

# REGERINGSRÄTTENS DOM

Mål nr  
8198-08

meddelad i Stockholm den 18 november 2010

**KLAGANDE**  
AA

**MOTPART**  
Kriminalvården  
601 80 Norrköping

**ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**  
Kammarrätten i Jönköpings dom den 21 november 2008 i mål nr 2771-08, se bilaga

**SAKEN**  
Kriminalvård i anstalt

---

## REGERINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Regeringsrätten avslår överklagandet.

## YRKANDEN M.M.

AA yrkar att han ska medges telefontillstånd till sin systems IP-telefoni-abonnemang.

Kriminalvården bestrider bifall till yrkandet.

Dok.Id 97049

**Postadress**  
Box 2293  
103 17 Stockholm

**Besöksadress**  
Wallingatan 2

**Telefon**  
08-561 676 00  
**E-post:** regeringsratten@dom.se

**Telefax**  
08-561 678 20

**Expeditionstid**  
måndag – fredag  
08:00-12:00  
13:00-16:30

AA åberopar det han tidigare har anfört samt tillägger bl.a. följande.

Utförmningen av 2 kap. 30 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt, KvaL, får anses innebära att en individuell bedömning ska göras från fall till fall vad gäller frågan om en intagen kan beviljas tillstånd att ringa en viss person på ett visst telefonnummer. I lagrummet görs inte någon skillnad mellan olika typer av telefonabonnemang.

Bestämmelsen i 4 kap. 8 § första stycket Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt (KVFS 2008:3) om att inte tillåta intagna i anstalter i vissa säkerhetsklasser att ringa till IP-telefoni är generellt utformad. Den bör därmed anses stå i strid med gällande rätt och ska således enligt 11 kap. 14 § regeringsformen inte tillämpas.

Det har inte anförts något kring hans person som skulle medföra en misstanke om att ett beviljat telefontillstånd till system skulle komma att äventyra säkerheten på anstalten. En enskild bedömning bör därför leda till slutsatsen att beviljande av det aktuella telefontillståndet inte kan komma att äventyra säkerheten på anstalten.

Det kan inte anses proportionerligt att telefonkontakt med nära anhöriga generellt ska kunna förbjudas utan att någon enskild prövning görs. Telefontillstånd via tjänstetelefonen beviljas nästan enbart för intagna som ska hålla kontakt med sina barn och innebär därför i praktiken inte någon möjlighet för honom att ringa veckosamtal till sin syster.

Kriminalvården har ändrat det telefontillstånd till hans syster som tidigare meddelats med hänvisning till att numret går till en IP-telefon, vilket Kriminalvården anser äventyrar säkerheten i anstalten. Han har haft telefontillstånd till sin syster i snart åtta år. Det är således fråga om återkallelse av ett gynnande beslut. Om det generella förbudet mot beviljande av tillstånd till IP-baserad telefoni är lagstridigt så kan ett återkallelseförbehåll baserat på denna regel inte anses vara giltigt.

*Kriminalvården* anför bl.a. följande.

Det återkallade beslutet var försett med ett förbehåll om att det gällde endast under förutsättning att det bakomliggande abonnemanget för det godkända telefonnumret var ett analogt abonnemang och att möjligheten att ringa till det automatiskt skulle upphöra med omedelbar verkan utan ytterligare förvarning om det omvandlades till ett digitalt/ip-telefonabonnemang. Telefontillståndet återkallades genom beslut den 29 april 2008. I det beslutet angavs att det vid kontroll av det aktuella numret framkommit att fråga var om ett IP-telefonabonnemang varför tillstånd ej medgavs med hänvisning till 4 kap. 8 § anstaltsföreskrifterna. Beslutet hade även utan detta förbehåll kunnat återkallas på grund av tvingande säkerhets-skäl.

I avsaknad av ett enhetligt telefonsystem har de intagna när de önskat telefonera tidigare antingen använt sig av en vanlig telefonautomat eller av en tjänstetelefon som avlyssnats. Detta var personalkrävande och innebar svårigheter för Kriminalvården att utföra den kontroll som avses i 2 kap. 29 § KvaL. När det under 1990-talet infördes nya tjänster i det fasta telefnätet, bl.a. vidarekoppling, uppstod allvarliga säkerhetsproblem. Kriminalvården utvecklade under åren 1998 och 1999 ett system, INTIK (intagnas telefoni inom Kriminalvården), för att hantera de intagnas samtal över det fasta nätet. INTIK ger möjlighet till kontroll av vilken person en intagen telefonerar till och säkerhetsfunktioner har byggts in som kontrollerar att vidarekoppling och flerpartssamtal inte kan ske. INTIK-systemet infördes för att Kriminalvården bättre skulle kunna administrera och underlätta de intagnas telefonanvändande och som ett hjälpmedel för att intagna skulle kunna använda telefon på egen hand utan att säkerheten åsidosätts. Genom systemet kan således telefonsamtal, bl.a. genom det kraftigt minskade behovet av avlyssning av samtalen, ske i betydligt större omfattning än vad som tidigare varit fallet. Användandet av INTIK-systemet medför därmed att intagna i högre grad än tidigare själva kan råda över sitt telefonerande och på ett enklare sätt upprätthålla sitt sociala kontaktnät.

En intagens konto i INTIK-systemet är kopplat till den intagnes inskrivningsnummer. Detta medför att intagna inom en avdelning i princip kan använda varandras INTIK-konton (och därmed de telefonnummer som har godkänts för en viss intagen) om de känner till varandras inskrivningsnummer. Om en intagen har fått ett IP-telefonnummer godkänt kan det således öppna totalt fri kommunikation för en hel avdelning. Kriminalvården har kunnat konstatera att manipulationer av detta slag skett i stor omfattning vid flera av landets slutna anstalter. Kunskapen om manipulationsmöjligheterna har sålts mellan intagna och delats i förtroende, liksom INTIK-konton med inlagda godkända IP-telefonnummer. Det har konstaterats att samma INTIK-konto har använts samtidigt av olika användare. IP-telefonnummer har spritts bland de intagna och medfört att intagna i stort sett kunnat ringa fritt och därmed undandra sig den kontroll som Kriminalvården har att utföra enligt gällande regelverk.

Kriminalvården har bedömt att risken för missbruk av INTIK-systemet på något av de ovan angivna sätten generellt är så stor på anstalter av säkerhetsklasserna A – C att telefonsamtal till IP-telefonnummer inom INTIK-systemet aldrig ska medges på sådana anstalter. Kriminalvården har kunnat konstatera att samtalsfrekvensen på vissa INTIK-konton som misstänks ha manipulerats på sätt som beskrivits ovan sjunkit till en tredjedel sedan systemet infördes.

Kriminalvården vill vidare understryka att ett avslag på en ansökan om telefon-tillstånd till ett IP-nummer inom INTIK-systemet inte utesluter telefonkontakt med den person som ansökan gäller utan bara kontakt på visst sätt. Tillstånd nekas i ett sådant fall inte på grund av mottagarens personliga förhållanden utan primärt på grund av att denne telefonerar inom ett visst tekniskt system. Om övriga förutsättningar för telefontillstånd är uppfyllda kan den intagne få genomföra telefonsamtal via det ordinarie telenätet eller med hjälp av Kriminalvårdens personal.

**SKÄLEN FÖR REGERINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

I 11 kap. 14 § regeringsformen föreskrivs bl.a. att en domstol, om den finner att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i en överordnad författning, inte får tillämpa föreskriften.

Enligt 2 kap. 30 § KvaL får telefonsamtal mellan intagna och personer utanför anstalten äga rum i den utsträckning det lämpligen kan ske. En intagen kan förvägras telefonsamtal som är ägnade att äventyra säkerheten i anstalten eller som kan motverka hans anpassning i samhället eller annars vara till skada för honom eller någon annan. I fråga om den som den intagne önskar samtala med kan sådan kontroll som avses i 29 § andra stycket göras i den utsträckning det anses behövt.

Av 2 kap. 29 § andra stycket KvaL framgår att, om det behövs för att kunna bedöma om en intagen ska få ta emot besök i ett särskilt fall eller om ett besök ska vara bevakat, det i förväg ska undersökas om den besökande har dömts eller är misstänkt för brottslig verksamhet. I den utsträckning det behövs ska upplysningar också inhämtas om den besökandes personliga förhållanden i övrigt.

Enligt 43 § förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt får Kriminalvården meddela ytterligare föreskrifter om tillämpningen av KvaL. Sådana föreskrifter fanns vid tiden för underinstansernas avgöranden i KVFS 2008:3 som trädde i kraft den 1 april 2008. Den har med verkan fr.o.m. den 1 augusti 2009 ersatts av KVFS 2009:4. Övergångsbestämmelser saknas. De i målet aktuella bestämmelserna är likalydande med dem i KVFS 2008:3.

Enligt 4 kap. 8 § första stycket KVFS 2009:4 får vid anstalter i säkerhetsklass A – C av säkerhetsskäl tillstånd att inom INTIK-systemet ringa till IP-telefoni inte medges.

Enligt 10 § samma kapitel bör, om tillstånd att ringa till IP-telefoni eller mobiltelefon inte får eller kan medges inom INTIK-systemet enligt 8 och 9 §§ och den

intagne har starka skäl för att få ringa samtalet, samtalet i stället anordnas genom användande av tjänstetelefon. I sådant fall kan det finnas skäl att avlyssna telefonsamtalet.

I allmänna råd till paragrafen anförs att starka skäl för att få ringa ett samtal till IP-telefoni eller mobiltelefon kan föreligga om det gäller samtal till en nära anhörig som endast har tillgång till sådan telefoni och kontakten inte rimligen kan ordnas på annat sätt.

I likhet med kammarrätten anser Regeringsrätten att anstalten Tidaholms beslut att inte medge ett telefontillstånd på grund av att ansökan avsåg ett IP-telefoniabonnemang får anses innebära att det tidigare fattade gynnande förvaltningsbeslutet har återkallats.

Av utredningen i målet framgår att det tidigare beslutet hade fattats den 30 januari 2008. Det innehöll följande villkor: ”Detta beslut gäller endast under förutsättning att det bakomliggande abonnemanget för det godkända telefonnumret är ett analogt abonnemang. Om abonnemanget omvandlas till ett digitalt/ip-telefonabonnemang kommer möjligheten att ringa till det godkända telefonnumret automatiskt att upphöra med omedelbar verkan, utan ytterligare förvarning.” Något hinder för anstalten att återkalla tillståndet med hänvisning till att det rörde sig om ett IP-telefoniabonnemang har enligt Regeringsrättens mening inte förelegat.

Då det överklagade beslutet också måste anses innebära ett ställningstagande till frågan om AA kunde erhålla ett nytt tillstånd av samma karaktär prövar Regeringsrätten även denna fråga.

Föreskriften i 4 kap. 8 § KVFS 2009:4 är till sin ordalydelse undantagslös. På vissa anstalter får tillstånd att inom INTIK-systemet ringa till IP-telefoni inte medges. Anstalten har således tillämpat föreskriften enligt ordalydelsen.

Frågan i målet är dock om föreskriften ryms inom det bemyndigande som lämnats Kriminalvården i 43 § förordningen om verkställighet i anstalt att meddela ytterligare föreskrifter om tillämpningen av KvaL. Bemyndigandet får uppfattas som ett bemyndigande att meddela verkställighetsföreskrifter till KvaL (se 8 kap. 13 § tredje stycket regeringsformen). Med sådana föreskrifter förstås i första hand tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär men i viss utsträckning också föreskrifter som i materiellt hänseende ”fyller ut” en lag. En förutsättning för att sådana föreskrifter ska få meddelas är att den lagbestämmelse som ska kompletteras är så detaljerad att regleringen inte tillförs något väsentligen nytt genom den av regeringen eller – efter delegation från regeringen – av en myndighet beslutade föreskriften (prop. 1973:90 s. 211).

Regeringsrätten – som inte ser någon anledning att ifrågasätta Kriminalvårdens uppgifter om de skäl som föranlett förbudet mot IP-telefoni inom INTIK-systemet – konstaterar att möjligheten för de intagna att få tillstånd att ringa till vissa abonnemang inom detta system förbättrat deras möjligheter att få telefonera i förhållande till vad som tidigare gällt. Vidare är innebörden av bestämmelsen endast att det på anstalter i de högsta säkerhetsklasserna inte är tillåtet att utan särskild prövning ringa till ett IP-telefoniabonnemang. Bestämmelsen reglerar inte samtal till abonnemang av annat slag än IP-abonnemang. Den förhindrar således inte samtal till det stora flertalet telefonabonnemang och inte heller från alla anstalter. Därtill kommer att regeln inte innebär att det är helt förbjudet för intagna på anstalter i de högsta säkerhetsklasserna att ringa till ett IP-telefoniabonnemang. Om starka skäl föreligger kan även intagna på sådana anstalter medges tillstånd till samtal till IP-telefoniabonnemang men då genom användande av tjänstetelefon. I de allmänna råden nämns särskilt att samtal till nära anhöriga kan utgöra sådana skäl.

Mot bakgrund av vad som nu anförts finner Regeringsrätten att föreskriften ryms inom vad som kan beslutas i form av verkställighetsföreskrifter till KvaL. Inte heller går den utöver det ändamål som har föranlett den. Något skäl att inte tillämpa den med hänvisning till att den skulle stå i strid med en överordnad

Mål nr  
8198-08

författning föreligger således inte. Frågan om det föreligger skäl att ge AA tillstånd att ringa till sin syster genom användande av tjänstetelefon är inte föremål för Regeringsrättens prövning. Överklagandet ska avslås.

Marianne Eliason

Peter Kindlund

Henrik Jermsten

Kristina Ståhl

Olle Stenman

Ann-Charlotte Borlid  
Föredragande regeringsrätts-  
sekreterare

Avd. II

Föredraget 2010-10-06