

## Allvarlig kritik mot Kriminalvården, anstalten Salberga, för att myndigheten agerat utanför sitt uppdrag

**Beslutet i korthet:** Kriminalvården, anstalten Salberga, har på begäran av Kronofogdemyndigheten dels lämnat ut uppgifter om intagnas tillgångar, dels genom att anonymt kontakta Kronofogdemyndigheten utrett de intagnas skuldsättning. Därefter har uppgifterna lämnats till Kronofogdemyndigheten som har beslutat att utmäta egendomen. I beslutet konstateras att det inte finns något hinder för Kriminalvården att lämna ut uppgifter på begäran av en annan myndighet om Kriminalvården vid en prövning finner att förutsättningarna i den s.k. generalklausulen (10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen) är uppfyllda.

I beslutet konstateras att anstalten Salberga i sina kontakter med Kronofogdemyndigheten lämnat ut uppgifter utan en föregående prövning av om förutsättningarna i generalklausulen är uppfyllda. Vidare har kriminalvårdspersonalen utfört uppgifter som inte omfattas av Kriminalvårdens uppdrag när de på Kronofogdemyndighetens uppdrag utrett de intagnas skuldsättning. Kriminalvården har inte förklarat varför anstaltspersonalen valde att vara anonyma i sina kontakter med Kronofogdemyndigheten. ChefsJO uttalar att hon emellertid kan ha förståelse för om de intagna uppfattar det som att anstalten på detta sätt försökt dölja sin medverkan i utmätningen.

Ett av Kriminalvårdens uppdrag är att verka för att återfall i brott förebyggs. Enligt chefsJO är en viktig förutsättning för att lyckas med detta uppdrag att det finns förtroende och respekt mellan kriminalvårdspersonalen och de intagna. Genom anstalten Salbergas agerande har det enligt chefsJO funnits en uppenbar risk för att detta förtroende skadats och därmed att arbetet med att förebygga återfall i brott har försvårats. Av den anledningen får anstalten allvarlig kritik för sitt agerande.

### Anmälan

AA var vid tiden för anmälan till JO placerad i Kriminalvården, anstalten Salberga. I sin anmälan till JO framförde han klagomål över att Kronofogdemyndigheten hade utmätt drygt 11 000 kronor som fanns på hans konto för disponibla medel. Enligt AA utgjorde de utmätta medlen sådan ersättning från

Kriminalvården som inte får utmätas.<sup>1</sup> I anmälan gjordes det vidare gällande att utmätningen hade skett efter att personal i anstalten hade kontaktat Kronofogdemyndigheten och meddelat att han hade tillgångar på det aktuella kontot.

### Utredning

Inledningsvis inhämtades vissa handlingar. Därefter remitterades anmälan till Kriminalvården för yttrande. AA lämnade därefter in en kompletterande anmälan i vilken han uppgav bl.a. att personal i anstalten hade uppgett att de fått i uppdrag att kontrollera hos Kronofogdemyndigheten om de intagna hade skulder där. Vidare hade personalen uppgett att det pågick utmätningar inom hela Kriminalvården. Även kompletteringen översändes till Kriminalvården.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom generaldirektören BB, bl.a. följande:

#### Sakförhållanden

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från anstalten Salberga. Genom utredningen har sammanfattningsvis följande kommit fram.

I december 2014 hölls ett möte mellan representanter från Kronofogden [*Kronofogdemyndigheten, JO:s anm.*] och anstalten Salberga. Vid mötet begärde Kronofogdens representanter information från anstalten kring vilka intagna som hade skulder hos Kronofogden samt hur deras tillgångar i Kriminalvården såg ut. På grund av Kronofogdens begäran gav anstaltsledningen i uppdrag till klienthandläggarna vid respektive hus (avdelning) att sammanställa vilka av de intagna som hade skulder hos Kronofogden. Detta skedde genom att klienthandläggarna ringde anonymt till Kronofogdens servicecenter för att inhämta denna information som är offentlig. De uppgav inte att de ringde från Kriminalvården. Därefter skickades en lista till Kronofogden tillsammans med den aktuella ställningen på respektive konton avseende de intagna som var aktuella. Kronofogden fattade därefter beslut om utmätning avseende vissa klienter. Kronofogden meddelade även ett förbudsmeddelande till anstalten Salberga i de fall där utmätning blev aktuellt. Anstalten är av uppfattningen att Kronofogden haft kännedom kring vad som framkommer i 3 kap. 6 § fängeslagen (2010:610), FäL. Det går dock inte att klarlägga när Kronofogden meddelats detta.

#### Författningsbestämmelser

Av 3 kap. 3 § FäL framgår att en intagen har rätt till ersättning från Kriminalvården om han eller hon har utfört eller deltagit i anvisad sysselsättning och om ersättning för sysselsättningen inte betalas ut av någon annan.

Enligt 3 kap. 6 § FäL får ersättning som avses i 3 § inte utmätas.

Av 35 kap. 15 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, följer att sekretess gäller inom Kriminalvården för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.

---

<sup>1</sup> Se 3 kap. 3 och 6 §§ fängeslagen (2010:610).

Av 10 kap. 27 § OSL framgår bl.a. att utöver vad som följer av 2, 3, 5 och 15–26 §§ får en sekretessbelagd uppgift lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

#### Kriminalvårdens bedömning

Anstalten Salberga har till Kronofogden lämnat över information om AA:s tillgångar i Kriminalvården. Uppgifter om intagna omfattas visserligen av sekretess, men uppgifter om en intagens tillgångar bör enligt Kriminalvårdens bedömning många gånger kunna lämnas ut till Kronofogden med stöd av 10 kap. 27 § OSL, den s.k. generalklausulen.<sup>2</sup> Uppgiftslämnandet ska härvid dock inte ske rutinmässigt, utan måste föregås av en sådan intresseavvägning i det enskilda fallet som generalklausulen förutsätter.<sup>3</sup>

Av utredningen i ärendet framgår dock att anstalten Salberga, på begäran av Kronofogden, även har tagit fram information kring *vilka* av de intagna som hade skulder hos Kronofogden. Detta har skett genom att klienthandläggare på uppdrag av anstaltsledningen anonymt ringt till Kronofogden för att inhämta denna information. Det är enligt Kriminalvårdens uppfattning inte en uppgift för Kriminalvården att för Kronofogdens räkning utreda vilka av de intagna som har skulder hos Kronofogden. Kriminalvården borde således inte ha tillmötesgått Kronofogdens begäran i denna del.

Uppgifterna från AA att utmätningen skett från medel som han erhållit för deltagande i anvisad sysselsättning förefaller vara korrekta. Av 3 kap. 6 § FäL framgår att sådan ersättning inte får utmätas. Anstalten Salberga har uppgivit att anstalten till Kronofogden lämnat information kring att utmätning av ersättning för sysselsättning inte får ske. Det är dock alltid Kronofogden som avgör vad som är utmätningbart.

I denna del önskar Kriminalvården även anföra följande. Kriminalvården har tagit del av en promemoria från Kronofogden, juristteamet Sundbyberg Norr, daterad den 28 mars 2012. I promemorian har Kronofogden givit uttryck för uppfattningen att 3 kap. 6 § FäL enbart innebär ett förbud mot utmätning av en intagens ersättning enligt bestämmelserna i 7 kap. utsköningsbalken. Kronofogden anser att det är möjligt att utmäta banktillgodohavanden jämlikt 4 kap. utsköningsbalken på samtliga tre hos Kriminalvården förekommande konton (konto för egna medel, konto för permissionsmedel och konto för disponibla medel), såsom det får förstås, oavsett om dessa medel utgörs av ersättning för anvisad sysselsättning. Beneficium ska enligt promemorian uppgå till högst 800 kr. Vad avser de tio procent av ersättningen som innehålls av Kriminalvården och som satts in på permissionskontot får en bedömning enligt promemorian göras i det enskilda fallet.

Bestämmelsen i 3 kap. 6 § FäL utgör visserligen ett undantag från vad som vanligtvis gäller vid utmätning av sociala förmåner som inte avser att kompensera för särskilt angivna kostnader eller som ska återbetalas. Såsom Kronofogden själv återgivit i sin promemoria konstaterades i förarbetena till FäL<sup>4</sup> att det vägande skälet mot att göra ersättningen från Kriminalvården utmätningssbar är att det skulle kunna motverka andra regler i FäL. Det faktum att den intagne har stora delar av sina levnadsomkostnader betalda under anstaltsvistelsen kan nämligen få till följd att ersättningen skulle utmätas i sin helhet, dvs. att den intagne

<sup>2</sup> Jfr JO 1987/88 s. 117.

<sup>3</sup> Jfr JO:s beslut den 3 oktober 2007 i ärende med dnr 4973-2006.

<sup>4</sup> SOU 2005:54 del 2 s. 407.

inte får tillgodoräkna sig något förbehållsbelopp enligt utsökningsbalkens regler. En regel om att ersättning från Kriminalvården är utmättningsbar kan då motverka syftet med de regler som tar sikte på att öka de intagnas delaktighet i sysselsättning och engagemang i sin egen verkställighet.

Mot bakgrund av det som anförts i förarbetena och att bestämmelsen om förbud mot utmätning av ersättning för anvisad sysselsättning ännu finns kvar i oförändrad form i FäL, kan det enligt Kriminalvården ifrågasättas om det är lagstiftarens intention att medel som utgörs av ersättning för anvisad sysselsättning ska utmätas på sätt som framgår av Kronofogdens promemoria. Detta gäller särskilt de tio procent som Kriminalvården enligt 3 kap. 4 § FäL ålagts att hålla inne. Detta sparavdrag syftar enligt förarbetena<sup>5</sup> till att försäkra att den intagne har vissa medel sparade när han eller hon lämnar anstalten i samband med permission eller villkorlig frigivning.

AA kommenterade remissvaret och bifogade ett antal handlingar. Av dessa framgick bl.a. att Göteborgs tingsrätt den 7 maj 2015 hade beslutat att upphäva Kronofogdemyndighetens beslut om utmätning.

### **Bedömning**

I sin anmälan har AA framfört klagomål mot såväl Kronofogdemyndigheten som Kriminalvården. Bedömningen i det här ärendet begränsar sig till den senare myndighetens agerande.

#### **Inledande överväganden**

AA har gjort gällande att de utmätta medlen omfattas av det utmättningsförbud som finns i fängelselagen. Som Kriminalvården har framhållit är det Kronofogdemyndigheten som avgör om viss egendom är utmättningsbar eller inte. Den som är missnöjd med myndighetens beslut kan överklaga det till tingsrätten, och denna möjlighet har AA också använt sig av på ett för honom framgångsrikt sätt.

JO brukar som regel avstå från att yttra sig i sådana bedömningsfrågor som en enskild kan få prövade i domstol. Trots detta vill jag framhålla att jag delar Kriminalvårdens uppfattning om att det kan ifrågasättas att det har varit lagstiftarens avsikt att det ska vara möjligt att utmäta intagnas ersättning för anvisad sysselsättning. Jag saknar skäl att ytterligare kommentera denna del av anmälan och övergår till frågan om Kriminalvårdens möjlighet att lämna uppgifter till Kronofogdemyndigheten.

#### **Lämnandet av uppgifter till andra myndigheter**

Kriminalvården har redogjort för en del av de bestämmelser som aktualiseras i ärendet. Jag vill även framhålla att det av 4 kap. 15 § utsökningsbalken följer att tredje man är skyldig att uppge om en gäldenär har en fordran hos honom eller annat mellanhavande med honom, som kan vara av betydelse för bedömning

---

<sup>5</sup> Prop. 2009/10:135 s. 78.

om en gäldenär har utmättningsbar egendom, samt ange den närmare beskaffenheten av mellanhavandet.

Lagutskottet har uttalat att bestämmelsen främst tar sikte på sådana utomstående personer som har ekonomiska mellanhavanden av privaträttslig natur med gäldenären, exempelvis banker och försäkringsbolag. Det är emellertid enligt utskottet uppenbart att det kan finnas situationer där det finns sådana ekonomiska förhållanden mellan gäldenären och en myndighet som gör att myndigheten omfattas av upplysningsplikten. Som exempel angav lagutskottet en försäkringskassa eller en kommunal förvaltning. Utskottet framhöll vidare att i den mån Kronofogdemyndigheten önskar få del av sekretesskyddat material måste myndigheten pröva frågan utifrån tillämpliga sekretessbestämmelser.<sup>6</sup>

Inom kriminalvården råder det sekretess i fråga om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte bara i förhållande till enskilda, utan även i förhållande till andra myndigheter.<sup>7</sup> Det finns emellertid möjlighet att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till andra myndigheter med stöd av den s.k. generalklausulen.<sup>8</sup> För att uppgifterna ska kunna lämnas ut krävs enligt bestämmelsen att det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Innan en myndighet lämnar ut uppgifter med stöd av bestämmelsen måste det göras en prövning om förutsättningarna för ett utlämnande är uppfyllda.

JO har i ett tidigare ärende uttalat sig om Kriminalvårdens kontakter med Kronofogdemyndigheten och konstaterade bl.a. att det är möjligt för den senare myndigheten att med stöd av generalklausulen hämta in uppgifter från Kriminalvården.<sup>9</sup> JO framhöll vidare att det enligt förarbetena till bestämmelsen inte är nödvändigt att en myndighet uttryckligen begär att uppgifter ska lämnas ut för att den ska vara tillämplig. En myndighet kan alltså på eget initiativ lämna sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet, t.ex. genom en anmälan om brott.<sup>10</sup>

Mot den bakgrunden uttalade JO att det inte var möjligt att hävda att det under alla omständigheter är fel att en kriminalvårdsanstalt på eget initiativ lämnar uppgifter till en exekutiv myndighet. Emellertid bör sådana kontakter enligt JO

---

<sup>6</sup> Se LU 1980/81:23 s. 12.

<sup>7</sup> Se 8 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen.

<sup>8</sup> Se 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen.

<sup>9</sup> Se JO 1987/88 s. 117.

<sup>10</sup> Se prop. 1979/80:2 Del A s. 327.

tas i samråd med den intagne och på så sätt stimulera honom eller henne att aktivt delta i arbetet med att förbättra sin situation. JO framhöll vidare:

Kriminalvården skall i första hand tillgodose de intagnas behov och intressen. Frågan huruvida uppgifter om de intagna skall lämnas ut bör avgöras med de intagnas bästa för ögonen. Endast om det kan antas vara till fördel för en intagen, bör anstaltsledningen själv ta initiativ till att sekretessbelagda uppgifter om honom lämnas ut. Att rutinmässigt och utan de intagnas vetskap underrätta kronofogdemyndigheten om de intagnas tillgångar i anstalten är enligt min mening inte någon uppgift för kriminalvårdens tjänstemän och bör inte förekomma.<sup>11</sup>

I ett senare ärende återkom JO till detta uttalande men framhöll att det i vissa fall kan framstå som otillfredsställande för Kriminalvården att inte informera Kronofogdemyndigheten, exempelvis om en intagen har betydande tillgångar och samtidigt har stora skulder till följd av t.ex. skadestånd på grund av brott.<sup>12</sup>

Jag instämmer i det som har redovisats ovan, och det är bl.a. detta som kommer att ligga till grund för min bedömning av anstalten Salbergas agerande.

#### Anstalten Salbergas agerande

Av utredningen framgår att anstalten Salberga på Kronofogdemyndighetens begäran lämnade ut uppgifter om intagnas tillgångar och skulder. Som nämnts tidigare är det inget som hindrar att en anstalt lämnar ut uppgifter till en annan myndighet om den finner att förutsättningarna i generalklausulen är uppfyllda. I sin redogörelse för sakförhållandena har anstalten Salberga inte nämnt att det skulle ha gjorts någon sådan prövning innan uppgifterna om de intagnas tillgångar lämnades ut till Kronofogdemyndigheten. Den beskrivning som anstalten har lämnat ger intrycket av att det på Kronofogdemyndighetens begäran skett en rutinmässig kontroll av samtliga intagnas skuldsättning och tillgångar och att uppgifterna därefter utan närmare prövning överlämnats till Kronofogdemyndigheten. En sådan hantering är inte förenlig med offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser.

Det som gör situationen speciell är att Kronofogdemyndigheten inte enbart begärde att anstalten skulle lämna ut uppgifter om vissa intagnas tillgångar. Anstalten ombads dessutom utreda de intagnas skuldsättning. För Kronofogdemyndigheten måste det ha framstått som praktiskt att anstalten genomförde all den utredning som krävdes för att myndigheten sedan skulle kunna fatta beslut om utmätning. Även om så är fallet får sådana överväganden inte överskugga myndighetens uppdrag. En myndighet måste alltid vid kontakter med andra myndigheter överväga om en viss samverkan kan sägas ingå i dess uppdrag eller inte. Bland Kriminalvårdens uppgifter ingår inte att på Kronofogdemyn-

---

<sup>11</sup> Se JO 1987/88 s. 117.

<sup>12</sup> Se JO:s avgörande den 3 oktober 2010 i dnr 4973-2006.

dighetens uppdrag utreda de intagnas skuldsättning. Av den anledningen borde anstalten inte ha bistått Kronofogdemyndigheten i denna del.

Jag vill i sammanhanget även framhålla att det i Kriminalvårdens uppdrag ingår bl.a. att verka för att återfall i brott förebyggs och därmed att förbereda de intagna för ett liv i frihet.<sup>13</sup> För att lyckas med denna viktiga del av sitt uppdrag måste det finnas förtroende och respekt mellan kriminalvårdspersonalen och de intagna, och därigenom måste Kriminalvården verka för att intressera de intagna för att vilja påverka sin situation. Ett led i en sådan process kan exempelvis vara att kriminalvårdspersonalen uppmuntrar en intagen att genom kontakter med Kronofogdemyndigheten försöka sanera sin ekonomi. Om kriminalvårdspersonalen har gjort bedömningen att det funnits skäl att utan en intagens vetskap lämna ut uppgifter till Kronofogdemyndigheten bör personalen i efterhand informera om sin medverkan i utmätningen och skälet till detta.

Om kriminalvårdspersonalen inte informerar de intagna om de kontakter som tagits med Kronofogdemyndigheten riskerar förtroendet och respekten mellan personalen och de intagna att skadas. I sin förlängning kan det leda till svårigheter för Kriminalvården att utföra en central del av sitt uppdrag. Av utredningen framgår inte om anstalten informerade de intagna om sin medverkan i utmätningarna. Det framgår däremot att den kriminalvårdspersonal som utredde de intagnas skuldsättning ringde anonymt till Kronofogdemyndigheten. Kriminalvården har inte närmare förklarat varför personalen agerade på detta sätt. Jag kan emellertid ha förståelse för om de intagna uppfattar det som att anstalten försökt dölja sin medverkan i utmätningen.

Anstalten har alltså utan prövning lämnat ut sekretesskyddade uppgifter till Kronofogdemyndigheten och därtill på ett olämpligt sätt utfört uppgifter som inte ingår i Kriminalvårdens uppdrag. Genom att anstalten på sådant sätt agerat utanför ramarna för myndighetens uppdrag har det, enligt min mening, funnits en uppenbar risk för att Kriminalvårdens arbete med att förebygga återfall i brott försvårats. Av den anledningen förtjänar anstalten allvarlig kritik för sitt agerande.

#### Dokumentationsplikten

För varje intagen ska det föras en journal som dokumenterar den intagnes verkställighet.<sup>14</sup> I journalen ska dokumenteras alla beslut som har fattats, viktiga händelser under verkställigheten och väsentliga uppgifter om vidtagna eller planerade åtgärder om den intagne. Även uppgifter om omständigheter i övrigt

---

<sup>13</sup> Se 2 § förordningen (2008:1172) med instruktion för Kriminalvården.

<sup>14</sup> Se 5 § fängelseförordningen (2010:2010).

som är av betydelse för verkställigheten ska dokumenteras. Dokumentationen ska ske så snart som möjligt.<sup>15</sup>

Det ovan redovisade innebär enligt min mening att en anstalt måste dokumentera om den gör bedömningen att det är möjligt att med stöd av generalklausulen lämna ut uppgifter om en intagen till Kronofogdemyndigheten. Vidare bör anstalten dokumentera om och när den intagne informerats om de kontakter som har tagits.

### Sammanfattningsvis

Jag har uttalat allvarlig kritik mot anstalten Salberga eftersom anstaltens sätt att samverka med Kronofogdemyndigheten har riskerat att motverka ett av Kriminalvårdens huvuduppdrag. För att liknande situationer ska kunna undvikas i framtiden vill jag framhålla att Kriminalvården bör sträva efter att kontakter med andra myndigheter som har betydelse för de intagnas kommande liv i frihet (exempelvis Kronofogdemyndigheten) tas i samråd med den berörde intagne.

Det kan i vissa situationer finnas skäl för en anstalt att inte informera intagna i direkt samband med att uppgifter lämnas ut. Kriminalvårdspersonalen bör emellertid i efterhand informera om sin medverkan i exempelvis utmätning och skälet till detta. Det kan i undantagsfall finnas skäl för en kriminalvårdstjänsteman att på eget initiativ och utan den intagnes vetskap lämna uppgifter till exempelvis Kronofogdemyndigheten. Huruvida det är lämpligt att lämna uppgifter på sådant sätt måste avgöras med de intagnas bästa för ögonen. Enligt min uppfattning underlättas Kriminalvårdens uppdrag om kriminalvårdstjänstemän kan förstå intagna att ta ett eget ansvar för sin situation och på egen hand ta den typen av kontakter. Avslutningsvis vill jag framhålla att Kriminalvården vid prövningen av om myndigheten ska samverka med en annan myndighet alltid måste utgå från det uppdrag som Kriminalvården har.

Ärendet avslutas.

---

<sup>15</sup> Se 14 kap. 1 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse.