagaren rörande dennes tillgång till handlingarna. Kriminalvården känner heller inte till om något formellt beslut i frågan fattades av åklagaren, eftersom något skriftligt beslut inte företetts.

Det står klart att ett överlämnande av handlingarna i original till polis eller åklagare endast skulle ha kunnat ske under förutsättning att åklagare eller polis fattat formellt beslut om beslag av den aktuella handlingen (jfr bl.a. 5 kap. 8 § KVFS 2007:1 samt JO:s beslut den 5 oktober 2004 i ärende med dnr 2346-2003). Att översända en omhändertagen handling per fax innebär dock inte att den intagnes tillhörighet lämnas ut och faxkopian omfattas heller inte av beslagsreglerna i 27 kap. rättegångsbalken. Något formellt hinder mot att per fax översända omhändertagna skriftliga handlingar till åklagare eller polis på det sätt som skett i förevarande fall – även utan åklagarens beslut om beslag av originalhandlingarna – föreligger inte enligt Kriminalvårdens bedömning.

I sammanhanget kan dock avslutningsvis noteras att frågor kring hur kopior av skriftliga handlingar ska betraktas i bl.a. beslagshänseende har varit föremål för diskussion i olika sammanhang, se bl.a. Polisrättsutredningens slutbetänkande SOU 1995:47, Justitiekanslerns beslut den 19 december 2007 i ärende dnr 6372/6373-07-31 samt rättsfallen NJA 1977 s. 573 och NJA 1988 s. 471. Vid en eventuell lagreglering kring dessa frågor kan även frågan om hur Kriminalvården bör förhålla sig till åklagare och polis i samband med situationer som den nu aktuella behöva övervägas.

AA gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 11 februari 2011 anförde *chefsJO Nordenfelt* följande.

Bedömning

Rätt att ta del av innehållet i brev som påträffats vid visitation av bostadsrum

Av utredningen framgår att de aktuella breven anträffades vid visitation av ett bostadsrum tillhörande den som var mottagare av breven. Som Kriminalvården konstaterat är regelverket om brevgranskning inte tillämpligt i den här aktuella situationen. Kriminalvården har redogjort för de bestämmelser om visitation av bostadsrum som har betydelse i ärendet. Det har från JO:s sida tidigare uttalats att

det i samband med undersökning av intagnas bostadsrum kan bli aktuellt att granska och därvid även läsa brev eller andra skriftliga meddelanden som anträffas, om det är påkallat med hänsyn till de syften som föranlett undersökningen av rummet (se mitt beslut den 23 april 2007 i dnr 2849-2006 samt JO 1994/95 s. 175). Jag har således ingen erinran mot att den som utförde visitationen av HH:s bostadsrum tog del av innehållet i breven.

Omhändertagande av breven från den intagnes bostadsrum

Som Kriminalvården redogjort för ska egendom som Kriminalvården tar om hand i samband med en visitation av ett bostadsrum förtecknas (se 4 a § förordningen [1976:376] om behandling av häktade och anhållna m.fl.). Så har uppenbarligen inte skett i det aktuella fallet. Kriminalvården förtjänar kritik för sin underlåtenhet i detta avseende.

Utlämnande av uppgifter som omfattas av sekretess

Kriminalvården har i sitt yttrande redogjort för vissa av de sekretessbestämmelser som har betydelse i ärendet. I sin redogörelse har Kriminalvården hänfört sig till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Vid tidpunkten för den anmälda händelsen gällde fortfarande sekretesslagen (1980:100), som den 30 juni 2009 ersattes av OSL. I nu berörda hänseenden har OSL inte inneburit några sakliga ändringar. Jag hänför mig därför i det följande till bestämmelserna i OSL.

Enligt 35 kap. 15 § OSL gäller sekretess inom kriminalvården för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs. (Motsvarande bestämmelse återfanns i 7 kap. 21 § sekretesslagen.)

Inledningsvis kan jag konstatera att de uppgifter som Kriminalvården lämnade till åklagaren är sådana att de omfattades av sekretess enligt nyss nämnda bestämmelse. Som framgår av Kriminalvårdens redogörelse finns det i 10 kap. 24 och 27 §§ OSL sekretessbrytande bestämmelser som under vissa förutsättningar ger myndigheter *möjlighet* att lämna ut uppgifter som angår misstankar om begångna brott. (Motsvarande bestämmelser återfanns i 14 kap. 2 § fjärde stycket respektive 14 kap. 3 § sekretesslagen.) Som Kriminalvården anfört anses det önskvärt att myndigheterna utnyttjar de möjligheter att lämna ut uppgifter som ges genom nämnda bestämmelser. Jag vill dock ändå i detta sammanhang understryka att det inte är fråga om någon *uppgiftsskyldighet* och att frågan om uppgifter ska lämnas eller inte med stöd av de nu aktuella bestämmelserna beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Mot bakgrund av vad som framkommit i ärendet har jag ingen invändning mot att häktet Malmö lämnade de uppgifter om misstänkt brottslighet som fanns i de aktuella breven till åklagaren.

Såvitt avser den formella hanteringen av utlämnandet av uppgifterna vill jag anföra följande. Genom det regelverk om exempelvis visitation och brevgranskning som gäller inom kriminalvården får kriminalvårdstjänstemän tillgång till en mängd

uppgifter av privat natur. Det är därför av största vikt att en fråga om att med stöd av en sekretessbrytande bestämmelse lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess till exempelvis en åklagarmyndighet handhas korrekt och noggrant. I kommentaren till 10 kap. 24 § OSL uttalas bl.a. följande.

Frågan om vem som bör pröva frågan om utlämnande av uppgifter om brottsmisstankar har tagits upp flera gånger i förarbetsuttalanden (prop. 1981/82:186 s. 26, bet. 1982/83: KU12 s. 17 och 39, prop. 1983/84:142 s. 41, bet. 1983/84:KU29 s. 19). Den har lösts så att uppgiftslämnandet ankommer på de enskilda befattningshavarna och inte på myndigheterna som sådana. Det har emellertid ansetts ligga i sakens natur att prövningen som regel sker på "hög nivå" inom myndigheten. Många gånger kan det vara lämpligt att den enskilde befattningshavaren rådgör med en överordnad när det är fråga om att lämna ut uppgifter om brott samt att han eller hon i tveksamma fall lämnar över frågan till myndigheten för avgörande. Det finns inte något hinder mot att en myndighet i sin arbetsordning närmare reglerar i vilken utsträckning enskilda tjänstemän ska kunna lämna uppgifter till andra myndigheter och i vad mån uppgiftslämnandet ska ankomma på myndighetens ledning. I så stor utsträckning som möjligt bör uppgiftslämnandet ske i skriftlig form (prop. 1983/84:142 s. 42). Den skriftliga formen ter sig naturlig inte minst av det skälet att det bör vara möjligt att kontrollera bl.a. vilka uppgifter som har lämnats ut och vem som har svarat för uppgiftslämnandet. Det är dock inte uteslutet att uppgifter lämnas ut muntligen. Detta kan vara motiverat t.ex. när det är fråga om ett brådskande ärende eller om uppgifter som lämnas vid ett sammanträde. I sådana fall är det viktigt att en protokollsanteckning eller tjänsteanteckning görs. Att den mottagande myndigheten dokumenterar uppgifterna får anses ligga i sakens natur. (Se Offentlighets- och sekretesslagen, En kommentar, Lenberg m.fl. 2009, s. 10:24:3.)

Av utredningen framgår att det saknas dokumentation avseende de åtgärder som häktet Malmö vidtog med de aktuella breven. Kriminalvården förtjänar kritik för den bristande dokumentationen.

I Kriminalvårdens arbetsordning (KVAF 2009:1) är det inte särskilt reglerat vem som har behörighet att fatta ett beslut om att med stöd av en sekretessbrytande bestämmelse lämna ut uppgifter som angår misstankar om begångna brott till en brottsbekämpande myndighet. I det aktuella ärendet har det inte klarlagts vem som fattade beslut om att uppgifterna skulle lämnas till åklagaren. Detta är naturligtvis en brist i sig, som till största delen beror på den bristande dokumentation som behandlats ovan. Jag nöjer mig med att erinra om vad som i kommentaren till OSL sägs om att det ligger i sakens natur att prövningen som regel bör ske på "hög nivå" inom myndigheten.

En annan fråga som aktualiseras i detta ärende är sättet för uppgiftslämnandet. I förarbetena till bestämmelsens motsvarighet i sekretesslagen uttalas att uppgiftslämnandet i så stor utsträckning som möjligt bör ske i skriftlig form (prop. 1983/84:142 s. 42). Att översända en handling per fax måste, enligt min mening, ses som en form av skriftligt uppgiftslämnande. Jag har således inte något att erinra mot häktets agerande i detta avseende.

Sammanfattningsvis visar det som framkommit om bristerna i häktet Malmös hantering av de aktuella breven att det finns ett behov av skriftliga rutiner inom detta område.

Vad som i övrigt framkommit motiverar inte något uttalande.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det ovan sagda.