

Initiativärende mot Kriminalvården, anstalten Hällby; fråga om undersökning av intagnas munhålor efter intag av läkemedel

Beslutet i korthet: JO har granskat om Kriminalvården har rätt att okulärt besiktiga intagnas munhålor för att i enlighet med läkares ordination kontrollera att föreskriven medicin har svalts. I beslutet konstaterar JO att en okulär undersökning av en intagnas munhåla utgör en kroppsbesiktning och att en sådan endast får vidtas med stöd av lag. Det finns inget lagstöd för att utföra en kroppsbesiktning i den aktuella situationen. JO riktar allvarlig kritik mot Kriminalvården som regelmässigt har utfört kroppsbesiktningar utan laglig grund.

Initiativet

Vid JO:s inspektion av Kriminalvården, anstalten Hällby, den 5–6 april 2016 (dnr 1737-2016) uppmärksammades följande:

Under inspektionen framförde intagna att anstaltens personal undersökte intagnas munhålor i samband med intag av läkemedel i enlighet med villkor som föreskrivits av läkare. Anstaltens personal hänvisade när det gällde undersökningen till 8 kap. 1 a § andra stycket Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse. Enligt föreskriften ska kroppsbesiktning i form av en undersökning av en intagnas munhåla, som avser annat än en okulär besiktning, utföras av läkare eller sjuksköterska i enlighet med anvisningar som meddelats av läkare. Dåvarande chefsJO Elisabet Fura beslutade mot bakgrund av de uppgifter som kom fram om undersökningen av intagnas munhålor att inom ramen för ett initiativärende utreda anstaltens åtgärder i denna del.

Utredning

Ärendet remitterades till Kriminalvården, huvudkontoret, som uppmanades att redovisa hur undersökningen av de intagnas munhålor går till, vem som utför den, hur ofta den görs och vilka som underkastas den. Myndigheten ombads även att lämna en redogörelse för anledningen till att undersökningen görs och med vilket författningsstöd som undersökningen görs samt vilka överväganden som myndigheten har gjort för sitt ställningstagande.

I det remissvar som kom in till JO den 28 september 2016 anförde myndigheten genom chefen för sektionen för verksjuridik AA följande:

Utredning

Uppgifter har hämtats in från region Mitt (som i sin tur hämtat in uppgifter från anstalten Hällby), från Kriminalvårdens säkerhetsavdelning (som i sin tur hämtat in uppgifter från häktet Norrköping) och från Kriminalvårdens hälso- och sjukvård. Av uppgifterna framgår sammanfattningsvis följande.

Inledningsvis kan konstateras att det inte har framkommit att undersökning av de intagnas munhålor i samband med läkemedelsintag förekommer någon annanstans än på anstalten Hällby. Sådana undersökningar verkar alltså endast förekomma i mycket begränsad omfattning inom Kriminalvårdens verksamhet. Det vanligaste tillvägagångssättet när intagna ordinerats läkemedel verkar i stället vara att en kriminalvårdare överlämnar medicinen samt står kvar och pratar en stund med den intagne efter det att medicinen har intagits.

Som förklaring till varför anstalten Hällby i vissa fall gör en okulär undersökning av den intagnes munhåla i samband med läkemedelsintag har i huvudsak följande angetts. Vid förskrivning av narkotikaklassade läkemedel eller annat läkemedel som kan användas i berusningssyfte är det särskilt viktigt att kunna kontrollera patientens följsamhet i behandlingen. Det är inte heller ovanligt att andra intagna försöker pressa patienten att spara läkemedlet för att det ska kunna överlåtas till någon annan. Behandlande läkare kan därför i samråd med den intagne uppställa de behandlingsvillkor som hen anser nödvändiga utifrån den intagnes situation. Att den intagne ska ta sin medicin under observation av Kriminalvårdens personal och därefter visa upp munhålan för kontroll av att medicinen verkligen har svalts är ett sådant villkor. I de fall det är medicinskt möjligt föreskriver behandlande läkare andra mindre ingripande villkor, som t.ex. att den intagne ska dricka ordinerad medicin under uppsikt av personal.

Rent praktiskt innebär behandlingsvillkoret om undersökning av munhålan att den intagne kommer till vaktrummet där medicinen förvaras och ber att få sin medicin. En APO-dospåse alternativt en dosett lämnas över till den intagne, som därefter tar medicinen under uppsikt av Kriminalvårdens personal och blir ombedd att visa upp munnen efteråt. Kontrollerna görs vid varje behandlingstillfälle. Det räknas inte som misskötsamhet att vägra att visa upp munnen och den intagne får sin medicin oavsett. Däremot underrättas behandlande läkare om att behandlingsvillkoren inte har följts och hen får därefter ta ställning till om medicineringen kan fortsätta. Den intagne informeras om att så kommer att ske.

Rättslig reglering

I 2 kap. regeringsformen finns bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter. Av dessa framgår, såvitt är av intresse, att medborgare gentemot det allmänna är skyddade bl.a. mot påtvingade kroppsliga ingrepp och kroppsvisitation (6 §) samt att detta skydd endast får begränsas genom lag (12 §).

För Kriminalvårdens del finns sådant lagstöd i fängelselagen (2010:610) där bl.a. följande anges.

Verkställigheten får inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av lagen 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 (1 kap. 6 §).

En intagen får bl.a. kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas för eftersökande av otillåtna föremål när det finns anledning att anta att ett sådant föremål kommer att anträffas på hen (8 kap. 4 § 1).

Av 8 kap. 1 a § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse följer att kroppsbesiktning i form av en undersökning av en intagens munhåla, som avser annat än en okulär besiktning, ska utföras av läkare eller sjuksköterska i enlighet med av läkare meddelade anvisningar.

Kriminalvårdens bedömning

Frågan i ärendet är om det är tillåtet för Kriminalvården att göra en okulär undersökning av intagnas munhålor i samband med intag av ordinerade läkemedel. En sådan undersökning kan inte anses vara något annat än en undersökning av kroppens håligheter och utgör därmed per definition en ordinär kroppsbesiktning (jfr prop. 1993/94:24 s. 28).

Anstalten Hällby har hänvisat till att läkare föreskrivit villkor om undersökning av munhåla. Det saknar dock betydelse eftersom undersökning av munhåla utgör en kroppsbesiktning som kräver stöd i fängelselagen.

Kriminalvården kan vid denna bedömning konstatera att de aktuella undersökningarna görs för att säkerställa att intagna svalt narkotikaklassade alternativt berusningsframkallande läkemedel. Eftersom det är otillåtet för intagna att inneha sådana läkemedel, bör det finnas ett visst utrymme för att undersöka munhålan med stöd av 8 kap. 4 § 1 fängelselagen. Det kräver dock att det i det enskilda fallet finns en konkret misstanke om att den intagne gömmer ett sådant otillåtet preparat i munhålan samt att åtgärden kan anses nödvändig och proportionerlig.

Anstalten Hällby har inte påstått att det funnits någon sådan misstanke, tvärtom verkar undersökningarna ha utförts mer eller mindre rutinmässigt. Kriminalvården anser därför att undersökningarna saknar stöd i fängelselagen.

I ett kompletterande remissvar den 19 oktober 2016 tillade AA följande:

Av mitt yttrande till JO i rubricerat ärende kan man få uppfattningen att anstalten Hällbys agerande saknar stöd i Kriminalvårdens regelverk. Jag vill därför tillägga att jag efter yttrandet har blivit uppmärksam på att anstaltens åtgärd har stöd i vissa uttalanden i Kriminalvårdens handbok om hälso- och sjukvård (2012:11). I handboken uttrycks följande:

Det enklaste sättet att hantera en intagen som misstänks missköta intaget av läkemedel är att behandlande läkare, i samband med insättningen av läkemedlet, kommer överens med patienten kring förutsättningarna för ordination samt att munnen ska öppnas och visas för den som tillhandahåller läkemedlet. Om klienten inte följer överenskommelsen kring intaget av läkemedlet är det grund för en ny bedömning av läkaren där ställningstagande görs om medicineringen ska fortsätta.

Anstalten Hällby har därför haft fog att uppfatta rutinen som tillåten. Kriminalvården kommer att se över handboken för att förtydliga att undersökning av munhåla förutsätter en konkret misstanke i det enskilda fallet.

Bedömning

Bestämmelserna om under vilka förutsättningar som en intagen kan kroppsvisiteras respektive kroppsbesiktigas framgår av 8 kap. 3–7 §§ fängelselagen. Med kroppsbesiktning avses en undersökning av människokroppens yttre och inre samt provtagning från kroppen och undersökning av sådant prov. Med yttlig kroppsbesiktning avses en yttre granskning av kroppen, och vid en sådan granskning får kroppens håligheter inte undersökas. Den som undersöks får inte heller uppmanas att inta andra speciella ställningar än att visa upp fotsulor, handflator samt lyfta upp armarna

så att armhålorna kan kontrolleras (se prop. 2009/10:135 s. 151). En okulär undersökning av en intagens munhåla utgör en särskild kontroll- och tvångsåtgärd i form av en kroppsbesiktning.

Av Kriminalvårdens yttrande framgår att intagnas munhålor undersöks om läkare har föreskrivit det som ett villkor för intag av läkemedel. Något stöd för att utföra en kroppsbesiktning i den situationen finns inte i fängelselagen. Det saknas därmed lagstöd för åtgärden. Kriminalvården förtjänar allvarlig kritik för att regelmässigt ha utfört kroppsbesiktningar för att utan stöd i lag kontrollera intag av läkemedel.

Kriminalvården har i sitt remissvar uppgett att en undersökning av intagnas munhålor för att kontrollera att föreskrivet läkemedel har svalts i princip endast förekommer i anstalten Hällby. Det finns dock uppgifter som talar för att sådana undersökningar även förekommer i andra anstalter (se exempelvis JO:s beslut i dnr 2503-2016, dnr 2505-2016 och dnr 2516-2016 med anledning av anmälningar mot anstalten Salberga). Att undersökningen beskrivs i Kriminalvårdens handbok om hälso- och sjukvård (2012:11) talar också för att undersökningarna sker i större omfattning än vad Kriminalvården gjort gällande i remissvaret. Jag förutsätter att handboken omgående uppdateras för att stämma överens med bestämmelserna om kroppsbesiktning i 8 kap. fängelselagen. Jag kommer att följa upp att så sker.

Ärendet avslutas.