

## **Kriminalvården, anstalten Skogome, har utan lagstöd förbjudit intagna att låna ut personliga tillhörigheter. Även frågor om innehavsbeslut och hantering av hemställningar**

**Beslutet i korthet:** En anstalt har utan stöd i lag förbjudit intagna att låna ut personliga tillhörigheter till varandra. JO ser allvarligt på detta.

I beslutet understryker JO att intagnas möjligheter att låna ut respektive ta emot personliga tillhörigheter rättsligt sett är två olika frågor. Om en intagen förhindras att låna ut sin egendom är det en begränsning av hans eller hennes rättshandlingsförmåga som kräver stöd i lag. Däremot är det enligt 5 kap. 2 § fängelselagen möjligt för en anstalt att genom ett omhändertagande hindra en intagen från att ta emot tillhörigheter som har lånats ut till honom eller henne, om det inte finns ett positivt innehavsbeslut för dessa.

Anstalten kritiseras också för brister i utformningen av beslut om innehav och hanteringen av hemställningar.

### **Anmälningarna**

I anmälningar som kom in till JO den 28 september 2021 klagade AA (dnr 7564-2021) och BB (dnr 7566-2021) på anstalten Skogome. Klagomålen rörde följande.

Enligt flera av anstaltens innehavsbeslut får de intagna inneha personliga tillhörigheter endast under förutsättning att egendomen inte lånas ut, vilket begränsar deras rättsliga handlingsförmåga. Trots anmälarnas begäran om det har anstalten inte tagit bort förbudet eller fattat något överklagbart avslagsbeslut. De skriftliga svar som de har fått på sina hemställningar går inte att överklaga.

Anmälarna bifogade de aktuella hemställningarna.

### **Utredning**

Beslut om innehav av personliga tillhörigheter begärdes in från anstalten och granskades. Därefter remitterades respektive anmälan till Kriminalvården för yttrande.

Kriminalvården lämnade två remissvar genom regionchefen i Region Väst. Inledningsvis redogjorde myndigheten för att information hade begärts in från personal i anstalten genom en kriminalvårdschef samt att underlagen till yttrandena bestod av en genomgång av beslut, relevanta paragrafer och inhämtade uppgifter från en befattningshavare. Därefter anförde Kriminalvården följande (yttrandena har här sammanfogats):

#### **Redogörelse från anstalten Skogome**

— — —

I kriminalvårdens handbok om personliga tillhörigheter - Fängelse (2013:1) anges under rubriken "Överlämnande av tillhörigheter från en annan intagen" att:

Frihetsberövade personer behåller i princip sin rättsliga handlingsförmåga. Om tillhörigheten som sådan får tas emot och innehas är det därför tveksamt om det går att neka mottagandet. En bedömning får göras i det individuella fallet. En annan sak är att innehav av tillhörigheter som typiskt sett kan användas som betalningsmedel liksom innehav av sådant som på annat sätt kan äventyra ordningen eller säkerheten, t.ex. rymningsplaner, kan nekas.

Av Kriminalvårdens handbok framgår, vilket även [anmälarna] anført i [sina skrivelser] till JO, att en intagen inte mister sin handlingsförmåga när det gäller att överlåta sina personliga tillhörigheter. Det stämmer således inte att en intagen inte får ge bort eller på annat sätt överlåta sina personliga tillhörigheter. Om en intagen vill ge bort en CD-spelare till en annan intagen föreligger det därmed inga hinder för detta, dock ska en bedömning göras i det individuella fallet.

Av Fängeslagen och tillhörande föreskrifter framgår emellertid att för alla personliga tillhörigheter som en intagen vill inneha på bostadsrummet ska tillstånd prövas. En sådan tillståndsprövning sker gentemot den intagnes behov och utifrån de risker som kan föreligga avseende just den intagne som söker om innehavet. Detta kan innebära att en intagen tillåts inneha en viss typ av tillhörighet medan en annan intagen nekas att inneha samma typ av tillhörighet. Innehavsbeslut är således personliga. Av denna anledning är det inte tillåtet för intagna att låna ut personliga tillhörigheter till medintagna. Vid granskning av [anmälarnas] innehavsbeslut framgår att [innehaven är personliga] och får inte överlåtas, säljas eller lånas ut.

Angående [anmälarnas] klagomål på att [de, när de] krävt att få ett beslut som är överklagbart/omprövningsbart, istället fått ett yttrande som inte går att överklaga eller få omprövat så är Kriminalvårdens inställning är att ett ställningstagande i ett innehavsbeslut avseende utlåningsförbud inte är överklagbart. Det är emellertid inte Kriminalvården som slutligen avgör huruvida ett sådant ställningstagande är överklagbart eller inte. Det är allmän förvaltningsdomstol som avgör detta. [Anmälarna] har således möjlighet att överklaga [de aktuella innehavsbesluten]. Förvaltningsdomstol kommer avgöra om [ställningstagandena i innehavsbesluten är överklagbara] eller inte.

Anstalten Skogome har vidare utrett ärendet genom att prata med i [anmälningarna] angiven befattningshavare om handläggningen. Angiven befattningshavare uppger att han i svar på [hemställningarna] har utgått ifrån [anmälarnas] aktuella innehavsbeslut i vilka det framkommer att innehaven är personliga. Han har i samråd med avdelningens klienthandläggare hanterat [hemställningarna] genom att besvara [dem] genom [yttranden] samt hänvisa till aktuellt lagrum.

---

### **Kriminalvårdens bedömning**

Ett fängelsestraff innebär att den dömda berövas friheten. Det ligger i sakens natur att den dömda går miste om vissa rättigheter eller möjligheter som han eller hon annars skulle ha haft. Rättslig handlingsförmåga innebär en förmåga att själv handla juridiskt. En person med rättslig handlingsförmåga har bl.a. rätt att själv agera i egen sak i en domstol eller hos någon annan myndighet samt rätt att avgå avtal av olika slag. Ett fängelsestraff innebär inte att man mister sin rättsliga handlingsförmåga.

Kriminalvårdens regelverk gällande innehav av personliga tillhörigheter ska ses mot bakgrund av Kriminalvårdens övergripande mål att påföljder ska verkställas på ett säkert och humant sätt samt att antalet återfall i brott ska minska. En intagen får därför ta emot och inneha böcker, tidskrifter och tidningar som inte kan äventyra ordningen eller säkerheten och som inte motverkar den behandling som denne genomgår samt i övrigt ta emot och inneha de personliga tillhörigheter som i det enskilda fallet är motiverade med hänsyn till att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt. Av regelverket framgår att en bedömning ska göras i det enskilda fallet om ett innehav av en personlig tillhörighet är motiverad.

Av genomförd utredning framgår att anstalten Skogome inte fattat något beslut om att vägra [anmälarna] innehav av personliga tillhörigheter. Anstalten Skogome har dock gjort ett ställningstagande om att utlåning av personliga tillhörigheter inte är tillåtet och dokumenterat detta i [anmälnas] innehavsbeslut. Anledningen till att utlåning av beviljade personliga tillhörigheter inte tillåts är att innehav av personliga tillhörigheter enligt Kriminalvårdens regelverk alltid ska föregås av en prövning i det enskilda fallet. Avsikten med utlåningsförbudet är således inte att förhindra intagna från att överlåta sina tillhörigheter till andra intagna utan istället att förhindra andra intagna från att mottaga personliga tillhörigheter utan att en enskild prövning om innehavet först gjorts. Anstalten har därmed inte fråntagit [anmälarna deras] rättsliga handlingsförmåga eftersom de inte förhindrat [dem] från att handla juridiskt.

Gällande frågan om överklagbart beslut är Kriminalvårdens inställning att ställningstaganden som avser de närmare formerna av innehav, i detta fall angående utlåning, i innehavsbeslut inte är överklagningsbara. Frågan om utlåning av personliga tillhörigheter bestäms genom anstaltens ordningsregler och rutiner för verksamheten vid anstalten och inte utifrån en bedömning av någon enskild intagens behov. Det rör sig därmed inte om [...] beslut i ett enskilt fall som får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Anstalten har av detta skäl inte heller dokumenterat [ställningstagandena] som [...] beslut. Enligt rättspraxis ankommer det på den myndighet som ska pröva överklagandet att pröva om ett beslut är överklagbart varför [anmälarna] har möjlighet att överklaga sina innehavsbeslut till allmän förvaltningsdomstol för prövning.

AA och BB fick tillfälle att kommentera respektive remissvar. BB anförde bl.a. att inte alla avdelningar i anstalten tillåter intagna att överlåta personliga tillhörigheter till varandra. Han vill att intagna i fortsättningen ska informeras om att utlåningsförbudet inte är överklagbart men att det är upp till förvaltningsrätten att slutligen avgöra den frågan. BB bifogade en skrivelse från regionchefen i Region Väst.

### **Rättslig reglering**

Enligt 5 kap. 1 § fängelselagen (2010:610) 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 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.

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. En intagen får inte utan särskilt medgivande disponera pass och pengar som omhändertagits. Det framgår av 5 kap. 2 § fängelselagen.

I de allmänna råden till 5 kap. 1 § andra stycket och 2 § fängelselagen, som återfinns i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, anges 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. Bedömningen av vad som kan anses motiverat kan variera såväl mellan olika avdelningar och anstalter som mellan olika intagna och grupper av intagna. Ett omhändertagande 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.

Enligt 14 § fängelseförordningen (2010:2010) ska en intagen underrättas när tillhörigheter som den intagne inte får ta emot och inneha omhändertas enligt 5 kap. 2 § fängelselagen. Kriminalvården ska dokumentera vad som har omhändertagits.

I 14 kap. 1 § första stycket fängelselagen anges att Kriminalvårdens beslut enligt fängelselagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Av 14 kap. 2 § första stycket samma lag följer att ett beslut inte får överklagas enligt 1 § första stycket innan beslutet har omprövats av Kriminalvården. En sådan omprövning får begäras av den beslutet angår om det har gått honom eller henne emot. Ett överklagande av ett beslut som inte har omprövats ska anses som en begäran om omprövning.

Ett beslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt och av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. Det framgår av 41 och 42 §§ förvaltningslagen (2017:900).

Av 20 § första stycket förvaltningslagen framgår att om en framställning är ofullständig eller oklar ska en myndighet i första hand hjälpa den enskilde till rätta inom ramen för sin allmänna serviceskyldighet enligt 6 § andra stycket samma lag. Enligt den sistnämnda bestämmelsen ska myndigheten lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål.

### **Bedömning**

#### **Förbudet mot att låna ut personliga tillhörigheter och beslutens utformning**

En intagen i anstalt förlorar i princip inte sin rättsliga handlingsförmåga. I fängelselagen, fängelseförordningen och Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse finns det emellertid bestämmelser som innebär inskränkningar i rättigheter som annars tillkommer enskilda. Det finns dock inte några regler som begränsar en intagens möjlighet att disponera över sina personliga tillhörigheter, bortsett från omhändertagna pass och pengar, genom att låna ut eller överlåta dem. Det går alltså inte att förbjuda en intagen att ge bort eller sälja sådan egendom (se JO 1999/2000 s. 157) eller att låna ut den till en annan intagen (se JO 1973 s. 177).

En annan sak är att intagnas faktiska åtkomst till sådana tillhörigheter som det nu är fråga om kan begränsas genom reglerna om omhändertagande och innehav (se JO 1995/96 s. 130). Om en intagen påträffas med något som inte har tillhandahållits av Kriminalvården eller annars omfattas av ett positivt innehavsbeslut och den intagne vill inneha egendomen, ska myndigheten ta ställning till om den får tas emot och innehas eller annars ska omhändertas (se JO 1973 s. 177). Något skriftligt beslut behöver inte visas upp i samband med ett omhändertagande, men däremot ska ett formellt beslut fattas om den intagne begär att få inneha tillhörigheten (se bl.a. mitt beslut den 29 juni 2020, dnr 5318-2019).

I flera av de beslut som JO inom ramen för de nu behandlade ärendena granskat har anstalten Skogome angett att viss egendom inte får "lånas ut, överlåtas eller säljas" eller liknande. Enligt Kriminalvården är det inte fråga om ett förbud mot överlåtelse av personliga tillhörigheter. I stället är det ett ställningstagande om att dessa inte får lånas ut till andra intagna eftersom ett innehav är personligt och alltid ska föregås av en enskild prövning. Vidare sägs avsikten med förbudet vara att förhindra andra intagna från att ta emot personliga tillhörigheter utan att en innehavsprövning görs. Myndigheten har också anført att frågan om att låna ut egendom bestäms genom ordningsregler och rutiner vid anstalten.

I detta sammanhang vill jag understryka att intagnas möjligheter att låna ut och att ta emot personliga tillhörigheter från ett rättsligt perspektiv är två olika

frågor. Om en intagen förhindras att låna ut egendom är det en begränsning av den intagnes rättshandlingsförmåga som kräver stöd i lag. Det går således enligt min mening inte att förbjuda intagna att låna ut något med stöd av ordningsregler eller rutiner. Däremot är det enligt 5 kap. 2 § fängelselagen möjligt för en anstalt att genom ett omhändertagande hindra en intagen från att ta emot tillhörigheter som har lånats ut till honom eller henne, om han eller hon inte omfattas av något positivt innehavsbeslut som rör egendomen.

Jag har uppfattat att anstaltens utlåningsförbud innebär att intagna inte får låna ut personliga tillhörigheter till medintagna men att syftet med förbudet egentligen är att förhindra ett mottagande av egendomen. Som jag redogjort för har Kriminalvården inte någon laglig möjlighet att förbjuda intagna från att disponera över sina tillhörigheter när det gäller annat än omhändertagna pass och pengar. Detta innebär att anstalten Skogomes förbud mot att låna ut egendom saknar stöd i lag.

Vidare anges i flera av de aktuella innehavsbesluten att de intagna inte får överlåta eller sälja tillhörigheterna, vilket ger intryck av att de är förhindrade att förfoga över egendomen även i detta avseende. Ett förbud mot överlåtelse skulle självklart också kräva lagstöd. Det är viktigt att myndigheters ställningstaganden och beslut formuleras på ett sådant sätt att de inte ger upphov till missförstånd om gällande rätt. Enligt min mening är anstaltens beslut bristfälliga i dessa avseenden.

Jag ser allvarligt på förbudet mot att låna ut personliga tillhörigheter och på utformningen av besluten om innehav. Anstalten Skogome förtjänar kritik för detta.

Det ska dock noteras att BB den 21 oktober 2021 fick information från regionchefen om att en intagen som vill överlåta en tillhörighet till en annan intagen kan meddela personalen detta. Egendomen kommer då att läggas i den medintagnes förråd, och han eller hon kan sedan ansöka om att få inneha den. Det är emellertid inte klarlagt att denna ordning praktiseras i anstalten Skogome. Som jag har förstått saken tillämpas inte heller motsvarande förfaringssätt när en intagen har önskemål om att låna ut sin egendom. Oavsett om en intagen vill ge bort, sälja eller låna ut en tillhörighet har jag inte några invändningar mot att saken hanteras enligt den rutin som regionchefen har beskrivit.

### **Hanteringen av anmälarnas hemställningar**

AA och BB har genom skriftliga hemställningar begärt att anstalten beslutar att de har rätt att låna ut sina personliga tillhörigheter och att eventuella avslag ska meddelas genom överklagbara beslut. Trots att det därigenom måste ha stått klart att anmälarna ville få möjlighet att begära en överprövning av utlåningsförbudet innehåller anstaltens svar inte något uttryckligt ställningstagande till deras begäran. Det verkar bero på att anstalten anser att förbudet inte utgör ett överklagbart beslut.

Som Kriminalvården har redogjort för är det dock inte myndighetens uppgift att ta ställning till om ett beslut är överklagbart. Om anstalten var av uppfattningen att utlåningsförbudet inte gick att överklaga borde anmälarna därför ha fått information om det och att de kunde få saken prövad genom att överklaga till förvaltningsrätten (se bl.a. mitt beslut den 5 oktober 2021, dnr 1415-2020, och JO 2008/09 s. 371). BB har fått upplysning om detta genom regionchefens skrivelse. Det är viktigt att den som är missnöjd med ett myndighetsbeslut får korrekt information om sina möjligheter att överklaga och att ett överklagande hanteras i enlighet med gällande regler. Risker är annars överhängande att den enskilde lider rättsförlust (se t.ex. JO 2019/20 s. 264). Jag vill också påminna om att det vid oklarheter kan finnas anledning för en myndighet att, inom ramen för sin allmänna serviceskyldighet, närmare utreda vad en enskild har haft för avsikt med en viss skrift eller begäran.

Som en följd av anstaltens hantering av hemställningarna har anmälnarnas möjligheter att begära en prövning av frågan om utlåningsförbudets överklagbarhet begränsats. Även för detta förtjänar anstalten Skogome kritik.

Ärendena avslutas.

Katarina Pålsson

Rättssakkunnige Johannes Aronsson har föredragit ärendena och byråchefen Catrine Björkman har deltagit i beredningen.