

Justitieombudsmannen
Katarina Pålsson

Om intagnas möjlighet att inneha och använda sig av frimärken som skickats till dem. Även kritik mot Kriminalvården, anstalten Hall, för att den rutin som man bl.a. har informerat om gett klart intryck av att sådana aldrig fick innehas

Beslutet i korthet: Under 2024 tog JO emot ett flertal klagomål om att anstalten Hall hade infört ett förbud mot innehav av frimärken som skickats in via post. Inom ramen för klagomålshandlingen inhämtades bl.a. den skriftliga information som hade förmedlats till de intagna gällande detta. Saken har därefter granskats i det här ärendet.

I beslutet kritiserar JO anstalten Hall för den information som förmedlades till de intagna i frågan. Hon redogör även för vad som krävs för att det ska vara meningsfullt att tala om en individuell prövning av en innehavsfråga. Mot bakgrund av det som kommit fram hos JO understryker hon att det är angeläget att anstalten snarast möjligt ser över sina rutiner om hur intagna ska få använda frimärken.

Bakgrund

Under 2024 tog JO emot ett flertal anmälningar från intagna i anstalten Hall, som klagade på att anstalten hade infört ett förbud mot innehav av frimärken som skickats in via post. I ett ärende hämtade JO:s medarbetare in muntliga upplysningar och informerades om att anstalten hade ändrat sina rutiner kring förråd och innehav. Frimärken som påträffas vid postgranskningen befordrades inte längre till intagna utan lades direkt i förrådet. Den intagne fick information om det och om antalet frimärken genom en notering på kuvertet. Intagna hade inte heller möjlighet att använda frimärkena.

Anstaltens skriftliga rutin begärdes in, men JO:s medarbetare fick upplysning om att det inte fanns någon sådan. En skrivelse från en kriminalvårdsinspektör hade dock kommunicerats med intagna och personal genom anslag och i direkt dialog. Den skrivelsen hade, i relevanta delar, följande lydelse:

Förändringar i förrådsrutiner och innehav för intagna

Information om ändring kring centralförrådsrutiner och innehav för intagna. Från och med måndagen 29:e juli (v.31) kommer följande ändringar i centralförrådet träda i kraft:

[...]

2. Artiklar som tillhandahålls av anstalten eller som går att köpa i kiosken ska inte längre vara tillåtet att ta in via postpaket. Som exempel kommer frimärken inte vara godkänt att få in via postpaket då frimärken kan inhandlas i kiosken.

Mot denna bakgrund beslutade jag att inom ramen för ett särskilt ärende utreda frågan om anstaltens rutiner när det gäller frimärken som skickas in till intagna via post. I samband med det skrevs klagomålsärendena av. Initiativet har handlagts i detta ärende.

Utredning

Kriminalvården anmodades att yttra sig över det som kommit fram om den beskrivna rutinen. I yttrandet skulle myndigheten redogöra för de överväganden som motiverat anstalten att införa rutinen och för sin bedömning av hur den förhåller sig till JO:s tidigare uttalanden om att det inte är tillåtet att Kriminalvårdens verksamhetsställen har ett generellt förbud mot innehav av frimärken som är inköpta någon annanstans än inom myndighetens kioskverksamhet (se mitt beslut den 16 januari 2024, dnr 9146-2022, jfr JO:s beslut den 25 september 2015, dnr 52-2015).

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, genom chefen för sektionen för verksjuridik – verkställighet, straffrätt m.m., i huvudsak följande:

Utredning

Uppgifter har hämtats in från region Stockholm som i sin tur har hämtat in uppgifter från anstalten Hall. Därigenom har följande framkommit.

Anstalten har noterat ett stadigt ökat inflöde av frimärken sedan Kriminalvården föreskrivit att intagna inte får ta emot och inneha utifrån kommande pengar. Framärken har, utöver sitt avsedda användningsområde, använts som betalmedel i anstalten. Det har förekommit att frimärken använts för att reglera spelskulder och att intagna utövat påtryckningar mot andra intagnas närstående för att förmå dem att skicka frimärken till anstalten. Alternativa betalningsmedel i anstalten är en olägenhet, eftersom de kan användas i handels-, hot- och utpressningssyfte. Ytterst rör det sig om en ordnings- och säkerhetsrisk.

De intagna tjänar mellan 382 och 510 kr i veckan och frimärken kan inhandlas i kiosken. Frågan om innehav utgår alltid från en individuell prövning i det enskilda fallet. Beslut att inte medge innehav motiveras enligt 5 kap. fängelselagen (2010:610), FäL, och inte utifrån någon rutin.

Det bedöms inte vara möjligt att låta personal frankera intagnas försändelser med de intagnas omhändertagna frimärken, eftersom anstalten i så fall inte skulle kunna säkerställa att frimärkena förvaras på ett betryggande sätt från det att de hämtas från förrådet till dess att de kan användas för frankering. De omhändertagna frimärkena skulle behöva förvaras på vanliga kontors- eller vaktrum, vilket inte bedöms vara en godtagbar lösning mot bakgrund av myndighetens förvaringsansvar. Eftersom anstaltens förråd är beläget en bit ifrån anstaltsbyggnaden, skulle frankering och övrig hantering av frimärkena behöva skötas av personal som inte arbetar med förvaring av värdesaker eller förrådsrutiner för att det skulle vara logistiskt genomförbart.

Rättslig reglering

Enligt 2 kap. 1 § första stycket 2 regeringsformen är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden.

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 2 kap. 20 § regeringsformen framgår bl.a. att informationsfriheten och rätten till förtrolig kommunikation får begränsas genom lag.

Av 1 kap. 6 § FäL 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.

Enligt 5 kap. 1 § FäL får en intagen ta emot och inneha böcker, tidskrifter och tidningar, dock inte sådana som kan äventyra ordningen eller säkerheten eller antas motverka den behandling han eller hon genomgår. I övrigt får en intagen ta emot de personliga tillhörigheter som är motiverade med hänsyn till att verkställigheten ska kunna utföras på ett ändamålsenligt sätt.

Av 5 kap. 2 § FäL framgår bl.a. att tillhörigheter som en intagen inte får ta emot och inneha ska omhändertas och förvaras för den intagnes räkning.

Av 7 kap. 7 § FäL 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.

Enligt 7 kap. 8 § FäL ska en försändelse som har granskats, om inte särskilda skäl talar emot det, lämnas ut till den intagne så snart som möjligt och senast när han eller hon inte längre ska vara frihetsberövad.

Enligt 16 § första stycket fängelseförordningen (2010:2010) ska Kriminalvården, om inte något annat är föreskrivet, se till att tillhörigheter som omhändertagits förvaras på ett betryggande sätt.

Av allmänna råd till 5 kap. 1 § andra stycket FäL i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, FARK Fängelse, framgår bl.a. 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. De allmänna råden innehåller en uppräkningslista av tillhörigheter som typiskt sett är motiverade att inneha. Det anges vidare att även andra personliga tillhörigheter än de uppräknade kan vara motiverade om innehavet bedöms särskilt angeläget för den intagne.

Av allmänna råd till 5 kap. 2 § FäL i FARK Fängelse framgår bl.a. följande. Ett omhändertagande enligt 5 kap. 2 § fängeslagen 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. Skriftliga

handlingar, t.ex. brev, böcker, tidskrifter eller tidningar, får dock inte omhändertas enligt 5 kap. 2 § fängelselagen vid granskning, dvs. innan befördran.

I Kriminalvårdens handbok om personliga tillhörigheter - Fängelse (2013:1), avsnitt 5.1.2, anges följande. Om en tillhörighet kommer direkt med posten till verksamhetsstället, och upptäcks vid postgranskning, görs i vanlig ordning en prövning dels av om tillstånd meddelats om innehavet och dels av om tillhörigheten i och för sig är sådan att den får tas emot och innehas. Får den intagne ta emot tillhörigheten, t.ex. därför att han eller hon behöver den vid permission eller liknande, men inte inneha den, ska den omhändertas eller på annat sätt förvaras utanför bostadsrummet (se avsnitt 7.3).

I samma handbok, avsnitt 5.7, anges följande. En anstalt kan inte genom generella förbud, i lokala rutiner eller liknande, ange vad som är otillåtet att inneha utöver vad som framgår av författningstexten. En anstalt kan dock, som en ren informationsåtgärd, ange vad en intagen normalt kan få inneha eller inte i form av ett standardiserat förhandsbesked, se bilaga 1 och 2. Anstalten måste försäkra sig om att den intagne förstår skillnaden mellan sådana förhandsbesked och ett omprövningsbart beslut. Anstalten måste även upplysa den intagne om vad denne har att iakttä för att få ett formellt beslut i saken.

Kriminalvårdens bedömning

Det tillvägagångssätt som anstalten Hall har redogjort för vid JO:s utredning av ett klagomålsärende ger intryck av att det skulle finnas ett generellt förbud för intagna att inneha frimärken som är inköpta utanför Kriminalvårdens kioskverksamhet. Det som har framkommit är inte förenligt med regleringen på området, JO:s tidigare uttalanden eller myndighetens handbok om personliga tillhörigheter. Anstalten Hall har dock under myndighetens utredning med anledning av JO:s nu aktuella remiss tillbakavisat att det skulle finnas ett sådant generellt förbud.

Som framgår av utredningen motiverar anstalten Hall beslut att neka innehav av frimärken som skickats till intagna via post utifrån regelverket om personliga tillhörigheter i 5 kap. FÅL. Beslut meddelas efter en individuell prövning i varje enskilt fall. Vid den prövningen bedöms om innehavet är motiverat för att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt. Såväl den intagnes möjlighet till kontakt med omvärlden genom försändelser som myndighetens uppgift att upprätthålla ordningen och säkerheten beaktas. Kriminalvården bedömer att de skäl som anstalten har motiverat sådana beslut med är välavvägda. Det kan framhållas att Kriminalvårdens beslut att neka innehav av utifrån kommande frimärken inte har ändrats efter överklagande till allmän förvaltningsdomstol, som bedömt att innehavet inte varit att betrakta som särskilt angeläget mot bakgrund av att frimärken funnits att köpa i anstaltens kiosk (se t.ex. Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 28 november 2024 i mål 21935-24). Mot den bakgrunden ser Kriminalvården inte något hinder mot att neka innehav av frimärken som skickats till intagna via post, under förutsättning att det har föregåtts av en individuell prövning enligt den tillämpliga regleringen. Däremot bör anstalten Hall se över vilken information som kommuniceras till intagna i fråga om innehav av frimärken som är inköpta utanför Kriminalvårdens kioskverksamhet.

Eftersom det i dagsläget inte bedöms vara möjligt att låta intagna använda sina omhändertagna frimärken för att frankera försändelser, bör anstalten Hall även se över om det kan vidtas några åtgärder för att åstadkomma en ändring i det avseendet.

Bedömning

Kriminalvården har utförligt beskrivit de rättsliga utgångspunkter som är relevanta i ärendet. Jag hänvisar därför dit. Därutöver kan nämnas att jag nyligen har uttalat mig om Kriminalvårdens förutsättningar att låta bli att befordra innehållet i försändelser till intagna i anstalter och häkten genom s.k. kvarhållande respektive omhändertagande. I beslutet kom jag till slutsatsen att tillhörigheter i försändelser som inte har samband med den grundlags-skyddade informationsfriheten bör kunna omhändertas redan innan befordran. Brev och andra meddelanden som omfattas av grundlagsskyddet kan däremot endast hållas kvar eller befordras, och först därefter omhändertas. Olika förfaringssätt kan därmed aktualiseras om en försändelse innehåller både ett skriftligt meddelande och en tillhörighet av det förstnämnda slaget. (Se mitt beslut den 23 april 2026, dnr 1899-2025.)

Som myndigheten har framfört ger det tillvägagångssätt som anstalten Hall redogjort för vid JO:s inledande utredning intrycket att det skulle finnas ett generellt förbud för intagna att inneha frimärken som är inköpta utanför Kriminalvårdens kioskverksamhet. Ett sådant förbud är inte tillåtet. Anstalten Hall har visserligen nekat till att det är fråga om ett generellt förbud, och har framhållit att beslut meddelas efter individuell prövning i varje enskilt fall. Särskilt mot bakgrund av formuleringarna i den citerade skrivelsen har jag synnerligen svårt att uppfatta att saken verkligen kan ha förhållit sig på det sättet. Under alla förhållanden instämmer jag i Kriminalvårdens bedömning att anstalten bör se över vilken information som förmedlas till intagna om saken. Detta ska hittills ha skett bl.a. genom att den aktuella skrivelsen har anslagits. Som framgått kan emellertid formuleringarna knappast förstås på något annat sätt än att det rört sig om ett generellt förbud. Anstalten förtjänar kritik för det.

Med anledning av vad Kriminalvården har anfört om att en individuell prövning görs i varje enskilt fall ser jag det också som angeläget att påtala följande. För att det ska vara meningsfullt att tala om en individuell prövning av en innehavsfråga krävs det givetvis att myndigheten beaktar de behov som en specifik intagen har av att inneha en viss tillhörighet, och väger dessa emot de skäl som talar emot att just han eller hon ska tillåtas inneha densamma. Det ska sägas att jag bara har tagit del av ett av Kriminalvårdens beslut i frågan, vilket rörde ett avslag. Jag känner inte heller till om det har funnits intagna som tillåtits inneha frimärken som skickats in via post och noterar att myndigheten inte ens gjort gällande att bifall till sådana innehav har förekommit. Därmed saknar jag kännedom om hur anstalten kan ha motiverat ställningstaganden i andra fall. Hur som helst är det enligt min mening närmast otänkbart att det inte skulle finnas någon intagen vars behov av att inneha inskickade frimärken väger tyngre än den risk för ordningen och säkerheten som just dennes innehav innebär.

Självfallet ifrågasätter jag inte att en obegränsad tillgång till frimärken inne i en anstalt kan orsaka ordnings- och säkerhetsrisker där, inte minst numera när

många intagna delar cell. Intagnas tillgång till frimärken är emellertid ytterst en fråga om deras möjlighet att stå i kontakt med omvärlden. Sådana kontakter är en grundläggande del av en human kriminalvård och av central betydelse för intagna då de kan motverka negativa följder av frihetsberövandet (jfr 1 kap. 5 § fängelselagen [2010:610], FäL).

Som jag ser det bör därför tillgång till frimärken normalt vara motiverat med hänsyn till att verkställigheten ska kunna utföras på ett ändamålsenligt sätt (jfr 5 kap. 1 § FäL). Om risken med intagnas innehav av frimärken ligger i att de används som betalningsmedel på ett sätt som påverkar ordningen eller säkerheten i anstalten ställer jag mig frågan om problemet snarast ligger i *hur många* frimärken som en intagen tillåts inneha vid varje givet tillfälle, alldeles oavsett om den intagne själv har köpt eller fått dem genom t.ex. en anhörig. Hur anstalten hanterar eventuella risker bör rimligen också ha betydelse. Ett alternativ skulle kunna vara att låta intagna använda frimärkena under kriminalvårdarens överinseende, utan att för den delen få inneha dessa i bostadsrummen. Jag noterar att Kriminalvården har framfört att anstalten Hall bör se över om det kan vidtas några åtgärder för att åstadkomma en sådan ändring. Det är angeläget att så sker snarast möjligt.

Trots att myndighetens yttrande upprättades för snart ett år sedan tycks någon förändring dessvärre ännu inte ha skett i anstalten Hall. Alldeles nyligen har jag tagit del av aktuella uppgifter om hur hanteringen av frimärken går till där (se t.ex. dnr 6982-2026). Av handlingar som en intagen har gett in till JO tillsammans med en anmälan framgår att han i april 2026 begärt upp frimärken från förrådet och att hemställen besvarats med följande besked: "Frimärken får du köpa i kiosken, enbart de som är godkända." Det här stärker den uppfattning som jag har och redan redogjort för, att det mesta tyder på att anstalten Hall tillämpar ett generellt förbud mot såväl innehav som bruk av intagnas frimärks-tillhörigheter. Det är som sagt angeläget att anstalten ser över sina rutiner.

Även om frimärken går att köpa inom Kriminalvårdens kioskverksamhet är det viktigt att komma ihåg att intagna har en mycket begränsad tillgång till pengar att handla för. Ett frimärke kostar minst 22 kr medan normalinkomsten för en intagen i anstalt är 17 kr per timme. Som framgår av bl.a. myndighetens årsredovisning för 2025 råder det därtill en generell brist på sysselsättning och den som inte kan anvisas detta får bara 8 kr och 50 öre per timme. Sedan 2020 får intagna i princip inte heller ta emot andra pengar än sådana som betalas ut av Kriminalvården. Redan 2021 underströk jag att den ordningen medfört en tydlig och negativ förändring för många intagna, framför allt när det gäller det ekonomiska utrymmet för vissa inköp och utgifter (se mitt beslut den 23 september 2021, dnr 2585-2020). Med beaktande av även dessa förhållanden menar jag att en restriktiv hållning till intagnas möjlighet att inneha frimärken är mycket bekymmersam, i synnerhet om det inte finns andra sätt för dem att faktiskt kunna använda frimärkena.

I sammanhanget vill jag slutligen uppmärksamma att det är ett relativt vanligt förekommande klagomål hos JO att intagna nekas att ringa till myndigheter och advokater eller andra juridiska ombud som bistår dem i rättsliga angelägenheter. I stället hänvisas de till att kontakta berörda via post. Det finns därför en tydlig risk att det blir ännu svårare för intagna att upprätthålla sådana kontakter för det fall Kriminalvårdens verksamhetsställen begränsar möjligheten att inneha och använda sig av frimärken som inte inköpts i myndighetens kioskverksamhet på det sätt som anstalten Hall har gjort. Jag ser också med oro på att en sådan ordning kan försvåra för intagna som vill vända sig till exempelvis JO. Det kan dessutom nämnas att JO under senare tid har tagit emot anmälningar mot ett flertal andra verksamhetsställen som har infört motsvarande förbud som anstalten Hall.

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av JO Katarina Pålsson. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättssakkunniga Reb Kerstinsdotter har föredragit ärendet och byråchefen Catrine Björkman har deltagit i beredningen.