

Fråga om innehav av personliga tillhörigheter vid verkställighet av fängelsestraff.

Lagrum:

5 kap. 1 § andra stycket fängelselagen (2010:610)

Kriminalvården Region Mitt avslog genom tre olika beslut i augusti 2013 R.B:s ansökningar om att i sitt bostadsrum på anstalten Salberga få inneha ett pannband, en väska för cd-skivor och ett s.k. reparationskit för sådana skivor. Som skäl för besluten anfördes att han inte visat att innehaven, på sätt som krävs enligt 5 kap. 1 § andra stycket fängelselagen (2010:610), var motiverade med hänsyn till att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt.

R.B. överklagade Kriminalvårdens omprövningsbeslut hos förvaltningsrätten. Han anförde bl.a. följande. Han vill ha en cd-väska för att han ska kunna förvara sina cd-skivor. Det underlättar visitationen och gör att det inte blir några repor på skivorna. Pannbandet behöver han för tränings skull. Reparationskittet för cd-skivorna är absolut motiverat för att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt då han sparar pengar genom att kunna reparera sina cd-skivor så de håller längre. I Saltvik, som är en anstalt av säkerhetsklass 1, fick han inneha väskan och pannbandet.

Förvaltningsrätten i Uppsala (2013-09-11, ordförande Lowén) yttrade:
Enligt 5 kap. 1 § andra stycket fängelselagen 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. I förarbetena till fängelselagen (prop. 2009/10:135 s. 134) anges att det inte är möjligt att reglera vilka tillhörigheter som ska vara tillåtna eftersom förhållandena skiljer sig åt såväl mellan olika avdelningar och anstalter som mellan olika intagna och grupper av intagna. För att avgöra vilka tillhörigheter som en intagen får ta emot och inneha måste därför, enligt propositionen, ledning sökas i övriga bestämmelser i lagen. Det anges att bedömningen bör ta sin utgångspunkt i att ordning och säkerhet ska kunna upprätthållas och att verkställigheten särskilt ska inriktas på åtgärder som förebygger brott. – Kriminalvården har motiverat sina beslut med att innehavet av de tillhörigheter det är frågan om endast är tillåtet om den intagne visar att det är motiverat med hänsyn till att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt. Förvaltningsrätten delar inte Kriminalvårdens bedömning om att bevisbördan ska läggas på den intagna på det sätt Kriminalvården gjort. Vilka tillhörigheter en intagen ska tillåtas inneha bör istället bedömas utifrån övriga bestämmelser i lagen på det sätt som anges i förarbetena. Bedömningen bör således ta sin utgångspunkt i att ordning och säkerhet ska kunna upprätthållas och att verkställigheten särskilt ska inriktas på åtgärder som förebygger brott. Ytterligare en aspekt, som enligt förvaltningsrättens bedömning bör beaktas i sammanhanget, är de grundläggande bestämmelserna om verkställighetens mål och

utformning. Enligt 1 kap. 4 § fängeslagen ska varje intagen bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet. Enligt 1 kap. 5 § samma lag ska verkställigheten utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. Utifrån de bestämmelserna gör förvaltningsrätten bedömningen att den intagne bör få ta emot och inneha personliga tillhörigheter under förutsättning att det inte medför att verkställigheten inte kan genomföras på ett ändamålsenligt sätt eller att ordningen och säkerheten eftersätts. – Kriminalvården har i förevarande fall inte anfört att ordnings- eller säkerhetsskäl skulle hindra att R.B. innehade de aktuella föremålen i sitt bostadsrum. Innehavet av föremålen kan inte heller anses medföra att verkställigheten inte kan genomföras på ett ändamålsenligt sätt. Enligt förvaltningsrättens bedömning är det med utgångspunkt i de grundläggande bestämmelserna om verkställighetens mål och innehåll motiverat att R.B. tillåts att inneha ifrågavarande föremål i sitt bostadsrum. Överklagandet ska således bifallas. – Förvaltningsrätten bifaller överklagandena och förklarar med ändring av de överklagade besluten att R.B. ska tillåtas inneha en väska för cd-skivor, ett pannband och ett reparationskit för cd-skivor.

Kriminalvården överklagade förvaltningsrättens dom och yrkade att kammarrätten skulle upphäva domen och fastställa Kriminalvårdens beslut. Kriminalvården anförde bl.a. följande. Den begränsning av den intagnes möjlighet att ta emot och inneha personlig egendom som följer av 5 kap. 1 § fängeslagen är nödvändig av såväl praktiska skäl (en större mängd personliga tillhörigheter försvårar exempelvis förvaring och transport) som ordnings- och säkerhetsmässiga skäl (en större mängd personliga tillhörigheter försvårar exempelvis visitation, vilket i förlängningen äventyrar ordningen och säkerheten). I de allmänna råden till 5 kap. 1 § fängeslagen har Kriminalvården angivit vad som normalt får anses vara motiverat för att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt. Dessutom anges även ett antal tillhörigheter som kan tillåtas efter en prövning i det enskilda fallet. – Förvaltningsrätten menar att det är Kriminalvården som ska visa att de ansökta tillhörigheterna inte medför att verkställigheten inte kan genomföras på ett ändamålsenligt sätt eller att ordning eller säkerhet eftersätts. Denna ordning synes inte överensstämma med förarbetsuttalandena om Kriminalvårdens reglering genom föreskrifter, vars syfte var att förenkla och förtydliga vika personliga tillhörigheter som kan anses motiverade. Aktuella tillhörigheter finns inte uppräknade i Kriminalvårdens föreskrifter om vad en intagen normalt får ta emot och inneha. Den som vill ta emot eller inneha något som inte finns uppräknat i föreskrifterna, måste rimligtvis också beskriva på vilket sätt tillhörigheten är motiverad. En motsatt ordning ter sig ologisk. Att det finns tillhörigheter som den intagna upplever är ”bra att ha” innebär inte, enligt Kriminalvårdens bedömning, att detta medför att tillhörigheterna är motiverade att inneha i bostadsrummet. Kriminalvården finner att det är uppenbart att aktuella tillhörigheter inte är motiverade på det sätt som krävs.

Kammarrätten i Stockholm (2014-03-21, Berg, Jansson, Ericson, referent) yttrade: Frågan i målet är om R.B. ska medges tillstånd att inneha cd-väska, pannband och reparationskit för cd-skivor i sitt bostadsrum i anstalten. – Enligt 5 kap. 1 § fängelselagen får en intagen ta emot och inneha böcker, tidskrifter och tidningar, dock inte sådana som kan 1. äventyra ordningen eller säkerheten, eller 2. 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. – I förarbetena till den bestämmelse i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt som motsvarar den nu aktuella regleringen i fängelselagen anfördes att frågan om vilken personlig egendom som intagna bör få inneha i sina bostadsrum 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. Även om utgångspunkten är att Kriminalvården tillhandahåller det som de intagna behöver är möjligheten att inneha personliga tillhörigheter i bostadsrummet viktig för att de intagnas levnadsförhållanden så långt möjligt ska motsvara livet utanför anstalten och för att de negativa konsekvenserna av frihetsberövandet ska motverkas. Tillgång till personliga föremål är därför en betydelsefull beståndsdel i en human kriminalvård. Å andra sidan kan innehav av personlig egendom utgöra problem i olika hänseenden som att motverka en pågående behandling, utgöra en säkerhetsrisk, försvåra visitation, användas som betalningsmedel eller användas till att fortsätta begå brott. Av praktiska skäl är det heller inte möjligt att tillåta att de intagna har med sig personlig egendom annat än i begränsad omfattning (prop. 2006/07:127 s. 15). Vid bedömningen av vilka tillhörigheter som ska vara tillåtna får ledning sökas i övriga bestämmelser i lagen (prop. 2009/10:135 s. 134). – I förarbetena anfördes vidare att det inte är möjligt att i lag i detalj reglera vilken personlig egendom intagna bör få ta emot och inneha. En sådan reglering borde meddelas av Kriminalvården genom föreskrifter. Det ansågs inte möjligt med hänsyn till bestämmelserna i 8 kap. 3 och 7 §§ regeringsformen att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelade föreskrifter om vilken egendom intagna i övrigt får inneha som syftar till t.ex. främjande av allmän ordning eller förebyggande av brott som rör annat än liv, personlig säkerhet eller hälsa. Därför föreslogs den lagreglering som numera återfinns i 5 kap. 1 § andra stycket fängelselagen. Därutöver förutsågs möjligheten för Kriminalvården att, efter delegation, meddela verkställighetsföreskrifter om exempelvis vilken slags personlig egendom intagna får ta emot och inneha utifrån vad som är motiverat med hänsyn till ändamålet med verkställigheten (prop. 2006/07:127 s. 20 f). – I Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse (KVFS 2011:1) finns en föreskrift om övriga personliga tillhörigheter i 5 kap. 7 §. Där anges att en intagen inte får ta emot och inneha pass, alkohol, rökverk och tillbehör, annat än i samband med tillåten rökning, eller utrustning för elektronisk kommunikation eller lagring av data. De föreskrifter som meddelats anger således vad en intagen inte får ta emot eller inneha. Några ytterligare föreskrifter i ämnet finns inte. I övrigt anges i allmänna råd till 5 kap. 1 § fängelselagen vilka tillhörigheter som kan anses vara motiverade för att verkställigheten ska

kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt. Där anges också att andra personliga tillhörigheter än de uppräknade kan, efter prövning i det enskilda fallet, vara motiverade. – Med den vida avfattning lagtexten har och i avsaknad av utfyllande föreskrifter kan, enligt kammarrättens mening, ett stort antal olika tillhörigheter komma ifråga för att tas emot och innehas av intagna. Den enda egentliga begränsningen är att de ska anses motiverade med hänsyn till att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt. Vid den bedömningen kan de allmänna rådets exemplifiering tjäna som vägledning. I råden anges t.ex. att cd-spelare och hörlurar, cd-skivor eller motsvarande, om den intagne har tillgång till cd-spelare, normalt är motiverade tillhörigheter. Det är mot den bakgrunden svårt att se att cd-väska och reparationskit för cd-skivor inte skulle vara motiverade. Även det pannband R.B. begärt att få inneha synes kunna rymmas inom kategorin motiverade tillhörigheter. Det går heller inte att utläsa ur Kriminalvårdens beslut på vilket sätt de aktuella tillhörigheterna skulle kunna äventyra ordningen eller säkerheten i anstalten eller motverka behandlingen. Kammarrätten finner mot bakgrund av det anförda att det saknas skäl för att med stöd av 5 kap. 1 § fängelselagen vägra R.B. att inneha de ifrågavarande tillhörigheterna. Kriminalvårdens överklagande ska därför avslås. – Kammarrätten avslår överklagandet.

Kriminalvården överklagade kammarrättens dom och yrkade att Högsta förvaltningsdomstolen skulle upphäva underrätternas domar och fastställa Kriminalvårdens beslut. Kriminalvården anförde bl.a. följande. Kriminalvården har i allmänna råd angett att innehav som kan äventyra ordningen eller säkerheten, t.ex. tillhörigheter som genom sin mängd försvårar visitation eller vållar sanitär olägenhet, aldrig är motiverat. Bedömningen av vad som kan anses motiverat kan variera såväl mellan olika avdelningar och anstalter som mellan olika intagna och grupper av intagna. I de allmänna råden har det tagits in en uppräknad av personliga tillhörigheter som normalt är motiverade. Andra personliga tillhörigheter än de uppräknade kan vara motiverade efter en prövning i det enskilda fallet. – Ett innehav av personliga tillhörigheter innebär alltid olägenheter från visitationssynpunkt. Om en intagen ansöker om att få inneha en personlig tillhörighet som inte finns uppräknad i de allmänna råden som ett normalt innehav, och inte kan visa att innehavet är motiverat med hänsyn till att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt, torde tanken med lagstiftningen vara att Kriminalvården inte ska behöva göra en intresseavvägning och argumentera kring risker ur ett säkerhetsperspektiv. Det är tillräckligt att konstatera att innehavet inte är motiverat på det sätt som krävs. Det är den intagne som har bevisbördan när det gäller att avgöra vilka personliga tillhörigheter som kan tillåtas. En motsatt ordning skulle vara resurskrävande och i strid med lagstiftarens intentioner. – Ett innehav som möjliggör för den intagne att lyssna på musik är en del av en human kriminalvård. Ett innehav som möjligtvis underlättar förvaringen av cd-skivor samt möjliggör reparation av dem kan inte anses ha samma betydelse. Inte heller kan ett innehav av ett pannband anses motiverat. Kammarrättens tolkning av lagstiftningen ger utrymme för att intagna i

anstalt i allmänhet får inneha ett stort antal olika tillhörigheter. Detta innebär stora praktiska problem för Kriminalvården och kan i förlängningen äventyra säkerheten.

R.B. bestred bifall till överklagandet och anförde bl.a. att han behöver pannbandet när han styrketränar och att han behöver ett reparationskit eftersom han varken har råd eller möjlighet att köpa nya skivor.

Högsta förvaltningsdomstolen (2015-06-02, Jermsten, Almgren, Nymansson, Bull, Classon) yttrade:

Skälen för avgörandet

Rättslig reglering m.m.

Enligt 5 kap. 1 § första stycket fängelselagen 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. Enligt andra stycket får en intagen i övrigt ta emot och inneha de personliga tillhörigheter som är motiverade med hänsyn till att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt.

Bestämmelsen i andra stycket motsvarar i sak 24 § andra stycket i den upphävda lagen om kriminalvård i anstalt i dess lydelse från och med den 1 april 2008.

I det betänkande som föregick regleringen anfördes att den då rådande ordningen, som krävde en individuell prövning av om anstaltens olägenheter vägde tyngre än den intagnes intresse av att inneha egendomen, medförde stora problem för Kriminalvården. Det föreslogs därför att intagna inte skulle få disponera någon annan egendom än sådan som tillhandahölls av Kriminalvården men att privat egendom av enkelt slag skulle kunna tillåtas under vissa förutsättningar (SOU 2005:54 s. 417 ff.).

Regeringen ansåg dock att förslaget var alltför långtgående. Av motiven framgår bl.a. följande (prop. 2006/07:127 s. 15 f. och 20).

Utgångspunkten bör även fortsättningsvis vara att intagna ska ha rätt att inneha personlig egendom. Från såväl ordnings- och säkerhetssynpunkt som effektivitetssynpunkt är rådande ordning dock mindre lämplig. Rätten att inneha personlig egendom måste begränsas. Från ett rent praktiskt perspektiv behöver intagna inte någon personlig egendom, eftersom Kriminalvården tillhandahåller det som behövs. Möjligheten att inneha personlig egendom i bostadsrummen är ändå viktig för att de intagnas levnadsförhållanden så långt som möjligt ska motsvara livet utanför anstalten och för att de negativa konsekvenserna av frihetsberövandet ska motverkas. Tillgång till personliga föremål är därför en betydelsefull beståndsdel i en human kriminalvård. Å andra sidan kan innehav av personlig egendom utgöra problem i olika hänseenden. Personlig egendom kan motverka pågående behandling,

utgöra en säkerhetsrisk, försvåra visitation, användas som betalningsmedel eller användas för att begå brott under verkställigheten. Av praktiska skäl är det inte heller möjligt att tillåta att de intagna har med sig personlig egendom annat än i begränsad omfattning. När det gäller frågan om vilken övrig egendom, utöver böcker, tidskrifter och tidningar, som intagna bör få inneha bör det avgörande vara att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt. Det är inte möjligt att i lag i detalj reglera vilken personlig egendom intagna bör få inneha. En sådan reglering bör meddelas av Kriminalvården genom föreskrifter.

Vad gäller att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt anges i författningskommentaren till 24 § andra stycket lagen om kriminalvård i anstalt att ledning får sökas i bestämmelserna i lagen. Egendom som kan äventyra ordningen eller säkerheten eller som kan antas motverka den behandling som den intagne genomgår är givetvis inte motiverad att inneha (a. prop. s. 31). I författningskommentaren till 5 kap. 1 § andra stycket fängelselagen anges att bedömningen 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 (prop. 2009/10:135 s. 134).

I 5 kap. 1–6 §§ Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse finns föreskrifter om böcker, tidskrifter, tidningar och pengar. I 7 § finns föreskrifter om övriga personliga tillhörigheter. Dessa föreskrifter innehåller vissa förbud mot att inneha pass, alkohol, rökverk och utrustning för elektronisk kommunikation eller lagring av data. Några ytterligare föreskrifter om vilka personliga tillhörigheter den intagne får eller inte får inneha har inte utfärdats. Däremot finns det allmänna råd beträffande tillämpningen av 5 kap. 1 § andra stycket fängelselagen.

I dessa allmänna råd anges i detalj vilka personliga tillhörigheter som normalt är motiverade med hänsyn till att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt. Där anges bl.a. underkläder och träningskor, glasögon eller annat synhjälpmedel, hörselhjälpmedel, armbandsur av enklare beskaffenhet, vigselring, ett fåtal övriga smycken av mindre värde, ett fåtal elektriska apparater av enklare slag, utrustning som behövs för att utöva religion, fotografier, brev, vykort och affischer, cd-spelare och hörlurar eller motsvarande, cd-skivor eller motsvarande, telefonkort samt tillhörigheter inköpta i kiosk genom Kriminalvårdens försorg. Av de allmänna råden följer vidare att även andra personliga tillhörigheter kan, efter en prövning i det enskilda fallet, vara motiverade under förutsättning att de kan förvaras och transporteras inom Kriminalvården utan olägenhet. Som exempel på tillhörigheter som kan tillåtas efter en prövning i det enskilda fallet anges andra kläder och skor än underkläder och träningskor, om det finns medicinska eller storleksmässiga skäl, läkemedel som är förskrivna av läkare, tillhörigheter som behövs för att utföra sysselsättning, spelkonsoler, musikinstrument, sällskapsspel och annan utrustning för

fritidssysselsättning som kan utföras i bostadsrummet, t.ex. hobbymaterial eller handarbeten.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Av 5 kap. 1 § andra stycket fängelselagen följer att en intagen, utöver böcker, tidskrifter och tidningar, får ta emot och inneha personliga tillhörigheter som är motiverade med hänsyn till att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt. Med undantag för vissa förbud som inte är aktuella i målen, har det inte meddelats några föreskrifter beträffande sådana övriga tillhörigheter som avses i bestämmelsen. Det är således enbart denna bestämmelse som ska tillämpas i målen.

Beträffande uttrycket att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt får enligt vad som följer av förarbetena ledning sökas i lagen. I 1 kap. 4–6 §§ fängelselagen finns grundläggande bestämmelser om verkställighetens mål och utformning. Dessa bestämmelser innebär bl.a. att varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde, att verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas, att verkställigheten inte får innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av lagen eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas och att en kontroll- eller tvångsåtgärd endast får användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Av 4 kap. 2 och 4 §§ framgår vidare att en intagen ska ges möjlighet att på lämpligt sätt utöva sin religion och ägna sig åt fysisk aktivitet och annan fritidssysselsättning. Avseende tolkningen av den nu aktuella bestämmelsen har det i författningskommentaren till 24 § andra stycket lagen om kriminalvård i anstalt vidare uttalats att personliga tillhörigheter som kan äventyra ordningen eller säkerheten eller som kan antas motverka den behandling som den intagne genomgår givetvis inte är motiverade.

Någon tydlig vägledning rörande tolkningen av uttrycket att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt ges alltså inte. Det övergripande syftet med bestämmelsen var emellertid att begränsa rätten att inneha personliga tillhörigheter. Det betonades att det av praktiska skäl inte är möjligt att tillåta att de intagna har med sig personliga tillhörigheter annat än i begränsad omfattning. Bestämmelsen kan därför inte förstås så att det endast är ordningen eller säkerheten eller sådant som kan antas motverka den behandling som den intagne genomgår som utesluter ett innehav. I ändamålsenligheten ligger även att den intagne endast kan inneha tillhörigheter i begränsad omfattning.

Vid bedömningen av om ett innehav av en personlig tillhörighet är motiverat har man att utgå från att den intagne redan innehar eller kommer att inneha sådana tillhörigheter som normalt är motiverade och som framgår av Kriminalvårdens allmänna råd. Den fråga som inställer sig i målen är således om och under vilka förutsättningar ytterligare tillhörigheter kan anses motiverade.

En grundläggande förutsättning för att innehav av sådana ytterligare personliga tillhörigheter ska kunna anses vara motiverat måste enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening vara att innehavet kan bedömas som särskilt angeläget för den intagne. Även om så skulle vara fallet är dock ett innehav aldrig motiverat om det äventyrar ordningen eller säkerheten eller kan antas motverka den behandling som den intagne genomgår.

R.B:s innehav av de nu aktuella tillhörigheterna uppfyller inte kravet på att vara särskilt angeläget. Det är således inte motiverat att han innehar dessa med hänsyn till att verkställigheten av hans fängelsestraff ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt. Kriminalvårdens överklagande ska därför bifallas.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens och förvaltningsrättens avgöranden och fastställer Kriminalvårdens beslut.

Mål nr 2180–2182-14, föredragande Petra Jansson