

Justitieombudsmannen
Katarina Pahlsson**En granskning av Kriminalvårdens beslut om en ny hantering av externa medel till intagna i häkte och anstalt samt något om konsekvenserna av beslutet**

Beslutet i korthet: Kriminalvårdens generaldirektör beslutade den 24 februari 2020 om en ny hantering av intagnas medel. Beslutet innebar att intagna i anstalter i princip inte längre får ta emot eller inneha andra pengar än sådana som betalas ut av Kriminalvården. Inte heller intagna i häkten får ta emot externa medel längre.

Efter beslutet fick JO in många klagomål från intagna. De frågor som togs upp i dessa anmälningar har prövats inom ramen för detta initiativ. Följaktligen har JO granskat rättsliga aspekter kring Kriminalvårdens beslut och hur myndigheten har hanterat konsekvenser som beslutet fått för de intagna.

Utredningen omfattar bl.a. om Kriminalvårdens beslut står i överensstämmelse med grundläggande fri- och rättigheter. JO berör också frågan om de nya reglerna om hantering av intagnas medel rymmer inom Kriminalvårdens bemyndigande att meddela verkställighetsföreskrifter. JO:s granskning av konsekvenserna av beslutet har avsett bl.a. intagnas möjlighet till kontakt med anhöriga och myndigheter, utrymmet att köpa kioskvaror och att betala för t.ex. tandvård.

JO är kritisk till att Kriminalvården inte införde den nya regleringen genom en ändring av föreskrifterna i myndighetens författningssamling, KVFS, utan i ett enskilt beslut meddelat av generaldirektören. Det uppstod då en otydlighet i normgivningen som enligt JO:s mening är mycket otillfredsställande ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Vidare uttalar JO att Kriminalvården inte kan undgå kritik för brister i beslutets utformning, som ledde till att innebörden inte framgick fullt ut. Kriminalvården kritiserar också för att insättningsförbudet infördes trots att myndigheten inte hade löst frågan om hur ålderspensionärer m.fl. skulle kunna få sin ersättning överförd direkt från de utbetalande myndigheterna.

Förbudet har lett till att många intagna har betydligt mindre pengar att röra sig med och JO konstaterar att ersättning för sysselsättning därmed har blivit än mer betydelsefull. Inte minst mot den bakgrunden är bristen på sysselsättning i häkten och anstalter enligt JO mycket bekymmersam.

JO uttalar slutligen att hon förutsätter att Kriminalvården löpande överväger vilka åtgärder som bör vidtas för att lindra den effekt som förbudet mot insättning av externa medel får för de intagna.

Innehåll

1 Bakgrund och initiativ	3
2 Utredning	3
Kriminalvårdens remissvar	4
3 Utgångspunkter för min granskning m.m.	23
4 Närmare om Kriminalvårdens beslut den 24 februari 2020.....	24
Vad stod det i beslutet?.....	24
Hur såg regelverket ut vid tiden för Kriminalvårdens beslut?	25
Vilka förändringar innebar Kriminalvårdens beslut i förhållande till det regelverk som gällde vid beslutet?.....	26
5 Den nya hanteringsens förenlighet med de intagnas grundläggande fri- och rättigheter.....	27
Artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen.....	27
Artikel 8 i Europakonventionen.....	31
De europeiska fängelsereglerna.....	31
6 Något om det rättsliga stödet för Kriminalvården att införa den nya hanteringen av medel till intagna och formerna för beslutet	32
Frågan om de nya reglerna om medelshantering ryms inom Kriminalvårdens bemyndigande att meddela verkställighetsföreskrifter	32
Synpunkter på formen för normgivningen.....	35
7 Kommunikationen av den nya ordningen.....	37
Beslutets utformning – brister i förutsebarhet och tydlighet	37
Kriminalvårdens informationsinsatser	39
8 Konsekvenser för de intagna i anstalt och häkte.....	39
Ökad betydelse av tillgång till sysselsättning	39
Kontakter med anhöriga m.m.	42
Kontakter med myndigheter m.m.	44
Möjligheten att handla förbrukningsvaror	44
Privata ekonomiska angelägenheter och andra utgifter	47
Särskilt om konsekvenserna för ålderspensionärer m.fl.	49
Övrigt.....	50
9 Avslutning	51

1 Bakgrund och initiativ

Kriminalvården beslutade den 24 februari 2020 om en ny hantering av intagnas medel. I korthet innebar beslutet att intagna i anstalter fr.o.m. den 29 februari 2020 inte längre får ta emot eller inneha andra pengar än sådana som betalas ut av Kriminalvården. Inte heller intagna i häkten får ta emot externa medel längre. Vidare blev det i häkten fr.o.m. dagen för beslutet förbjudet att ta emot eller på annat sätt föra in kontanter som inte utgör utbetalning från Kriminalvården. Det gjordes dock ett generellt undantag för ersättning enligt socialförsäkringsbalken som utbetalas direkt från vissa myndigheter.

Efter beslutet fick JO in ett stort antal anmälningar mot Kriminalvården. Klagomålen rörde dels beslutet i sig, dels de konsekvenser som beslutet får för intagna och deras anhöriga. Anmälningarna handlade bl.a. om att intagna inte har tillräckligt med medel för att kunna köpa telefonkort, frimärken, fika till anhöriga som kommer på besök, apoteksprodukter och varor som komplettering till de måltider som tillhandahålls. Det framfördes också att intagna inte kommer att kunna betala för tandvård, glasögon och medicinska hjälpmedel samt kopior av allmänna handlingar. Flera anmälare tog upp att bristen på sysselsättning i såväl häkten som anstalter ger de intagna begränsade möjligheter att tjäna pengar.

Den 26 mars 2020 beslutade jag att utreda Kriminalvårdens överväganden inför myndighetens beslut, det rättsliga stödet för åtgärden och de konsekvenser som beslutet kan komma att få för intagna. Frågorna har utretts inom ramen för det här initiativärendet.

2 Utredning

I en remiss uppmanade jag Kriminalvården att redogöra för följande:

1. En närmare beskrivning av Kriminalvårdens beslut den 24 februari 2020 och dess innebörd. Vad är bakgrunden till och syftet med beslutet? Vilka överväganden gjordes inför beslutet? Svaret i denna del ska innefatta en beskrivning av de alternativa och mindre ingripande åtgärder som därvid prövats. Om det pågår ett arbete för att revidera beslutet eller en översyn av andra för verksamheten styrande dokument ska en redogörelse lämnas även för detta.
2. Vilket är det rättsliga stödet för Kriminalvårdens beslut? Svaret i denna del ska innefatta en analys av bl.a. beslutets förenlighet med intagnas grundläggande fri- och rättigheter samt med de rättigheter som tillkommer barn enligt lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.
3. Hur har insättning av privata medel till intagna respektive ersättning som har betalats ut av Kriminalvården eller annan myndighet tidigare hanterats och på vilket sätt har systemet och rutinerna anpassats till den nu gällande ordningen? Redogörelsen ska omfatta en beskrivning av hur intagna i häkte

och anstalt före beslutet den 24 februari 2020 har kunnat disponera medel för att betala för sådant som tandvård, glasögon, telefonkort, frimärken och andra kioskvaror, samt hur de intagna framöver ska kunna göra motsvarande inköp.

4. Det finns anledning att anta att det aktuella beslutet kommer att öka de intagnas efterfrågan på sysselsättning. Det råder emellertid brist på sysselsättning i häkten och anstalter. Hur avser Kriminalvården att möta detta?
5. Vad har Kriminalvården vidtagit för åtgärder för att informera och förbereda dem som berörs av beslutet och för att hantera de negativa konsekvenser som beslutet kan komma att få för de berörda? Av redogörelsen ska framgå dels när och på vilket sätt de intagna informerades om beslutet och dess närmare innebörd samt förbereddes på konsekvenserna, dels när och hur andra som berörs fick motsvarande information. I sistnämnda avseende kan det röra sig om t.ex. en situation där polisen ska återlämna kontanter till en intagen efter ett hävande av beslag eller när en advokat haft hand om en intagens medel på ett klientmedelskonto.
6. Vad har Kriminalvården vidtagit för åtgärder för att säkerställa de intagnas kontakter med anhöriga, särskilt barn, genom t.ex. telefonsamtal och brev?
7. Hur hanterar Kriminalvården intagnas möjlighet att skicka brev till myndigheter? Hur ska t.ex. en intagen som saknar medel kunna kommunicera med en domstol eller myndighet i en angelägenhet där det löper en svars- eller överklagandefrist och hur ska han eller hon kunna göra en anmälan till JO?
8. Hur hanterar Kriminalvården andra negativa konsekvenser som beslutet sägs ha fått eller kan komma att få? Det påstås t.ex. att intagna i anstalten Hall, med sysselsättning i tvätteriet, har protesterat mot beslutet och att det lett till brist på rena kläder och sängkläder i häktet Kronoberg. Vilka andra negativa konsekvenser för de intagna har Kriminalvården uppmärksammat?
9. Kriminalvården ska vidare lämna de ytterligare upplysningar som enligt myndighetens bedömning är av betydelse för JO:s prövning av ärendet.

Kriminalvården uppmanades också att ge in relevant skriftlig dokumentation till JO, såsom beslutet den 24 februari 2020 och andra med det sammanhängande styrande dokument samt den skriftliga information som myndigheten tillhandahållit intagna och andra berörda i samband med beslutet.

Kriminalvårdens remissvar

Kriminalvårdens remissvar kom in till JO den 30 juni 2020. Till yttrandet fogade myndigheten en redogörelse för relevant rättslig reglering. Den redogörelsen och övriga bilagor som Kriminalvården hänvisar till har utelämnats här men finns tillgängliga hos JO. I sitt remissvar anförde myndigheten genom generaldirektören följande:

1. Kriminalvårdens beslut den 24 februari 2020

Bakgrund

Under hösten 2018 påbörjades ett projekt inom Kriminalvården för att se över möjligheterna att ersätta det betalningssystem som användes inom kioskverksamheterna i många anstalter och häkten. Syftet var att utveckla myndighetens verksamhet särskilt med hänsyn till att användningen av kontantfria betalningar under en längre tid ökat väsentligt i hela samhället. Det har, av denna anledning, ofta varit förenat med svårigheter för intagna att bl.a. under permission eller annan utevistelse betala för vissa varor och tjänster.

Under projektarbetet uppmärksammades emellertid att det även fanns skäl att ifrågasätta huruvida Kriminalvårdens hantering av intagnas medel var lämplig och förenlig med gällande regelverk. Vidare kunde det konstateras att hanteringen av medel medförde vissa säkerhetsmässiga risker.

En mer detaljerad redogörelse för de problem som identifierades under projektarbetet följer nedan. En sammanställning av merparten av de regelverk som Kriminalvården har haft att förhålla sig till i denna fråga, utöver myndighetens egna föreskrifter och allmänna råd, bifogas dessutom till detta yttrande, se [bilaga 1](#).

Felaktig hantering av statliga konton m.m.

När det gäller hanteringen av de medel som Kriminalvården tog emot och förvaltade för de intagnas räkning noterades under projektet särskilt att dessa sattes in på statens centralkonto och att de därmed ingick i statens centrala likviditetshantering. Vid kontakt med Riksgälden lämnade den myndigheten information om att Kriminalvården omgående borde se över sina betalningsflöden och separera myndighetens betalningar från de deponerade medel som myndigheten tillfälligt förvaltar.

Även Kriminalvården uppmärksammade att myndighetens hantering i detta avseende inte överensstämde med regelverket. Av 4 § förordningen (2017:170) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning framgår nämligen att en myndighet får göra direkta insättningar på och uttag från statens centralkonto endast efter medgivande av Riksgälden. Något sådant medgivande när det gäller nu aktuella ekonomiska medel hade inte lämnats till Kriminalvården. Det var enligt Riksgälden inte heller aktuellt att lämna nödvändigt medgivande.

Brister hänförliga till penningtvättslagstiftningen

I samband med avrop av nya upphandlade banktjänster förde Kriminalvården dialog med en ramavtalsbank. Vid detta tillfälle identifierades en förhållandevis omfattande problematik när det gäller hanteringen av intagnas medel. Den aktuella ramavtalsbanken uppgav att några banktjänster inte kunde tillhandahållas Kriminalvården innan dessa brister hade avhjälpats. Med anledning därav utförde Kriminalvården en närmare analys av hur myndighetens hantering av intagnas medel förhöll sig till penningtvättslagstiftningen. Slutsatsen av denna analys var att det kunde ifrågasättas om någon bank under rådande omständigheter skulle vara beredd att tillhandahålla sina tjänster till Kriminalvården.

När det gäller den tidigare praktiska hanteringen av intagnas medel kan den kortfattat beskrivas enligt följande. Kriminalvården tog emot externa pengar exempelvis från en anhörig till en intagen och överförde därefter beloppet till myndighetens bankkonto.

I samband med detta bokfördes transaktionen och pengarna konterades som tillhörande en viss intagen. Beloppet betalades sedan ut till den intagne t.ex. när han eller hon hade behov av att använda pengarna som betalningsmedel under sin verkställighet eller vid frigivning. Pengarnas ursprung verifierades inte under detta förfarande och det gick således inte heller att utesluta att ett visst belopp som Kriminalvården tog emot och förvaltade för en intagens räkning härrörde från exempelvis brottslig verksamhet. Denna problematik uppstod oavsett om överföringarna till Kriminalvårdens konto gjordes kontant eller genom

elektroniska överföringar. En mer detaljerad beskrivning av förfarandet återfinns längre fram i detta yttrande.

Särskilt följande kan nämnas när det gäller de bestämmelser som Kriminalvården beaktade i samband med den aktuella analysen.

En bank får enligt 3 kap. 1 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen) inte etablera eller upprätthålla en affärsförbindelse eller utföra en enstaka transaktion, om verksamhetsutövaren inte har tillräcklig kännedom om kunden för att kunna hantera risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism som kan förknippas med kundrelationen.

En förutsättning för att en bank ska kunna tillhandahålla sina tjänster och bankkonton till en kund är vidare att banken bedömer att kundrelationen är tillförlitlig. Enligt dessa bestämmelser behöver banken göra både en allmän riskbedömning samt en bedömning av den risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism som kan förknippas med en aktuell kundrelation, dvs. kundens riskprofil. Kundens riskprofil ska följas upp under pågående affärsförbindelser och ändras när det finns anledning till det (se bl.a. 2 kap. 1 och 3 §§ penningtvättslagen). Som omständigheter som kan tyda på att risken för penningtvätt och finansiering av terrorism är låg kan verksamhetsutövaren beakta bland annat att kunden är en stat, en region, en kommun eller motsvarande (2 kap. 4 § penningtvättslagen).

Den enda information som en bank hade tillgång till vid en sådan transaktion som beskrivits ovan är att ett belopp hade överförts till Kriminalvården. Banken fick däremot inte någon information om huruvida medlen tillhörde Kriminalvården eller någon annan person. Inte heller hade banken någon kännedom om huruvida de medel som Kriminalvården därefter betalade ut till en intagen härrörde från myndigheten eller från någon annan person. Det fanns inte heller möjlighet för banken att särskilja dessa transaktioner från övriga transaktioner som sker dagligen via Kriminalvårdens bankkonto. Det kan därmed konstateras att banken inte kunde övervaka transaktionerna i enlighet med de krav som ställs upp i penningtvättslagstiftningen.

Kriminalvården bedömde därför att myndighetens förfarande när det gällde insättningar och uttag av intagnas medel medförde att en bank som hanterade dessa transaktioner i själva verket saknade tillräcklig information för att kunna godta dessa. Enligt myndigheten fanns det mot bakgrund av detta en överhängande risk för att även övriga ramavtalsbanker – vid en uppföljning av Kriminalvårdens riskprofil – skulle uppmärksamma brister avseende bl.a. kundkännedom och möjligheten att granska transaktioner, i förhållande till bankens skyldigheter enligt penningtvättslagen. Om tillsynsmyndigheten dessutom skulle utreda förfarandet skulle banken vidare riskera ingripanden.

Kriminalvården bedömde sammantaget att ingen bank, under ovan beskrivna förhållanden, skulle vara beredd att tillhandahålla sina tjänster åt Kriminalvården. Det bör framhållas att samtliga transaktioner inom Kriminalvården utfördes till och från samma konto, och bankerna hade därmed rimligen inte heller kunnat godta sådana transaktioner som *inte* avsåg intagnas medel. Detta skulle kunna medföra allvarliga konsekvenser för Kriminalvårdens möjligheter att ta emot pengar och att utföra löpande betalningar, exempelvis vad gäller löner, fakturor och hyror. Det står nämligen helt klart att myndigheten i sin verksamhet måste ha tillgång till banktjänster.

Vid tidpunkten för det nu aktuella beslutet, dvs. den 24 februari 2020, fanns det därmed ett uppenbart behov för Kriminalvården att vidta åtgärder i syfte att säkerställa att intagnas medel hanterades på ett sätt som inte äventyrade affärsförhållandet mellan Kriminalvården och bankerna och som möjliggjorde för bankerna att uppfylla kraven i penningtvättslagstiftningen. Efter beslutet har Kriminalvården fört dialog med berörda ramavtalsbanker. Det har i samband med detta inte kommit fram något som tyder på att de befintliga ramavtals-

bankerna hade kunnat acceptera en mindre långtgående lösning än de åtgärder som vidtogs.

Risker vad avser kontanthantering i häkten

Redan under år 2016 uppmärksammades i en internrevisionsrapport vissa problem när det gäller hanteringen av kontanter i häkten. I rapporten konstaterades bl.a. att flertalet av Kriminalvårdens häkten vid tiden hade en omfattande kontanthantering samt att detta medförde risk för oegentligheter. Det rekommenderades därför att Kriminalvården successivt skulle utveckla ett annat system för hanteringen av intagnas medel samt betalningar. [...]

Kriminalvårdens slutsatser

Det kan konstateras att Kriminalvårdens hantering av intagnas medel fram till den 24 februari 2020 medförde att enskilda kunde utföra transaktioner utan att dessa genomgick sådan granskning som penningtvättslagen föreskriver. I enlighet med vad Riksgälden anförde hade Kriminalvården inte heller tillstånd för att deponera medel på det statliga centralkontot i enlighet med den tidigare ordningen. Enligt Riksgälden skulle sådant tillstånd inte heller kunna lämnas.

Det bör framhållas att de aktuella transaktionerna i flertalet fall var avsedda för intagna som tidigare dömts för brottslighet, vilket enligt Kriminalvården utgjorde en försvårande omständighet. Kriminalvården har dessutom inte haft något uppdrag att bedriva finansiell verksamhet och inte heller tillräckliga förutsättningar för att kunna övervaka samtliga transaktioner som utfördes mellan enskilda personer genom Kriminalvårdens konto.

Det får förutsättas att avsikten med att låta intagna i anstalt och i häkte inneha pengar inte har varit att statliga konton skulle kunna användas för transaktioner som saknar spårbarhet och som skulle kunna omfatta pengar som härrör från brottslig verksamhet. Kriminalvården ansvarar bl.a. för att verkställa utdömda påföljder och det får anses vara av yttersta vikt att myndigheten så långt det är möjligt säkerställer att verksamheten inte kan utnyttjas för penningtvätt eller annan brottslighet. Det bör dessutom återigen framhållas att Kriminalvårdens verksamhet är helt beroende av ramavtalsbankernas tjänster exempelvis för att betala löner, hyror och andra fakturor. Med hänsyn till detta har det således varit av central betydelse att säkerställa myndighetens affärsförhållande med bankerna.

Det fanns därmed sammantaget ett antal olika skäl för att i februari 2020 besluta om ändringar av hanteringen av intagnas medel. De brister som uppmärksammades när det gäller denna hantering var dessutom av sådan allvarlig karaktär att det enligt Kriminalvården fanns ett uppenbart behov av att agera så skyndsamt som möjligt.

Alternativa åtgärder

Under projektet och i samband med den analys som utfördes enligt ovan övervägdes ett antal olika alternativ för att komma tillrätta med den identifierade problematiken. Detta utgjorde sedan underlag för Kriminalvårdens beslut den 24 februari 2020. Nedan sammanfattas de olika lösningsalternativ som övervägdes.

Utökad dialog med bankerna samt utvecklad egenkontroll

Kriminalvården undersökte initialt möjligheten att föra en dialog med ramavtalsbankerna avseende vilka gemensamma åtgärder som skulle kunna vidtas för att avhjälpa ovan konstaterade brister. Ett antal specifika åtgärder identifierades, bl.a. att Kriminalvården endast skulle tillåta transaktioner från känt bank-id eller från personer som på förhand godkänts som avsändare av Kriminalvården. Det övervägdes dessutom om det skulle kunna införas striktare beloppsbegränsningar avseende insättningar samt rutiner om att myndighetens personal skulle ställa frågor om pengarnas avsändare och ursprung.

Kriminalvården konstaterade emellertid förhållandevis omgående att dessa åtgärder inte kunde anses vara tillräckliga för att säkerställa Kriminalvårdens

affärsförhållande med bankerna. Eftersom pengarna skulle sättas in på Kriminalvårdens konto hade bankerna fortsatt inte någon möjlighet att identifiera mottagaren av transaktionen. Bankernas möjlighet att följa samtliga transaktioner som sker via bankens konton, oavsett storleken på beloppet, skulle nämligen begränsas genom Kriminalvårdens bokföringsmässiga dispositioner och kontering av intagnas medel på särskilda konton. Kriminalvården konstaterade vidare att bankerna endast fick godta kontroller av transaktioner som har gjorts av andra fysiska eller juridiska personer som omfattas av penningtvättslagstiftningen och att de därmed var förhindrade att godta de kontroller som Kriminalvården skulle kunna utföra. Även om Kriminalvården skulle införa ett utökat kontrollsystem – som sannolikt skulle innebära omfattande ökad administrativ belastning – skulle detta alltså inte avhjälpa de brister som identifierats.

Kriminalvården bedömde därför att de nu aktuella åtgärderna inte kunde anses vara tillräckliga. Vid samtal med en ramavtalsbank bekräftade denna bank Kriminalvårdens bedömning enligt ovan.

Klientmedelskonton

Enligt 7 § förordningen (2017:170) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning får en myndighet, efter beslut av Riksgälden, ha skilda bankkonton för vissa slag av betalningsflöden till och från myndigheten. Det finns således möjlighet att öppna så kallade klientmedelskonton – dvs. separata konton för förvaltning av intagnas respektive myndighetens medel – hos en av de upphandlade ramavtalsbankerna. Kriminalvården övervägde därför om en sådan åtgärd skulle vidtas.

En förutsättning för att införa klientmedelskonton var emellertid att någon av ramavtalsbankerna skulle godta en ordning som medförde att konton användes för transaktioner mellan enskilda personer. Kriminalvården skulle fortfarande vara kontohavare och åtgärden skulle därmed inte ha medfört bättre förutsättningar för banken när det gällde att säkerställa god kundkänedom eller att följa de faktiska transaktionerna än vad som gällde enligt tidigare ordning. Oaktat om pengarna skulle förvaltas på statens centralkonto eller av någon av ramavtalsbankerna skulle de identifierade bristerna kvarstå. Kriminalvården bedömde därför att åtgärderna inte kunde anses vara tillräckliga.

Upprättande av enskilda bankkonton för samtliga intagna

Kriminalvården övervägde även alternativet att tilldela samtliga intagna ett eget bankkonto. En sådan lösning skulle motverka sammanblandning av intagnas och statens medel.

Det konstaterades emellertid att det under år 2018 skrevs in 17 500 intagna i Kriminalvården. Vid varje inskrivning skulle ett bankkonto behöva öppnas, vilket givetvis skulle medföra en omfattande administrativ belastning både för myndigheten och för bankerna. Dessutom bedömdes det vara högst troligt att ett stort antal av Kriminalvårdens intagna inte skulle uppfylla de krav som bankerna ställde på kontohavare, bl.a. när det gäller god kundkänedom och ekonomiska förhållanden i övrigt. För dessa intagna skulle några konton således inte kunna öppnas.

Det bör i detta sammanhang framhållas att det inte bedömdes vara något lämpligt alternativ att låta de intagna ha tillgång till sina egna privata bankkonton under verkställigheten i anstalt eller i häkte. Särskilt utifrån ett säkerhetsperspektiv bedömdes det vara nödvändigt för Kriminalvården att kunna begränsa hur mycket pengar en intagen har tillgång till. En sådan begränsning hade inte varit möjlig om intagna själva disponerat pengarna på ett privat bankkonto.

En återgång till enbart kontanthantering

Som ovan nämnts var det problematiskt att pengar som tillhörde intagna sammanblandades med Kriminalvårdens medel på myndighetens konto. Kriminalvården övervägde därför om det skulle vara möjligt att låta intagna ta emot och inneha endast kontanter. En sådan ordning hade medfört att kontanterna aldrig skulle överföras till ett bankkonto utan i stället förvaras lokalt

i myndighetens verksamhetsställen. Dessutom skulle endast kontanter godtas som betalningsmedel i anstalter och i häkten. Vid permission eller annan utevistelse skulle den intagne kunna få välja att använda dessa kontanter alternativt att använda förbetalda betalkort med medel som härrör från Kriminalvården.

Kriminalvården bedömde dock att en sådan lösning medförde flera utmaningar. Myndighetens personal skulle behöva hantera en avsevärt större mängd kontanter. Dessutom skulle bl.a. kioskverksamheterna i anstalterna och i häkten mestadels behöva hantera och ta emot kontanter med okänt ursprung. I anstalter och i häkten skulle det förekomma stora mängder kontanter som bl.a. kunde komma att användas som betalningsmedel mellan intagna, vilket i sin tur skulle medföra betydande säkerhetsrisker. En hantering i enligt med detta skulle vidare vara administrativt belastande för Kriminalvården. Sammantaget bedömde Kriminalvården att det inte var aktuellt att återgå till att endast tillåta mottagande och innehav av kontanter.

Förbud mot externa insättningar med vissa undantag

Kriminalvården ansåg att en möjlig åtgärd, som kunde vidtas inom ramen för den tillämpliga lagstiftningen och utan att involvera aktörer utanför myndigheten, skulle vara att införa ett förbud mot externa överföringar av pengar till Kriminalvårdens konto. Ett sådant förbud skulle innebära att det inte längre var möjligt för exempelvis anhöriga att bistå den intagne med ekonomiska medel genom banköverföringar samt att de kontanter som skickas till den intagne skulle omhändertas, utan möjlighet för den intagne att använda pengarna under den tid han eller hon befinner sig i anstalt eller i häkte.

Enligt Kriminalvårdens bedömning skulle detta alternativ medföra obefintliga risker för penningtvätt och andra oegentligheter. Hanteringen skulle dessutom överensstämma med bestämmelserna om statlig medelsförvaltning. Kriminalvården skulle därmed även fortsättningsvis kunna använda sig av Riksgäldens och ramavtalsbankernas finansiella tjänster.

Det förbud som övervägdes skulle dock medföra att intagna enbart kunde utnyttja ersättningar och bidrag från Kriminalvården för att exempelvis handla i kiosk eller täcka kostnader vid permission och andra utevistelser. Det kunde därmed antas att högre krav skulle behöva ställas på de intagna att disponera sina ekonomiska medel på sådant sätt att pengar finns kvar för att täcka nödvändiga kostnader.

Åtgärden kunde vidare antas leda till ett ökat behov av ekonomiska bidrag till de intagna från Kriminalvården. Det var också rimligt att anta att en sådan förändring initialt skulle komma att tas emot mycket negativt av intagna, vilket även rimligtvis skulle komma att påverka bl.a. arbetsmiljön för den personal som arbetar i Kriminalvårdens klientära verksamhet.

Kriminalvården identifierade vidare vissa grupper som genom denna åtgärd skulle stå utan tillgång till ekonomiska medel under hela, eller delar av, sin verkställighet i anstalt eller i häkte. Intagna som uppbär ålderspension, sjukersättning eller aktivitetsersättning är nämligen inte berättigade till full ersättning från Kriminalvården om de inte deltar i sysselsättning (jfr 13 § andra stycket fängelseförordningen [2010:2010]). Det stod därmed klart att en särskild hantering när det gäller sådana intagnas tillgång till ekonomiska medel skulle behöva införas, om de övervägda åtgärderna skulle vidtas.

Kriminalvårdens beslut den 24 februari 2020

Vid en sammantagen bedömning ansåg Kriminalvården att endast det sist beskrivna alternativet – ett förbud mot externa insättningar – lämpligen kunde komma ifråga.

De övriga alternativen framstod inte som praktiskt genomförbara eller ändamålsenliga.

Det konstaterades bl.a. att i princip endast ett förbud mot externa insättningar kunde säkerställa Kriminalvårdens affärsförhållande med bankerna. En sådan åtgärd garanterade dessutom att myndigheten följde bestämmelserna om den statliga medelsförvaltningen samt att Kriminalvårdens konton inte längre kunde användas för transaktioner med pengar som härrörde från brottslig verksamhet eller liknande. Åtgärden bedömdes dessutom överensstämma med det uppdrag som tilldelats Kriminalvården att bl.a. förhindra brottslighet samt arbeta mot organiserad brottslighet (jfr exempelvis 2 § andra och tredje stycket förordningen [2007:1172] med instruktion för Kriminalvården).

Kriminalvården beslutade den 24 februari 2020, mot bakgrund av ovanstående, om en ny hantering av intagnas medel (generaldirektörens beslut med tillhörande bilagor bifogas till detta yttrande, se bilaga 3).

Ny hantering av intagnas medel

Kriminalvårdens beslut innebar att de externa medel (dvs. pengar som inte utgör ersättning eller bidrag från Kriminalvården) tillhörande intagna och som dittills förvarats tillsammans med myndighetens tillgångar på statens centralkonto skulle avskiljas. Vidare förbjöds intagna i anstalt och i häkte att ta emot eller föra in externa pengar. Intagna i anstalt fick inte heller längre inneha externa pengar. Motsvarande begränsning beslutades däremot inte för intagna i häkte, eftersom ett antal av landets häkten var s.k. kontanthäkten, vilket medförde att intagna i dessa häkten fick inneha kontanter upp till 1 500 kr i bostadsrummen. När det gäller dessa kontanthäkten bedömdes det vara näst intill omöjligt att avgöra vilka pengar som skulle betraktas som externa samt vilka som härrörde från Kriminalvårdens utbetalningar. Dessutom hade det knappast varit praktiskt genomförbart att verkställa ett sådant beslut eftersom det skulle kräva omedelbara och fullständiga visitationer av alla bostadsrum, gemensamhetsutrymmen samt intagna i samtliga kontanthäkten.

Enligt beslutet fick intagna som uppbar ersättningar enligt socialförsäkringsbalken ta emot sådana direkta insättningar till Kriminalvården som verkställs från utbetalande myndighet, dvs. Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Kammarkollegiet. Det uppmärksammades dock att sådana utbetalningar för vissa intagna kunde innebära löpande insättningar motsvarande förhållandevis stora belopp. Eftersom detta ansågs kunna utgöra en särskild säkerhetsrisk – särskilt när den övervägande delen av de övriga intagna hade begränsade ekonomiska medel att disponera – infördes en begränsning avseende vilket belopp en intagen, som uppbar ersättning enligt socialförsäkringsbalken, får inneha på sitt kontantkort inom Kriminalvården.

Särskilt bidrag för ålderspensionärer och intagna med sjukersättning eller aktivitetsersättning

Kriminalvården beslutade vidare att införa en särskild möjlighet att bevilja ett bidrag till intagna i anstalt motsvarande det s.k. häktesbidraget fram till det att myndigheten hade utarbetat fungerande rutiner för att ta emot pengar från Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten samt Kammarkollegiet. I beslutet angavs av detta bidrag avsåg de intagna som uppbar ålderspension, sjukersättning eller aktivitetsersättning. Det beslutades att även andra personer som verkställer ett fängelsestraff får beviljas sådant bidrag om synnerliga skäl föreligger och den intagne saknar tillgång till disponibla medel hos Kriminalvården. Denna möjlighet bedömdes dock inte vara nödvändig för intagna i häkte, eftersom det för dessa redan fanns möjlighet att utge häktesbidrag.

Nya riktlinjer för att hantera externa medel

I samband med beslutet den 24 februari 2020 beslutades även nya riktlinjer för hur externa medel som kommer in till intagna i anstalt och i häkte skulle hanteras och omhändertas. Riktlinjerna var huvudsakligen avsedda för att vägleda den personal som arbetar med hanteringen av intagnas medel, men gällde för samtliga personal som kunde komma i kontakt med denna fråga.

Genom beslut av generaldirektören den 23 mars 2020 reviderades riktlinjerna. Dessa revideringar innefattade främst klargöranden och förtydliganden avseende hur rutinerna skulle tillämpas i förhållande till Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd. Det infördes dessutom definitioner av de två nya begreppen ”kontanthäkte” och ”kontantfritt häkte”. Vidare förtydligades hanteringen av kontanter i anslutning till verksamheten i anstalten Gruvberget samt förutsättningarna för att intagna skulle få föra över pengar från Kriminalvårdens konton till andra kontohavare. Det är dessa reviderade riktlinjer som numera tillämpas och som bifogas till detta yttrande.

Fördjupande analyser och efterföljande arbete

Inför beslutet om en ny hantering av intagnas medel genomförde Kriminalvården ett antal risk- och säkerhetsanalyser, nämligen risk- och konsekvensanalys av ett stopp av externa pengar till de intagna daterad den 25 november 2019, riskanalys med uppdrag utifrån förändrad hantering av intagnas medel och uppdrag till regionerna att säkerställa ordning och säkerhet i anstalt och häkte daterad den 18 februari 2020 samt risk- och konsekvensanalys av arbetsmiljön vid förändring av verksamheten daterad den 20 februari 2020.

I dessa analyser bedömdes bl.a. att vinsterna med de vidtagna åtgärderna var stora, såväl vad gällde ordning och säkerhet i verksamheten som avseende minskad administration och ökad regelefterlevnad. Det konstaterades dock att åtgärden medförde att Kriminalvården i ett längre perspektiv skulle behöva öka möjligheterna till sysselsättning i anstalt och i häkte. Det framhölls också att det skulle vara nödvändigt att bestämma vad som kan anses utgöra rimlig nivå när det gäller intagnas ersättning i förhållande till deras kostnader.

Utöver vad som redogjorts för ovan genomförde Kriminalvården ytterligare en fördjupad analys efter att beslutet av den 24 februari 2020 verkställdes, nämligen en säkerhetsanalys av intagnas medel daterad den 10 mars 2020. Analysen inriktades särskilt mot riskerna med hanteringen av kontanter i häkte. I analysen bekräftades den problematik som tidigare identifierats och som beskrivits ovan. Dessutom framhölls vissa tillkommande säkerhetsrisker som kunde väntas på grund av den ökade mängd kontanter som häkten kunde komma att behöva hantera i och med att insättningar på Kriminalvårdens konto inte längre tilläts.

Slutsatserna i ovan nämnda analyser ligger till grund för det fortsatta arbete som Kriminalvården bedriver till följd av den nya hanteringen av intagnas medel.

Avslutningsvis ska det i denna del också framhållas att det inom Kriminalvården för närvarande pågår ett arbete med att revidera myndighetens föreskrifter och allmänna råd i de delar som avser den nu aktuella frågan. Syftet med detta är att Kriminalvårdens författningar ska anpassas efter de behov och åtgärder som myndigheten identifierade i samband med beslutet om ny hantering av intagnas medel.

2. Det rättsliga stödet för Kriminalvårdens beslut

Skälen för beslutet och Kriminalvårdens bemyndiganden

I det aktuella beslutet har särskilt hänvisats till de övergripande skyldigheter för en myndighets ledning som framgår av 3 § myndighetsförordningen (2007:515). I den bestämmelsen anges bl.a. att myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Som ovan nämnt är det främst den problematik som identifierats vad avser Kriminalvårdens hantering av intagnas medel på statens konton, samt det uppenbara behovet av även fortsättningsvis kunna säkerställa myndighetens affärsförhållande med bankerna, som har motiverat den skyndsamma hanteringen.

Det bör dock framhållas att beslutet även syftar till att upprätthålla ordningen och säkerheten i anstalter och häkten i enlighet med vad som anges i fängelselagen (2010:610), FäL, och häkteslagen (2010:611), HäL.

Enligt 41 § fängelseförordningen får Kriminalvården meddela ytterligare föreskrifter om verkställighet av FäL och förordningen. Kriminalvårdens beslut om en ny hantering av intagnas medel kompletterar bestämmelserna om innehav i 5 kap. 1–2 §§ FäL enligt vilka en intagen får 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 och ska lämnas ut till den intagne senast i samband med att han eller hon inte längre ska vara frihetsberövad. En intagen får inte utan särskilt medgivande disponera pengar som omhändertagits.

Ytterligare bestämmelser i detta avseende återfinns för närvarande i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse (FARK Fängelse). I 3 kap. och 5 kap. FARK Fängelse regleras bl.a. vilka pengar som får innehas, hur dessa får disponeras samt hur omhändertagna medel får disponeras. Kriminalvårdens beslut den 24 februari 2020 medför i sak en reglering av samma förhållanden som har reglerats i myndighetens föreskrifter.

Enligt 30 § häktesförordningen (2010:2011) får Kriminalvården meddela ytterligare föreskrifter om verkställighet av HäL och förordningen. Kriminalvårdens beslut om en ny hantering av intagnas medel kompletterar bestämmelserna om innehav i 2 kap. 11–12 § HäL enligt vilka en intagen får inneha böcker, tidskrifter, tidningar och andra personliga tillhörigheter som inte kan äventyra ordningen eller säkerheten. Tillhörigheter som en intagen inte får ta emot och inneha får omhändertas och förvaras för den intagnes räkning och ska lämnas ut till den intagne senast i samband med att han eller hon inte längre ska vara frihetsberövad.

Ytterligare bestämmelser i detta avseende återfinns för närvarande i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:2) om häkte (FARK Häkte). I 2 kap. FARK Häkte regleras bl.a. vilka pengar som får innehas, hur dessa får disponeras samt hur omhändertagna tillhörigheter ska hanteras. Kriminalvårdens beslut den 24 februari 2020 medför i sak en reglering av samma förhållanden som har reglerats i myndighetens föreskrifter.

Beslutets proportionalitet samt förenlighet med vissa grundläggande rättigheter
Varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet. Verkställigheten får dessutom inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av FäL eller HäL 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 (se 1 kap. 4 och 6 §§ FäL och HäL).

Kriminalvården anser att förbudet för intagna att ta emot och inneha externa pengar har varit nödvändigt för att upprätthålla ordning och säkerhet i anstalter och i häkten samt för att motverka brottslighet. Några mindre ingripande åtgärder som säkerställer samma resultat har inte identifierats.

Kriminalvården bedömer vidare att de befintliga bestämmelserna i bl.a. FARK Fängelse och FARK Häkte ger utrymme för att efter individuella bedömningar vidta samma åtgärder i enskilda ärenden. Med hänsyn bl.a. till behovet av att säkerställa Kriminalvårdens affärsförhållande med bankerna krävs emellertid en enhetlig tillämpning. Även ur ett likabehandlingsperspektiv har ett beslut som gäller för samtliga intagna bedömts vara det enda rimliga alternativet.

Åtgärderna innebär inte någon ytterligare begränsning i intagnas möjlighet att disponera medel som utgör ersättning för sysselsättning inom Kriminalvården

eller bidrag som utbetalas av myndigheten. Inte heller medför åtgärderna några begränsningar i intagnas rätt att förfoga över de ekonomiska tillgångar som inte förvaltas av Kriminalvården. Kriminalvården anser därför att beslutet inte går längre än vad som är nödvändigt för att säkerställa syftet med åtgärden.

Vad gäller andra negativa konsekvenser som beslutet kan få för intagna pågår ett arbete inom Kriminalvården för att utreda vilka kompensatoriska åtgärder som kan vidtas, vilket redogörs för mer detaljerat senare i detta yttrande. Det bör dock framhållas att det inför beslutet om en ny hantering av intagnas medel genomfördes beräkningar av de ersättningsnivåer som gäller för intagna i anstalt och i häkte i syfte att säkerställa att dessa garanterade en skäligen levnadsnivå under frihetsberövandet. Kriminalvårdens bedömning utifrån dessa beräkningar, vilka redovisas nedan, är att ersättningsnivåerna är tillräckliga.

När det gäller de intagnas grundläggande rättigheter har Kriminalvården främst analyserat beslutets förenlighet med rätten till skydd för integritet och egendom samt principen om likabehandling i regeringsformen, den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) och de europeiska fängelsereglerna.

Kriminalvården konstaterar att det ligger i sakens natur att ett frihetsberövande till följd av misstanke om brott eller dom med fängelse som påföljd innebär vissa inskränkningar i den frihetsberövades rörelsefrihet samt rätten att förfoga över sin egendom. FäL och HäL ger Kriminalvården långtgående möjligheter att begränsa dessa rättigheter, ofta förutsatt att den vidtagna åtgärden är nödvändig för att upprätthålla ordning och säkerhet samt att den inte går längre än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet. Några hinder för detta uppställs inte heller i varken regeringsformen eller i EKMR. Det bör nämligen framhållas att de vidtagna åtgärderna inte innebär att intagna fråntas egendom. Åtgärderna syftar endast till att begränsa de intagnas tillgång till externa pengar under verkställigheten av ett fängelsestraff eller en häktning. Åtgärderna innebär inte heller ändrade förfaranden när det gäller exempelvis visitationer eller granskning av försändelser till de intagna.

Åtgärderna medför att Kriminalvården inte påtar sig ansvar för att förvara viss egendom för de intagnas räkning. Det finns emellertid inte någon lagstadgad skyldighet för Kriminalvården att förvara intagnas tillhörigheter (jfr prop. 2009/10:135 s. 81). Kriminalvården kan därmed sammantaget inte anses felaktigt begränsa någon grundläggande rättighet endast genom att inte förvara sådan egendom som inte är nödvändig för den intagne under den tid han eller hon är intagen i anstalt eller i häkte.

Möjligheten att överklaga

Intagnas möjlighet att få till stånd en prövning av Kriminalvårdens beslut hos allmän förvaltningsdomstol har inte begränsats. Beslutet av den 24 februari 2020 utgör enligt myndighetens mening ett normbeslut, vilket enligt 30 § myndighetsförordningen inte får överklagas. Kriminalvården grundar sin bedömning i att beslutet gäller tillsvidare, har generell tillämpbarhet och vänder sig till samtliga verksamhetsställen och samtliga intagna i både anstalt och häkte (jfr. HFD 2016 ref. 59). Denna bedömning har delats av de domstolar som hittills har prövat överklaganden av det aktuella beslutet (se t.ex. Förvaltningsrätten i Stockholms beslut den 11 mars 2020 i mål nr 5478-20 och Förvaltningsrätten i Göteborgs beslut den 23 mars 2020 i mål nr 3372-20). Den som är intagen i anstalt eller i häkte kan emellertid också i vanlig ordning överklaga ett beslut i ett enskilt ärende. Ett sådant beslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol efter omprövning av Kriminalvården enligt bestämmelserna i 14 kap. FäL och 7 kap. HäL.

Likabehandling och jämställdhet m.m.

Beslutet om en ny hantering av intagnas medel gäller lika för samtliga intagna. Effekten av beslutet är att det framöver kommer råda en större jämlikhet än

tidigare vad avser intagnas ekonomiska förutsättningar. Det kan nämnas att det tidigare har kunnat observeras stora skillnader mellan de ekonomiska medel som intagna haft tillgängliga, beroende på om de fått pengar insatta utifrån eller enbart varit hänvisade till Kriminalvårdens ersättningar och bidrag.

Kriminalvården tillhandahåller mat, husrum, kläder och hygienartiklar till samtliga intagna. Vad gäller övrig konsumtion av främst kioskvaror har intagna i häkte redan sedan tidigare möjlighet att få ett särskilt häktesbidrag för sådana inköp. Det har dock inte funnits möjlighet att få motsvarande bidrag i anstalt, eftersom intagna under sysselsättningstid är berättigade till en viss timersättning även om det inte finns någon sysselsättning som kan utföras. Inför beslutet identifierades emellertid en grupp intagna som normalt inte är berättigade ersättning eller bidrag från Kriminalvården, dvs. de intagna som verkställer ett fängelsestraff och som uppstår ålderspension, sjukersättning eller aktivitetsersättning.

I andra delar av detta yttrande redogörs för de särskilda åtgärder som Kriminalvården har vidtagit för att säkerställa att dessa intagna inte står medellösa under verkställigheten.

Som ovan nämnts har långt ifrån alla intagna tidigare haft tillgång till externa medel. Kriminalvårdens beslut kan enligt myndighetens mening därmed inte anses ha medfört någon generell försämring avseende intagnas möjlighet till privat konsumtion av exempelvis kioskvaror.

Barns rättigheter enligt lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen)

Kriminalvården har sedan länge tillämpat ett barnperspektiv i myndighetens verksamhet. Beslutet om en ny hantering av intagnas medel innebär enligt Kriminalvårdens mening inte några inskränkningar när det gäller barns rättigheter. Som ovan anförts har långt ifrån samtliga intagna tidigare haft ekonomiska medel disponera utöver sådan ersättning eller bidrag som betalas ut från Kriminalvården. De ersättningar och bidrag som betalas ut från Kriminalvården bedöms dessutom vara tillräckliga för att tillgodose behovet av att bl.a. kommunicera med närstående barn via Kriminalvårdens telefonsystem. Utöver möjligheten att kommunicera med barn via telefonsystemet beviljar Kriminalvården även veckosamtal med närstående barn. Frågor om elektronisk kommunikation med anhöriga berörs även längre ner i detta yttrande. Vad gäller möjligheten att ta emot besök av barn är Kriminalvårdens uppfattning att beslutet inte medför några negativa konsekvenser.

Eftersom åtgärderna inte har bedömts medföra några inskränkningar i de regelverk och rutiner som möjliggör intagnas kontakt med barn har Kriminalvården bedömt att det inte varit nödvändigt att närmare utreda hur besluten generellt förhåller sig till principen om att barnets bästa ska beaktas. Det bör dock nämnas att barnkonventionen numera har inkorporerats i svensk lagstiftning samt att den tillämpas direkt av Kriminalvården. Om ett enskilt barn skulle drabbas av negativa konsekvenser till följd av ett beslut ska enligt myndighetens rutiner möjligheten till kompensatoriska åtgärder alltid utredas.

3. Hanteringen av intagnas medel fram till den 24 februari 2020

Hanteringen av intagnas medel i anstalt

Kriminalvården har som ovan beskrivits under en längre tid tillåtit intagna att ta emot externa pengar för att disponeras under verkställigheten av ett fängelsestraff eller en häktning. Pengarna har förts in till de intagna i samband med inskrivning, genom överlämning exempelvis vid besök eller via banköverföringar. Pengarna har sedan omhändertagits och förts över till Kriminalvårdens bankkonto. I de fall pengarna förts in som kontanter har Kriminalvården genom ett värdetransportföretag överfört dem till myndighetens konto. De pengar som

har förts in till något av Kriminalvårdens bankkonton har sedan överförts vidare till konton som utgör en del av statens koncernkontostruktur.

Beloppen har därefter konterats och bokförts i Kriminalvårdens ekonomisystem som tillhörande en särskild intagen. Den intagne har sedan haft möjlighet att, med de begränsningar som framgår av 5 kap. 5, 6 samt 11–12 §§ FARK Fångelse, genom sitt kontantkort i Kriminalvården disponera pengarna under verkställigheten.

Ersättning och bidrag som utbetalats av Kriminalvården till den intagne har hanterats på samma sätt. När den intagne har handlat i kiosk eller behövt föra med sig pengar ut vid exempelvis en permission har detta reglerats genom olika former av uttag som även har bokförts.

Hantering av kontantkort som betalningslösning i häkten

På liknande sätt som i anstalt har intagna i häkte tidigare tillåtit att ta emot externa pengar exempelvis från anhöriga. Pengarna har förts in i form av kontanter eller via insättning till häktets bankgirokonto. Alla pengar som kommit in i form av kontanter har förts över till Kriminalvårdens konto. Ungefär en tredjedel av landets häkten har hanterat de intagnas medel på i princip liknande sätt som i en anstalt och med ett kontantkort. Det som har skiljt sig vad gäller hanteringen mellan anstalter och häkten har varit rätten att disponera pengarna. I häkten med kontantkort har de intagna fått disponera alla pengar som kommit in, utan begränsningar.

Hantering av kontanter som betalningslösning i häkten

Resterande häkten använde sig av kontanter som betalmedel när de intagna handlade i kiosken. I likhet med de verksamhetsställen som använt kontantkort fördes externa pengar in i form av kontanter eller via insättning på häktets bankgirokonto. Alla pengar bokfördes på de intagnas konton. Ersättning för sysselsättning och bidrag bokfördes på samma sätt. Intagna i dessa häkten tog varje vecka emot kontanter att disponera fritt, dock enligt begränsningarna i 2 kap. 14 § i FARK Häkte. I samband med att kontanterna delades ut justerades saldot för de intagna. För att hantera kontanterna hade häktena en särskild kontantkassa vilken innehöll en delmängd av de intagnas totala saldo. Resten av pengarna förvarades på Kriminalvårdens konto.

Intagnas möjligheter att disponera egna medel

Anstalt

I Kriminalvårdens ekonomisystem har funnits olika konton avsedda för disponibla medel, omhändertagna medel och avsättningar till permissioner. Insättning av externa pengar till intagna har tidigare hanterats på så sätt att medlen i normalfallet omhändertagits och därefter överförts och bokförts på den intagnes konto för omhändertagna medel. Detsamma har normalt gällt för sådan ersättning som betalats ut från en annan myndighet. Ersättning från Kriminalvården för sysselsättning har normalt satts in på den intagnes konto för disponibla medel.

Om kontanter tillhörande en intagen kommit till ett verksamhetsställe (genom besök, brev eller i samband en intagens permission) har även dessa omhändertagits. Kontanterna sattes därefter som huvudregel in på den intagnes konto för omhändertagna medel i stället för att förvaras som kontanter. Ersättning från Kriminalvården för sysselsättning enligt 3 kap. FäL har överförts till den intagnes konto för disponibla medel. Den del av ersättningen för sysselsättning som avsatts i enlighet med 3 kap. 4 § FäL har överförts till den intagnes konto för permissions- och frigivningsmedel.

Möjligheterna för den intagne att disponera medel på de olika kontona har skilt sig åt på så sätt att den intagne har haft fri disponeringsrätt när det gäller medel på kontot för disponibla medel. Medel på kontot för omhändertagna medel har emellertid endast fått disponeras i enlighet med 5 kap. 11 och 12 §§ FARK

Fängelse. Intagna har normalt kunnat disponera medel på kontot för permissions- och frigivningsändamål enligt de allmänna råden till 3 kap. 4 § FÅL i FARK Fängelse.

Häkte

Avseende externa pengar som kommit in till intagna i häkte har dessa i sin helhet överförts till den intagnes konto för disponibla medel, vilket är det enda konto som har varit tilldelade intagna i häkte. I de fall den intagne vistats på ett kontanthäkte har denne dock tillåtits inneha 1 500 kr i kontanter på bostadsrummet.

4. Tillgång till sysselsättning för de intagna

Kriminalvården har under en förhållandevis lång tid haft en ansträngd plats-situation med hög belägningsgrad i såväl anstalter som häkten. Myndighetens uppfattning är att denna situation kommer att bestå under överskådlig framtid. Utvecklingen har också påverkat Kriminalvårdens förmåga att tillhandahålla sysselsättning för de intagna. Den enskilt största utmaningen för myndigheten i detta avseende är lokalernas utformning och begränsningar. Trots att det skett en förhållandevis kraftig ökning av antalet klienter under de senaste åren bör det framhållas att sysselsättningsgraden – nationellt sett – är på ungefär samma nivå som tidigare. Anledningen till detta är att personalresurser har tillförts denna del av verksamheten samt att marknadsföringsinsatser och investeringar ägnade att skapa mer sysselsättning för de intagna har genomförts. Dessutom kan ytterligare kompensatoriska åtgärder vidtas framöver, även för att hantera andra framtida utmaningar som följer av ett försämrat konjunkturläge samt smittspridningen av covid-19. Sådana åtgärder kan utgöras av att lokaler och personal används för alternativ sysselsättning genom s.k. annan strukturerad verksamhet.¹

Med hänsyn till den utveckling som beskrivs ovan bedömer dock Kriminalvården att den genomsnittliga sysselsättningsgraden inte kommer öka i någon större utsträckning innan myndigheten har tillgång till nya permanenta och verksamhetsanpassade lokaler. Arbetet med att tillskapa nya platser samt öka Kriminalvårdens bestånd av sådana lokaler som är särskilt anpassade för verksamheten pågår kontinuerligt. När det gäller frågan om intagnas tillgång till ekonomiska medel bör det i detta sammanhang emellertid framhållas att en intagen i anstalt har rätt till ersättning även om någon sysselsättning inte kan anvisas under normal arbetstid och detta inte beror på den intagne (jfr 13 § fängelseförordningen).

5. Informationsinsatser avseende beslutet om en ny hantering av intagnas medel

Beslutet om en ny hantering av intagnas medel föregicks av en intensiv kommunikationsplanering. Kriminalvården informerade inte de intagna eller allmänheten i förväg om de förestående åtgärderna eftersom ett antal risker med en sådan kommunikation identifierades. Beslutet var av sådan karaktär att de intagna initialt kunde förväntas reagera kraftfullt negativt, särskilt om information lämnades redan innan det att beslutet hade fattats. Det fanns därför ett behov av att säkerställa att myndighetens medarbetare hade möjlighet att förmedla enhetlig och korrekt information till de intagna. Vidare ansåg Kriminalvården att lokala säkerhets- och riskbedömningar skulle genomföras innan beslutet fattades. Myndigheten bedömde dessutom att förhandsinformation om

¹ Med annan strukturerad verksamhet avses t.ex. självförvaltning, arbetsträning, social färdighets-träning, särskilda aktiviteter för pensionärer eller intagna med funktionsnedsättning samt annan jämförbar verksamhet.

förbudet mot insättningar av externa pengar skulle kunna medföra ett markant ökat inflöde av pengar i myndigheten, vilket skulle motverka syftet med beslutet.

Samtidig information, dvs. såväl interna skriftliga utskick och information på Kriminalvårdens intranät som information på myndighetens externa hemsida, publicerades först i samband med att beslutet fattades den 24 februari 2020. Från denna ordning undantogs information till de chefer inom myndigheten som berördes av beslutet. Dessa mottog information om beslutet och dess innebörd ett antal dagar i förväg i syfte att möjliggöra nödvändiga förberedelser inför beslutet.

När det gäller Kriminalvårdens information om beslutet kan den närmare beskrivas enligt följande. Den skriftliga information som tillhandahölls intagna biläggs även till detta yttrande, se bilaga 4.

Information till personal

Enligt Kriminalvårdens mening utgör myndighetens medarbetare den enskilt viktigaste informationskanalen till de intagna. Den personal som arbetar i klientnära verksamhet är bäst lämpad att förklara innebörden av vissa beslut och kan dessutom på bästa sätt förvissa sig om att informationen nått fram till de intagna i avsedd omfattning. När det gäller det nu aktuella beslutet bedömde Kriminalvården därför att det var av yttersta vikt att förbereda personalen samt att noggrant överväga hur denna kommunikation skulle hanteras.

De chefer som berördes av beslutet mottog information ett antal dagar i förväg. I samband med detta arrangerades även ett antal frågestunder som gav cheferna möjlighet att få svar på de frågor som uppkommit till följd av den nya hanteringen. Kriminalvårdens huvudkontor höll också separata möten med cheferna för myndighetens respektive regioner.

Det främsta syftet med detta var att planering skulle kunna ske bl.a. när det gäller vidare kommunikation med intagna och personal.

När beslutet om en ny hantering av intagnas medel fattades lämnades information till personalen omgående, och på ett antal olika sätt. Utöver muntlig information från chef lämnades även skriftlig information via e-post och på Kriminalvårdens intranät. Beslut, riktlinjer, uppdaterade handböcker samt rutiner samlades samma dag på intranätet.

Därutöver skickades riktad information ut till den personal inom myndigheten som arbetar direkt med de intagnas medel. Frågor och svar med all grundläggande fakta i ärendet samlades i ett dokument till personalen. Vidare publicerades en nyhet på intranätet med grundläggande information om beslutet samt länkar till en ny permanent sida med information samlad på ett lättillgängligt sätt.

Information till intagna

Intagna inom Kriminalvården fick information om beslutet och dess innebörd av personal samma dag som beslutet fattades. Sättet på vilket denna information lämnades varierade mellan olika verksamhetsställen, beroende på respektive verksamhetsställes särskilda förutsättningar.

Ett informationsblad om den nya hanteringen av intagnas medel, anpassat särskilt för de intagna, distribuerades i samband med att beslutet fattades. Informationsbladet var möjligt att skriva ut för utdelning till de intagna samt för att exempelvis sätta upp på anslagstavlor i anstalter och i häkten. Personal hade tillgång till denna information genom Kriminalvårdens intranät.

Den informationen som skriftligen lämnades till intagna den 24 februari 2020 var tillgänglig på svenska och engelska. Skriftlig information även på spanska, arabiska och ryska tillgängliggjordes först veckan därpå, eftersom Kriminalvårdens översättningstjänst inte hade möjlighet att leverera översättningen tidigare. Det bör emellertid framhållas att samtliga anstalter och häkten hade

möjlighet att avropa tolktjänst även innan översättningarna tillgängliggjordes för de intagna.

Information till anhöriga m.fl.

Kriminalvården publicerade information riktad direkt till intagnas anhöriga på en särskild undersida av myndighetens hemsida den 24 februari 2020.

Informationen presenterades i form av frågor och svar. Den tillkommande informationen uppmärksammades även på startsidan i syfte att underlätta för exempelvis anhöriga att navigera. Dessutom publicerades en nyhet som förklarade den nya hanteringen av intagnas medel samt bakgrunden i ärendet. På Kriminalvårdens hemsida uppdaterades också samtliga undersidor på vilka insättningar till intagna omnämndes, exempelvis varje specifik sida som innehåller information om en viss anstalt eller ett visst häkte.

Information till övriga

Polismyndigheten och Sveriges advokatsamfund informerades om beslutet och dess innebörd samma dag som beslutet fattades. I informationen till advokatsamfundet klargjordes även vilken funktion inom Kriminalvården som skulle kontaktas vid eventuella frågor avseende beslutet respektive enskilda ärenden.

Kronofogdemyndigheten och Tullverket informerades dagen efter det att beslutet fattades. I den information som lämnades till Polismyndigheten, Kronofogdemyndigheten och Tullverket tydliggjordes bl.a. att Kriminalvården inte längre kommer att ta emot hävda beslag i form av pengar.

Kriminalvården lämnade även för kännedom information till Migrationsverket, Domstolsverket och Statens institutionsstyrelse vid ett senare tillfälle samma vecka.

Till de enskilda eller juridiska personer som bedriver kioskverksamhet inom Kriminalvården lämnades information om beslutet direkt av respektive verksamhetsställe dagarna efter det att beslutet hade fattats. Dessutom tillhandahöll Kriminalvårdens huvudkontor ett stödmaterial till verksamhetsställena i syfte att användas i dialogen med kioskverksamheterna.

6. Vidtagna åtgärder för att säkerställa intagnas kontakter med anhöriga

Enligt Kriminalvårdens mening är det av yttersta vikt att intagna även fortsatt kan upprätthålla kontakten med anhöriga. När det gäller intagnas kontakt med sina barn via telefonsamtal finns möjlighet att ansöka om bidrag från Kriminalvården. Enligt 13 kap. 3 § FARK Fängelse respektive 6 kap. 4 § FARK Häkte får en intagen nämligen beviljas bidrag för ett kortare telefonsamtal per vecka med närstående barn. I övrigt har de intagna möjlighet att genom telefon kontakta anhöriga i enlighet med beviljade telefontillstånd.

Sådana telefonsamtal förutsätter att de intagna har införskaffat telefonkort för en viss angiven summa. Kostnaden för telefoni och telefonkort är beräknad utifrån de ersättningar och bidrag som kan betalas ut från Kriminalvården. Myndigheten har bedömt att befintliga ersättningar och bidrag är tillräckliga för att kunna säkerställa intagnas kontakt med omvärlden. Vid denna bedömning har bl.a. beaktats att ett stort antal av de intagna – innan beslutet om en ny hantering av intagnas medel – inte var beroende av insättningar av pengar för att täcka kostnaderna i anstalt och i häkte.

Som ovan nämnt är barnperspektivet av central betydelse i Kriminalvårdens verksamhet. Detta ska särskilt beaktas när intagna som har barn, eller själva är barn, ansöker om bidrag till telefonkort eller om extra veckosamtal. Dessutom pågår ett kontinuerligt utvecklingsarbete inom myndigheten för att säkerställa att barns rättigheter tas tillvara.

Kriminalvården har under våren 2020 infört en tidsbegränsad försöksverksamhet som medför att intagna i anstalt och i häkte under vissa omständigheter kan få möjlighet att ha kontakt med sina barn via Skype-samtal. Möjligheten gäller

även intagna som är under 18 år. En särskild Skype-platta har tagits fram för att möjliggöra dessa samtal. Skype-samtal får genomföras i den utsträckning det lämpligen kan ske. Med det menas exempelvis vad som är möjligt utifrån anstaltens eller häktets rutiner samt tillgången till personal, Skype-plattor och rum att genomföra samtalen i. Den intagne måste dock ha beviljats tillstånd att få att ringa telefonsamtal till det anhöriga barnet. Samtycke från den andra vårdnadshavaren för kontakt i anstalt är obligatoriskt även för dessa samtal. Det ska framhållas att Skype-samtalen inte kostar något för den intagne.

Det kan vidare konstateras att Kriminalvården även har vidtagit andra åtgärder för att underlätta intagnas kommunikation med anhöriga. Dessa åtgärder har främst vidtagits för att kompensera för de begränsningar som har införts vad gäller besök och permissioner på grund av smittspridningen av covid-19. Åtgärderna har medfört att inrikesamtal inom Kriminalvårdens telefonsystem för närvarande är kostnadsfria sedan den 20 april 2020. När det gäller utrikesamtal inom Kriminalvårdens telefonsystem har intagna från och med samma dag endast betalat halva den ordinarie kostnaden. Denna ordning förlängdes genom beslut den 15 maj 2020. Besluten om reducerad taxa är visserligen tidsbegränsade, men Kriminalvården överväger vilken typ av åtgärder som kan komma att bli aktuella framöver när det gäller intagnas telefoni och möjligheterna till kommunikation med anhöriga.

Avslutningsvis kan nämnas att i anslutning till att barn besöker en anhörig i häkte eller anstalt ska fika, eller vid ett längre besök mat, erbjudas kostnadsfritt till barnet. Denna rutin gällde redan innan beslutet om en ny hantering av intagnas medel fattades.

7. Intagnas möjligheter att kommunicera med myndigheter

Under verkställigheten av ett fängelsestraff eller en häktning är en intagen främst hänvisad till att genom telefon eller post kommunicera med andra myndigheter. När det gäller möjligheten att kommunicera via telefoni får en intagen enligt 7 kap. 13 § FARK Fängelse och 3 kap. 10 § FARK Häkte beviljas tillstånd att ringa telefonsamtal utanför telefonsystemet om den intagne har starka skäl för att få ringa samtalet. Tillstånd till ett telefonsamtal som Kriminalvården ska bekosta genom bidrag till den intagne får medges utanför telefonsystemet, även om tillstånd inom det systemet kan beviljas. Enligt de allmänna råden kan starka skäl att få ringa telefonsamtal utanför telefonsystemet finnas exempelvis när det handlar om samtal till en försvarare. Starka skäl att få ringa utanför telefonsystemet kan även finnas för t.ex. samtal till en närstående, annan advokat än försvararen, arbetsgivare, hyresvärd eller liknande, bank eller ett försäkringsbolag, om behovet av kontakt inte kan tillgodoses på annat sätt.

När det gäller möjligheten att kommunicera via post behöver den intagne bekosta sådan kommunikation på egen hand. Intagna i såväl anstalt som häkte ska alltid ges möjlighet att kunna inhandla frimärken. Enligt Kriminalvårdens handbok för kioskverksamhet (2011:2) är frimärken en del av det utbud som ska tillhandahållas. Intagna ska dessutom ges möjlighet att inhandla kioskvaror minst en gång per vecka. Om den intagne inte har ekonomiska medel kan denne beviljas bidrag för dessa inköp.

De ersättningar som betalas ut av Kriminalvården får enligt myndighetens mening anses vara tillräckliga för att tillgodose ett normalt behov av frimärken. För det fall en intagen har ett behov av frimärken, exempelvis för kommunikation med en myndighet, som inte tillgodoses genom ersättning har den intagne möjligheten att ansöka om bidrag för detta. Ersättnings- och bidragsnivåerna har inte minskat och enligt Kriminalvårdens mening kan intagnas möjligheter att kommunicera med andra myndigheter därmed inte anses ha begränsats genom beslutet om ny hantering av intagnas medel. Det måste även i denna del beaktas de åtgärder som Kriminalvården har vidtagit när det gäller att begränsa kostnaderna för telefonsamtal inom myndighetens telefonsystem, och som beskrivits ovan.

8. Kriminalvårdens hantering av andra potentiellt sett negativa konsekvenser

Kriminalvården har identifierat och hanterat vissa potentiellt sett negativa konsekvenser som skulle kunna uppstå för de intagna på grund av beslutet om ny hantering av intagnas medel. Detta berörs närmare i det följande.

Ersättning till pensionärer m.fl.

Det har ovan redogjorts för att intagna som verkställer ett fängelsestraff och som uppbär ålderspension, sjukersättning eller aktivitetsersättning, men som inte utför någon sysselsättning, har begränsad rätt till ersättning från Kriminalvården. En konsekvens av att Kriminalvården har förbjudit insättningar av externa pengar är att dessa intagna – om förbudet saknat undantag – skulle stå helt utan medel under hela eller delar av verkställigheten. I syfte att motverka detta har Kriminalvården dels vidtagit åtgärder för att dessa intagna ska kunna beviljas särskilt bidrag samt dels arbetat fram en lösning som innebär att ersättningar från Pensionsmyndigheten, Försäkringskassan och Kammarkollegiet ska få tas emot även under verkställigheten av ett fängelsestraff.

När det gäller dessa särskilda åtgärder kan nämnas att utbetalningar som utgör förmåner enligt socialförsäkringsbalken och som betalas ut direkt från Pensionsmyndigheten, Försäkringskassan och Kammarkollegiet, enligt Kriminalvårdens mening, utgör fullt spårbara transaktioner. Beloppen betalas ut av staten med stöd i lag och det råder därmed ingen osäkerhet vad gäller pengarnas ursprung eller syftet med utbetalningen.

Tidigare har intagna som verkställer ett fängelsestraff och som mottagit de nu aktuella ersättningarna normalt fått dessa utbetalda till ett privat konto från vilket de överfört en viss summa till Kriminalvården. Detta förfarande har bl.a. inte uppfyllt de krav på transaktioners spårbarhet som redogjorts för ovan. Pensionsmyndigheten, Försäkringskassan och Kammarkollegiet erbjuder emellertid numera dessa personer en möjlighet att få ersättningar utbetalda direkt till Kriminalvårdens konto.

Genom Kriminalvårdens beslut den 24 februari 2020 möjliggörs sådana transaktioner från Pensionsmyndigheten, Försäkringskassan och Kammarkollegiet. Kriminalvården har under våren 2020 fört dialog med såväl banker, Riksgälden samt nu berörda myndigheter för att få till stånd en fungerande rutin för denna hantering. Sedan den 1 maj 2020 tillämpas en sådan rutin. Av säkerhetsskäl får dock endast ett begränsat belopp av utbetald ersättning disponeras under verkställigheten. Det finns dock möjlighet för dessa intagna att i stället föra över pengarna från Kriminalvården till ett privat konto.

Beräkning av nivåerna för ersättning och bidrag

Kriminalvårdens beräkning av vad som kan anses utgöra en rimlig nivå vad avser ekonomiska medel för de intagna att disponera per vecka har utgått från de personliga kostnaderna i riksnormen för försörjningsstöd. För år 2020 uppgår summan av de personliga kostnaderna för en ensamstående till 3 150 kr per månad, dvs. ca 725 kr per vecka. Beloppet ska täcka kostnader för följande utgifter:

- Livsmedel
- Kläder och skor
- Lek och fritid
- Hälsa och hygien
- Barn- och ungdomsförsäkring
- Förbrukningsvaror
- Dagstidning och telefoni (inklusive tv och bredband)

Av dessa utgifter tillhandahåller Kriminalvården kläder och livsmedel till de intagna. Den intagne är vidare inte i behov av någon försäkring under verkställigheten. När det gäller TV och bredband tillhandahålls det av Kriminalvården, i de fall intagna tillåts att använda detta.

I syfte att närmare avgöra i vilken omfattning Kriminalvården täcker kostnaderna för en intagen i anstalt eller i häkten har myndigheten inhämtat ytterligare uppgifter. Kostnaden för kläder har hämtats från de uppgifter som Swedbank har redovisat som levnadskostnader². En person som för sin försörjning är beroende av ekonomiskt bistånd får antas genomföra klädinköp i mer begränsad omfattning än vad som gäller för en person med egen försörjning. Kriminalvården har därför bedömt att endast hälften den av banken angivna kostnaden bör tas upp, dvs. 3 000 kr per år eller ca 57 kr per vecka.

När det gäller kostnaderna för mat anger Konsumentverket denna till 2 770 kr per månad för vuxen 31–60 år, dvs. ca 91 kr/dag eller 637 kr per vecka, om all mat lagas hemma.³

När Kriminalvården har reducerat beloppet som motsvarar försörjningsstödet med kostnaderna för kläder och mat återstår 31 kr per vecka.

Intagna har minst 90 kr per vecka att disponera. Intagna får dessutom alltid grundutbud av hygienartiklar utan kostnad. En intagen har vidare inte några särskilda kostnader för fritid och lek, försäkring, dagstidning eller TV och bredband. Intagna har däremot normalt kostnader för telefoni. Ett telefonsamtal om 20 minuter kostar 7 kr. Intagna kan vidare också ha kostnader för porto.

Kriminalvården har utifrån ovan angivna beräkningar bedömt att intagna i anstalt och i häkte har tillgång till tillräckliga ekonomiska medel bl.a. för inköp i kiosk, även efter beslutet den 24 februari 2020.

Tillräckliga ekonomiska medel för vissa inköp m.m.

Enligt Kriminalvårdens handbok för kioskverksamheten ska apoteksvaror, egenvårdsprodukter eller receptfria läkemedel inte säljas i kioskerna. Hälso- och sjukvårdsbehovet för intagna tillgodoses i stället i första hand genom kontakt med Kriminalvårdens sjukvårdspersonal. Utöver dessa tjänster tillhandahåller Kriminalvården vissa egenvårdsprodukter utan kostnad för de intagna.

Som redogjorts för ovan erbjuder Kriminalvården dessutom kostnadsfri fika och mat till de barn som kommer på besök i anstalter och i häkten. Övriga besökare erbjuds att betala till verksamhetsstället för den mat som de äter i samband med besök.

Det bör vidare nämnas att Kriminalvården är skyldig att tillhandahålla måltider till de intagna. Enligt Kriminalvårdens mening kan intagna i anstalt eller i häkte därmed inte anses ha ett behov av inköp av ytterligare mat, exempelvis för att komplettera de måltider som tillhandahålls.

När det gäller intagnas möjligheter till nödvändig tandvård har dessa inte begränsats genom beslutet om ny hantering av intagnas medel. Intagna har fortsatt möjlighet att erhålla bidrag exempelvis för tandvårdsåtgärder. Eftersom intagna numera normalt sett har mindre pengar att disponera under verkställigheten kan det dock antas att Kriminalvården kommer att behöva betala bidrag till de intagna i större omfattning än tidigare.

Övrigt

Avslutningsvis bör i denna del särskilt bemötas de uppgifter om förhållandena i anstalten Hall och häktet Kronoberg som JO uppmärksammat i sin remiss. Påståendet om brist på rena sängkläder och kläder i häktet Kronoberg är

² <https://www.swedbank.se/privat/vara-kundpaket/nyckelkund/vad-kostar-det-att-leva.html>

³ <https://www.konsumentverket.se/globalassets/artikel/kostnadsberakningar/kostnadsberakningar-matkostnader-2020-konsumentverket.pdf>

felaktigt. Brist på ren tvätt identifierades emellertid som en möjlig risk på grund av beslutet om ny hantering av intagnas medel, eftersom flertalet intagna i tvätteriet på anstalten Hall – som en reaktion på beslutet – arbetsvägrade. Någon faktiskt brist i detta avseende uppstod emellertid aldrig, eftersom arbetsledarna vid anstalten Hall i stället tillfälligt utförde arbetsuppgifterna.

9. Kriminalvårdens sammanfattande bedömning

Genom detta yttrande har Kriminalvården redovisat bakgrunden till, samt skälen för, det beslut som fattades den 24 februari 2020. Det har utan tvekan dessförinnan funnits brister i myndighetens hantering av intagnas medel. Ekonomiska medel som tillhörde intagna sammanblandades med Kriminalvårdens medel på samma konto, och Kriminalvården saknade medgivande från Riksgälden att göra direkta insättningar på samt uttag från statens centralkonto. Det har ovan även utförligt beskrivits hur Kriminalvårdens hantering av intagnas medel har medfört betydande svårigheter exempelvis när det gäller att säkerställa pengarnas ursprung. En sådan hantering, som ofrånkomligen även har innefattat de banker som förvaltat aktuella medel, har inte varit förenlig med penningtvättslagstiftningen. Hanteringen av ekonomiska medel inom Kriminalvården har därmed medfört en påtaglig risk för att myndigheten skulle kunna komma att stå utan leverans av helt nödvändiga banktjänster. Kriminalvården identifierade därutöver vissa risker när det gällde ordning och säkerhet inom myndighetens verksamhet på grund av den förhållandevis omfattande kontanthanteringen. Dessutom uppmanade Riksgälden Kriminalvården att omgående se över betalningsflödena samt att separera myndighetens betalningar från de deponerade medel som myndigheten tillfälligt förvaltade. Med särskild hänsyn till detta var det enligt myndighetens mening påkallat att vidta omedelbara åtgärder. Utöver åtgärden att med vissa undantag förbjuda insättningar av externa pengar saknades det alternativ som fullt ut avhjälpte de brister som identifierats och som dessutom var praktiskt genomförbara.

Kriminalvårdens beslut den 24 februari 2020 medförde ett förbud mot insättningar av externa pengar till intagna. Ersättningar enligt socialförsäkringsbalken från Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten eller Kammarkollegiet undantogs detta förbud, eftersom intagna som uppbar sådan ersättning annars kunde komma att stå medellösa. Dessutom beslutades att intagna i häkte inte längre fick ta emot eller på annat sätt föra in kontanter som inte utgör utbetalning från Kriminalvården.

Kriminalvården anser att de vidtagna åtgärderna har stöd i fängelse- och häkteslagstiftningen. Myndigheten är bemyndigad att meddela ytterligare föreskrifter om verkställighet av såväl FäL som HÄL. Den nya hanteringen av intagnas medel innebär inte några andra begränsningar i den intagnes frihet än vad som följer av dessa lagar eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten i anstalter och häkten ska kunna upprätthållas. En intagen i anstalt får nämligen enbart ta emot och inneha de personliga tillhörigheter som är motiverade med hänsyn till att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt. En sådan intagen får inte heller utan särskilt medgivande disponera pengar som omhändertagits. När det gäller häkte får en intagen inte ta emot personliga tillhörigheter som kan äventyra ordningen eller säkerheten.

Det bör framhållas att Kriminalvården inte har någon skyldighet att förvara pengar, eller någon annan egendom, åt de intagna. Kriminalvården anser dessutom att beslutet – särskilt med beaktande av vad som ovan anförts om den tidigare medelshanteringen – är både proportionerligt och ändamålsenligt. Enligt myndighetens mening medför beslutet inte några inskränkningar vad gäller de intagnas grundläggande rättigheter. Åtgärderna har inte inneburit någon ytterligare begränsning i intagnas möjlighet att disponera medel som utgör bidrag eller ersättning för sysselsättning inom Kriminalvården och inte heller när det gäller intagnas rätt att förfoga över ekonomiska tillgångar som inte förvaltas av Kriminalvården.

Kriminalvården har i detta yttrande vidare redovisat konsekvenserna för intagna och andra av det aktuella beslutet. Det finns inte något som tyder på att intagnas behov exempelvis av att kunna genomföra vissa inköp under verkställigheten av ett fängelsestraff eller en häktning inte längre tillgodoses. I de fall Kriminalvården har identifierat att ett förbud mot insättningar av externa pengar skulle medföra orimliga konsekvenser har myndigheten agerat för att motverka detta. I denna del kan särskilt hänvisas till den ordning som gäller för intagna i anstalt som uppbär ålderspension, sjukersättning eller aktivitetsersättning.

Det finns inte heller någon anledning att anta att barns rättigheter åsidosätts genom det aktuella beslutet. Kriminalvården har vidtagit ett antal kompensatoriska åtgärder bl.a. för att garantera att barn fortsatt kan hålla kontakten med en förälder som vistas i anstalt eller i häkte. I denna del bör även nämnas att intagna fortsatt, i oförändrad omfattning, bedöms ha möjlighet att kommunicera med andra myndigheter.

Kriminalvården har identifierat ett antal områden som särskilt bör fokuseras på när det gäller uppföljningen av den nya ordningen för intagnas medel. Det rör sig bl.a. om att följa upp att intagna fortsatt har faktisk möjlighet att kontakta bl.a. anhöriga och andra myndigheter. Dessutom arbetar myndigheten kontinuerligt med att utveckla möjligheterna att erbjuda intagna i anstalt och i häkte sysselsättning, vilket i sin tur kan medföra att intagna får tillgång till ytterligare ersättning från Kriminalvården.

Sammantaget anser Kriminalvården att beslutet den 24 februari 2020 har fattats på goda grunder samt att det inte medfört några direkta negativa konsekvenser för intagna som inte står i proportion till skälen för beslutet. Kriminalvården arbetar även fortsatt med frågor som rör hanteringen av intagnas medel, bl.a. när det gäller att revidera myndighetens föreskrifter och allmänna råd i syfte att säkerställa att den faktiska hanteringen ska ske på det sätt som ovan beskrivits.

JO har tagit del av vissa avgöranden från allmänna förvaltningsdomstolar som rör överklaganden av Kriminalvårdens beslut den 24 februari 2020 och tillämpningen av detta i enskilda fall.

3 Utgångspunkter för min granskning m.m.

Kriminalvården har i sitt remissvar beskrivit bakgrunden till den förändrade hantering av intagnas medel som genomfördes i och med beslutet den 24 februari 2020. Av yttrandet framgår att myndigheten sedan en tid hade uppmärksammat att det fanns skäl att ifrågasätta om hanteringen av intagnas medel var lämplig och förenlig med gällande regelverk. Myndigheten hade vidare konstaterat att medelshanteringen medförde säkerhetsmässiga risker. De problem som Kriminalvården hade identifierat rörde felaktig hantering av statliga konton, brister som kan hänföras till penningtvättslagstiftningen och risker i fråga om kontanthanteringen i häkte.

Mot bakgrund av den beskrivning som Kriminalvården har lämnat framstår en förändring av medelshanteringen i och för sig som motiverad. Min granskning tar dock inte sikte på hur situationen var innan Kriminalvården fattade sitt beslut den 24 februari 2020. Jag kommer alltså inte att uttala mig om huruvida den tidigare ordningen stod i strid med regelverket eller på annat sätt var olämplig. Min granskning fokuserar i stället på de rättsliga aspekterna kring beslutet och konsekvenser för intagna.

Det ska också framhållas att mitt beslut utgår från förhållandena under våren 2020. I huvudsak kommer jag således inte att beröra omständigheter som har inträffat därefter. Jag vill emellertid ändå redan här peka på att Kriminalvården den 21 december 2020 beslutade att ändra Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, FARK Fängelse, respektive Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:2) om häkte, FARK Häkte. Av detta beslut framgår det bl.a. att grundbeslutet om förbud mot insättningar av externa medel fortfarande gäller under de förutsättningar som numera anges i de ändrade föreskrifterna och allmänna råden, samt att beslutet i övrigt inte ska tillämpas. Ändringarna trädde i kraft den 29 januari 2021.⁴ Jag uppfattar detta som att de frågor som omfattades av beslutet den 24 februari 2020 fr.o.m. den 29 januari 2021 i stället regleras i FARK Fängelse respektive FARK Häkte.⁵

4 Närmare om Kriminalvårdens beslut den 24 februari 2020

I Kriminalvårdens yttrande till JO finns en utförlig beskrivning av beslutet om den nya medelshanteringen. Jag kommer i detta avsnitt att närmare analysera beslutets innehåll utifrån det regelverk som var tillämpligt vid tiden för beslutet.

Vad stod det i beslutet?

Kriminalvårdens beslut om en ny hantering av intagnas medel fattades av myndighetens generaldirektör. Beslutet meddelades alltså den 24 februari 2020. Såvitt här är av intresse hade beslutet följande lydelse:

Medel som befinner sig på konton som administreras av Kriminalvården och som inte utgör utbetalningar från Kriminalvården eller ersättningar enligt socialförsäkringsbalken ska avskiljas från de medel som i övrigt förvaltas av Kriminalvården. Detta gäller inte sådana medel som finns på ett sådant kontokort som avses i 3 kap. 10 § FARK Fängelse. De avskilda medlen ska hanteras separat och avskilda från Kriminalvårdens verksamhet.

Från och med den 29 februari 2020 får en intagen i anstalt inte ta emot eller inneha andra medel än sådana som utbetalas av Kriminalvården. Kriminalvården får även för en intagens räkning ta emot medel från Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten eller Kammarkollegiet som utgör ersättning enligt socialförsäkringsbalken. En förutsättning för att sådana medel ska få tas emot och innehas är att medlen utbetalas direkt från dessa myndigheter.

Från och med den 29 februari 2020 får en intagen i häkte inte ta emot andra medel än sådana som utbetalas av Kriminalvården. Kriminalvården får även för en intagens räkning ta emot medel från Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten eller Kammarkollegiet som utgör ersättning enligt socialförsäkringsbalken. En förutsättning för att sådana medel ska få tas emot och innehas är att medlen utbetalas direkt från dessa myndigheter.

⁴ KV 2020-13205.

⁵ Ändringsföreskrifterna finns i KVFS 2020:4 (fängelse) respektive KVFS 2020:5 (häkte).

Från och med dagen för detta beslut får en person som är intagen i häkte inte ta emot eller på annat sätt föra in kontanter som inte utgör utbetalning från Kriminalvården.

Bestämmelser i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse (FARK Fängelse) och Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:2) om häkte (FARK Häkte) eller i andra styrande dokument, vilka står i strid med detta beslut ska inte tillämpas.

Personer som är frihetsberövade och verkställer ett fängelsestraff och som under verkställigheten tar emot ersättningar enligt socialförsäkringsbalken får inte föra över ett högre belopp av dessa medel till ett sådant kontantkort som avses i 3 kap. 10 § FARK Fängelse än att saldot på detta kort uppgår till högst 1 600 kronor.

Hur såg regelverket ut vid tiden för Kriminalvårdens beslut?

När det gäller intagna i *anstalt* finns bestämmelser om mottagande och innehav av personliga tillhörigheter, såsom pengar, i 5 kap. fängelselagen (2010:610). I fråga om andra tillhörigheter än böcker, tidskrifter och tidningar anges i 1 § andra stycket att en intagen får ta emot och inneha de personliga tillhörigheter som är motiverade med hänsyn till att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt. Enligt 2 § första stycket får tillhörigheter som en intagen inte får ta emot och inneha omhändertas och förvaras för den intagnes räkning.

Tillhörigheter som förvaras av Kriminalvården för den intagnes räkning disponeras i princip av den intagne. Det innebär att han eller hon kan begära att tillhörigheterna skickas till en anhörig eller en annan person utanför anstalten.⁶ För att få disponera pass och pengar som har omhändertagits krävs dock särskilt medgivande (5 kap. 2 § andra stycket fängelselagen).

Enligt Kriminalvårdens föreskrifter som gällde vid tiden för beslutet fick en intagen i anstalt inte ta emot och inneha kontanter (5 kap. 6 § FARK Fängelse i dess lydelse före den 29 januari 2021).⁷

I föreskrifterna fanns också en reglering av möjligheten för intagna i anstalt att disponera pengar. Den innebar först och främst att en intagen, med undantag för belopp som hölls inne för permissions- och frigivningsändamål⁸, fick disponera ersättning för sysselsättning. I övrigt fick den intagne inte disponera pengar utöver vad som följde av 5 kap. 2 § fängelselagen och av den föreskrift som angav att en överföring om högst 800 kr varannan vecka fick göras från den intagnes omhändertagna pengar till ett kontantkort som också kallas för kiosk-kortet. En sådan överföring fick inte medföra att saldot på kortet översteg 1 600 kr och inte heller göras om det fanns särskilda skäl mot det. Belopps-

⁶ Prop. 2009/10:135 s. 134.

⁷ Detta gällde dock inte för intagna i anstalten Gruvberget.

⁸ Se 3 kap. 4 § fängelselagen.

begränsningen om 800 kr gällde inte den som uppbar ålderspension. Därutöver fick en intagen disponera omhändertagna pengar om det fanns särskilda skäl. (Se 5 kap. 5, 11 och 12 §§ FARK Fängelse i deras lydelse före den 29 januari 2021.)

Beträffande intagna i *häkte* finns bestämmelser om mottagande och innehav av personliga tillhörigheter i 2 kap. 11 och 12 §§ häkteslagen (2010:611). Där anges bl.a. att en intagen får ta emot och inneha böcker, tidskrifter, tidningar och andra personliga tillhörigheter som inte kan äventyra ordningen eller säkerheten, samt att tillhörigheter som en intagen inte får ta emot och inneha får omhändertas och förvaras för den intagnes räkning.

Vid tidpunkten för beslutet fick en intagen i häkte enligt Kriminalvårdens föreskrifter ta emot och inneha kontanter motsvarande högst 1 500 kr (2 kap. 14 § FARK Häkte i dess lydelse före den 29 januari 2021). Den bestämmelsen gällde dock inte i häkten där den intagnes pengar sattes in på ett kontantkort (kallat TT cash) knutet till ett konto som administrerades av Kriminalvården. Det framgår av Kriminalvårdens remissvar att i sådana häkten fick de intagna använda alla sina mottagna pengar, utan någon begränsning.

Vilka förändringar innebar Kriminalvårdens beslut i förhållande till det regelverk som gällde vid beslutet?

Det fanns före beslutet den 24 februari 2020 inte något generellt förbud mot att *ta emot och inneha* pengar, varken för intagna i anstalt eller häkte. En annan sak är att en intagen i *anstalt* inte fick ta emot och inneha *kontanter* samt att utrymmet för att *disponera* omhändertagna pengar där redan då var starkt begränsat. Genom beslutet togs alltså möjligheten för intagna i anstalt att ta emot och inneha pengar som kommer utifrån i princip bort helt och hållet. För intagna i *häkte* infördes motsvarande inskränkning när det gäller möjligheten att ta emot sådana pengar. För intagna i de häkten där innehav av kontanter var tillåtet blev också möjligheten att ta emot kontanter mer begränsad, eftersom det tidigare utrymmet för att ta emot kontanter utifrån försvann.

Genom beslutet gjordes inte någon förändring av regelverket kring Kriminalvårdens rätt att *omhänderta* tillhörigheter, såsom pengar, som en intagen inte får ta emot och inneha. Såväl före som efter beslutet gäller enligt lag att Kriminalvården har en sådan möjlighet, men inte någon skyldighet. Det stod inte något i FARK Fängelse eller FARK Häkte om Kriminalvårdens tidigare rutin att omhänderta externa medel till intagna och förvara dem för intagnas räkning.

I beslutet berördes inte heller förutsättningarna för att få *disponera* omhändertagna pengar, på annat sätt än genom en reglering om hur mottagna medel i form av ersättningar enligt socialförsäkringsbalken fick föras över till kontantkortet. Däremot angavs, som framgått, att de föreskrifter i FARK Fängelse och FARK Häkte som stod i strid med beslutet inte skulle tillämpas. Den närmare innebörden av det stadgandet är enligt min uppfattning oklar, vilket jag kommer att utveckla senare. Det står dock klart att beslutet hade en inverkan på då

gällande föreskrifter i FARK Fängelse om möjligheten att disponera pengar i *anstalt*; den tidigare rätten att förfoga över omhändertagna pengar genom överföring till kontantkortet togs rent faktiskt bort i och med beslutet.⁹ Möjligheten att få ett särskilt medgivande till att disponera omhändertagna pengar på andra sätt ska emellertid ha funnits kvar även efter beslutet. Den ordningen har dock rimligen fått minskad betydelse eftersom det i princip inte längre är möjligt att ”fylla på” de omhändertagna medlen, till följd av att Kriminalvården upphört med att omhänderta externa medel och förvara dem för intagnas räkning.

5 Den nya hanterings förenlighet med de intagnas grundläggande fri- och rättigheter

I det här avsnittet kommer jag att behandla frågan om hur den nya medels-hanteringen förhåller sig till de intagnas grundläggande fri- och rättigheter. Det som främst tas upp är de rättigheter som följer av den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), vilken gäller som svensk lag.¹⁰ Bland konventionens bestämmelser är det framför allt var och ens rätt till respekt för sin egendom och för sitt familjeliv som aktualiseras.

Artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen

En bestämmelse om skydd för enskildas egendom finns i artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Sålunda ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom (första stycket första meningen). Vidare får ingen berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser (första stycket andra meningen). Dessa bestämmelser inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten (andra stycket).

Den aktuella artikeln innefattar följaktligen tre olika regler: (1) den allmänna bestämmelsen om rätt till respekt för sin egendom, (2) ”förbudet” mot berövande av egendom och (3) reglering av nyttjanderätten. Europadomstolen har uttalat att de inte ska ses som helt åtskilda från varandra, utan att reglerna i

⁹ Se Kriminalvårdens informationsblad Information till intagna i anstalt, bilaga 4 till Kriminalvårdens remissvar.

¹⁰ Lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

första stycket andra meningen och i andra stycket ska tolkas i ljuset av den allmänna bestämmelsen om rätt till respekt för egendom.¹¹

Rätten till respekt för egendom hindrar alltså inte en stat från att införa den lagstiftning som bedöms nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse. Även om syftet är att tillgodose ett allmänt intresse kan inskränkningar i en ägares rätt att använda sin egendom vara så betungande för ägaren att deras förenlighet med artikel 1 kan ifrågasättas. Europadomstolen prövar i sådana fall om inskränkningen är proportionerlig, vilket i princip innebär att det görs en avvägning mellan det allmänna intresset och den enskilde ägarens intresse.¹² Om det inte föreligger en rimlig balans, strider inskränkningen mot artikel 1. När det gäller inskränkningar i rätten att nyttja egendom har Europadomstolen haft ett strängt synsätt för den enskilde, och även ganska tyngande begränsningar av ägarens rättigheter har accepterats i det allmänna intresset. Staten har med andra ord tillerkänts ett förhållandevis stort utrymme för att bedöma vilka inskränkningar som ter sig som rimliga med hänsyn till övergripande intressen.¹³

Kriminalvårdens beslut om en ny hantering av intagnas medel medför en ökad begränsning av hur intagna kan använda och förfoga över sina pengar när de är lagligen frihetsberövade. Även om den tiden för vissa intagna kan vara mycket lång är det svårt att hävda att intagna helt fråntas rätten till sin egendom. Jag bedömer således att den förändrade ordningen för medelshantering inte kan betraktas som ett berövande av egendom enligt regeln i första stycket andra meningen i artikel 1 i tilläggsprotokollet. Den ordning som gäller sedan den 24 respektive 29 februari 2020 måste emellertid anses utgöra en sådan reglering av nyttjande av egendom som behandlas i artikelns andra stycke.

Ett krav för att en nyttjanderättsbegränsning inte ska stå i konflikt med Europakonventionen är att den är införd genom lagstiftning. Begreppet lagstiftning innefattar i den här kontexten inte bara föreskrifter meddelade av riksdagen som lag, utan även andra typer av normer. Det måste dock vara en norm som är tillräckligt tillgänglig och preciserad för att den enskilde ska kunna anpassa sitt handlande efter den samt i rimlig omfattning kunna förutse vilka konsekvenser ett visst handlande kan medföra.¹⁴

¹¹ Europadomstolens dom i målet *Tre Traktörer Aktiebolag mot Sverige*, nr 10873/84, den 7 juli 1989, p. 54.

¹² Se t.ex. Europadomstolens domar i målet *Agosi mot Storbritannien*, nr 9118/80, den 24 oktober 1986 och i målet *Tre Traktörer Aktiebolag mot Sverige*.

¹³ Se Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 5 uppl. 2015, s. 595 f.

¹⁴ Se t.ex. Europadomstolens dom i målet *The Sunday Times mot Storbritannien*, nr 6538/74, den 26 april 1979, p. 49.

Den nya hanteringen av intagnas medel infördes genom ett beslut av Kriminalvårdens dåvarande generaldirektör. Som framgår längre fram i mitt beslut är jag kritisk till att den nya regleringen inte i stället infördes genom i vart fall en ändring av de gällande myndighetsföreskrifterna, bl.a. eftersom det ledde till bristande förutsebarhet. Vidare kommer jag senare att redovisa vissa invändningar när det gäller tydligheten i hur beslutet var formulerat. Det finns alltså vissa tveksamheter i denna del. Otydligheterna i normgivningen är enligt min mening av en sådan karaktär och omfattning att det väcker frågan om generaldirektörens beslut uppfyller konventionens krav på att en nyttjanderättsbegränsning ska införas genom lagstiftning. Jag noterar emellertid att Europadomstolen har gett begreppet *lagstiftning* en vid tolkning. Domstolens praxis förefaller dessutom ge utrymme för att ta hänsyn inte bara till själva beslutets ordalydelse utan även till annan skriftlig information.¹⁵ I detta sammanhang har det därför betydelse att Kriminalvården också lämnade en tydlig information till de intagna och andra aktörer i samband med att den nya hanteringen av medel genomfördes.

För att en reglering av nyttjandet av egendom inte ska stå i strid med artikel 1 i tilläggsprotokollet gäller även den ytterligare förutsättningen att staten har funnit begränsningen nödvändig och att den, såvitt här är relevant, står i överensstämmelse med det allmännas intresse. Som jag tidigare berört framgår det av praxis från Europadomstolen att det för förenlighet med andra stycket i artikel 1 i tilläggsprotokollet också krävs att det finns en rimlig balans mellan den åtgärd som begränsar nyttjanderätten och det ändamål som åtgärden ska uppfylla.

Kriminalvårdens syfte med att införa den nya regleringen för medelshantering får därmed relevans. Myndigheten har framfört att det var nödvändigt att genomföra en förändring för att verksamheten skulle bedrivas på ett sätt som var förenligt med gällande lagstiftning, som jag uppfattat det främst kring penningtvätt. Enligt Kriminalvården fanns det inte några mindre ingripande alternativ som kunde uppfylla det ändamålet. Det finns inte möjlighet för mig att inom ramen för detta ärende genomlysna de olika alternativen som har redovisats i remissyttrandet och jag utgår därför i det följande från myndighetens ställningstagande.

Som Kriminalvården har anfört i sitt yttrande ligger det i sakens natur att ett frihetsberövande innebär vissa inskränkningar i den enskildes rätt att förfoga över och använda sin egendom. Det måste också uppmärksammas att förfoganderätten i fråga om pengar redan före beslutet i februari 2020 var starkt begränsad. Den nya regleringen medförde dock ytterligare inskränkning,

¹⁵ Jfr Europadomstolens dom i målet *Silver m.fl. mot Storbritannien*, nr 5947/72 m.fl., den 25 mars 1983, särskilt p. 94.

framför allt på så sätt att pengar som inte utgör ersättning från Kriminalvården i princip inte längre kan användas alls i anstalt eller häkte. Eftersom Kriminalvården dessutom rent faktiskt i stort sett upphörde med att ta emot och omhänderta externa pengar försvårades även intagnas möjligheter till andra typer av förfoganden av pengar som tillhör dem. Precis som tidigare medger den nya medelshanteringen visserligen att pengar används till att inhandla kioskvaror. Men många intagna har i praktiken efter införandet av den nya ordningen en lägre, i vissa fall betydligt lägre, summa att göra sådana inköp för. Som jag tidigare har berört gäller inskränkningen i rätten att använda sin egendom, pengar, förvisso bara under den tid som ett frihetsberövande pågår. Det ska emellertid återigen påpekas att det finns intagna som till följd av fängelsestraffets längd kan bli föremål för nyttjanderättsbegränsningen under en mycket lång tid.

Vid bedömningen av om det föreligger rimlig balans, proportionalitet, mellan allmänna och enskilda intressen har det betydelse om den vars nyttjanderätt begränsats har möjlighet att få sin sak prövad i domstol.¹⁶ Som jag återkommer till längre fram i mitt beslut har jag inte någon annan uppfattning än den som Kriminalvården och vissa förvaltningsdomstolar har gett uttryck för, nämligen att Kriminalvårdens beslut om en ny hantering av intagnas medel är ett s.k. normbeslut. Beslutet i sig får inte överklagas.¹⁷ Däremot kan en intagen efter omprövning överklaga ett beslut i ett enskilt ärende, t.ex. gällande rätten att få ta emot eller disponera pengar (se 14 kap. fängelselagen och 7 kap. häkteslagen). Jag har fått veta att flera intagna också har använt sig av den möjligheten (se bl.a. Kammarrätten i Stockholms dom den 27 januari 2021 i mål nr 4468-20 och Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 19 februari 2021 i mål nr 23252-20). De intagna kan således i det enskilda fallet få till stånd en domstolsprövning av de aktuella begränsningarna av rätten att använda och förfoga över sin egendom. Det som medför betänkligheter är emellertid att beslutet den 24 februari 2020 inte ger något utrymme för att tillåta intagna att ta emot och inneha sådana medel som inte utgör ersättning från Kriminalvården eller utbetalning från vissa andra myndigheter. Jag föreställer mig att domstolarnas bedömning i många fall lär bli begränsad till en lagprövning enligt 11 kap. 14 § regeringsformen (RF) dvs. ett ställningstagande till om Kriminalvårdens föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning, eller om stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst. En intagens möjlighet att få domstolsprövning av sin sak riskerar därmed att i praktiken bli mycket begränsad.

¹⁶ Europadomstolens dom i målet Sporong och Lönnroth mot Sverige, nr 7151/75 och 7152/75, den 23 september 1982 samt Åhman, Egendomsskyddet, 1 uppl. 2000, s. 309.

¹⁷ 30 § myndighetsförordningen (2007:515).

Även om det införda förbudet inneburit en tydlig inskränkning i de intagnas rätt att nyttja sin egendom, särskilt för dem som avtjänar ett längre fängelsestraff, har beslutet inte medfört någon ytterligare begränsning av möjligheten att disponera medel som utgör ersättning från Kriminalvården. Beslutet har inte heller formellt begränsat de intagnas rätt att förfoga över sina egna tillgångar utanför Kriminalvården, dvs. sådana som inte förvaltas av myndigheten. Mot denna bakgrund och det som i övrigt anförts kan jag inte dra slutsatsen att Kriminalvårdens beslut om en ny hantering av intagnas medel är oförenligt med artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

Artikel 8 i Europakonventionen

Av artikel 8 i Europakonventionen framgår att var och en har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens (första stycket). En offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutandet av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter (andra stycket).

Självfallet kan det diskuteras om den nya ordningen för intagnas medel innebär en sådan belastning för de intagna och deras rätt till familjeliv att dess förenlighet med artikel 8 kan ifrågasättas. Det handlar i sin tur om huruvida de intagnas rätt till kontakt med familjemedlemmar, genom besök, telefonsamtal eller annan elektronisk kommunikation, påverkats negativt i en icke godtagbar omfattning. I ett senare avsnitt utvecklar jag de konsekvenser som beslutet har fått eller riskerar att få för de intagna. Jag kommer där fram till att beslutet kan leda till sämre möjlighet för vissa intagna att bekosta t.ex. telefonsamtal. Samtidigt har bestämmelserna i häkteslagen respektive fängelselagen om rätten till besök och kommunikation inte ändrats. Som Kriminalvården har framhållit är det sedan en tid tillbaka gratis att ringa inrikessamtal inom myndighetens telefonsystem (INTIK) och kostnaden för utrikessamtal är halverad.¹⁸ Myndigheten tillhandahåller dessutom ett antal surfplattor för kommunikation mellan intagna och deras barn. Under dessa förhållanden finner jag inte att Kriminalvårdens beslut om en ny hantering av intagnas medel i sig kan anses stå i strid med artikel 8 i Europakonventionen.

De europeiska fängelsereglerna

Europarådet har antagit särskilda regler för behandlingen av frihetsberövade personer i t.ex. häkte och fängelse.¹⁹ Som medlem av Europarådet har Sverige medverkat i att ta fram och därefter antagit reglerna. Även om de inte är

¹⁸ Dessa åtgärder är dock tidsbegränsade, se vidare under avsnitt 8.

¹⁹ Europarådets ministerkommittés rekommendation Rec(2006) 2-rev till medlemsstaterna avseende de europeiska fängelsereglerna ("de europeiska fängelsereglerna").

bindande, har reglerna en principiellt viktig betydelse för att vägleda medlemsstaterna och deras myndigheter i utformningen av såväl den nationella regleringen som vid proportionalitetsbedömningen i enskilda fall. De har därmed även betydelse i Kriminalvårdens dagliga arbete och vid myndighetens utformning av riktlinjer och rutiner.

De europeiska fängelsereglerna innehåller vissa bestämmelser om intagnas tillhörigheter. Sålunda ska de intagna, med förbehåll för kraven på hygien samt ordning och säkerhet, ha rätt att köpa eller på annat sätt anskaffa varor för sitt personliga bruk till priser som inte är onormalt mycket högre än i samhället. Med varor avses bl.a. mat och dryck. Detta framgår av artikel 31.5.

Även om många intagna genom beslutet i februari 2020 i praktiken fått mer begränsat utrymme att handla kioskvaror har möjligheten till sådana inköp inte tagits bort.²⁰ Jag bedömer därför inte att den nya ordningen för hantering av intagnas medel i och för sig är oförenlig med de europeiska fängelsereglerna. Senare i beslutet behandlas de försämrade möjligheterna att handla kioskvaror.

6 Något om det rättsliga stödet för Kriminalvården att införa den nya hanteringen av medel till intagna och formerna för beslutet

Nu övergår jag till att behandla frågor om det rättsliga stödet för Kriminalvårdens beslut och formen för normgivningen.

Frågan om de nya reglerna om medelshantering ryms inom Kriminalvårdens bemyndigande att meddela verkställighetsföreskrifter

Kriminalvården har gett uttryck för uppfattningen att generaldirektörens beslut om en ny hantering av intagnas medel är ett sådant beslut i ärende om meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. RF, dvs. ett normbeslut. Myndigheten har i det sammanhanget även hänvisat till att beslutet vid prövning i domstol bedömts vara ett normbeslut. Jag har inte någon annan uppfattning.

Beslutet den 24 februari 2020 innebar alltså att Kriminalvården meddelade en slags föreskrift. Om en domstol finner att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning får föreskriften inte tillämpas. Detsamma gäller om stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst. Detta anges i 11 kap. 14 § RF.

I sitt remissvar har Kriminalvården redovisat de bestämmelser som ger myndigheten rätt att meddela föreskrifter om verkställighet av fängelselagen

²⁰ Jag noterar att det i den nu gällande lydelsen av FARK Fängelse och FARK Häkte inte längre anges att en intagen ska ges möjlighet att köpa ”varor i kiosk eller i varuautomat”, utan numera föreskrivs att en intagen ska ges möjlighet att köpa ”vissa förbrukningsvaror” (se 4 kap. 2 § FARK Fängelse, ändrad genom KVFS 2020:4, och 2 kap. 8 § FARK Häkte, ändrad genom KVFS 2020:5).

och häkteslagen.²¹ En grundläggande princip för normgivning är att myndighetsföreskrifter inte får stå i strid med gällande lagar och förordningar.²² Verkställighetsföreskrifter kan visserligen ”fylla ut” en lagbestämmelse i materiellt hänseende men får inte medföra att regleringen tillförs något väsentligt nytt. Det får inte heller genom en sådan föreskrift beslutas om något som kan upplevas som ett nytt åliggande eller en ny skyldighet för enskilda eller om något som kan betraktas som ett nytt ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.²³

För många intagna medför den nya ordningen en påtagligt negativ förändring, framför allt när det gäller det ekonomiska utrymmet för att göra inköp av kioskvaror. Det är nämligen inte längre möjligt att komplettera ersättningen från Kriminalvården med andra medel, t.ex. från anhöriga. I praktiken påverkas även intagnas möjlighet att förfoga över ekonomiska tillgångar som inte förvaltas av Kriminalvården, eftersom myndigheten inte längre omhändertar och förvarar externa medel för intagnas räkning.

Som jag tidigare har redogjort för finns regler som rör mottagande och innehav av personliga tillhörigheter i *anstalt* i 5 kap. fängelselagen. Av 5 kap. 1 § andra stycket fängelselagen framgår att en intagen får ta emot och inneha de personliga tillhörigheter som är *motiverade med hänsyn till att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt*. Bestämmelserna om mottagande och innehav av personliga tillhörigheter i *häkte* har en något annorlunda utformning än fängelselagens reglering. En intagen i häkte får ta emot och inneha personliga tillhörigheter som *inte kan äventyra ordningen eller säkerheten* (2 kap. 11 § häkteslagen). En intagen i häkte kan alltså förvägras att ta emot och inneha personliga tillhörigheter endast om dessa bedöms kunna äventyra ordningen eller säkerheten.

Lagstiftaren har visserligen under lång tid gett uttryck för att det är Kriminalvården som genom att meddela föreskrifter i detalj ska reglera vilken personlig egendom som intagna bör få ta emot och inneha.²⁴ I det här fallet innebär emellertid de nya reglerna att det införs ett allmängiltigt förbud mot att ta emot och inneha en viss specifik egendom: externa pengar. Det är fråga om

²¹ Se 15 kap. 5 § fängelselagen och 41 § fängelseförordningen samt 8 kap. 3 § häkteslagen och 30 § häktesförordningen.

²² Jfr 8 kap. 18 § RF, som ger uttryck för den formella lagkraftens princip. Av den principen följer att en föreskrift som enligt sin lydelse strider mot en redan gällande föreskrift måste ha lägst samma konstitutionella valör som denna för att kunna tillämpas (Holmberg m.fl., Grundlagarna, JUNO version 3A, kommentaren till 8 kap. 18 § RF).

²³ Se prop. 1973:90, s. 211.

²⁴ Se prop. 2006/07:127 s. 16 f. Det kan noteras att regeringen då ansåg att ett förslag om att intagna som huvudregel inte skulle få disponera någon annan egendom än sådan som tillhandahölls av Kriminalvården var alltför långtgående.

ett förbud som inte ger utrymme för några egentliga individuella bedömningar eller undantag, bortsett från ersättningen från vissa myndigheter.²⁵ Enligt min mening har det i den här kontexten också relevans att pengar är en tillhörighet som är tillåten för intagna att inneha, om än i begränsad omfattning. För intagna i anstalt har pengar uppenbarligen bedömts vara personliga tillhörigheter som är motiverade med hänsyn till att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt. Det rör sig alltså inte om föremål där innehav är absolut förbjudet med hänsyn till uppenbara säkerhetsrisker och skadeverkningar, såsom alkohol, utan en i och för sig tillåten tillhörighet som de nya reglerna ytterligare inskränker tillgången till.²⁶

Utifrån den beskrivning som Kriminalvården har lämnat om bakgrunden till beslutet och ändamålet med den ändrade ordningen kan jag vidare konstatera att det införda förbudet inte främst syftade till att undvika negativ inverkan på enskilda intagnas kriminalvårdande behandling. Förutom en kort beskrivning av kontanthantering i vissa häkten har Kriminalvården inte heller redovisat några konkreta brister i eller exempel på problem med ordningen och säkerheten i anstalter och häkten, som den tidigare hanteringen av intagnas medel medförde och som den nya ordningen skulle avhjälpa. Det som Kriminalvården ville åstadkomma torde snarare ha varit att myndighetens medelshantering och ekonomisystem inte skulle stå i strid med gällande regelverk om främst penningtvätt.

Det finns således enligt min mening frågor kring huruvida de nya reglerna för hantering av intagnas medel rymmer inom Kriminalvårdens bemyndigande att meddela verkställighetsföreskrifter. Det är emellertid i första hand en uppgift för de allmänna förvaltningsdomstolarna att avgöra detta. Som utgångspunkt är JO försiktig med att uttala sig om en frågeställning som kan komma under domstolsprövning. Det har dessutom kommit till min kännedom att Högsta förvaltningsdomstolen nyligen avslag begäran om prövningstillstånd i två mål i vilka underrätterna åtminstone i viss utsträckning prövat de aktuella spörsmålen. I det ena fallet hade Kammarrätten i Stockholm i början av året konstaterat att de nya reglerna för medelshantering inte stred mot 5 kap. 2 § fängeselagen, i vart fall inte de delar som Kriminalvården hade lagt till grund för det enskilda beslutet. Domstolen hade även uttalat att det inte kommit fram att reglerna i dessa delar skulle strida mot någon annan överordnad svensk bestämmelse.²⁷ I det andra fallet hade Förvaltningsrätten i Stockholm gjort en

²⁵ Jfr RÅ 2010 ref. 88 där Regeringsrätten i sin prövning av om en viss föreskrift rymdes inom Kriminalvårdens bemyndigande tycks ha fäst vikt vid att föreskriften inte innebar ett undantagslöst förbud. Se även under avsnitt 5 om möjligheten till domstolsprövning.

²⁶ Se 5 kap. 7 § FARK Fängelse och 2 kap. 15 § FARK Häkte.

²⁷ Högsta förvaltningsdomstolens beslut den 3 september 2021 i mål nr 1080-21 och kammarrättens tidigare nämnda dom den 27 januari 2021 i mål nr 4468-20.

liknande bedömning beträffande häktesregleringen.²⁸ Med hänsyn till det nu redovisade kommer jag inte göra några ytterligare reflektioner kring Kriminalvårdens behörighet och rättsliga förutsättningar att införa de nya reglerna om hantering av intagnas medel. Vidare utgår jag i det följande från att myndigheten i nu berörda avseenden inte har vidtagit någon åtgärd utanför sitt bemyndigande.

Synpunkter på formen för normgivningen

I detta avsnitt berörs det förhållandet att regleringen inte infördes genom en ändring av föreskrifterna i myndighetens författningssamling, KVFS, utan i form av ett beslut fattat av generaldirektören.

Kriminalvården har, som framgått, i sitt remissvar framfört att åtgärderna har stöd i fängelse- och häkteslagstiftningen samt att myndigheten är bemyndigad att meddela ytterligare föreskrifter om verkställighet av dessa lagar. Jag noterar dock att Kriminalvården i skälen för beslutet den 24 februari 2020 inte hänvisade till de aktuella bestämmelserna i fängeslagen respektive häkteslagen som ger myndigheten denna rätt. I stället refererades till 3 § myndighetsförordningen, som inte innehåller något sådant bemyndigande utan endast behandlar ansvaret för en myndighetsledning inför regeringen för bl.a. att verksamheten bedrivs enligt gällande rätt. Vidare hänvisade Kriminalvården till de bestämmelser i FARK Fängelse och FARK Häkte som anger att chefen för Kriminalvården får besluta om undantag från föreskrifterna.²⁹

Som jag nämnt inledningsvis beslutade generaldirektören den 21 december 2020 att ändra FARK Fängelse och FARK Häkte med innebörden att delar av innehållet i beslutet den 24 februari 2020 numera regleras i föreskrifterna. Sålunda finns i Kriminalvårdens föreskrifter FARK Fängelse och FARK Häkte ett förbud mot att ta emot och inneha externa pengar samt, när det gäller anstalter, en förändrad reglering av hur omhändertagna pengar får disponeras.³⁰ Detta förhållande tyder enligt min mening på att Kriminalvården är av uppfattningen att frågor om att ta emot, inneha och disponera pengar rätteligen bör regleras i fängelse- och häktesföreskrifterna. Kriminalvården har inte i remissvaret lämnat någon förklaring till varför myndigheten inte redan i februari 2020 beslutade om en sådan ändring. Föreskrifterna innehöll ju sedan tidigare, som också Kriminalvården redogjort för, regler om på vilket sätt och

²⁸ Förvaltningsrättens i Stockholm dom den 4 februari 2021 i mål nr 22089-20. Domstolens skäl när det gäller de rättsliga förutsättningarna för generaldirektörens beslut är kortfattade och är inte utvecklade av överinstanserna, som inte beviljade prövningstillstånd. (Se Kammarrättens i Stockholm beslut den 23 mars 2021 i mål nr 1571-21 och Högsta förvaltningsdomstolens beslut den 3 september 2021 i mål nr 1844-21.)

²⁹ 15 kap. 4 § FARK Fängelse och 8 kap. 3 § FARK Häkte.

³⁰ Se 5 kap. 5 och 11 §§ FARK Fängelse respektive 2 kap. 14 och 15 §§ FARK Häkte i deras lydelse fr.o.m. den 29 januari 2021.

under vilka förutsättningar intagna fick ta emot, inneha och disponera pengar. Visserligen framgår av yttrandet till JO att myndigheten såg ett behov av att agera så skyndsamt som möjligt för att åtgärda de brister som hade identifierats, vilket skulle kunna vara en tänkbar förklaring. Jag noterar emellertid att en utredning om en ändrad ordning för hantering av intagnas medel tycks ha pågått under en inte obetydlig tid.

Sättet för hur en myndighet formaliserar sin normgivning har betydelse i flera hänseenden, bl.a. när det gäller förutsebarhet och tydlighet. När en myndighet beslutar om föreskrifter finns det därför flera krav som ska vara uppfyllda. I författningssamlingsförordningen (1976:725) återfinns bestämmelser om hur lagar, förordningar, föreskrifter och allmänna råd ska tryckas, samlas, publiceras m.m.³¹ Enligt 22 § ska en författning som kungörs i en tryckt författningssamling om möjligt ges ut så att den är författningssamlingens abonnenter till handa i god tid innan den träder i kraft. Av 6 § lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar följer att om en central myndighet under regeringen ger ut en författningssamling, ska författningar som den myndigheten har beslutat om kungöras i författningssamlingen. Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd publiceras i Kriminalvårdens författningssamling.³²

Jag har tidigare konstaterat att generaldirektörens beslut den 24 februari 2020 får anses vara ett normbeslut. Ett sådant beslut måste kunna läsas självständigt och det är givetvis viktigt att det på ett enkelt sätt går att förstå innebörden av det. Även om Kriminalvården är en s.k. enrådighetsmyndighet kan det ifrågasättas om de bestämmelser i FARK Fängelse och FARK Häkte som möjliggör för generaldirektören att besluta om undantag från föreskrifterna ger utrymme för att generellt besluta att vissa, inte ens specifikt angivna, föreskrifter inte ska tillämpas alls. Det kan därvid noteras att möjligheten att besluta om undantag endast är inskriven i föreskrifterna. Inte heller myndighetsledningens ansvar enligt myndighetsförordningen för att verksamheten bedrivs i enlighet med gällande rätt kan enligt min mening självständigt skapa eller utvidga generaldirektörens beslutanderätt. Dessutom framstår det som naturligt att en föreskrift ändras i samma form som den kom till, i detta fall genom en ändring av föreskrifterna i FARK Fängelse och FARK Häkte.³³

³¹ I t.ex. 18 b § föreskrivs att rubriken till en författning som beslutas av en myndighet under regeringen ska innehålla myndighetens namn och ordet "föreskrifter", samt att det i ingressen till författningen ska lämnas uppgift om det bemyndigande på vilket myndighetens beslutanderätt grundar sig.

³² Bilaga 1 till författningssamlingsförordningen och Arbetsordning för Kriminalvården, 2020-07-01, s. 14.

³³ Jfr 8 kap. 18 RF, som ger uttryck för den formella lagkraftens princip.

De formella krav som ställs på en föreskrift garanterar bl.a. att det görs tydligt att myndighetens beslutsfattande grundar sig i ett bemyndigande från regeringen. Kraven på att det ska upprättas en förteckning över gällande författningar och att förteckningen ska tryckas eller på annat sätt mångfaldigas säkerställer att den som berörs enkelt kan skaffa sig tillförlitlig kunskap om vilka föreskrifter som gäller. Enligt Kriminalvårdens remissvar publicerades beslutet den 24 februari 2020 på myndighetens webbplats. Av beslutet framgick att bestämmelser i FARK Fängelse och FARK Häkte som står i strid med beslutet inte skulle tillämpas. Samtidigt fanns fängelse- och häktesföreskrifterna kvar i oförändrat skick i Kriminalvårdens författningssamling. I beslutet preciserades inte heller vilka bestämmelser i de nämnda föreskrifterna som inte skulle tillämpas.

Jag konstaterar att det efter den 24 februari 2020 blev avsevärt mycket svårare för den som ville ta reda på vilka regler som gäller för intagnas medel att göra det. En sådan otydlighet i normgivningen är enligt min mening mycket otillfredsställande ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Kriminalvården förtjänar kritik för att den nya regleringen för medelshantering, då den infördes i februari 2020, inte genomfördes genom en ändring av föreskrifterna i myndighetens författningssamling utan i form av ett enskilt beslut meddelat av generaldirektören.

7 Kommunikationen av den nya ordningen

Generaldirektörens beslut den 24 februari 2020 innebar en märkbar förändring av medelshanteringen och berörde alla intagna i häkten och anstalter. Dessutom fick den nya hanteringen betydelse för flera andra, exempelvis anhöriga till de intagna samt advokater och poliser. Flera av de klagomål som kom in till JO efter beslutet om den nya hanteringen av intagnas medel rörde brister i informationen och dålig framförhållning från myndighetens sida.³⁴

Ett led i kommunikationen av den nya ordningen handlar om själva utformningen av beslutet; som jag tidigare har berört bör det vara möjligt att läsa ett normbeslut självständigt och att på ett enkelt sätt förstå innebörden av det. Jag kommer inledningsvis att kommentera den frågan och därefter övergå till att behandla Kriminalvårdens informationsinsatser.

Beslutets utformning – brister i förutsebarhet och tydlighet

Ett förhållande som gör att beslutet enligt min mening brister i tydlighet har jag nämnt tidigare. I beslutet anges att bestämmelser i FARK Fängelse och FARK Häkte eller i andra styrande dokument, vilka står i strid med detta beslut inte ska tillämpas. Det specificeras alltså inte vilka föreskrifter som inte längre ska

³⁴ Se t.ex. dnr 1697-2020 och 1706-2020.

tillämpas, vilket jag anser gjorde det svårare att fullt ut förutse beslutets innebörd och konsekvenser.

En sådan konsekvens för intagna i *anstalt* var att möjligheten att disponera omhändertagna externa pengar genom överföring till kontantkortet togs bort.³⁵ Den innebörden framgick inte explicit av beslutet. Som redovisats stod där, något förenklat, att de intagna inte fick ta emot eller inneha andra medel än sådana som utbetalas av Kriminalvården eller som utbetalas direkt från vissa myndigheter med stöd av socialförsäkringsbalken. Visserligen framgick det av Kriminalvårdens dåvarande allmänna råd till 5 kap. 1 § fängelselagen att det med ”innehav” också avsågs att den intagne disponerar pengar på kioskkortet.³⁶ Med det synsättet innehar en intagen alltså pengar när denne förfogar över pengar på kortet, vilket kan sägas medföra att ett förbud mot att *inneha* externa pengar även utgör ett förbud mot att *disponera* sådana pengar på kioskkortet. Utifrån begreppen i fängelselagen är det emellertid tillhörigheter som den intagne inte får ta emot och inneha som får omhändertas, och det är omhändertagna pengar som en intagen kan få särskilt medgivande till att *disponera*. Att tala om att en intagen *disponerar* pengar som han eller hon dessutom anses inneha framstår i det perspektivet som något motsägelsefullt.

Den omständigheten att innehav enligt de allmänna råden också omfattade att den intagne disponerar pengarna på kontantkortet kan inte anses ha varit allmänt känd. Som jag nyss understrukt måste ett normbeslut kunna läsas självständigt. Enligt min mening kom det inte på ett tillräckligt tydligt sätt till uttryck i beslutet att förbudet mot att ta emot och inneha externa pengar medförde att den möjlighet att disponera omhändertagna externa pengar genom överföring till kontantkortet som fanns enligt de då gällande föreskrifterna i FARK Fängelse försvann. Det är enligt min mening inte givet att den som enbart läste Kriminalvårdens beslut uppfattade att det hade den innebörden. I det här sammanhanget får det betydelse att det inte heller stod något i beslutet om att myndigheten inte längre skulle omhänderta och förvara externa medel som de intagna inte fick ta emot och inneha.

När det gäller intagna i *kontantfria häkten* innebar beslutet, enligt den information som lämnades till de intagna, att befintliga externa medel som en intagen tidigare kunde använda via sitt kontantkort skulle omhändertas.³⁷ Inte heller den konsekvensen angavs uttryckligen i beslutet, och är enligt min mening inte helt lätt att utläsa av enbart beslutets ordalydelse.

³⁵ Se avsnitt 4.

³⁶ Dessa allmänna råd har numera justerats något, se ändringsföreskrifterna KVFS 2020:4.

³⁷ Se Kriminalvårdens informationsblad Information till intagna på häkten som har TT-cash, bilaga 4 till Kriminalvårdens remissvar.

Kriminalvården kan inte undgå kritik för de berörda otydligheterna i beslutets utformning. Som jag tidigare har varit inne på var däremot den skriftliga informationen som lämnades till de intagna formulerad på ett tydligare sätt än beslutet. Det är naturligtvis positivt att informationen till de intagna var klar och enkel att förstå.

Kriminalvårdens informationsinsatser

Kriminalvården har i sitt remissvar utförligt redogjort för vilka överväganden som gjordes kring hur och när information om den nya ordningen skulle lämnas till intagna, olika personalkategorier och övriga berörda. Av yttrandet framgår också när och på vilket sätt informationen lämnades till de personer, myndigheter och andra som påverkades av beslutet. Sålunda informerades de intagna, Polismyndigheten, Advokatsamfundet och merparten av den egna personalen samma dag som beslutet offentliggjordes, dvs. den 24 februari 2020. Informationen lämnades alltså fem dagar innan förbudet mot insättning av externa pengar skulle börja gälla i allt väsentligt. Vissa myndigheter informerades någon eller några dagar senare.

Enligt remissvaret gjorde Kriminalvården bedömningen att det fanns flera risker med att informera de intagna och allmänheten i förväg om de förestående åtgärderna, t.ex. befarades att förhandsinformation skulle medföra ett ökat inflöde av pengar. Utifrån syftet med den ändrade ordningen kan jag förstå Kriminalvårdens överväganden. Men ur de intagnas perspektiv måste det alltid vara en fördel att få information om en kommande förändring i god tid. Det ger den intagne möjlighet att exempelvis göra nödvändiga förberedelser och ställa frågor till personalen om eventuella oklarheter. Vidare rörde det sig om en genomgripande förändring för många intagna, som generellt sett befinner sig i en utsatt position. Mot denna bakgrund har jag förståelse för missnöjet med att intagna och merparten av de berörda informerades samma dag som beslutet meddelades. Som jag tidigare klargjort är det dessutom min uppfattning att större tydlighet och förutsebarhet hade kunnat uppnås om de nya reglerna om hantering av intagnas medel hade införts genom en ändring av FARK Fängelse respektive FARK Häkte. En sådan förändring hade också aviserats i förväg.

8 Konsekvenser för de intagna i anstalt och häkte

Genom det stora antalet anmälningar som kommit in till JO sedan slutet av februari 2020 har jag fått inblick i olika konsekvenser för intagna, och deras anhöriga, som Kriminalvårdens beslut om en ny hantering av intagnas medel har eller sägs ha fått. Jag kommer nu att beröra en del av dessa och även lämna några synpunkter på hur Kriminalvården har hanterat dem.

Ökad betydelse av tillgång till sysselsättning

Som tidigare nämnts handlade flera klagomål om bristen på sysselsättning i häkten och anstalter och att intagna därmed har begränsade möjligheter att få någon ersättning. Klagomål om sysselsättningsbrist har också under lång tid förts fram till JO såväl i anmälningar som under inspektioner.

Det ska först framhållas att begreppet sysselsättning *i anstalt* inte bara omfattar regelrätt arbete utan även utbildning, brotts- och missbruksrelaterad programverksamhet samt annan strukturerad verksamhet.³⁸ Så långt det är möjligt ska en intagen anvisas sysselsättning som är ägnad att motverka återfall i brott eller som på annat sätt underlättar den intagnes anpassning i samhället (12 § fängelseförordningen).

I anstalt ska Kriminalvården ge intagna möjlighet till sysselsättning och en intagen är där skyldig att utföra eller delta i den sysselsättning som anvisas honom eller henne. Den som uppbär ålderspension enligt socialförsäkringsbalken får däremot inte åläggas någon sysselsättning. En intagen som har beviljats sjukersättning eller aktivitetsersättning enligt samma balk får åläggas sysselsättning bara av den art och den omfattning som kan anses lämplig för honom eller henne. Detta framgår av 3 kap. 1 och 2 §§ fängelselagen. Om en intagen i anstalt har utfört eller deltagit i anvisad sysselsättning har han eller hon enligt 3 § i samma kapitel rätt till ersättning från Kriminalvården, om inte ersättning för sysselsättningen betalas ut av någon annan.

Enligt 13 § fängelseförordningen har en intagen i anstalt också rätt till ersättning om någon sysselsättning inte kan anvisas under normal arbetstid och det inte beror på honom eller henne. Detsamma gäller om arbetsförmågan är helt eller delvis nedsatt på grund av sjukdom. Sådan ersättning får lämnas med lägre belopp än vad den intagne skulle ha fått om han eller hon utfört eller deltagit i anvisad sysselsättning. Ersättning enligt denna bestämmelse lämnas dock inte om den intagne uppbär allmän ålderspension, sjukersättning eller aktivitetsersättning enligt socialförsäkringsbalken.

Av Kriminalvårdens allmänna råd framgår att en intagen i anstalt bör erbjudas sysselsättning 30–40 timmar per vecka, men att den tid som normalt gäller kan variera mellan olika verksamhetsställen. Enligt huvudregeln uppgår ersättningen för utförd sysselsättning till 13 kr per timme. En intagen som inte kan anvisas sysselsättning i den omfattning som är bestämd i en anstalt har rätt till ersättning med 6 kr och 50 öre per timme. Detsamma gäller när en intagen inte kan delta på grund av sjukdom. (Se 3 kap. 2, 7 och 8 §§ FARK Fängelse samt allmänna råd till 7 §.)

Intagna i *häkte* har, till skillnad från intagna i anstalt, ingen sysselsättningsplikt. I 2 kap. 6 § häkteslagen anges emellertid att om det är möjligt ska en intagen i häkte beredas lämplig sysselsättning i form av arbete eller annan jämförbar verksamhet. Den som utför eller deltar i sysselsättning som anordnas av Kriminalvården har rätt till ersättning med 11 kr per timme (2 kap. 4 § FARK

³⁸ Med annan strukturerad verksamhet avses t.ex. självförvaltning, arbetsträning och social färdighetsträning.

Häkte). Men myndigheten har alltså inte någon skyldighet att anordna sysselsättning för intagna i häkte och det finns därmed inte heller någon rätt till ersättning om sysselsättning inte kan erbjudas. Enligt 6 kap. 2 § FARK Häkte kan intagna i häkte i stället beviljas ett allmänt ekonomiskt bidrag (häktesbidrag).

Sedan Kriminalvården införde den nya ordningen för intagnas medel har brist på sysselsättning delvis fått en annan innebörd för de intagna. Som jag nyss beskrivit får en intagen i anstalt som inte kan anvisas sysselsättning lägre ersättning än vad han eller hon annars hade fått. Den som är intagen i häkte och inte kan erbjudas sysselsättning får inte någon ersättning alls utan är hänvisad till häktesbidraget. När intagna inte längre får ta emot pengar från t.ex. anhöriga ligger det i sakens natur att ersättningen för sysselsättning blir än mer betydelsefull. Att den förändrade medelshanteringen har medfört ett behov av ökad möjlighet till sysselsättning i anstalt och häkte har också framhållits av Kriminalvården.

Som framgår av remissvaret har myndigheten vissa svårigheter att tillhandahålla sysselsättning för de intagna i tillräcklig omfattning, men trots den ansträngda beläggningssituationen säger man sig ha lyckats erbjuda sysselsättning i ungefär samma utsträckning som tidigare. Enligt Kriminalvårdens senaste årsredovisning uppgick sysselsättningsgraden i anstalter till i snitt 77 procent under 2020.³⁹ Jag har svårt att helt tillgodogöra mig hur sysselsättningsgraden beräknats. I det sammanhanget kan t.ex. noteras att den arbetspliktiga tiden för de flesta anstalter var 30 timmar per vecka, medan några verksamhetsställen hade 40-timmarsvecka. Det har naturligtvis betydelse vilka utgångspunkter myndigheten har över tid för sina beräkningar. Jag konstaterar vidare att det ökade antalet intagna enligt årsredovisningen har medfört att det var fler som hade brist på sysselsättning 2020 än föregående år.

Utöver sysselsättningens redan stora betydelse för att bl.a. förebygga återfall i brott och främja intagnas återanpassning i samhället innebär alltså den nya medelshanteringen att intagna rent ekonomiskt har fått ett ökat behov av att erbjudas sysselsättning. De intagna blir helt enkelt mer beroende av ersättning för sådan verksamhet, när det inte längre finns möjlighet att få tillgång till medel utifrån. Bristen på sysselsättning i häkten och anstalter är därför mycket bekymmersam och fortfarande ett reellt problem. Det är allvarligt att den genomsnittliga sysselsättningsgraden enligt myndighetens bedömning inte kommer öka i någon större utsträckning innan det finns nya permanenta och verksamhetsanpassade lokaler. Jag vill understryka att det i lag finns ett krav på myndigheten att anordna sysselsättning för intagna i anstalt. Det är mycket angeläget att Kriminalvården fortsätter sitt arbete med att skapa förutsättningar

³⁹ Kriminalvårdens årsredovisning 2020, s. 44.

för att kunna erbjuda intagna i såväl häkte som anstalt ändamålsenlig sysselsättning i tillräcklig omfattning.

Kontakter med anhöriga m.m.

För den som är intagen i anstalt eller häkte är möjligheten att kunna hålla kontakten med anhöriga av central betydelse, inte minst för att motverka negativa följder av frihetsberövandet. Många anmälningar till JO handlar om hur dessa viktiga kontakter på olika sätt begränsas och försvåras. Efter Kriminalvårdens beslut att förbjuda insättningar av externa pengar tog många intagna och deras anhöriga upp att möjligheterna till telefonkontakt riskerade att försämrans när det ekonomiska utrymmet för att bekosta telefonsamtal minskade.

Sedan den 1 januari 2020 gäller Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) som svensk lag.⁴⁰ För intagnas kontakter med anhöriga är särskilt artiklarna 3 och 9 av intresse. Artikel 3 innebär bl.a. att barnets bästa ska komma i främsta rummet vid alla beslut som berör barn. Den huvudsakliga innebörden av artikel 9 är att ett barn inte ska skiljas från sina föräldrar mot sin vilja, utom då det anses vara för barnets bästa. Ett barn som är skilt från föräldrarna, t.ex. genom frihetsberövande, har rätt att ha kontakt med dem regelbundet, under förutsättning att det är för barnets bästa.

Under våren 2020 beslutade Kriminalvården att inrikessamtal inom myndighetens telefonsystem skulle vara kostnadsfria och att kostnaden för utrikesamtal skulle halveras. Besluten om reducerad taxa fattades främst för att kompensera för de begränsningar i framför allt permissions- och besöksverksamheten som infördes för att minska smittspridningen av covid-19. Av Kriminalvårdens yttrande framgår visserligen att myndigheten överväger vilka åtgärder som kan bli aktuella framöver när det gäller intagnas telefoni och möjligheterna till kommunikation med anhöriga. Jag ser förstås positivt på att Kriminalvården vidtar eller permanentar åtgärder som underlättar intagnas kontakter med närstående. Faktum kvarstår dock att vissa lättnader är tidsbegränsade. Remissvaret ger inte heller svar på om det finns en gräns för hur många samtal en intagen får ringa per vecka utan eller till halverad kostnad. Det ska också nämnas att det återkommande framförs till JO att de praktiska möjligheterna till telefonsamtal till anhöriga påverkas även av andra faktorer än kostnaden, såsom bristande tillgång till INTIK-telefoner och telefontider.⁴¹ För intagna med närstående i utlandet medför telefonkontakt under alla förhållanden en viss utgift.

Även om intagnas kostnader för telefonsamtal får antas ha minskat tillfälligt i och med de tidsbegränsade besluten om kostnadsfria inrikessamtal och rabatte-

⁴⁰ 1 § lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

⁴¹ JO 2020/21 s. 219, se s. 232.

rade utrikessamtal, har intagna alltså generellt sett behov av medel för att kunna ringa till sina närstående. För många intagna, som tidigare har haft möjlighet att använda sig av externa medel, innebär den nya regleringen att de har mindre pengar att röra sig med. Visserligen står intagna inte helt utan tillgång till medel, utan har i viss utsträckning möjlighet att använda pengar till att bekosta telefonsamtal till anhöriga. Men jag har förståelse för att den som vill hålla regelbunden kontakt med närstående menar att en stor del av de tillgängliga ekonomiska medlen kan gå åt till att köpa telefonkort. Dessutom står det klart att intagna också kan ha behov av att göra inköp av annat slag, vilket jag kommer att beröra längre fram.

När det gäller kontakter mellan intagna och deras barn kan, som Kriminalvården framhållit, intagna beviljas bidrag till sådana telefonsamtal. Det är givetvis bra. Jag välkomnar även att myndigheten erbjuder de intagna kostnadsfria videosamtal med de egna barnen. I samband med min granskning av vilka konsekvenser Kriminalvårdens åtgärder för att motverka smittspridning av covid-19 fått för intagna konstaterade jag dock att de intagnas möjlighet att använda surfplattorna riskerade att bli starkt begränsad. Detta bl.a. på grund av det förhållandevis begränsade antalet surfplattor som skulle införskaffas för ändamålet.⁴²

Jag kan konstatera att de intagna även med den nya medelshanteringen har möjlighet att kommunicera med sina barn men att många intagnas ekonomiska utrymme har minskat. Inte minst för att tillgodose barns rätt enligt barnkonventionen till kontakt med sina föräldrar krävs att det finns praktiska förutsättningar för intagna att samtala med sina barn i tillräcklig omfattning också framöver. Jag vill därför framhålla vikten av att Kriminalvården fortsätter sitt utvecklingsarbete för att säkerställa såväl intagnas som barns rättigheter i det här avseendet.

Ett annat klagomål som har förts fram i anmälningar till JO är att förbudet mot insättningar av externa pengar medfört att intagna kan få svårt att bekosta fika till anhöriga som kommer på besök. Av Kriminalvårdens remissvar framgår att myndigheten redan före den 24 februari 2020 erbjöd fika eller mat kostnadsfritt till barn som besöker en anhörig i häkte eller anstalt. Övriga besökare erbjuds, enligt Kriminalvården, att själva betala för den mat som de äter i samband med besök. En intagen som vill kunna bjuda på fikabröd eller snacks under ett besök kan givetvis känna frustration över att det ekonomiska utrymmet för sådana inköp har minskat. Enligt Kriminalvården blir inte besökare helt utan fika eller mat för att den intagne inte har råd att stå för detta. I min tillsyn av Kriminal-

⁴² Se föregående fotnot.

vården har jag dock blivit uppmärksam på att det kan uppstå praktiska problem när det gäller tillgång till mat och fika vid besök.⁴³

Sammanfattningsvis vill jag understryka vikten av att myndigheten ger de intagna realistiska förutsättningar för att hålla kontakten och kommunicera med anhöriga, särskilt barn. Som jag tidigare har framhållit är sådana kontakter ett väsentligt inslag i en human kriminalvård.

Kontakter med myndigheter m.m.

Flera av anmälningarna som JO har tagit emot efter Kriminalvårdens beslut att förbjuda insättning av externa medel handlar om möjligheterna för intagna att kommunicera med andra myndigheter. Det har t.ex. påståtts att en intagen kan tvingas välja mellan att hålla kontakt med anhöriga eller att göra en JO-anmälan.⁴⁴ Det har också framförts att det finns en risk för att den som saknar medel till inköp av frimärken inte kan kommunicera i tid med en myndighet i ett ärende där det löper en svars- eller överklagandefrist.⁴⁵ Utöver kontakter med myndigheter kan intagna ha behov av att ringa eller skicka försändelser till advokater eller andra juridiska ombud som bistår dem i rättsliga angelägenheter.

Kriminalvården menar att de ersättningar som myndigheten betalar ut är tillräckliga för att tillgodose ett normalt behov av frimärken och framhåller att den intagne i annat fall har möjlighet att ansöka om bidrag för detta. Jag vet inte vad Kriminalvården betecknar som ett ”normalt” behov, men konstaterar att förhållandena kan variera mellan olika intagna. Om en intagen har en svars- eller överklagandefrist att förhålla sig till vill jag emellertid särskilt framhålla att det är viktigt att en ansökan om bidrag till inköp av frimärken prövas skyndsamt. Det får inte förekomma att en intagen ens riskerar att lida en rättsförlust på grund av att myndighetens handläggning drar ut på tiden. Det är även i övrigt angeläget att Kriminalvården prövar ansökningar om bidrag så enkelt och snabbt som möjligt (se 9 § första stycket förvaltningslagen [2017:900]).

Möjligheten att handla förbrukningsvaror

Möjligheten att köpa förbrukningsvaror och andra varor för personligt bruk kan innebära en lättnad i en intagens vardag och lindra tristess och andra svårigheter som är förenade med ett frihetsberövande. Tidigare hade exempelvis familjemedlemmar möjlighet att genom insättningar bidra till att en intagen kunde göra extra inköp. Det är uppenbart att många intagna till följd av den nya medelhanteringen nu har betydligt mindre pengar att röra sig med.

⁴³ Se t.ex. mitt beslut den 18 februari 2021, dnr 6610-2019.

⁴⁴ Dnr 1659-2020.

⁴⁵ Dnr 2007-2020.

Många anmälningar till JO handlar om detta. Det finns också ett missnöje med utbudet av kioskvaror och att priserna på dessa varor är höga. Efter Kriminalvårdens beslut att förbjuda insättningar av externa pengar har klagomålen i stor utsträckning således rört att det är svårt för intagna att få pengarna att räcka till inköp av t.ex. tobaksvaror, hygienartiklar, godis och snacks.

Vid tiden för beslutet uppgick häktesbidraget till 90 kr per vecka. Den 29 januari 2021 höjdes bidraget till 100 kr per vecka.⁴⁶ Jag utgår från det senare beloppet i det följande.

I sitt remissvar har Kriminalvården redovisat hur myndigheten gått till väga för att räkna fram en rimlig nivå för de ekonomiska medel som en intagen ska kunna disponera per vecka. Vid beräkningen har Kriminalvården utgått från bl.a. riksnormen för försörjningsstöd, som fastställs av regeringen, och Konsumentverkets kostnadsberäkningar för matkostnader. Jämförelsen med riksnormen för försörjningsstöd får i och för sig anses vara relevant. Jag noterar dock att beräkningarna inte tar hänsyn till att det i riksnormen inte ingår utgifter för tobaksvaror samtidigt som många intagna konsumerar nikotinprodukter av olika slag.⁴⁷ Till skillnad från den som lever på försörjningsstöd är intagna i anstalter och häkten dessutom hänvisade till att göra sina inköp till priser som kan vara högre än de som gäller i t.ex. livsmedelsbutiker. Jag vill i detta sammanhang erinra om att intagna enligt de europeiska fängelsereglerna ska ha rätt att köpa varor för sitt personliga bruk till priser som inte är onormalt högre än i samhället. Under alla förhållanden står det redan här klart att 100 kr per vecka inte räcker särskilt långt. För den som enbart har häktesbidraget att röra sig med och t.ex. köper ett paket cigaretter samt två frimärken återstår bara ca 15 kr till andra inköp. Även för en intagen som inte använder nikotinprodukter är utrymmet för inköp mycket snävt. Om en intagen exempelvis köper en hudkräm och en påse chips räcker häktesbidraget om 100 kr inte till att också köpa ett telefonkort den veckan.⁴⁸

Kriminalvården har gett uttryck för uppfattningen att intagna inte kan anses ha behov av att köpa mat, eftersom de tillhandahålls måltider genom myndighetens försorg. JO får emellertid många anmälningar som handlar om att intagna går hungriga eftersom matportionerna är för små, inte är tillräckligt mättande eller att maten inte fördelas lika mellan intagna på en avdelning. Många intagna beskriver också tilldelningen av frukt som otillräcklig, på vissa verksamhetsställen sägs t.ex. att de intagna endast får två frukter i veckan.⁴⁹ Ett annat

⁴⁶ Se 6 kap. 2 § FARK Häkte, ändrad genom KVFS 2020:5.

⁴⁷ Ekonomiskt bistånd, Socialstyrelsens Handbok för socialtjänsten, s. 48 f.

⁴⁸ Prisuppgifterna är hämtade från JO:s ärende dnr 4537-2021 och avser kioskpriser i häktet Huddinge.

⁴⁹ Se t.ex. mitt beslut den 26 mars 2021, dnr 1497-2021.

problem som tas upp är att nattfastan riskerar att bli för lång eftersom middagen serveras så tidigt. Det kan till och med förekomma att intagna under helgerna får dagens sista varma måltid redan vid kl. 14.30.⁵⁰ Jag uppfattar följaktligen att många intagna känner ett behov av att i en inte obetydlig omfattning komplettera den mat som Kriminalvården tillhandahåller med varor ur kiosksortimentet.⁵¹

När det gäller intagnas möjligheter att göra kompletterande inköp är det inte enbart storleken på ersättning och bidrag som är av intresse. Även de praktiska förutsättningarna för att göra inköp har betydelse. Under april 2020 kom det in flera anmälningar till JO som handlade om att kioskerna i flera häkten tvingats att säga upp avtalet med Kriminalvården.⁵² Vid kontakter med berörda häkten visade det sig att orsaken till detta var att försäljningsintäkterna minskat kraftigt efter Kriminalvårdens beslut att inte tillåta insättningar av privata medel. Häktena beskrev att de övergått till en ombudslösning som innebär att häktespersonalen tar upp beställningar från de intagna samt sköter beställning och distribution av varorna.⁵³ Förutom att servicenivån har minskat genom att sortimentet blivit mer begränsat och att inköp av kioskvaror inte kan göras lika ofta, har också det avbrott i vardagen med mellanmänsklig kontakt som besöket av kioskhandlaren kunnat utgöra nu försvunnit. Den nya ombudslösningen torde dessutom medföra att personalresurser tas i anspråk för att administrera intagnas kioskindköp. I stället för att ägna sig åt den kriminalvårdande kärnverksamheten finns det en risk för att häktespersonalen måste lägga tid på att ta upp beställningar, dela ut varor m.m. Det finns anledning att påminna om vad JO tidigare uppmärksammat om att många häkten inte har tillräckliga resurser för att ensklara uppdraget att tillgodose de intagnas behov av isoleringsbrytande åtgärder (se t.ex. JO 2020/21 s. 164). Enligt min mening är detta ytterst oroväckande.

Även om Kriminalvården i vart fall i viss utsträckning genom att bevilja bidrag kan säkerställa att intagna inte helt saknar tillgängliga medel, står det klart att möjligheten att handla förbrukningsvaror och andra varor för personligt bruk har begränsats påtagligt för många. Den effekten av det införda förbudet mot insättning av externa medel tycks inte ha varit direkt eftersträvad eller motiverad av hänsyn till ordning och säkerhet. Jag har förståelse för att intagna, framför allt i häkte, kan ha svårt att få pengarna att räcka trots den något höjda bidragsnivån. Varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet. I en human kriminalvård måste de intagna ha reella möjligheter

⁵⁰ Se mitt beslut den 18 juni 2020, dnr 3686-2020.

⁵¹ Jag har beslutat att utreda några klagomål om mat, se dnr 4307-2021 och 4541-2021.

⁵² Se bl.a. dnr 3139-2020, 3174-2020 och 3318-2020.

⁵³ Jag har också fått kännedom om att det gjorts en ny central upphandling inom Kriminalvården som generellt påverkar utbudet av förbrukningsvaror, se dnr 1484-2021.

att köpa förbrukningsvaror och andra varor för personligt bruk i rimlig utsträckning.

Privata ekonomiska angelägenheter och andra utgifter

Den som är intagen kan behöva göra inköp av annat än förbrukningsvaror och det kan också uppstå utgifter av annat slag under anstalts- eller häktesvistelsen. Det kan handla om t.ex. tandvård, glasögon, ortopediska hjälpmedel och redskap för rehabiliterande träning.⁵⁴ Vidare kan intagna behöva sköta privat-ekonomiska angelägenheter som t.ex. att betala hyra eller andra boende-kostnader, försäkring osv.

När det gäller tandvård har Kriminalvården anfört att intagnas möjlighet till nödvändig sådan vård inte begränsats genom beslutet om en ny hantering av intagnas medel och lyft fram att intagna får beviljas bidrag för detta. Enligt 13 kap. 4 § FARK Fängelse är det dock endast intagna som avtjänar fängelse i lägst tre år som får beviljas bidrag för grundläggande tandvård. För intagna som avtjänar kortare fängelsestraff och för intagna i häkte ges bidrag endast för akuttandvård (se 13 kap. 4 § FARK Fängelse och 6 kap. 5 § FARK Häkte). Möjligheten att ansöka om bidrag kan alltså inte förväntas att till fullo tillgodose intagnas behov av att kunna bekosta tandvård. På ungefär samma sätt förhåller det sig med behovet av att betala för glasögon. Bidrag får förvisso beviljas för inköp av glasögon men enligt regelverket bör det endast ske för enklare bågar och glas av standardtyp (se 13 kap. 5 § FARK Fängelse, 6 kap. 6 § FARK Häkte och de allmänna råden till bestämmelserna).

En annan utgift som kan uppstå för intagna är kostnaden för kopior av allmänna handlingar. JO har visserligen vid upprepade tillfällen framhållit att en intagen som vill ha en kopia av sin hemställan bör få det utan kostnad. Jag har tidigare uppmärksammat att intagna, som en följd av frihetsberövandet, har begränsade möjligheter att vid behov själva ordna en kopia eller på annat sätt säkerställa en bekräftelse på att hemställan är mottagen. Kriminalvårdens personal bör därför ha ett humant och professionellt förhållningssätt gentemot en intagen som vill ha en kopia av en sådan handling.⁵⁵ Med detta sagt kan intagna givetvis ändå behöva betala för kopior av allmänna handlingar. Enligt 16 § andra stycket avgiftsförordningen (1992:191) är avgiften för en beställning av tio sidor 50 kr och för varje sida därutöver 2 kr. En myndighet kan besluta om undantag från avgiften men den enskildes ekonomiska förhållanden anges inte i förordningsmotiven som skäl för att ta ut en lägre avgift.⁵⁶ Det säger sig självt att det kan vara svårt att få häktesbidraget eller en ersättning för sysselsättning att räcka till sådana avgifter som tas ut enligt avgiftsförordningen.

⁵⁴ Se t.ex. dnr 2122-2020.

⁵⁵ JO 2020/21 s. 309.

⁵⁶ Se 16 § tredje stycket avgiftsförordningen och JO 2020/21 s. 309.

Tidigare kunde intagna i *anstalt* ansöka om att få använda pengar som fanns på kontot omhändertagna medel när det uppstod behov av att betala olika typer av kostnader. Det kontot kunde fyllas på t.ex. genom att anhöriga gjorde insättningar eller att den intagnes pension överfördes dit. Som Kriminalvården anført innebär inte beslutet den 24 februari 2020 några begränsningar i intagnas rätt att förfoga över de ekonomiska tillgångar som inte förvaltas av Kriminalvården. Frihetsberövandet medför emellertid uppenbara svårigheter för den intagne att på egen hand sköta ärenden av ekonomisk natur. JO har sedan tidigare uppmärksammat på hur problematiskt det kan vara för en intagen att exempelvis disponera banktillgodohavanden för att betala hemförsäkring och andra fakturor.⁵⁷

Vid tiden för generaldirektörens beslut fanns det en reglering i 5 kap. 11 § FARK Fängelse som innebar att en intagen i *anstalt* fick disponera omhändertagna pengar genom t.ex. överföring till ett externt konto om det fanns särskilda skäl. Av Kriminalvårdens riktlinjer för att hantera pengar som kommer in till intagna (2020:1) framgår att beslutet den 24 februari 2020 innebär att det i anstalt normalt finns särskilda skäl för att bevilja en intagen att föra över sina omhändertagna elektroniska pengar till konton utanför Kriminalvården (avsnitt 4.1). Endast i de fall där det finns en konkret anledning att anta att överföringen inte skulle röra sig om en legitim betalning ska överföringen nekas.⁵⁸ När det gäller *häkte* anges i riktlinjerna att beslutet endast innebär att intagna ska uppmanas att föra över eventuella omhändertagna elektroniska pengar till konton utanför Kriminalvården. Om det skulle finnas en konkret anledning att anta att överföringen är ett led i ett brottsligt förfarande ska dock verksamhetsstället inte bistå med serviceåtgärden.

Enligt Kriminalvårdens riktlinjer ska det alltså efter att den nya medelhanteringen infördes finnas goda möjligheter för intagna att disponera sina omhändertagna elektroniska medel genom att göra legitima betalningar till externa konton. Men, som tidigare framhållits, innebär beslutet den 24 februari 2020 att intagna inte längre kan ”fylla på” sitt konto för omhändertagna medel med pengar som kommer utifrån. Detta är en följd av att Kriminalvården också har upphört med att omhänderta och förvara externa medel. Möjligheten att disponera sina omhändertagna elektroniska medel för att bekosta olika utgifter får därmed, i vart fall på sikt och i synnerhet för dem som avtjänar längre fängelsestraff, antas ha begränsad betydelse. Intagnas behov av hjälp med

⁵⁷ Se bl.a. JO:s beslut den 18 december 2019, dnr 7630-2018.

⁵⁸ Sedan den 29 januari 2021 föreskrivs i 5 kap. 11 § FARK Fängelse att en intagen endast får disponera omhändertagna pengar genom att skicka eller lämna ut dem till en mottagare utanför Kriminalvården, eller ta med dem ut från anstalten i samband med en utevistelse. En intagen får dock inte disponera omhändertagna pengar enligt första stycket om det finns särskilda skäl mot det (se KVFS 2020:4).

privata ekonomiska angelägenheter såsom att göra hyresbetalningar eller liknande från ett externt bankkonto till en utomstående mottagare måste därmed antas ha ökat till följd av det nya regelverket för medelshantering.

Kriminalvården ansvarar för att verkställigheten utformas så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas, se 1 kap. 5 § fängelselagen respektive häkteslagen. Med uttrycket ”negativa följder” avses t.ex. de sociala och ekonomiska konsekvenser som frihetsberövandet kan ha för den intagne.⁵⁹ Därutöver ger 6 § förvaltningslagen enskilda rätt till service från myndigheterna. Kriminalvården har följaktligen också en skyldighet att lämna en intagen 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 dessutom ges utan onödigt dröjsmål.

Jag vill mot denna bakgrund understryka vikten av att Kriminalvården tillgodoser de intagnas ökade behov av hjälp med privata ekonomiska angelägenheter. Många intagna är helt utlämnade till kriminalvårdspersonalens medverkan och det kan handla om åtgärder som är av mycket stor betydelse för den enskildes möjligheter bl.a. till återanpassning i samhället efter frigivning. Det måste helt enkelt finnas en beredskap från Kriminalvårdens sida att bistå i praktiken, så att intagna kan betala hyra, glasögon, tandvård och andra kostnader som är av legitim och angelägen natur. Enligt min uppfattning bör häkten och anstalter ha tydliga och enhetliga rutiner för detta, inte minst för att undvika godtyckliga bedömningar. Det är också av vikt att hjälpen erbjuds inom rimlig tid, dvs. att handläggningstiderna inte blir oskäligt långa.

Särskilt om konsekvenserna för ålderspensionärer m.fl.

Intagna som verkställer ett fängelsestraff och som uppbär ålderspension, sjukersättning eller aktivitetsersättning, har endast rätt till ersättning från Kriminalvården om de utför sysselsättning (se 3 kap. 3 § fängelselagen och 13 § fängelseförordningen). En konsekvens av att Kriminalvården förbjöd insättningar av externa pengar var därför att intagna i denna kategori riskerade att stå helt utan medel under hela eller delar av verkställigheten. Som framgår av Kriminalvårdens redogörelse vidtogs olika åtgärder för att motverka detta. Samma dag som Kriminalvården beslutade om en ny hantering av intagnas medel fattades beslut om att dessa intagna får beviljas bidrag med högst 180 kr varannan vecka.⁶⁰ Efter dialog med banker, Riksgäldskontoret, Pensionsmyndigheten, Försäkringskassan och Kammarkollegiet infördes också en rutin som har gjort det möjligt för intagna att ta emot ersättningar från de tre sistnämnda myndigheterna även under verkställigheten av ett fängelsestraff. Rutinen tillämpas sedan den 1 maj 2020 och innebär att en intagen kan få hela

⁵⁹ Se prop. 2009/10:135 s. 120 och 183.

⁶⁰ Kriminalvårdens beslut den 24 februari 2020 i dnr 2020-3233.

ersättningen i fråga utbetalad direkt till Kriminalvårdens konto. En begränsad summa kan därefter föras över till den intagnes kontantkort och användas vid inköp av kioskvaror. Som jag uppfattat saken kan den intagne också föra över resterande del av ersättningen till ett konto utanför Kriminalvården.

Jag kan konstatera att intagna i anstalt som uppbär ålderspension, sjukersättning eller aktivitetsersättning riskerade att drabbas hårdare än andra intagna av Kriminalvårdens beslut att förbjuda insättning av externa medel. Bidragsbeloppet som Kriminalvården beslutade om är mycket begränsat i jämförelse med vad intagna i anstalt kan få i ersättning för sysselsättning från myndigheten. Det är därför inte acceptabelt att det dröjde två månader innan Kriminalvården införde rutinen för överföring direkt från de utbetalande myndigheterna. Enligt Kriminalvården fanns det ett behov av att skyndsamt vidta åtgärder för att komma till rätta med de brister i medelshanteringen som myndigheten hade identifierat. Jag noterar dock att beslutet den 24 februari 2020 föregicks av en hel del utredning och överväganden från Kriminalvårdens sida och att den tidigare ordningen hade varit gällande under lång tid. I det perspektivet kan myndighetens beslut att införa det aktuella insättningsförbudet trots att frågan om direktöverföring till Kriminalvården från utbetalande myndigheter inte var löst ifrågasättas. Kriminalvården kan inte undgå kritik för hur myndigheten hanterade situationen för intagna som uppbär ålderspension, sjukersättning eller aktivitetsersättning.

I detta sammanhang vill jag tillägga följande. Under sommaren 2020 fick jag indikationer på att information om den rutin för direktöverföring som skulle tillämpas fr.o.m. den 1 maj 2020 inte hade nått ut till alla anstalter. JO mottog anmälningar som tydde på att möjligheten inte var känd och detta bekräftades också vid kontakt med en anmäld anstalt.⁶¹ Frågor om Kriminalvårdens informationsinsatser när det gäller direktöverföring av ålderspension m.m. omfattades inte av JO:s remiss till Kriminalvården. Det har inte funnits anledning att inom ramen för detta ärende vidta ytterligare utredningsåtgärder i denna del. Jag nöjer mig därför med att konstatera att mina beslut i de tidigare ärendena har skickats till Kriminalvårdens huvudkontor för kännedom.⁶²

Övrigt

Av Kriminalvårdens remissvar framgår att myndigheten förutsåg att de intagna kunde förväntas reagera kraftfullt negativt på den beslutade förändringen. Genom ett flertal anmälningar fick jag veta att protester av olika slag ledde till att intagna i anstalterna Salberga, Hall och Kumla placerades i avskildhet. Några av dessa anmälningar remitterades till Kriminalvården och i två beslut

⁶¹ Se mitt beslut den 25 september 2020, dnr 6285-2020.

⁶² Se dnr 6285-2020, 6416-2020 och 7686-2020.

har jag redogjort för min syn på myndighetens hantering av de uppkomna situationerna.⁶³

9 Avslutning

Granskningen i det här initiativet har omfattat rättsliga aspekter kring Kriminalvårdens beslut om en ny medelshantering och hur myndigheten har hanterat några av de konsekvenser som beslutet fått för de intagna.

Utifrån den beskrivning som Kriminalvården har lämnat om bakgrunden till beslutet framstår i och för sig en ändring av hanteringen av intagnas medel som motiverad. En myndighet har naturligtvis ett ansvar för att se till att verksamheten bedrivs i enlighet med gällande regelverk och på ett sätt som ledningen bedömer som både effektivt och lämpligt och som dessutom minimerar säkerhetsmässiga risker. Det sistnämnda gäller förstås Kriminalvården i särskilt hög grad.

Den nya ordningen medförde emellertid en tydlig och negativ förändring för många intagna, framför allt när det gäller det ekonomiska utrymmet för vissa inköp och utgifter. I enlighet med vad jag tidigare har berört påverkas i praktiken även intagnas möjlighet att förfoga över ekonomiska tillgångar som inte förvaltas av Kriminalvården, eftersom myndigheten till skillnad mot vad som under lång tid varit fallet inte längre omhändertar och förvarar externa medel för intagnas räkning. Enligt min mening kan det diskuteras om en så genomgripande förändring borde ha föregåtts av en mer omfattande och offentlig utredning och genomlysning, inklusive överväganden av behovet av ytterligare författningsändringar. I ett sådant sammanhang hade även olika alternativa och mindre ingripande åtgärder kunnat belysas ur fler aspekter.

Kriminalvården är av uppfattningen att de åtgärder som genomfördes genom beslutet den 24 februari 2020 ryms inom myndighetens bemyndigande att meddela verkställighetsföreskrifter. Enligt min mening borde Kriminalvården då ha infört den nya regleringen kring medelshanteringen genom en ändring av föreskrifterna i myndighetens författningssamling. Remissvaret ger inte klarhet i vilka överväganden som ledde fram till att Kriminalvården valde att genomföra förändringarna i form av ett enskilt generaldirektörsbeslut. Som jag framhållit har sättet för hur en myndighet formaliserar sin normgivning betydelse i flera avseenden, inte minst när det gäller förutsebarhet och tydlighet. Det är värt att notera att Kriminalvården sedermera införde reglerna om hur pengar får tas emot, innehas och disponeras i myndighetens föreskrifter och allmänna råd, FARK Fängelse och FARK Häkte, och att de alltså numera ingår i den nämnda författningssamlingen.

⁶³ Se beslut den 30 juni 2021 i dnr 1754-2020 samt i dnr 1831-2020, 1914-2020 och 2112-2020.

När det gäller konsekvenserna för de intagna är det särskilt två aspekter som jag vill lyfta fram. Den första aspekten gäller möjligheten för intagna att delta i sysselsättning. Bristen på sysselsättning i häkten och anstalter är mycket bekymmersam och tillgången till sysselsättning fick efter införandet av förbudet mot insättning av externa medel en ökad betydelse. Det är angeläget att Kriminalvården fortsätter sitt arbete med att skapa förutsättningar för att fullt ut kunna erbjuda intagna sysselsättning.

Den andra aspekten handlar om vad den nya medelshanteringen innebär för innehållet i den egentliga kriminalvården. Förbudet mot insättning av externa medel har lett till att många intagna har betydligt mindre pengar att röra sig med. I förlängningen kan det innebära att personalresurser i ökad omfattning tas i anspråk för exempelvis handläggning av ansökningar om bidrag och hjälp med privatekonomiska angelägenheter samt beställning och distribution av kioskvaror. Det finns alltså en risk för att kriminalvårdspersonalen tvingas ägna sig mer åt administration och att det klientnära arbetet med återfallsförebyggande och isoleringsbrytande åtgärder får mindre utrymme. Dessa viktiga uppdrag, som utgör en central del i en human kriminalvård, riskerar således att ges mindre tid och uppmärksamhet.

Avslutningsvis vill jag understryka att Kriminalvården har ett omfattande ansvar för att så långt som möjligt minimera negativa konsekvenser för de intagna, inte minst när det gäller deras rätt att ha kontakt med sina närstående. Det är också viktigt att det finns en reell möjlighet för intagna att handla vissa förbrukningsvaror och andra produkter för personligt bruk. Jag förutsätter att Kriminalvården löpande överväger vilka åtgärder som bör vidtas för att lindra den effekt som förbudet mot insättning av externa medel får för de intagna.

Med hänsyn till de frågor som det här initiativet omfattar och mina uttalanden finner jag anledning att översända en kopia av detta beslut till regeringen för kännedom.

Ärendet avslutas.