

Kriminalvård

Om intagnas rättssäkerhet vid misstanke om överträdelse av telefontillstånd m.m.

(Dnr 5128-2023)

Beslutet i korthet: Intagna i häkte kan under vissa förutsättningar beviljas tillstånd till elektronisk kommunikation som spelas in och avlyssnas i efterhand. Tillstånden kan återkallas direkt med anledning av vad som har framkommit vid avlyssningen av ett samtal, eller om Kriminalvården har funnit att den intagne vid upprepade tillfällen inte har iakttagit villkoren för tillståndet.

I beslutet uttalar JO att det är en självklarhet att den intagne, i samband med ett besked om misstänkt manipulation av systemet eller att ett villkor inte har följts, ska underrättas både om vad som har noterats under avlyssningen och, när det är fallet, om att upprepade överträdelser kan leda till att tillståndet återkallas. Den intagne bör då även informeras om förutsättningarna för att få del av inspelade samtal och dokumentationen över gjorda iakttagelser. Enligt JO bör upptagningar av sådana samtal inte heller raderas omedelbart när en tjänsteanteckning över innehållet upprättats.

JO kritiserar häktet Kronoberg för bristande hantering av en intagens upprepade framställningar om att få del av inspelningar av samtal där överträdelser påstods ha ägt rum. Dessa hade legat till grund för återkallelse av två av den intagnes telefontillstånd.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Kriminalvården, häktet Kronoberg, och förde i huvudsak fram följande. I början av juni 2023 blev han varnad för att ha pratat i telefon med en annan person än de som hans telefontillstånd gällde. Han begärde att få tillgång till inspelningarna av de telefonsamtal där de påstådda överträdelserna skulle ha ägt rum. Han ville ha ut materialet för att kunna bevisa att han inte brutit mot användarvillkoren. Det fick han inte, utan fick till svar att det inte går att överklaga varningar och att det bara var att gilla läget. Därefter blev han av med tillstånden att ringa till sin mamma respektive pappa.

Utredning

Inledningsvis granskade JO handlingar i AA:s ärenden om telefontillstånd. Därefter uppmanades Kriminalvården att yttra sig över det som förts fram i anmälan och besvara de frågor som framgår av remissvaret.

Detta beslut behandlar några av Kriminalvårdens rutiner vid granskning av elektronisk kommunikation som spelats in för att avlyssnas i efterhand (s.k. INTIK Play) och häktet Kronobergs hantering av en intagens framställningar om att få del av sådana upptagningar. Kriminalvårdens yttrande, som lämnats

genom chefen för sektionen för verksamhetsjuridik, har i relevanta delar följande innehåll:

Utredning

Uppgifter om omständigheterna har hämtats in från Kriminalvårdens region Stockholm, vilken i sin tur har hämtat in uppgifter från häktet Kronoberg och kriminalvårdsregistret. Berörda befattningshavare har fått möjlighet att lämna synpunkter.

Av utredningen framgår sammanfattningsvis följande.

Den 5 april 2023 beviljades AA telefontillstånd för kontakt sin mamma och pappa. Av besluten framgick att tillstånden endast gällde för samtal med nämnda personer. Vidare var tillstånden kopplade till olika telefonnummer samt förenade med villkor om inspelning och avlyssning i efterhand.

Den 1 juni 2023 återkallades telefontillståndet för kontakt med AA:s mamma och den 12 juni 2023 återkallades även telefontillståndet för kontakt med hans pappa. Skälen för återkallelserna var att AA hade talat med andra personer än han hade tillstånd för.

Innan telefontillstånden återkallades hade AA den 11 april och 1 juni 2023 fått information om att han varnades för att ha talat med andra personer än de som tillstånden avsåg den 9 och 10 april samt 31 maj 2023. AA hade även fått sådan information den 31 maj 2023 efter ett samtal den 30 maj 2023 och den 29 maj 2023 efter ett samtal tidigare samma dag. AA bestred informationen varvid personal förklarade att den inte utgjorde något beslut, men att han kunde begära omprövning av en eventuell återkallelse av telefontillstånden.

Efter att AA begärt omprövning av besluten om att återkalla telefontillstånden beslutade Kriminalvården den 14 juni 2023 att inte ändra besluten. AA har inte överklagat omprövningsbesluten till allmän förvaltningsdomstol.

— — —

Hur hanterades AA:s begäran om att få ta del av inspelningarna?

AA har i en hemställan den 30 maj 2023 begärt att hans försvarare skulle få ta del av en inspelning av ett telefonsamtal den 29 maj 2023. I hemställan bestred AA även en varning som han skulle ha fått samma dag. Av Kriminalvårdens anteckningar i hemställan framgår att det endast var en varning och att det inte fanns något att överklaga. AA invände mot detta och anförde bl.a. att det han bad om var till bevisning för att varningen inte var giltig.

Vidare har AA i en hemställan den 1 juni 2023 begärt att få ta del av samtliga inspelningar av telefonsamtal med honom den 11 april, 31 maj och 1 juni 2023. I hemställan har AA även lämnat information om att han fått indraget tillstånd. Kriminalvården har därefter antecknat en fråga om det är en begäran om omprövning. AA invände mot det och anförde bl.a. att han ville ha inspelningarna.

AA fick skriftlig information någon gång mellan den 2 och 11 juni 2023 om att ljudfilerna inte sparas.

När raderades ljudfilerna med de inspelade samtalen?

AA har begärt att få ta del av inspelningar av telefonsamtal den 11 april, 29 och 31 maj samt 1 juni 2023. Kriminalvården saknar information om huruvida AA har talat i telefon den 11 april och 1 juni 2023. Det är däremot klart att han har talat i telefon den 29 och 31 maj 2023, eftersom han efter dessa samtal har fått information om att han varnades för att ha talat med andra personer än de som tillstånden avsåg.

Häktet Kronoberg har som rutin att radera ljudfiler med inspelade samtal så snart personal har lyssnat på samtalet. Normalt lyssnar personal igenom samtal samma dag som de spelas in. Om någon misskötsamhet upptäcks raderas ljudfilen efter att en tjänsteanteckning har gjorts i kriminalvårdsregistret. Det har däremot inte varit möjligt ta reda på exakt när de nu aktuella ljudfilerna raderades.

Rättslig reglering

Utlämnande av allmänna handlingar

Enligt grundläggande bestämmelser i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF, har var och en rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den har kommit in till myndigheten eller upprättats där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess.

Av 2 kap. 15 § TF följer att den som begär ut en allmän handling som får lämnas ut ska genast eller så snart det är möjligt och utan avgift få ta del av handlingen på stället på ett sådant sätt att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. En handling får även skrivas av, avbildas eller tas i anspråk för ljudöverföring. Kan en handling inte tillhandahållas utan att en sådan del av handlingen som inte får lämnas ut röjs, ska den i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i avskrift eller kopia. En myndighet är inte skyldig att tillhandahålla en handling på stället, om det möter betydande hinder. Detsamma gäller en upptagning som avses i 3 §, om sökanden utan beaktansvärd olägenhet kan ta del av upptagningen hos en närbelägen myndighet.

Av 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, framgår att om en anställd vid en myndighet, enligt arbetsordningen eller på grund av särskilt beslut, har ansvar för vården av en handling, är det i första hand han eller hon som ska pröva om handlingen ska lämnas ut. I tveksamma fall ska den anställde låta myndigheten göra prövningen, om det kan ske utan onödigt dröjsmål. Myndigheten ska pröva om handlingen ska lämnas ut om

1. den anställde vägrar att lämna ut handlingen eller lämnar ut den med förbehåll som
2. inskränker en enskilds rätt att röja innehållet eller annars förfoga över handlingen, och
3. den enskilde begär myndighetens prövning.

Den enskilde ska informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas.

JO har i ett flertal beslut uttalat att ett besked i en utlämnande fråga normalt bör lämnas samma dag som framställningen gjordes. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om ett utlämnande får ske. Ett visst ytterligare dröjsmål kan vara ofrånkomligt om framställningen avser eller kräver genomgång av ett omfattande material. (Se bl.a. JO 2017/18 s. 184.)

Enligt JO ska en enskild som begär att få ta del av en handling som inte existerar hos myndigheten omgående informeras om att handlingen inte finns där. Om han eller hon, trots detta, står fast vid sin begäran och det rör en handling som typiskt sett kan förekomma hos myndigheten, bör myndigheten följa den i 6 kap. OSL angivna ordningen. Myndigheten ska alltså meddela ett skriftligt beslut och lämna en överklagandehänvisning. Skyndsamhetskravet i tryckfrihetsförordningen gäller även i en sådan situation. (Se t.ex. JO 2013/14 s. 624 och JO:s beslut den 21 december 2020 i dnr 1755-2019 och den 27 april 2023 i dnr 5421-2022.)

Elektronisk kommunikation

Av 3 kap. 4 § häkteslagen (2010:611), HäL, följer att en intagen får stå i förbindelse med en annan person genom elektronisk kommunikation i den utsträckning det lämpligen kan ske. Elektronisk kommunikation får vägras om den kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom avlyssning enligt 5 §.

Enligt 3 kap. 5 § första stycket HäL får elektronisk kommunikation mellan en intagen och en annan person avlyssnas, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. De som ska kommunicera med varandra ska i förväg informeras om kontrollen.

Av 12 § häktesförordningen (2010:2011) följer att upptagningar och uppteckningar som har tillkommit vid kontroll av elektronisk kommunikation ska förstöras så snart de inte längre behövs.

Av 1 kap. 5 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:2) om häkte, FARK Häkte, framgår att med INTIK-systemet avses Kriminalvårdens särskilda system för kontrollerat telefonerande för intagna.

Enligt 3 kap. 9 a § FARK Häkte får telefontillstånd inom INTIK-systemet förenas med villkor om inspelning och avlyssning i efterhand. En intagen får sammanlagt ringa samtal enligt första stycket under högst en timme per vecka.

Enligt 3 kap. 12 § FARK Häkte ska avlyssning av elektronisk kommunikation ske i realtid. Om det innebär tillräcklig kontroll, får kommunikationen spelas in och avlyssnas i efterhand.

— — —

I avsnitt 9.2.1 i Kriminalvårdens handbok för besök och elektronisk kommunikation (2014:3) anges att det inom INTIK-systemet finns det en automatisk funktion som raderar upptagningarna efter 30 dagar. Det finns inget som hindrar att anstalten eller häktet manuellt raderar upptagningarna tidigare, om en kontroll av upptagningarna är genomförd.

Kriminalvårdens bedömning

När det först gäller utlämnandet av inspelningarna får både det AA anförde i hemställan den 30 maj och den 1 juni 2023 anses som begäran om att få ta del av allmänna handlingar.

Det har inte gått att klarlägga om inspelningarna existerade hos myndigheten när AA begärde att få ta del av dem. För det fall inspelningarna fanns hos myndigheten vid tiden för hans begäran borde utlämnandefrågan ha handlagts skyndsamt. Om inspelningarna däremot inte fanns hos myndigheten borde AA ha informerats om det förhållandet tidigare än som skedde. Vidare får både AA:s invändningar i hemställan den 30 maj och 1 juni 2023 förstås som att han vidhöll sin framställning om att få ta del av inspelningarna. Kriminalvården borde därför meddelat skriftliga beslut och lämnat överklagandehänvisning oaktat om inspelningarna existerade hos myndigheten eller inte.

Kriminalvården beklagar den felaktiga hanteringen av AA:s begäran om att få ta del av inspelningarna och ser allvarligt på det inträffade.

AA kommenterade Kriminalvårdens yttrande.

I ett beslut den 11 april 2025 anförde JO Katarina Pahlsson följande:

Bedömning

Kriminalvården har redogjort för relevanta rättsliga utgångspunkter. Det bör dock uppmärksammas att myndighetens handbok om besök och elektronisk

kommunikation (2014:3) nyligen har uppdaterats i relevanta delar, dvs. i fråga om dokumentation vid avlyssning och om hantering av inspelningar av elektronisk kommunikation. Om det under avlyssning av en sådan upptagning framkommer att den intagne har missbrukat sitt telefontillstånd sägs numera att en utförlig tjänsteanteckning ska upprättas i aktuellt ärende om telefontillstånd i kriminalvårdsregistret (KVR). Det anges uttryckligen vilken information som tjänsteanteckningen bl.a. bör innehålla. Därtill framgår att det inom INTIK-systemet finns en automatisk funktion som raderar upptagningarna efter 14 dagar. Men en sådan upptagning bör, enligt samma styrande dokument, raderas manuellt så snart den är kontrollerad (och en tjänsteanteckning eventuellt är upprättad) alternativt så snart anstalten eller häktet bedömt att upptagningen inte behöver kontrolleras.

Ett telefontillstånd som beviljats en intagen i häkte kan återkallas direkt med anledning av vad som har framkommit i ett avlyssnat samtal. En återkallelse kan också grundas på att Kriminalvården har funnit att den intagne vid upprepade tillfällen inte har iakttagit villkoren för tillståndet. Det är en självklarhet att den intagne ska underrättas både om vad som i dessa fall har noterats under en avlyssning och, när det är fallet, om att upprepade överträdelser kan leda till att tillståndet återkallas. Det får vidare enligt min mening antas att upptagningen, eller upptagningarna, liksom dokumentationen av gjorda iakttagelser då kan vara viktiga bevismedel för den intagne, för att han eller hon ska kunna tillvarata sina rättigheter. I samband med ett besked om misstänkt manipulation av systemet eller att ett villkor inte har följts bör den intagne därför samtidigt även informeras om förutsättningarna för att få del av relevant material.

Situationen kan jämföras med den när en intagen i anstalt tilldelats en varning med stöd av fängelselagen (2010:610) och en övervakningskamera har dokumenterat händelsen som legat till grund för den rapporterade misshandelsaktens. JO har tidigare konstaterat att en inspelad övervakningsfilm då kan vara ett viktigt bevismedel, t.ex. när motstridiga uppgifter har lämnats, och framhållit att Kriminalvården bör ha en generös inställning till en begäran att spara en sådan film. Därtill framgår av JO:s uttalanden att den intagne bör informeras om att inspelningen kommer att spelas över och inte tillföras utredningen, samt upplysa den enskilde om möjligheten att begära ut inspelningen med stöd av bestämmelserna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. (Se särskilt JO 2019/20 s. 226, dnr 6230-2017.)

Jag är av samma uppfattning och anser att motsvarande bör gälla när det vid en kontroll av ett telefonsamtal uppstår misstanke om att en intagen inte har genomfört det korrekt. Som jag ser på saken bör den enskilde få likartad information även om myndigheten har bedömt att ett utlämnande inte kan ske, eftersom ett beslut om detta kan överklagas. Det här innebär vidare att inspelningen enligt min mening inte bör raderas omedelbart när en tjänsteanteckning över innehållet upprättats. En sådan ordning får anses förenlig med 12 § häktesförordningen (2010:2011), enligt vilken upptagningar och uppteckningar som tillkommit vid kontroll av elektronisk kommunikation ska förstöras så snart de inte längre behövs.

Detta för mig över till frågan om de aktuella inspelningarna av AA:s telefonsamtal förvarades hos myndigheten vid tiden för hans begäran om att få ta

del av dem. Kriminalvården har i sitt remissvar förklarat att det inte har gått att klarlägga, och det är inte meningsfullt att fortsätta utredningen i den delen.

Förhållandet ger mig dock anledning påminna om att en handling som begärts ut enligt JO:s mening inte får förstöras innan utlämnande frågan har prövats och ett eventuellt avslagsbeslut har fått laga kraft. Skälet för den ståndpunkten är att den som har gjort framställningen annars frångår sin rätt att få saken prövad i högre instans. (Se t.ex. JO 1994/95 s. 583, dnr 1204-1993, och JO 2017/18 s. 178, dnr 3434-2016 samt mitt beslut den 27 april 2023, dnr 5421-2022.) Jag noterar att en motsvarande anvisning finns i Kriminalvårdens handbok för besök och elektronisk kommunikation (2014:3), s. 68.

Som myndigheten har varit inne på i sitt yttrande måste AA:s hemställningar förstås som att han – vid upprepade tillfällen – begärde att få del av allmänna handlingar och häktet borde ha prövat framställningarna skyndsamt. Det gäller även om handlingarna, dvs. inspelningarna, inte fanns kvar. Om det var fallet borde AA ha underrättats om det och därtill borde han, oavsett skälet för att han inte kunde få del av dem, ha informerats om rätten att få ett överklagbart beslut i frågan (se 6 kap. 3 § tredje stycket offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]). Om han då höll fast vid sin begäran skulle myndigheten ha fattat ett beslut. Häktet Kronoberg förtjänar kritik för sin hantering.

Som inledningsvis uppmärksammats är handboken om de aktuella frågorna uppdaterad. Det är positivt att den tydligt beskriver vad en tjänsteanteckning minst ska omfatta vid kontroller i förekommande fall, inte minst mot bakgrund av att den kan vara ett viktigt bevismedel för den intagne. De tjänsteanteckningar som upprättades vid avlyssningarna av AA:s telefonsamtal är torftiga och långt ifrån utformade enligt de nya anvisningarna. Jag vill därför lyfta fram vikten av att det som nu sägs i handboken följs.

Vad som i övrigt har framkommit motiverar inte några uttalanden från min sida.

Ärendet föredrogs av rättsakkunniga Reb Kerstinsdotter. I beredningen deltog även byråchefen Johan Thorblad.

Uttalanden om svårigheter för försvarare att komma i kontakt med klienter som är intagna inom Kriminalvården

(Dnr 6612-2023)

Beslutet i korthet: JO har undersökt om det generellt förekommer praktiska hinder för försvarare att komma i kontakt med klienter som är intagna inom Kriminalvården, när det gäller både besök och telefonsamtal. Sveriges advokatsamfund och Kriminalvården har yttrat sig inom ramen för utredningen.

Advokatsamfundet och Kriminalvården har gett uttryck för delvis olika uppfattning om hur stora svårigheter som finns på det aktuella området. Kriminalvården har emellertid medgett att praktiska hinder kan förekomma på ett förhållandevis stort antal verksamhetsställen och att det bl.a. på några av landets största häkten har blivit svårare för försvarare att få tillräckligt

skyndsam kontakt med häktade klienter. Dessa uppgifter är enligt JO mycket bekymrande.

JO konstaterar att det finns en uppenbar risk för att överbeläggningen inom Kriminalvården i praktiken kan leda till en urholkning av misstänkta rätt till tillgång till försvarare och i förlängningen till en rättvis rättegång. Det är av största vikt att myndigheten inom ramen för de stora om- och nybyggnationer som nu pågår planerar för och säkerställer de praktiska förutsättningarna för försvararkontakter.

I beslutet får anstalten Fosie kritik för att inte ha förmedlat en kontakt mellan en försvarare och en intagen där.

Anmälan

I en anmälan till JO den 18 augusti 2023 klagade advokaten AA på Kriminalvården, anstalten Fosie, och beskrev i huvudsak följande.

Han är förordnad som offentlig försvarare för en klient som var intagen i anstalten. För att få telefonkontakt med klienten ringde han på förmiddagen den 14 augusti 2023 till anstaltens centralvakt och fick beskedet att han skulle bli uppringd. Det skedde dock inte och två dagar senare ringde han på nytt till anstalten flera gånger. Han fick också då veta att han skulle bli uppringd men återkopplingen uteblev. Nya försök gjordes de följande dagarna och han blev till slut upplyst om att hans klient inte längre fanns i anstalten. Personalen ville inte uppges vart klienten hade flyttats utan hänvisade honom till huvudkontoret.

Anstaltens bristfälliga hantering av hans telefonsamtal har inneburit att han inte kunnat diskutera en pågående förundersökning med sin klient och därmed försvårat dennes möjligheter att förbereda sitt försvar. Det har även vållat merarbete för honom och ökade kostnader för det allmänna.

Utredning

Yttrande av Sveriges advokatsamfund

Mot bakgrund av det som framfördes i anmälan fann JO anledning att undersöka om det generellt förekommer praktiska hinder för försvarare att komma i kontakt med klienter intagna inom Kriminalvården. Sveriges advokatsamfund tillfrågades därför om samfundet hade några uppgifter om att det är svårt för försvarare att komma i kontakt – via telefon eller besök – med klienter som är intagna i häkte eller anstalt. Om så var fallet ombads samfundet att beskriva omfattningen och problemen närmare samt att om möjligt ge exempel på sådana situationer och vidare ange vilka verksamhetsställen som avsågs.

Advokatsamfundet gav den 12 januari 2024 in ett yttrande som innefattade samfundets sammantagna syn på JO:s frågor, samt innehöll exempel på verksamhetsställen som ansågs särskilt problematiska. Yttrandet finns att ta del av hos JO. Nedan återges en sammanfattning av vissa delar av det.

Samfundet underströk att frågorna som det aktuella ärendet berör är mycket angelägna. Möjligheten för en försvarare att komma i kontakt med sin klient är en förutsättning för att advokaten ska kunna utföra uppdraget enligt rättegångsbalkens krav och advokatetiska regler. Ibland behöver frågor hanteras skynd-

samt och i vissa fall behöver försvararen dessutom boka tolk för samtal med sin klient. Det är därför av största vikt att advokater på ett snabbt, effektivt och välfungerande sätt kan komma i kontakt med intagna klienter.

Inför yttrandet hade synpunkter inhämtats från många advokater. En stor majoritet av dessa hade vittnat om problem med att komma i kontakt med klienter i varierande grad. Det hade också framkommit att det på senare år blivit betydligt svårare att få omedelbar kontakt med häktade klienter. Några advokater hade dock tyckt att kontakten med vissa häkten och anstalter fungerade förhållandevis bra.

Advokatsamfundet lämnade en rad exempel på häkten och anstalter där advokater upplevde problem med att få kontakt med sina klienter. Fyra verksamhetsställen som beskrevs som särskilt problematiska var häktena Malmö, Kronoberg, Göteborg och Sollentuna. Exempel på synpunkter som framfördes avseende dessa var att det ofta tar lång tid innan häktet ringer tillbaka till en försvarare som sökt sin klient per telefon. Det kan ta timmar eller i vissa fall dygn. Ibland sker ingen återuppringning alls. Det är vidare särskilt svårt att få kontakt med klienter vid vissa tider, t.ex. kvällar och helger. Bristen på besöksrum samt andra praktiska svårigheter kring besök innebär också att det är tidskrävande och besvärligt att få till personliga möten med klienterna.

Enligt Advokatsamfundet förekommer liknande problem även i andra häkten, och klienter har uppgett att de inte alltid ges möjlighet att ringa sin försvarare. Dessutom får försvarare ofta höra att klienter har försökt att kontakta dem, utan att advokaten har något missat samtal i sin mobiltelefon. Angående besök pekade samfundet på bl.a. att antalet besöksrum i häktena var få redan innan antalet häktade ökat väsentligt på senare tid. Det förekommer också att häktade är placerade i polisarrester liksom att besöksrum i häkten beläggs med intagna till följd av den accelererande platsbristen, vilket gör det ännu svårare att genomföra personliga möten.

Avslutningsvis framförde samfundet att det går att urskilja en övergripande problematik avseende försvarares möjligheter att få kontakt med intagna klienter. Det är mycket bekymmersamt utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv och förutsättningarna för att bedriva ett effektivt försvar av klienten. Detta eftersom information till och från klienten inte kan kommuniceras och möjligheten att förbereda försvaret därmed försämras. Försvarare tvingas avsätta mycket tid åt att försöka komma i kontakt med klienter.

Kriminalvårdens yttrande

JO begärde därefter att Kriminalvården skulle yttra sig över det som fördes fram i anmälan, liksom över om det generellt inom myndigheten förekom praktiska hinder för försvarare att komma i kontakt med intagna klienter. Kriminalvården anmodades också att besvara de frågor som framgår av de nedan citerade delarna av myndighetens remissvar.

Kriminalvården yttrade sig den 23 april 2024 genom ställföreträdande rättschefen. Yttrandet finns att ta del av hos JO. I det följande återges valda delar.

Kriminalvården lämnade en detaljerad redogörelse för de uppgifter som myndighetens olika regioner samt avdelningen för anstalt, häkte och frivård

hade lämnat avseende om det generellt inom myndigheten förekommer praktiska hinder för försvarare att komma i kontakt med intagna. Exempelvis uppgav Kriminalvården bl.a. följande om de fyra verksamhetsställen som Advokatsamfundet hade framhållit som särskilt problematiska.

I häktet Malmö har ett fåtal besöksrum konverterats till temporära bostadsrum vilket innebär att trycket på de besöksrum som finns kvar är högre än tidigare. Det höga beläggningstrycket medför att myndighetens målsättning om att oanmälda besök och telefonsamtal ska kunna åstadkommas inom 15 minuter i dagsläget inte är realistisk. Det faktum att många försvarare är tillgängliga vid ungefär samma tid på dygnet och då söker kontakt med klienter, liksom att försvarare ofta har flera klienter i häktet, är faktorer som kan medföra svårigheter när det gäller att förmedla telefonsamtal. Om det skulle dröja så länge som flera dagar innan återkoppling sker till en försvarare som sökt en intagen bedöms det dock inte bero på häktet utan på andra skäl, t.ex. när den intagne själv önskar kontakt med försvararen.

Häktet Göteborg instämmer i att det har blivit svårare att hantera hastigt uppkomna kontakter med försvarare inom förväntad tidsram, något som beror på överbeläggningen. Flera olika faktorer kan leda till fördröjningar när en advokat ringer och söker en klient, bl.a. tillgången till telefoner som de intagna kan använda och begränsade personalresurser i förhållande till antalet inkommande samtal. När det gäller besök kan dessa ordnas snabbt under normal kontorstid men vid andra tidpunkter kan väntetider uppstå.

Enligt häktet Kronoberg är det inte generellt svårt att få besökstider, även om viss väntan kan uppstå om många advokater vill komma samtidigt. Personalbemanningen är lägre på kvällstid vilket kan påverka ombesörjandet av telefonkontakt. Det förekommer dock färre samtal kvällstid.

Häktet Sollentuna uppger att det kan förekomma långa svarstider i växeln. En försvarare kan ringa direkt till den avdelning där den intagne finns, dock inte efter kontorstid. Utanför kontorstid är det färre samtal. Beläggningssläget bedöms ha marginell påverkan på möjligheten att ringa till försvarare. Såväl inkommande som utgående samtal skrivs upp på en lista på avdelningarna, eftersom det av olika praktiska skäl inte alltid är möjligt att ordna med samtalet direkt.

Kriminalvården redogjorde för den rättsliga regleringen och sin bedömning i huvudsak enligt följande:

Rättslig reglering

Besök

Enligt 3 kap. 1 § andra stycket häkteslagen (2010:611), HåL, finns bestämmelser om rätten för den som är häktad eller anhållen att ta emot besök från sin försvarare i 21 kap. 9 § rättegångsbalken.

Enligt 21 kap. 9 § rättegångsbalken har den som är gripen, anhållen eller häktad rätt att träffa sin försvarare. Om den misstänkte har rätt att träffa sin försvarare ska det få ske i enrum.

Enligt 7 kap. 1 § fängelselagen (2010:616 [*rätteligen 2010:610, JO:s anm.*]), FåL, får en intagen ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske. Ett besök får dock vägras om det

1. kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom kontroll enligt 2 eller 3 §,
2. kan motverka den intagnes anpassning i samhället, eller
3. på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan.

Av allmänna råd till 7 kap. 1 § FäL i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, FARK Fängelse, framgår att med uttrycket lämpligen kan ske avses praktiska förutsättningar för besök, t.ex. vad som är möjligt med hänsyn till anstaltens rutiner samt tillgången till personal och besöksrum.

I avsnitt 5.4.1 i Kriminalvårdens handbok om besök och elektronisk kommunikation (2014:3) anges bl.a. följande om praktiska förutsättningar för kontakt med offentlig försvarare. En offentlig försvarare till en häktad eller anhållen har rätt att kontakta sin klient under dygnets alla timmar. Tidpunkten på dygnet för telefonsamtal och oanmälda besök kan dock påverka tidsåtgången för att kunna arrangera telefonkontakten eller besöket. Oavsett om en föranmälan skett eller inte och oavsett tid på dygnet ska dock givetvis väntetider hållas så korta som möjligt. Målsättningen för besök är att en offentlig försvarare under dagtid (kl. 8-18, inkl. helger) ska kunna träffa sin klient inom 15 minuter från försvararens ankomst till häktet, även om besöket inte är föranmält. Detta under förutsättning att den intagne inte är upptagen med något annat. Under tid för lunchavlösning (kl. 11-14) kan det dock ta något längre tid. Under kvälls- och nattetid så medför häktenas personalbemanning att ombesörjandet av ett oanmält besök kan ta längre tid. Det kan i vissa fall t.o.m. röra sig om att försvararen får vänta tills häktet lyckas ordna med extra personal.

Elektronisk kommunikation

Enligt 7 kap. 4 § FäL får en intagen stå i förbindelse med en annan person genom elektronisk kommunikation i den utsträckning det lämpligen kan ske. Sådan kommunikation får dock vägras om den

1. kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom avlyssning enligt 5 §,
2. kan motverka den intagnes anpassning i samhället,
3. eller på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan.

Enligt 7 kap. 5 § andra stycket FäL får elektronisk kommunikation mellan en intagen och en advokat som biträder den intagne i en rättslig angelägenhet inte avlyssnas.

Enligt 20 § fängelseförordningen (2010:2010) får elektronisk kommunikation endast äga rum med utrustning som tillhandahålls eller godkänns av Kriminalvården.

Av allmänna råd till 7 kap. 4 § fängelselagen i ... FARK Fängelse, framgår att med uttrycket lämpligen kan ske avses praktiska förutsättningar för elektronisk kommunikation, t.ex. vad som är möjligt med hänsyn till anstaltens rutiner samt tillgången till personal och utrustning för sådan kommunikation.

Enligt 3 kap. 4 § tredje stycket HåL får elektronisk kommunikation mellan en intagen och hans eller hennes offentliga försvarare inte vägras.

Enligt 3 kap. 5 § andra stycket HåL får elektronisk kommunikation mellan en intagen och hans eller hennes offentliga försvarare inte avlyssnas.

Enligt 10 § häktesförordningen (2010:2011) får elektronisk kommunikation endast äga rum med utrustning som tillhandahålls eller godkänns av Kriminalvården eller den myndighet som svarar för förvaringslokalen.

Enligt 3 kap. 8 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:2) om häkte, FARK Häkte, får en intagen endast använda sådan utrustning för elektronisk kommunikation som tillhandahålls av Kriminalvården.

I avsnitt 5.4.1 i Kriminalvårdens handbok ... (2014:3) framgår bl.a. följande om praktiska förutsättningar för kontakt med offentlig försvarare. [— —] Målsättningen för telefonkontakt mellan den intagne och dennes offentlige försvarare är att det i normalfallet inte ska ta mer än 15 minuter, från försvararens begäran till dess att den intagne kan ges möjlighet att ringa tillbaka. Detta under förutsättning att den intagne inte är upptagen av något annat. Om den intagne är upptagen ska denne underrättas om att försvararen sökt honom eller henne. Även försvararen ska givetvis få information om att den intagne är upptagen och hur länge. Under kvälls- och nattetid medför häktenas personalbemanning att ombesörjandet av telefonkontakt kan ta något längre tid.

Kriminalvårdens bedömning

— — —

Förekommer det generellt inom myndigheten praktiska hinder för försvarare att komma i kontakt med intagna klienter? Delar Kriminalvården Advokatsamfundets uppfattning att det på senare år har blivit betydligt svårare för försvarare att få omedelbar kontakt med häktade klienter?

Kriminalvården anser att det trots den ansträngda beläggningssituationen inte generellt inom myndigheten förekommer praktiska hinder för försvarare att komma i kontakt med intagna klienter. Däremot konstaterar Kriminalvården, mot bakgrund av de ovan redovisade uppgifterna från myndighetens samtliga regioner, att det på ett antal verksamhetsställen kan finnas praktiska hinder för försvarare att komma i kontakt med intagna klienter och att det vid dessa verksamhetsställen kan ha blivit svårare för försvarare att få omedelbar kontakt med häktade klienter.

Hur lever Kriminalvården upp till målsättningen att andra intagna än den som är gripen, anhållen eller häktad normalt ska ges samma möjlighet till kontakt med sin försvarare? Inom vilken tid anser myndigheten att en intagen i anstalt bör få ringa tillbaka till en offentlig försvarare som sökt honom eller henne?

Att intagna i anstalt ska ha samma rätt till kontakt med sin försvarare som den som är gripen, anhållen eller häktad framgår, utöver av Kriminalvårdens handbok om besök och elektronisk kommunikation (2014:3), även av FARK. Fängelse. Starka skäl att få ringa ett telefonsamtal utanför INTIK-systemet kan finnas för att ringa till en försvarare, även om behovet av kontakt kan tillgodoses på annat sätt. Detta till skillnad mot kontakt med annan advokat än försvararen (se allmänna råd till 7 kap. 13 § FARK Fängelse).

Kriminalvården konstaterar, utifrån uppgifterna från myndighetens regioner, att skyndsamt kontakt med försvarare möjliggörs även för intagna i anstalt. Det bör dock beaktas att verksamheten i ett häkte är uppbyggd kring brottmålsprocessen och att syftet är att vara tillgänglig för förhørsledare och försvarare. Dessutom vistas intagna i häkte normalt på den avdelning där de är placerade. I en anstalt ser verksamheten ut på ett helt annat sätt - de intagna kan exempelvis delta i sysselsättning eller programverksamhet inom anstaltsområdet eller vistas i en sporthall eller matsal långt ifrån deras bostadsavdelning. Detta medför att en målsättning om kontakt inom 15 minuter inte alltid är möjlig i anstalt. Det hindrar naturligtvis inte att kontakten ofta kan ske inom denna tid, men huruvida det kan ske beror på förhållandena vid tidpunkten när försvararen kontaktar anstalten. Mot den bakgrunden

anser Kriminalvården att en intagen i anstalt skyndsamt bör få ringa tillbaka till en offentlig försvarare som sökt honom eller henne. Däremot kan det, med tanke på hur verksamheten i anstalt ser ut, inte lämpligen anges en uttrycklig tid inom vilken en sådan återuppringning bör kunna ske.

Hur lever Kriminalvården upp till målsättningarna att telefonkontakt mellan häktade klienter och offentliga försvarare under kontorstid ska komma till stånd inom 15 minuter från förswarets begäran till dess att den intagne kan ges möjlighet att ringa tillbaka respektive att en offentlig försvarare under dagtid ska kunna träffa sin klient inom 15 minuter från förswarets ankomst till häktet, även om besöket inte är föransmält?

Kriminalvården konstaterar att merparten av landets häkten lever upp till den ovannämnda målsättningen om kontakt inom 15 minuter trots myndighetens ytterst ansträngda beläggningssituation. Häktena Bomhus, Sollentuna, Tidaholm, Göteborg, Jönköping, Malmö och Helsingborg har framfört särskilda svårigheter att leva upp till målsättningen. Vissa av dessa häkten är s.k. säkerhetshäkten, vilket innebär att särskild inpasseringskontroll genomförs.

Vilka åtgärder vidtar Kriminalvården på nationell nivå för att tillgodose de intagnas behov av snabb och smidig kontakt med sina försvarare, trots den ansträngda beläggningssituationen?

Kriminalvården arbetar intensivt med att öka platskapaciteten på både lång och kort sikt och avser att i lokalförsörjningsprojekt och verksamhetsanalyser ytterligare beakta att det ska finnas möjlighet till skyndsamt kontakt mellan intagna klienter och deras försvarare.

Avseende AA:s anmälan mot anstalten Fosie framförde Kriminalvården sammanfattningsvis följande. Det har inte gått att närmare utreda varför AA inte blev uppringd men det saknas skäl att ifrågasätta hans uppgifter. Befintliga rutiner för hantering av advokatsamtal har inte följts och hanteringen har inte varit acceptabel. Anstaltsledningen ser allvarligt på det inträffade och kommer att förtydliga rutinerna avseende ansvarsfördelningen mellan olika funktioner i anstalten när det gäller dessa samtal.

I ett beslut den 24 juni 2025 anförde JO Per Lennerbrant följande:

Rättsliga utgångspunkter

Uttalandena i detta beslut tar sikte på intagnas kontakter med offentliga försvarare och sådana privata försvarare som uppfyller de krav som enligt 21 kap. 5 § rättegångsbalken, RB, ställs på offentliga försvarare. För enkelhetens skull talaras dock i det följande endast om ”försvarare”.

Den rättsliga reglering som Kriminalvården har redogjort för är relevant i sammanhanget. Det kan tilläggas att den som är gripen, anhållen eller häktad har en ovillkorlig rätt att träffa sin försvarare (21 kap. 9 § RB). Det ställs krav på att kontakten kommer till stånd skyndsamt (se t.ex. JO 2022/23 s. 315, dnr 7164-2020, med hänvisningar). Enligt 3 kap. 4 § första stycket häkteslagen (2010:611) får en intagen i häkte stå i förbindelse med en annan person genom elektronisk kommunikation i den utsträckning det lämpligen kan ske.

Bestämmelsen är tillämplig även på den intagnes kontakter med sin försvarare (se prop. 2015/16:187 s. 27 f.).

Det finns därutöver anledning att beröra vissa mer principiella frågor om brottsmisstänkts rätt till kontakt med försvarare.

Utgångspunkten när det gäller en misstänkts tillgång till försvarare är den grundläggande rätten till en rättvis rättegång som slås fast i 2 kap. 11 § regeringsformen och artikel 6 i Europakonventionen. Europadomstolen har framhållit att en advokat inte kan bistå sin klient om han eller hon inte får tillfälle att samråda med klienten och att denne utan sådant samråd inte får tillräckliga möjligheter att förbereda sitt försvar (se Danelius m.fl., Mänskliga rättigheter i europeisk praxis [2023, version 6, JUNO] s. 420 f., samt Campbell och Fell mot Förenade kungariket, nos. 7819/77 och 7878/77, § 99, 28 juni 1984).

Enligt artikel 48 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ska var och en som har blivit anklagad för en lagöverträdelse garanteras respekt för rätten till sitt försvar. Rätten till försvarare har utvecklats och förtydligats genom Europaparlamentets och rådets s.k. försvarardirektiv (2013/48/EU). Direktivet har införlivats i svensk rätt, bl.a. genom ändringar i bestämmelserna 21 kap. 9 § RB och 3 kap. 4 § häkteslagen.

I sammanhanget kan även nämnas att det av de europeiska fängelsereglerna framgår att alla intagna har rätt till juridisk rådgivning och att konsultera en juridisk rådgivare. För häktade gäller därutöver att alla nödvändiga resurser ska ställas till förfogande för att hjälpa dem med att förbereda sitt försvar och träffa sitt juridiska ombud. (Se artikel 23.1 och 2 samt 95.2 och 98.2 i bilagan till Europarådets ministerkommittés rekommendation Rec[2006]2-rev till medlemsstaterna avseende de europeiska fängelsereglerna.)

JO har flera gånger framhållit att en brottsmisstänkts tillgång till försvarare är en del av rätten till en rättvis rättegång och en central rättssäkerhetsfråga (se t.ex. tidigare nämnda JO 2022/23 s. 315).

Bedömning

Allmänt om rätten till kontakt med försvarare

JO får relativt ofta klagomål som rör svårigheter för intagna att få tillgång till sina försvarare. Dessa har också ökat i takt med att beläggningssituationen inom Kriminalvården har blivit alltmer ansträngd. Som framgått gjordes därför bedömningen att det fanns anledning att inom ramen för det aktuella ärendet undersöka om det generellt förekommer praktiska hinder för försvarare att komma i kontakt med klienter som är intagna inom Kriminalvården.

För att en person som är misstänkt för brott ska kunna förbereda sitt försvar är det avgörande att han eller hon kan kommunicera med sin försvarare. En intagen inom Kriminalvården är helt beroende av att myndigheten tillhandahåller praktiska förutsättningar för detta. Kriminalvården spelar därmed en avgörande roll för rätten till en rättvis rättegång och det är en självklarhet att myndigheten har ett ansvar för att en intagen får rätten till tillgång till försvarare tillgodosedd. (Se vidare JO 2024 s. 194, dnr 5689-2023 och 5756-2023, samt JO 2024 s. 212, dnr 6346-2023.)

En häktad persons rätt till kontakt med sin försvarare

Av Kriminalvårdens remissvar framgår att det finns en målsättning om att en kontakt mellan en intagen och försvararen på försvararens initiativ som huvudregel ska komma till stånd inom 15 minuter och att detta gäller oberoende av formen för kontakten. Målsättningen är inskriven i myndighetens handbok för besök och elektronisk kommunikation och har tagits fram i samråd med Advokatsamfundet och riksåklagaren.

Den angivna målsättningen måste anses godtagbar utifrån vad som följer av en misstänkts rätt till tillgång till sin försvarare. Det har dock förutsetts att praktiska omständigheter, t.ex. tillgången till personalresurser och när på dygnet kontakten aktualiseras, kan medföra att det tar längre tid att få kontakten till stånd. En sådan fördröjning kan beroende på omständigheterna i det enskilda fallet vara ofrånkomlig och får således ses som acceptabel. Samtidigt kan det inte tillåtas medföra att Kriminalvården på ett generellt plan låter praktiska omständigheter begränsa rätten till tillgång till försvarare och på så sätt urholka rätten till en rättvis rättegång.

Enligt vad som kommer fram i deras respektive yttranden står det klart att Advokatsamfundet och Kriminalvården har delvis olika uppfattning om problembilden i stort. Advokatsamfundet har fört fram att det finns en övergripande problematik avseende försvarares möjligheter att få kontakt med intagna klienter. Kriminalvården anser inte att det generellt förekommer praktiska hinder för försvarare att komma i kontakt med intagna klienter.

Jag noterar emellertid att Kriminalvården medger att sådana hinder kan förekomma på ett förhållandevis stort antal verksamhetsställen och att det bl.a. på några av landets största häkten har blivit svårare för försvarare att få tillräckligt skyndsam kontakt med häktade klienter. Det som i övrigt kommit fram i detta ärende förstärker den bilden. Det finns således anledning till tvekan om huruvida Kriminalvården på ett generellt plan förmår leva upp till kraven på en skyndsam kontakt mellan en intagen och en försvarare.

Verksamheten i ett häkte är som Kriminalvården nämnt uppbyggd för att tillgodose de intressen som gör sig gällande i en brottmålsprocess. En del av kärnuppgiften för ett häkte är att säkerställa fungerande kontakter mellan intagna och deras försvarare. Praktiska svårigheter kan bara i begränsad utsträckning tillåtas att påverka detta. De uppgifter som framgår av myndighetens eget yttrande är därför mycket bekymrande.

En intagen i anstalts rätt till kontakt med sin försvarare

En person som verkställer fängelsestraff kan samtidigt vara misstänkt för annan brottslighet. Han eller hon har då givetvis samma rätt till en rättvis rättegång som andra, inkluderande rätten till tillgång till försvarare.

Till skillnad från rättegångsbalken och häkteslagen innehåller fängelselagen inte några specifika bestämmelser om en intagens rätt till kontakt med sin försvarare. Av 7 kap. 1 § följer att en intagen får ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske. Motsvarande regler om elektronisk kommunikation finns i 7 kap. 4 §.

Vid genomförandet av försvarardirektivet framhöll lagstiftaren att de nämnda bestämmelserna inte ”i första hand” tog sikte på den intagnes försvarare och att det ska till alldeles särskilda omständigheter för att en försvarare ska vägras att besöka eller kommunicera med en klient intagen i anstalt (se a. prop. s. 46 f.). Fängelselagens bestämmelser ansågs förenliga med direktivet och någon mer detaljerad reglering infördes inte.

Även i avsaknad av specifika bestämmelser torde alltså rätten till en rättvis rättegång kräva att de principer om kontakt mellan en intagen och hans eller hennes försvarare som kommer till uttryck i 21 kap. 9 § RB respektive 3 kap. 4 § häkteslagen får genomslag även för intagna i anstalt. De har således samma grundläggande rätt till kontakt med försvarare som brottsmisstänka som är häktade. Med utgångspunkt i Kriminalvårdens remissvar och vad som framgår av myndighetens handbok på området uppfattar jag att myndigheten delar denna uppfattning, vilket givetvis är positivt.

En annan sak är att de vitt skilda verksamheter som bedrivs i häkte respektive anstalt innebär att det får godtas att rätten till kontakt med försvarare får genomslag på delvis olika sätt inom de olika verksamhetsgrenarna. Exempelvis ger Kriminalvården i remissvaret ett antal förklaringar till varför målsättningen om kontakt med försvarare inom 15 minuter inte alltid är möjlig i anstalt och att det med tanke på verksamhetens natur inte lämpligen kan anges en uttrycklig tid inom vilken återuppringning bör kunna ske när en försvarare har sökt en intagen.

Det är dock väsentligt att personalen i anstalterna har kunskap om vikten av att förmedla de aktuella kontakterna så fort det är praktiskt möjligt. Det kan därför finnas anledning för Kriminalvården att utveckla sin handbok för besök och elektronisk kommunikation om kontakter mellan försvarare och intagna i anstalt, i syfte att ge tydlig vägledning till verksamhetsställena.

Anmälan mot anstalten Fosie

Utredningen ger inte svar på frågan varför anstalten Fosie inte återkom till AA efter hans upprepade försök att få kontakt med sin klient men det saknas skäl att betvivla hans beskrivning av händelseförloppet. Hanteringen har varit oacceptabel och inneburit en inskränkning i hans möjligheter som försvarare att ta tillvara sin klients intressen. Anstalten förtjänar kritik för detta. Jag utgår ifrån att anstalten, om det inte redan är gjort, förtydligar sina rutiner för att undvika att något liknande händer igen.

Avslutande synpunkter

Som tidigare nämnts har Advokatsamfundet och Kriminalvården gett uttryck för delvis olika uppfattning om hur stora svårigheterna är när det gäller försvarares kontakter med intagna. Det är svårt för mig att bedöma omfattningen av problemen men det framstår under alla förhållanden som tydligt att de beskrivna utmaningarna kan kopplas till det ansträngda beläggningsläget inom Kriminalvården.

Yttrandena kom in till JO för relativt lång tid sedan, men det finns enligt min mening inte grund för att tro att situationen har förbättrats. Det är fort-

farande vanligt med klagomål på det aktuella temat. I JO:s tillsyn finns också exempel bl.a. på hur bristen på tillräckliga utrymmen där intagna kan samtala med advokater inverkar negativt på deras möjligheter att förbereda sitt försvar (se bl.a. rapport från JO:s Opcat-enhet, ”Dubbelbeläggningens konsekvenser för intagna i häkte”, s. 34, och protokollet från inspektion av häktet Göteborg i september 2022, dnr 6818-2022).

I ett annat beslut denna dag har jag uttalat mig om rätten för intagna att kommunicera konfidentiellt med försvarare (dnr 7632-2023 och 944-2024). Jag har där uttalat allvarlig kritik mot häktet Sollentuna för att ha infört en rutin som sammantaget innebär oacceptabla begränsningar av de intagnas rätt att ha kontakt med försvarare per telefon. I samma beslut har jag även gjort uttalanden om huruvida ett visst rum i häktet Ystad kan anses vara lämpligt för sådana samtal. Särskilt ärendet avseende häktet Sollentuna illustrerar tydligt hur beläggningssituationen på ett högst konkret sätt kan begränsa intagnas tillgång till försvarare.

Det finns en uppenbar risk att konsekvenserna av överbeläggningen i praktiken kan leda till en urholkning av misstänkta rätt till tillgång till försvarare och i förlängningen till en rättvis rättegång. Dessa tendenser är oroväckande och jag utgår ifrån att Kriminalvården tar frågorna på största allvar. Myndigheten är inne i en period av omfattande om- och nybyggnationer. Det är viktigt att Kriminalvården inom ramen för dessa planerar för och säkerställer de praktiska förutsättningarna för försvararkontakter, t.ex. ifråga om besöksrum och lämpliga utrymmen för intagna att tala i telefon ostört (jfr JO 2024 s. 161, dnr 1037-2023).

Ärendet föredrogs av seniora rättssakkunniga Mattias Karlsson och rättssakkunniga Anton Lindgren. I beredningen deltog även byråcheferna Catrine Björkman och Johan Thorblad.

Intagna på två avdelningar i en anstalt har placerats i avskildhet enligt 6 kap. 8 § fängelselagen trots att det saknats rättsliga förutsättningar för det

(Dnr 6961-2023, 7536-2023)

Beslutet i korthet: Anstalten Hällby har vid två tillfällen avskilt samtliga intagna vid en avdelning enligt 6 kap. 8 § fängelselagen för att utreda misstänkt misskötsamhet. Vid tidpunkten för besluten kände anstalten inte till vilka intagna som hade varit inblandade i händelserna och därför misstänktes samtliga för misskötsamhet.

Enligt JO är en förutsättning för avskildhet enligt bestämmelsen att den intagne som beslutet avser kan knytas till den misstänkta misskötsamheten, vilket innebär att Kriminalvården måste kunna peka på konkreta omständigheter som talar för att en intagen faktiskt har varit inblandad i händelsen eller annars har ett relevant samband till den. Endast på det sättet kan myndigheten säkerställa att varje intagen får en individuell prövning av förutsättningarna för avskildheten. Det faktum att en intagen inte direkt kan uteslutas

från delaktighet kan således inte anses utgöra en sådan konkret omständighet som 6 kap. 8 § fängelselagen förutsätter.

Enligt JO:s bedömning har det vid de aktuella tillfällena saknats rättsliga förutsättningar för att placera samtliga intagna på respektive avdelning i avskildhet med stöd av 6 kap. 8 § fängelselagen. Anstalten Hällby kritiserar därför för tillämpningen av bestämmelsen.

I beslutet kritiserar anstalten också för att inte ha tillgodosett intagnas rätt till en timmes daglig utomhusvistelse under tiden i avskildhet. Vidare uttalar sig JO om förutsättningarna för avskildhet enligt 6 kap. 5 § fängelselagen.

Anmälan

I två anmälningar till JO framförde AA (dnr 6961-2023) och BB (dnr 7536-2023) klagomål mot Kriminalvården, anstalten Hällby, för handläggningen av ärenden om avskildhet m.m.

AA uppgav bl.a. följande. Den 24 augusti 2023 låste anstalten in alla intagna på hans avdelning efter att en medtagen hade utsatts för våld. Under inläsningen fick de inte komma ut på promenad och han tilläts inte heller ringa till sin advokat trots att han snart skulle på en förhandling i domstol.

BB beskrev bl.a. följande. Den 15 september 2023 gick larmet och samtliga intagna på hans avdelning låstes in. Dagen därpå fick de del av avskildhetsbeslut samt underrättades om att de var misstänkta för hot och våld mot tjänsteman. Enligt personalen var det inte något personligt eftersom alla intagna var misstänkta. Han uppfattade att de blev inlåsta på grund av att det inte fanns plats på isoleringen för en utpekad intagen. Det är fråga om kollektiv bestraffning. De intagna fick inte ens någon frisk luft.

Båda anmälningarna behandlas i detta beslut.

Utredning

Inledningsvis hämtades beslut om avskildhet och daganteckningar beträffande AA och BB in från anstalten.

JO uppmanade därefter Kriminalvården att yttra sig över och att redovisa sin bedömning av det som hade kommit fram. Myndigheten skulle särskilt beröra frågan om det hade funnits grund för att avskilja samtliga intagna på respektive avdelning enligt 6 kap. 8 § fängelselagen.

I remissvaret anförde Kriminalvården, genom den tillförordnade chefen för sektionerna för verksamhetsjuridik vid huvudkontoret, i huvudsak följande [där nämns AA och BB med initialer]:

Utredning

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från Kriminalvårdens region Mitt, som i sin tur har hämtat in uppgifter från anstalten Hällby. Berörd befattningshavare har getts möjlighet att lämna synpunkter. Av utredningen framgår i huvudsak följande.

*Dnr 6961-2023**Avskildhet*

Den 25 augusti 2023 kl. 12.00 påbörjades en avskildhet enligt 6 kap. 5 § fängelselagen (2010:610), FäL. Anledningen till det var att personal hade sett en intagen med tydliga skador i ansiktet. Det kunde konstateras att den intagne hade utsatts för våld och samtliga intagna placerades i avskildhet för att ordningen och säkerheten skulle kunna upprätthållas. I inlednings-skedet var det för anstalten okänt vem eller vilka intagna som kunde ligga bakom våldet. Eftersom ingen intagen kunde uteslutas, misstänktes samtliga intagna för misshandelsbrott och en utredning inleddes. Den 26 augusti 2023 kl. 9.40 ändrades avskildheten till att avse avskildhet enligt 6 kap. 8 § FäL, eftersom det ansågs absolut nödvändigt för att inte äventyra syftet med utredningen.

Som en del i utredningen hölls förhör med samtliga intagna och upprepade förhör med några av de intagna. Vid avdelningen fanns 16 intagna, varför åtgärden var tidskrävande. Flera av de intagna på avdelningen hade kopplingar till olika kriminella nätverk. Den tystnadskultur som finns ute i samhället finns även i anstalt och ett flertal av de intagna vägrade att delta i förhör, vilket gjorde händelsen svårutredd. Det framkom dock uppgifter om att merparten av de intagna på avdelningen sympatiserade med gärningen. Det kunde därför misstänkas att misshandeln var anstiftad av annan eller andra. Utöver att förhör hölls granskades övervakningsfilm. Anstalten kunde till slut, i huvudsak baserat på vad som framkom genom övervakningsfilm, konstatera att tre intagna deltagit i en misshandel mot en ensam intagen. Misshandelsbrott kunde därför endast styrkas mot de tre intagna som syntes på övervakningsfilmen. Efter att förflyttningar av intagna genomförts och utredningsarbetet bedömts vara klart hävdades avskildheten den 30 augusti 2023 kl. 9.38.

Möjlighet att vistas utomhus

På aktuellt våningsplan finns två avdelningar med plats för 16 intagna på respektive avdelning. Avdelningarna är differentierade från varandra men hanteras av samma personalgrupp. Om den ena avdelningen avskiljs, fortsätter verksamheten som normalt för den andra avdelningen. I detta ärende var ena avdelningen avskild. En avskildhet på någon av avdelningarna är särskilt resurskrävande för personalen, eftersom personalen måste se till att varje intagen får bl.a. mat, möjlighet att duscha och sin medicin utdelad. En avskildhet enligt 6 kap. 8 § FäL är extra resurskrävande, eftersom personalen samtidigt måste arbeta aktivt med att förhindra att de intagna kommunicerar med varandra i samband med t.ex. utdelning av mat eller besök i dusch. När stora grupper av intagna avskiljs brukar anstalten välja att prioritera utredningsarbetet för att kunna häva avskildheten så snart som möjligt. Anstalten gör normalt även överväganden om att kalla in extra personal för att hantera dylika händelser skyndsamt. På grund av rådande personalläge, var anstalten redan hade personal inlånad från andra verksamhetsställen för att klara den dagliga verksamheten, fanns inte möjlighet att ta in extra personal.

Promenadgården på aktuell avdelning ligger i anslutning till bostadsrummen. Anstalten bedömde det vara av avgörande betydelse för utredningen att de intagna inte hade kontakt med varandra. För att kunna ge möjlighet till promenad hade två medarbetare behövt avvaras sammanlagt åtta timmars promenadtid per dag. Det fanns inte någon praktisk möjlighet för personalen att genomföra detta.

Anstalten har tidigare i samband med större avskildheter låtit ett fåtal intagna i taget vistas på promenadgården i sällskap av personal för att garantera att de intagna inte skulle ha kontakt med de kvarvarande på avdelningen eller på annat sätt föra en dialog som riskerar att störa utredningen.

Detta skedde inte vid aktuell händelse, eftersom det bedömdes ta resurser från utredningsarbetet och därmed riskera att förlänga tiden i avskildhet. I vissa fall kan anstalten i stället erbjuda en kortare enskild utevistelse till varje intagen. Även detta hade krävt att två personal närvarat tillsammans med den intagne på promenadgården, vilket skulle ha tagit resurser från utredningen och därmed förlängt utredningstiden.

Samtal till advokat

Den 22 augusti 2023 fick AA ett beslut, av vilket framgår att han fick tillstånd att ringa ett samtal till sin advokat. Den 23 augusti 2023 ringde han det beviljade samtalet till sin advokat. Det finns därefter inte någon ansökan om att få ringa advokaten och därmed inget beviljat tillstånd. Trots det har AA enligt uppgift från avdelningen fått ringa ytterligare ett samtal den 28 augusti 2023. Han har alltså ringt till advokaten under pågående avskildhet. AA var kallad till förhandling den 4 och 11 september 2023.

Dnr 7536-2023

Den 15 september 2023 kl. 8.03 påbörjades en avskildhet enligt 6 kap. 5 § FäL. Den 16 september 2023 kl. 8.00 ändrades avskildheten till att avse en avskildhet enligt 6 kap. 8 § FäL. Avskildheten hävdes den 18 september 2023 kl. 13.50. På avdelningen är 16 intagna placerade. Flera av de intagna på avdelningen hade kopplingar till olika kriminella nätverk. Bakgrunden till avskildheten var följande. Säkerhetsläget på avdelningen hade under den gångna veckan förändrats och personal hade fått utstå implicita hot och ett allmänt olämpligt bemötande från de intagna. I samband med uppläsningen den 15 september 2023 uttalade en intagen allvarliga hot mot personalen och kastade en kudde mot dem. Personalen aktiverade överfallslarmet och samtliga intagna på avdelningen placerades i avskildhet enligt 6 kap. 5 § FäL, eftersom det bedömdes vara nödvändigt för att kunna upprätthålla ordningen och säkerheten. Den intagne som utförde gärningen verkställde inte ett fängelsestraff utan var tagen i förvar. Enligt anstaltens bedömning var den intagne mer sårbar och mottaglig för påverkan jämfört med andra på avdelningen. Anstalten misstänkte därför att medintagna hade tvingat eller förmått den intagne att hota och angripa personalen. Vilka intagna som kunde ligga bakom detta var okänt och ingen på avdelningen kunde uteslutas, varför samtliga misstänktes för misskötsamhet. En utredning om misskötsamhet inleddes och det bedömdes vara absolut nödvändigt att avskilja de intagna enligt 6 kap. 8 § FäL för att syftet med utredningen inte skulle äventyras.

Under utredningen granskades bl.a. övervakningsfilm och hölls förhör med de intagna. Som redogjorts för ovan finns den tystnadskultur som finns ute i samhället även i anstalt och flera intagna vägrade att delta i förhör, så även BB. Detta ledde till att frågan om misskötsamhet blev svårutredd och att de bakomliggande orsakerna till vålds- och hothändelsen förblev oklara. BB:s delaktighet i skeendena kunde inte heller styrkas. Avskildheten hävdes därför den 18 september 2023, efter att utredningsarbetet bedömdes vara klart och fortsatta skäl för avskildhet därmed saknades.

Möjlighet att vistas utomhus

Omständigheterna och övervägandena i detta fall var identiska med de som redogjorts för ovan under samma rubrik för dnr 6961-2023. Anstalten gjorde därmed av samma skäl bedömningen att det förelåg synnerliga skäl mot utomhusvistelse den 15, 16 och 17 september för samtliga intagna som var avskilda med anledning av incidenten.

Kriminalvårdens bedömning

Kriminalvården ska bl.a. särskilt vidta åtgärder som syftar till att brottslighet under verkställigheten förhindras. Kriminalvården har även ett ansvar för att upprätthålla ordningen och säkerheten i anstalt, så även personalens säkerhet. Det är därför av stor vikt att den typ av händelser som det är fråga om utreds.

Dnr 6961-2023

Anstalten kunde inte utesluta någon intagen från inblandning i våldsincidenten och det fanns många på avdelningen som sympatiserade med gärningen. Anstalten bedömde därför initialt att samtliga intagna på avdelningen var misstänkta för misskötsamhet och att det, för att syftet med utredningen av misskötsamheten inte skulle äventyras, var absolut nödvändigt att placera samtliga intagna på avdelningen i avskildhet. Kriminalvården delar den bedömningen. Som framgått var händelsen svårutredd och utredningen tidskrävande. Kriminalvården konstaterar att anstalten trots det arbetade skyndsamt och att avskildheten hävdades så snart utredningen av misskötsamheten var avslutad.

Promenadgården ligger i anslutning till de intagnas bostadsrum. För att garantera att de intagna inte kunde kommunicera med varandra, och därmed äventyra utredningen, hade det krävts personalresurser i den omfattning som redogjorts för ovan. Eftersom det saknades möjlighet att begära in ytterligare personal, prioriterade anstalten att skyndsamt utreda misskötsamheten för att så snart som möjligt kunna häva avskildheten. Det saknades därmed praktiska förutsättningar att låta de intagna vistas utomhus under avskildheten. Detta är beklagligt men innebär, enligt Kriminalvårdens bedömning, att det förelåg synnerliga skäl mot att ge de intagna möjlighet att vistas utomhus en timme varje dag.

Kriminalvården konstaterar att anstalten prioriterade att AA skulle få ringa sin advokat och att samtal genomfördes. Att AA skulle ha nekats att ringa sin advokat stämmer alltså inte.

Dnr 7536-2023

Inledningsvis avskildes samtliga intagna på avdelningen, eftersom personalen inte kunde utföra sina uppgifter och upprätthålla ordningen och säkerheten samtidigt som en intagen uttalade hot och kastade föremål mot dem. Eftersom det misstänktes att någon eller några tvingat eller förmått den aktuella intagne att uppträda som han gjorde, behövde det utredas vem eller vilka som låg bakom den intagnes agerande. Samtliga intagna på avdelningen misstänktes därför för misskötsamhet. För att inte äventyra syftet med utredningen av misskötsamheten bedömde anstalten att det var absolut nödvändigt att avskilja samtliga intagna på avdelningen. Kriminalvården delar den bedömningen. Som framgått var även denna händelse svårutredd och utredningen tidskrävande. Anstalten arbetade trots det skyndsamt och avskildheten hävdades så snart utredningen var avslutad. Kriminalvården, som konstaterar att avskiljningen av samtliga intagna på avdelningen grundade sig i de ovannämnda omständigheterna, har inte utrett om avskildhetsavdelningen i anstalten var fullbelagd vid det aktuella tillfället. I fråga om möjligheten att vistas utomhus gör Kriminalvården samma bedömning som i ärende med dnr 6961-2023.

I ett beslut den 1 september 2025 anförde *stf JO Karin Almgren* följande:

Rättslig reglering

Följande bestämmelser i fängelselagen (2010:610) är aktuella för bedömningen i ärendena.

Verkställigheten får inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av fängelselagen 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 ska ges möjlighet att vistas utomhus minst en timme varje dag, om det inte finns synnerliga skäl mot det (4 kap. 1 §).

En intagen ska under den tid då han eller hon är skyldig att utföra eller delta i sysselsättning vistas tillsammans med andra intagna (gemensamhet), om inte annat anges i fängelselagen eller följer av sysselsättningens särskilda beskaffenhet (6 kap. 1 §).

Intagna får tillfälligt hållas avskilda från varandra, om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas (6 kap. 5 §).

Under utredning av frågor enligt 12 kap. 1 § fängelselagen eller enligt 26 kap. 6 a och 7 §§ brottsbalken får en intagen tillfälligt hållas avskild från andra intagna i den utsträckning det är absolut nödvändigt för att syftet med utredningen inte ska äventyras. Den intagne får inte hållas avskild under längre tid än fyra dygn (6 kap. 8 §).

En intagen som bryter mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten får tilldelas en varning. Detta kan leda till att den villkorliga frigivningen skjuts upp. Frågor om varning eller uppskjutande av villkorlig frigivning ska avgöras skyndsamt. Innan ett beslut om varning meddelas ska förhör hållas med den intagne (12 kap. 1–4 §§).

Bedömning

Allmänna utgångspunkter

Anstalten Hällby har vid två tillfällen placerat alla intagna på en avdelning i avskildhet, inledningsvis med stöd av 6 kap. 5 § och därefter 6 kap. 8 § fängelselagen. Jag har tagit del av besluten som rör AA och BB samt utgår från att besluten för resterande intagna i väsentliga delar överensstämmer med dessa.

Det som JO främst granskar är att myndigheterna har handlagt ärenden på ett korrekt sätt. JO brukar inte ta ställning till om myndigheters beslut är riktiga i sak. Placering i avskildhet är dock en ingripande tvångsåtgärd som dessutom används i en miljö där människor redan är berövade sin frihet. Det är därför av stor vikt att regleringen tillämpas noggrant och korrekt. Av det skälet finner jag anledning att fråga den nämnda principen och undersöka om det har funnits rättsliga förutsättningar för att hantera händelserna på det sätt som anstalten Hällby har gjort. Jag kommer även att göra uttalanden om utomhusvistelse i samband med avskildhet.

Besluten om placering i avskildhet enligt 6 kap. 5 § fängelselagen

Gemensamheten i en anstalt, en viss avdelning eller del av en avdelning kan enligt 6 kap. 5 § fängelselagen upplösas vid händelse av att t.ex. ett larm utlöses, elektriciteten är ur funktion, otillåtna föremål kommer i omlopp och vid hotfulla eller våldsamma situationer. Bestämmelsen tar alltså sikte på mer eller mindre akuta lägen (jfr mitt beslut denna dag i ärende med dnr 647-2024). Det finns inte något krav på att en intagen som hålls avskild ska kunna knytas till de omständigheter som ligger till grund för beslutet att avskilja intagna från varandra. Avskiljandet ska dock vara tillfälligt och får inte pågå längre än vad som är nödvändigt för att Kriminalvården ska kunna hantera situationen, i normalfallet inte mer än några timmar eller något dygn (se prop. 2009/10:135 s. 138).

Genom utredningen har det framkommit att avskildhetsplaceringarna som inleddes den 25 augusti 2023 föranleddes av att personal hade sett en intagen med tydliga skador i ansiktet, medan avskildheterna den 15 september 2023 hade sin grund i ett förändrat säkerhetsläge som slutade med att en intagen vid upplåsning uttalade allvarliga hot och kastade en kudde mot personal. Värt att notera är att det inte har varit fråga om att kriminalvårdspersonal t.ex. har uppmärksammat ett pågående slagsmål mellan intagna eller att flera intagna har angripit personalen. Det som har kommit fram ger mig visserligen inte tillräcklig anledning att kritisera anstalten för besluten om att inledningsvis placera samtliga intagna i avskildhet med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen. Enligt min uppfattning finns det emellertid utrymme att fundera över om händelserna hade en sådan karaktär att 6 kap. 5 § var tillämplig. Utifrån vad Kriminalvården har uppgett om bakgrunden till besluten vill jag peka på att fängelselagen också möjliggör avskiljande av en intagen från medintagna om det är nödvändigt med hänsyn till, såvitt nu är relevant, att det finns en risk för den intagnes eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa. Det här följer av 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen.

Det är utrett att anstalten vid båda dessa tillfällen lät avskildheterna bestå under nästan ett dygn innan anstalten tog ställning till om det var absolut nödvändigt med fortsatt avskildhet enligt 6 kap. 8 § fängelselagen. Även om jag inte finner skäl att kritisera anstalten för den tid som intagna har varit avskilda vill jag understryka att avskildhet enligt paragrafen ska vara endast tillfällig. När den uppkomna situationen är under kontroll måste Kriminalvården således omedelbart häva avskildheten eller ta ställning till om den ska bestå på någon annan grund.

Besluten om placering i avskildhet enligt 6 kap. 8 § fängelselagen

För ett avskiljande vid utredning om misstänkt misskötsamhet enligt 6 kap. 8 § fängelselagen krävs, till skillnad från vad som gäller enligt 6 kap. 5 §, att en individuell bedömning görs för varje intagen. Som framgår av bestämmelsen får en intagen tillfälligt hållas avskild från andra intagna i den utsträckning det är absolut nödvändigt för att syftet med utredningen inte ska äventyras. Redan av kravet på att ett avskiljande ska vara absolut nödvändigt följer att möjlig-

heten bör användas restriktivt. Regleringen medger inte att en intagen hålls avskild i bestraffningssyfte (se prop. 2009/10:135 s. 141).

Som JO tidigare har uttalat måste tre förutsättningar vara uppfyllda för att en intagen ska kunna placeras i avskildhet enligt 6 kap. 8 § (se JO 2014/15 s. 281, dnr 4379-2013 m.fl., och JO:s beslut den 14 februari 2023, dnr 3535-2022). För det första måste det ha inträffat en händelse som kan leda till att en intagen tilldelas en varning eller att den intagnes villkorliga frigivning skjuts upp. Det är alltså inte tillräckligt att det finns en risk för misskötsamhet. För det andra måste den intagne kunna knytas till de aktuella omständigheterna (den misstänkta misskötsamheten). För det tredje måste det finnas en risk för att den intagne om han eller hon inte hålls avskild försvårar sakens utredning. Om någon av dessa tre förutsättningar inte är uppfylld finns det inte utrymme för att placera en intagen i avskildhet med bestämmelsen som grund.

Utredningen ger stöd för att de händelser som låg till grund för besluten om avskildhet i och för sig var sådana att de kunde leda till att en intagen tilldelades en varning eller att den intagnes villkorliga frigivning sköts upp. Frågan blir då om de intagna på respektive avdelning kunde knytas till de misstänkta misskötsamheterna.

I beslutet om avskildhet beträffande AA (dnr 6961-2023) angav anstalten bl.a. följande:

BAKGRUND

Det är i nuläget oklart vilka som varit inblandade i händelsen och vad den bakomliggande orsaken för denna är. Detta gör att samtliga intagna på avdelningen i nuläget är misstänkta för misskötsamhet. Med anledning av detta har anstalten startat en utredning.

SKÄL FÖR BESLUTET

Mot bakgrund av den våldshändelse som har ägt rum på din avdelning och att anstalten inte heller har kännedom om varken bakgrunden till varför det har hänt eller vilka som har varit inblandade så måste en utredning göras. Med detta så finner anstalten det nödvändigt att Du hålls avskild under den tid som utredningen pågår, detta för att syftet med utredningen eller att säkerheten inte ska kunna äventyras på något sätt.

Beslutet beträffande BB (dnr 7536-2023) motiverade anstalten huvudsakligen enligt följande:

BAKGRUND

[...] Det är i nuläget oklart vem eller vilka som är drivande eller delaktiga i denna händelse varför samtliga är misstänkta för misskötsamhet, och anstalten anser att förhållanden på avdelningen behöver utredas i syfte att kunna upprätthålla ordningen och säkerheten på avdelningen samt personals säkerhet till liv och hälsa.

SKÅL FÖR BELSUT

— — —

Med anledning av ovanstående bakgrund är du misstänkt för misskötsamhet. Anstalten ska utreda detta ärende. Med anledning av aktuell situation finns det risk för att syftet med utredningen äventyras i det fall du är placerad i gemensamhet. Med anledning av detta är det nödvändigt att du ska vara fortsatt placerad i avskildhet till dess att utredningen är klar.

Av beslutsskäl framgår alltså att anstalten, vid tidpunkten för besluten, inte kände till vilka intagna som hade varit inblandade i händelserna och att samtliga därför misstänktes för misskötsamhet. I det följande bortser jag från den intagne som i det ena fallet (dnr 7536-2023) ska ha uttalat hot och kastat en kudde mot personal.

Som jag har redogjort för i det föregående är en förutsättning för avskildhet enligt 6 kap. 8 § fängelselagen att den intagne som beslutet avser kan knytas till den misstänkta misskötsamheten. Det innebär enligt min mening att Kriminalvården måste kunna peka på konkreta omständigheter som talar för att en intagen faktiskt har varit inblandad i händelsen eller annars har ett relevant samband till den. Endast på det sättet kan myndigheten säkerställa att varje intagen får en individuell prövning av förutsättningarna för avskildheten. Kriminalvården har argumenterat för att eftersom ingen intagen kunde uteslutas från delaktighet i respektive händelse så misstänktes samtliga. Jag delar inte Kriminalvårdens uppfattning att paragrafen ger utrymme för ett sådant synsätt men är medveten om att JO tidigare inte har haft några synpunkter på ett liknande resonemang (jfr JO 2009/10 s. 124, dnr 173-2007). Det faktum att en intagen inte direkt kan uteslutas från delaktighet kan enligt min bedömning inte anses utgöra en sådan konkret omständighet som 6 kap. 8 § fängelselagen förutsätter.

I sammanhanget ska det uppmärksammas att anstalten som en del av utredningen av båda händelserna har granskat övervakningsfilmer. När det gäller det ena fallet, dnr 6961-2023, är det dessutom sådant material som till slut har varit huvudsakligen avgörande för bedömningen att ett fåtal intagna befunnits skyldiga till misskötsamhet. Det framgår inte av remissvaret när anstalten tog del av materialet i fråga men det framstår som naturligt att om den typen av åtgärd hade vidtagits i ett mycket tidigt skede så borde anstalten relativt snabbt ha kunnat få en närmare uppfattning om vilka intagna som var inblandade i händelserna.

Jag noterar dessutom att Kriminalvården i det ena fallet (dnr 6961-2023) har redogjort för att många medintagna sympatiserade med gärningen och att den kunde vara anstiftad av andra på avdelningen. Beträffande det andra fallet (dnr 7536-2023) har myndigheten angett att det kunde misstänkas att någon eller några hade tvingat eller förmått den intagne att hota och angripa personal. Det kan konstateras att några sådana omständigheter inte nämns i besluten om avskildhet.

Det har följaktligen inte kommit fram något som talar för att samtliga intagna vid tidpunkten för avskiljandena kunde knytas till respektive misstänkt misskötsamhet. Inte heller verkar detta ha berott på någon brist i dokumentationen eller hur besluten har utformats (se t.ex. det tidigare nämnda beslutet från JO den 14 februari 2023). Till skillnad från Kriminalvården bedömer jag

att det har saknats rättsliga förutsättningar för att placera samtliga intagna på respektive avdelning i avskildhet med stöd av 6 kap. 8 § fängelselagen. Anstalten Hällby förtjänar därför kritik för hur bestämmelsen har tillämpats.

Utomhusvistelse m.m.

Rätten till en timmes daglig utomhusvistelse enligt 4 kap. 1 § fängelselagen är en grundläggande rättighet som Kriminalvården bara kan neka en intagen om det finns synnerliga skäl. Sådana skäl kan föreligga om det uppstår en oförutsedd situation där det är nödvändigt att hålla de intagna avskilda från varandra och det till följd därav saknas praktiska förutsättningar att låta de intagna vistas utomhus (se prop. 2009/10:135 s. 131).

Ett häkte eller en anstalt som placerar intagna i avskildhet har en skyldighet att omedelbart påbörja planeringen för att så snart som möjligt kunna erbjuda de intagna en timmes daglig utomhusvistelse. Verksamhetsstället måste aktivt vidta åtgärder för att hantera den situation som gjort att intagna nekas promenad, t.ex. genom att kalla in extrapersonal. (Se JO:s beslut den 23 januari 2023, dnr 844-2022, och däri gjorda hänvisningar.)

I samband med de aktuella avskildheterna fick de intagna inte komma ut på promenad under knappt fem respektive drygt tre dygn. Skälet till detta var promenadgårdarnas placering i förhållande till avdelningarnas bostadsrum och att det inte fanns möjlighet att kalla in extrapersonal. Jag är medveten om att Kriminalvården befinner sig i ett ansträngt läge. Trots det vill jag understryka att personalbrist inte är en godtagbar anledning att över tid begränsa intagnas rätt till utomhusvistelse. Anstalten Hällby kan därför inte undgå kritik för det inträffade.

Jag vill här lyfta fram att JO på senare tid har tagit emot flera anmälningar mot olika anstalter som handlar om att intagna inte har fått en timmes utomhusvistelse i samband med avskildhetsplaceringar. Några av dessa ärenden har avslutats med att verksamhetsställena har påmint om gällande reglering och JO:s tidigare uttalanden (se t.ex. dnr 3597-2025 och 5383-2025). Möjligheten att begränsa rätten till en timmes promenad är som jag har redogjort för ytterst snäv. Det är därför oroväckande att inskränkningar i denna rättighet tycks vara relativt vanligt förekommande inom Kriminalvården.

Det som har framkommit om AA:s advokatkontakter motiverar inte något uttalande från min sida.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Sanna Ekman. I beredningen deltog även byråchefen Catrine Björkman.

Om praktiska förutsättningar för intagna i häkte att ostört tala i telefon med sina försvarare

(Dnr 7632-2023, 944-2024)

Beslutet i korthet: Häktet Sollentuna har infört en rutin för advokatsamtal som innebär att en försvarare kan kontakta en intagen vid vilken tidpunkt som helst, men att en intagen som huvudregel inte får ringa sin försvarare efter kl. 17.

JO konstaterar att det kan behöva godtas att ett häkte begränsar möjligheterna för intagna att ringa försvarare under vissa tider på dygnet. En generell gräns så tidig som kl. 17 är dock enligt hans mening en allt för långtgående begränsning av rätten till kontakt med försvarare. Utredningen visar också att det inte är möjligt för en intagen som delar cell att prata enskilt med sin försvarare efter den tiden. Häktets rutin i den delen står enligt JO i strid med den grundläggande rätten till förtrolig kommunikation med försvararen.

Sammantaget innebär häktets rutin enligt JO oacceptabla begränsningar av de intagnas rätt att ha kontakt med försvarare per telefon. Häktet förtjänar allvarlig kritik för detta och JO förutsätter att rutinen ses över.

I beslutet gör JO även uttalanden om huruvida ett visst rum i häktet Ystad är lämpligt för advokatsamtal.

Anmälningar

I varsin anmälan till JO klagade AA och BB på de intagnas möjligheter till kontakt med försvarare i häktet Sollentuna respektive i häktet Ystad.

AA angav i huvudsak följande (JO:s ärende dnr 944-2024). Häktet Sollentuna har infört en ny rutin som innebär att en intagen inte får ringa sin försvarare efter kl. 17 på vardagar och inte alls på helger. Intagna borde ha rätt att ringa sina försvarare vilken tid på dygnet som helst. De flesta advokater hänvisar också sina klienter att ringa efter kl. 17 eftersom de är upptagna dagtid med bl.a. att sitta i förhandlingar.

BB förde fram flera klagomål mot häktet Ystad (JO:s ärende 7632-2023). När det gällde en intagens möjlighet att prata fritt och ostört med sin försvarare per telefon angav han i huvudsak följande.

De intagna får av säkerhetsskäl inte ta med de bärbara telefonerna som finns i häktet till avdelningen. De får istället prata med sina försvarare i ett utrymme i anslutning till personalens kontor, som är avskilt med en glasörr. Personalen kan höra vad som sägs och behöver dessutom passera genom utrymmet för att ta sig till kontoret. Intagna som har egna rum kan få in en bärbar telefon efter inläsning, men de som är placerade i dubbelbelagda rum kan inte prata med sina försvarare på kvällstid.

Utredning

Häktet Sollentuna

Inledningsvis hämtade JO in upplysningar och handlingar om häktet Sollentunas rutin för advokatsamtal.

I ett informationsblad till intagna som häktet hade tagit fram angavs följande om den nya rutinen:

Samtal som önskas ringa till advokat ska företrädelsevis ske vardagar under kontorstid, det vill säga kl 08.00 till 17.00, om inte särskilt ömmande skäl föreligger. Häktets möjligheter att hantera telefoni är begränsad efter kl 17.00.

Vid begäran om att ringa till advokat efter kl 17:00 kommer personal att hänvisa dig till att återkomma nästkommande dag mellan kl 8.00 och 17.00.

Om din advokat ringer in till häktet efter kl 17:00 så kopplas samtalet fram till dig.

Om du bor i ett rum med annan intagen är det inte möjligt med enskilt samtal med advokat efter kl 17.00. Advokat kommer att få information om att samtalet ej kan ske enskilt och kommer att ske i närvaro av annan intagen. Det är advokaten som avgör om hen ändå vill utföra samtalet eller vänta till nästkommande dag under kontorstid för att ges möjlighet till enskilt samtal.

I skriftliga upplysningar som en kriminalvårdsinspektör i häktet lämnade till JO redovisas följande om rutinen:

Vi (ledningen på häktet Sollentuna) införde en ny rutin gällande advokatsamtal som intagna önskar att utföra efter kl 17.00. Bakgrunden till detta var att vi haft flertalet advokater som bett om att inte blir ringda efter 17.00 och inte heller på helgerna, framförallt efter kl 17.00. Rutinen berör intagna som önskar ringa advokat efter kl 17.00 mån-sön, ej advokater som ringer in till oss för att komma i kontakt med intagen. Alla advokater som ringer in till oss kopplas fram och får utföra samtal oavsett tid på dygnet. Utöver att advokater framfört klagomål så har vi en avsevärt lägre bemanning efter kl 17.00. Vi nekar inte samtal per automatik utan gör en bedömning kring hur akut den intagnes behov är. Ömmande skäl som t.ex huvudförhandling kommande dag eller en överenskommen tid för samtal med advokat utför vi efter 17.00.

Fredag den 5 januari 2024 gick jag (företrädde ledningen) ut med information till personal om att ny rutin ska börja gälla från 8 jan 2024. De informerades också om att deras respektive chefer hade ett informationsblad som personalen kunde dela ut till de intagna. Oturligt nog skrev jag texten på ett sådant sätt att det kunde uppfattas som att rutinen gällde endast måndag till fredag. En tid senare fick vi i ledningen till oss att personalen uppfattade rutinen olika då begreppet kontorstid fanns med i texten. Vi kom med en rättelse den 26 januari och respektive chef förtydligande för personal som i sin tur kunde förtydliga och framföra information till de intagna.

Vi (ledningen) har efter rättelsen upplevt att rutinen efterföljs av personalen.

Därefter begärde JO att Kriminalvården skulle yttra sig över häktets rutin för advokatsamtal. Myndigheten skulle särskilt beröra hur rutinen förhåller sig till bestämmelserna om att en person som är häktad har rätt att träffa och kommunicera i enrum med sin försvarare.

Kriminalvården, genom den tillförordnade chefen för sektionerna för verksam juridik, yttrade sig i huvudsak enligt följande:

Utredning

Uppgifter om omständigheterna har hämtats in från Kriminalvårdens region Stockholm, som i sin tur hämtat in uppgifter från häktet Sollentuna och den dokumentation som redan skickats till JO från häktet Sollentuna. Berörda befattningshavare har fått möjlighet att lämna synpunkter.

Den 8 januari 2024 infördes en ny rutin för telefonsamtal från intagna till advokater efter kl. 17.00. Anledningen till den nya rutinen var att flera advokater hade bett häktet att inte bli uppringda efter kl. 17.00 och inte heller på helgerna, främst efter kl. 17.00. Rutinen berör intagna som önskar ringa advokat efter kl. 17.00 samtliga veckodagar. Samtal nekas inte per automatik utan en bedömning görs i varje enskilt fall. Rutinen berör inte advokater som ringer in till häktet för att komma i kontakt med en intagen. I sådana fall möjliggörs alltid samtal, oavsett tid på dygnet.

På grund av beläggningssituationen är flera rum dubbelbelagda, dvs. att det bor två intagna i ett bostadsrum. Dessutom är häktets personalbemannning avsevärt lägre efter kl. 17.00. I de fall en intagen bor i ett rum med en annan intagen är det därför för närvarande inte möjligt att ha ett enskilt samtal med advokat efter kl. 17.00. Om en intagen i ett dubbelbelagt rum önskar ringa sin advokat efter kl. 17.00, hänvisas den intagne i första hand till att ringa kommande dag mellan kl. 8.00 och 17.00. En bedömning görs dock alltid utifrån angelägenheten. Advokaten informeras alltid om att den intagne är dubbelbelagd och att samtalet måste ske i närvaro av en annan intagen, om samtalet inte kan anstå till nästkommande dag.

Rättslig reglering

Av 21 kap. 9 § andra stycket rättegångsbalken följer att den som är gripen, anhållen eller häktad har rätt att träffa sin försvarare. Om den misstänkte har rätt att träffa sin försvarare ska det få ske i enrum.

Av 3 kap. 4 § häkteslagen (2010:611) följer bland annat att en intagen får stå i förbindelse med en annan person genom elektronisk kommunikation i den utsträckning det lämpligen kan ske. Elektronisk kommunikation mellan en intagen och hans eller hennes offentliga försvarare får inte vägras. Dessamma gäller elektronisk kommunikation mellan en intagen och en försvarare som den intagne har utsett om försvararen uppfyller de krav som ställs i 21 kap. 5 § första stycket rättegångsbalken.

Av 3 kap. 5 § andra stycket häkteslagen följer att elektronisk kommunikation mellan en intagen och hans eller hennes försvarare inte får avlysnas.

Rutinerna för offentliga försvarares kontakt med häktade klienter beskrivs i Kriminalvårdens handbok om besök och elektronisk kommunikation (2014:3), avsnitt 5.4.1. Där anges bland annat följande. Kriminalvården har samråd med Advokatsamfundet och Riksåklagaren kring de praktiska förutsättningarna för offentliga försvarares kontakt med häktade klienter. Följande rutiner har utarbetats kring möjligheten för offentliga försvarare att ha telefonkontakt med sina klienter samt de tider som offentlig försvarare kan besöka intagna klienter och de förutsättningar som råder under besöket. En offentlig försvarare till en häktad eller anhållen har rätt att kontakta sin klient under dygnets alla timmar. Tidpunkten på dygnet för telefonsamtal och oanmälda besök kan dock påverka tidsåtgången för att kunna arrangera telefonkontakten eller besöket. Oavsett om en föransmälan skett eller inte och oavsett tid på dygnet ska dock givetvis väntetider hållas så korta som möjligt.

Kriminalvårdens bedömning

Häktets rutin för telefonsamtal

En offentlig försvarare kan kontakta en intagen vid vilken tidpunkt som helst. Det finns dock ingen ovillkorlig rätt för en intagen att när som helst

ha telefonkontakt med sin offentliga försvarare (se JO:s beslut den 14 februari 2022, dnr 4842-2021). Vid en begäran från en intagen att få ringa sin offentliga försvarare ska häktet pröva om detta lämpligen kan ske. Häktet Sollentuna tillämpar en ordning där samtal till offentlig försvarare i första hand hänvisas till att ske på vardagar mellan kl. 8.00 och 17.00. Begäran från intagna att ringa offentlig försvarare utanför dessa tider prövas utifrån om detta lämpligen kan ske. Med uttrycket ”lämpligen kan ske” avses praktiska förutsättningar för kommunikation, till exempel avseende häktets rutiner och tillgång till utrustning (prop. 2009/10:135 s. 145). Bestämmelsen i 3 kap. 4 § häkteslagen omfattar all elektronisk kommunikation, även den som sker med den intagnes försvarare (prop. 2015/16:187 s. 27-28). Försvararen kan alltså kontakta den intagne vid vilken tid som helst, medan den intagnes rätt att kontakta försvararen inte är ovillkorlig. Den rutin som häktet infört innebär inte att intagna förhindras att kontakta sina försvarare. Den intagnes försvarare kan alltid, oavsett tid på dygnet, ringa till den intagne.

Möjligheten till enskilda telefonsamtal vid dubbelbeläggning

Efter kl. 17.00 kan inte enskilt samtal erbjudas intagna som bor i bostadsrum med en annan intagen på häktet. Bestämmelsen i 21 kap. 9 § rättegångsbalken avser fysiska möten och innebär en rätt för den häktade att i enrum tala med sin försvarare. Bestämmelsen i 3 kap. 5 § häkteslagen om förbud mot avlyssning avser elektronisk kommunikation. En ovillkorlig rätt till konfidentiell kontakt genom elektronisk kommunikation gäller mellan en intagen och hans eller hennes försvarare oavsett om det är en offentlig eller privat försvarare (prop. 2015/16:187 s. 61). Bestämmelsen hindrar dock inte att personal från Kriminalvården på den intagnes begäran är närvarande vid elektronisk kommunikation i syfte att bistå den intagne (prop. 2009/10:135 s. 146). Rätten till konfidentiell elektronisk kommunikation är absolut men kan begränsas på den intagnes begäran, till exempel om den intagne vill att Kriminalvårdens personal ska bistå honom eller henne. Den situation som nu är aktuell avser dock att en medintagen kan lyssna på samtalet. Det saknas möjlighet på häktet att efter kl. 17.00 ordna samtal i enrum för de som delar bostadsrum med en annan intagen. Försvararen och den intagne informeras om att samtalet inte kan ske konfidentiellt. Kontakt bör inte nekas, om de berörda är införstådda med att samtalet inte sker i enrum och de ändå önskar genomföra det.

Häktet Ystad

Kriminalvården uppmanades att yttra sig över samtliga BB:s klagomål. När det gäller intagnas möjligheter att tala fritt och ostört med sin försvarare per telefon redovisade Kriminalvården, genom den tillförordnade chefen för sektionerna för verksjuridik, sammanfattningsvis följande.

Där BB var placerad delar två avdelningar på två bärbara telefoner och en fast telefon för kontakt med försvarare. De bärbara telefonerna kan intagna som inte delar bostadsrum använda på sina rum under tiden som de är inlåsta. Övrig tid är det inte möjligt att använda dessa telefoner eftersom andra intagna kan överhöra samtalen. Om den intagne delar bostadsrum med en annan intagen sker samtalet med försvararen alltid med den fasta telefonen.

När intagna ska använda den fasta telefonen sker det i ett rum med glasväggar som är beläget bredvid avdelningsexpeditionen. Den intagne är ensam i rummet och personal sitter i ett annat rum med stängd dörr mellan. Om den intagne talar i normal samtalston hörs det inte vad denne säger men om den intagne höjer rösten går det att höra. Det hörs inte vad den offentliga försvararen säger. Det är

nödvändigt att personal befinner sig på avdelningsexpeditionen för att kunna hantera sina övriga uppgifter. Som lokalerna är utformade är det dock inte nödvändigt att gå genom rummet där telefonsamtalen sker. Häktet undersöker möjligheten att placera telefoner på andra ställen och på så sätt underlätta samtal med försvarare.

I ett beslut den 24 juni 2025 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättsliga utgångspunkter

I ett annat beslut som meddelats denna dag finns en utförlig redogörelse för rättsliga utgångspunkter när det gäller en misstänkts rätt till tillgång till försvarare (se JO:s ärende dnr 6612-2023).

När det gäller kraven på konfidentialitet i kontakterna mellan en misstänkt och hans eller hennes försvarare vill jag tillägga följande.

Europadomstolen har vid flera tillfällen uttalat att en anklagads rätt att kommunicera med sin försvarare utan att en tredje person hör är en del av de grundläggande kraven på en rättvis rättegång och följer av rätten att få tillgång till försvarare i artikel 6.3 c i Europakonventionen (se bl.a. *M v. Nederländerna*, no. 2156/10, § 85, 25 juli 2017, och Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 6 uppl., s. 420 f.).

Även av Europaparlamentets och rådets s.k. försvarardirektiv (2013/48/EU) följer att kontakten mellan misstänkta eller tilltalade och deras försvarare ska omfattas av konfidentialitet (se artikel 4 och direktivets ingress, skäl 33). Direktivet har genomförts i svensk rätt genom ändringar i bl.a. 21 kap. 9 § rättegångsbalken och 3 kap. 5 § häkteslagen.

Det s.k. enrumsprivilegiet i 21 kap. 9 § rättegångsbalken är ett uttryck för den grundläggande principen om att den frihetsberövade personen har rätt att kommunicera fritt, ostört och under konfidentialitet med sin försvarare och är av central betydelse för den intagnes rättssäkerhet (se JO:s beslut den 24 april 2024, dnr 6907-2023). Regleringen i 3 kap. 5 § andra stycket häkteslagen tillåter inga undantag när det gäller rätten till konfidentialitet (se prop. 2015/16:187 s. 33 f.).

Bedömning

För att en person som är misstänkt för brott ska kunna förbereda sitt försvar är det av grundläggande betydelse att han eller hon kan kommunicera med sin försvarare. I det andra beslutet som meddelats idag har jag gjort en bredare undersökning av förekomsten av praktiska hinder för försvarare att komma i kontakt med klienter som är intagna inom Kriminalvården. Som ett led i den utredningen gavs Sveriges advokatsamfund tillfälle att lämna upplysningar. I beslutet har jag gjort mer generella uttalanden om den viktiga rättssäkerhetsfrågan om en misstänkts rätt till tillgång till försvarare. I det här ärendet har jag valt att inrikta min granskning främst på rätten för intagna att tala konfidentiellt med sina försvarare per telefon.

Av utredningen framgår att häktet Sollentuna införde en rutin i januari 2024 som innebär att en försvarare kan kontakta en intagen vid vilken tidpunkt som

helst, men att en intagen som huvudregel inte får ringa sin försvarare efter kl. 17. Rutinen ska ha tagits fram efter önskemål från försvarare som inte önskar att bli uppringda efter nämnda klockslag och inte heller på helgerna. Häktet har inte redovisat hur underlaget för rutinen ser ut och i vilken mån önskemålen är representativa för hela försvararkollektivet. För egen del ser jag det som tveksamt om det över huvud taget är en uppgift för Kriminalvården att av de anförda skälen begränsa möjligheterna för en intagen att kontakta sin försvarare.

I linje med vad AA fört fram i sin anmälan finns det skäl att utgå från att det finns försvarare som hänvisar sina klienter till att ringa efter kl. 17 eftersom de är upptagna dagtid. Det framgår också av upplysningar och handlingar som JO inledningsvis hämtade in att häktet har en avsevärt lägre bemanning och begränsade möjligheter att hantera telefoni efter den tiden. Därtill kommer att Advokatsamfundet i ärendet 6612-2023 angett att advokater uppgett att häktet Sollentuna sällan svarar på deras telefonsamtal efter kl. 17.

Det kan behöva godtas att ett häkte begränsar möjligheterna för intagna att ringa sina försvarare under vissa tider på dygnet. En generell gräns så tidig som kl. 17 är dock enligt min mening en allt för långtgående begränsning i en intagens rätt att ringa sin försvarare. Jag vill också understryka att en intagens önskemål om att få ringa sin försvarare kan vara av brådskande natur och att det måste finnas en beredskap för detta. Kriminalvården har förklarat att häktets rutin inte innebär att telefonsamtal nekas per automatik utan att en bedömning görs i varje enskilt fall. Det är naturligtvis positivt med en nyanserad bedömning men jag vill framhålla att en intagen inte kan åläggas att närmare berätta vad en kontakt med försvararen ska avse (se JO 2022/23 s. 315, dnr 7164-2020).

När det gäller de samtal som tillåts efter kl. 17 framgår det av utredningen att det inte är möjligt för en intagen som delar cell att prata enskilt med sin försvarare. Enligt min mening står häktets rutin i denna del i strid med den grundläggande rätten till förtrolig kommunikation för den som är anklagad för brott med sin försvarare.

Rutinen som häktet Sollentuna införde i januari 2024 innebär sammantaget oacceptabla begränsningar av de intagnas möjligheter att ha kontakt med försvarare på telefon. Häktet förtjänar allvarlig kritik för detta och jag förutsätter att rutinen ses över.

Häktet Ystad har tagit fram en rutin för att se till att andra intagna inte ska kunna överhöra en intagens telefonsamtal med sin försvarare. Den intagne får prata i telefon med sin försvarare i ett särskilt rum. Det är en bättre ordning än den som gäller i häktet Sollentuna. Rummet har dock glasväggar vilket kan medföra att intagna känner sig iakttaga under samtalet. Det går dessutom att höra vad en intagen säger om denne höjer rösten. Rummet framstår därför inte som helt lämpligt för advokatsamtal.

Kriminalvården har angett att häktet Ystad undersöker möjligheten att placera telefoner på andra ställen för att underlätta intagnas samtal med försvarare. Enligt min mening måste häktet göra utrymmen tillgängliga som tillgodoser rätten till konfidentiella samtal.

Ärendena föredrogs av seniora rättssakkunniga Mattias Karlsson och rätts-sakkunniga Anton Lindgren. I beredningen deltog även byråchefen Johan Thorblad.

Uttalanden om huruvida det har varit proportionerligt att avskilja samtliga intagna på en avdelning i samband med kollektiv arbetsvägran. Även frågan om utformningen av ett beslut om avskildhet

(Dnr 10147-2023)

Beslutet i korthet: Intagna på en avdelning i anstalten Norrtälje har vägrat att delta i anvisad sysselsättning. Anstalten har placerat samtliga intagna på avdelningen i avskildhet under sysselsättningsstid med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen.

JO ifrågasätter om det har varit nödvändigt att avskilja samtliga intagna på avdelningen mot bakgrund av bl.a. att det enligt anstaltens beslut främst var de intagna som hade sin sysselsättning i industrin som vägrade att delta i denna. I beslutet konstaterar JO att Kriminalvården alltid måste ta ställning till om en kontroll- eller tvångsåtgärd står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Hon påpekar också att det förhållandet att 6 kap. 5 § fängelselagen medger att flera intagna avskiljs från varandra utan att var och en av dem kan knytas till de omständigheter som ligger till grund för beslutet inte innebär att t.ex. samtliga intagna på en avdelning måste avskiljas.

Enligt anstalten gick det inte att utesluta enskilda intagnas inblandning i arbetsvägran vad avsåg vem eller vilka intagna som var drivande i frågan eller hade påverkan på medintagna. JO ifrågasätter inte att det har förhållit sig på det viset men noterar att några sådana omständigheter inte nämns i anstaltens beslut om avskildhet. Enligt JO ger beslutet dessutom intrycket av att vara kopplat endast till det faktum att intagna som har varit anvisade sysselsättning i anstaltens industri har vägrat att delta i denna. Hon har därför förståelse för om intagna som inte har haft sin sysselsättning förlagd i industrin eller inte har varit anvisad någon sysselsättning alls har uppfattat ställningstagandet som kollektiv bestraffning. Anstalten kritiserar för utformningen av beslutet.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 15 december 2023 förde AA fram klagomål mot Kriminalvården, anstalten Norrtälje, och en tjänsteman där enligt bl.a. följande.

Intagna på paviljong E har under lång tid varit missnöjda med maten i anstalten. Missnöjet har förmedlats till personal men några åtgärder har inte vidtagits. Intagna som har sysselsättning i anstaltens verkstad fick till slut nog och beslutade sig för att arbetsvägra. Det ledde till att alla intagna på hans avdelning blev avskilda. Han är själv inte anvisad sysselsättning i verkstaden utan som städare på måndag eftermiddag samt onsdag och fredag förmiddag. Han har deltagit i sin sysselsättning som vanligt men har varit avskild under övrig sysselsättningsstid. Anstalten ägnar sig åt kollektiv bestraffning.

Utredning

Inledningsvis hämtade JO in anstaltens beslut om placering av AA i avskildhet. Av beslutet framgår att han avskildes den 13 december 2023 kl. 08.00. Enligt uppgift från en kriminalvårdsinspektör i anstalten hävdades avskildheten den 14 december 2023. AA hade inte begärt omprövning av beslutet.

Därefter uppmanade JO Kriminalvården att yttra sig över det som AA fört fram i redovisade delar. Myndigheten skulle dessutom besvara följande frågor:

- Vad har varit grunden för placeringen av AA i avskildhet?
- Anser Kriminalvården att anstaltens beslut om placering av AA i avskildhet motsvarar de faktiska förhållandena för honom?
- Har anstalten avskilt intagna som inte varit anvisade sysselsättning? I så fall på vilken grund har det skett?

I remissvaret anförde Kriminalvården, genom regionchefen i Region Stockholm, huvudsakligen följande:

Anstalten Norrtälje beslutade onsdagen den 13 december 2023 att från och med kl. 8.00 hålla anmälarer avskild med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen (2010:610), FäL. Den 14 december 2023 kl. 15.30 hävdades denna avskildhetsplacering. I beslutet den 13 december 2023 anges under rubriken ÖVRIGT följande.

Avskildheten gäller för tillfället endast under sysselsättningstid och klienterna kommer att vara i gemensamhet på morgonen, 07.00–08.00, under lunchen 11.20–12.30 samt efter sysselsättningstidens slut 15.30–18.45. Under denna tid kommer de också att få sin lagstadgade promenad. Om en klient uppger att han önskar delta i anvisad sysselsättning ska han erbjudas detta och i dessa fall inte längre hållas i avskildhet jml. 6 kap. 5 § FäL.

Kriminalvården har inhämtat uppgifter från anmälares kriminalvårdsjournal samt från ledningen vid anstalten Norrtälje.

Grunden för att hålla anmälares avskild den 13 december 2023 var att eftersom det förelåg en kollektiv ordningsstörning på den avdelningen där anmälares var placerad avskildes samtliga intagna under sysselsättningstid för att säkerställa ordningen och säkerheten på avdelningen. Händelseförloppet började redan den 10 december 2023 där de intagna på avdelningen lät meddela personal att de gemensamt beslutat att inte delta i anstaltens sysselsättning. Detta beslut hade de gemensamt kommit fram till som en protest mot rådande matsituation på anstalten. På morgonen den 12 december 2023 valde samtliga intagna att fortsatt inte delta i sysselsättning, framförallt gällde detta sysselsättning i industrin där majoriteten av de intagna var anvisade sysselsättning. På morgonen den 13 december 2023 förelåg fortsatt kollektiv arbetsnedläggelse på avdelningen.

Då denna gruppaktion var en ordningsstörning på så sätt att de intagna inte följde personals anvisningar och gemensamt och i samförstånd vägrade att följa föreskrifter och direktiv såg anstalten sig nödgad att få kontroll på den uppkomna situationen. Det gick heller inte att utesluta enskilda intagnas inblandning i den kollektiva arbetsnedläggelsen vad avsåg vem eller vilka intagna som var drivande i frågan eller hade påverkan på andra medintagna. I avskildhetsbeslut angavs att en intagen som förklarade att han ville delta i sysselsättning skulle erbjudas det och då inte längre hållas avskild jml. 6 kap. 5 § FäL.

Beslutet att hålla anmälares avskild med stöd av 6 kap. 5 § FäL var adekvat eftersom en avskildhetsplacering med stöd av denna bestämmelse inte

behöver vara kopplad till en enskild intagens agerande utan syftar till att upprätthålla ordningen och säkerheten på anstalten/avdelningen och då behöver det inte finnas en tydlig koppling till en enskild intagens omständigheter för att denne ska bli placerad i avskildhet. Oaktat vilken typ av sysselsättning som anmälaren hade fanns det risk för att han i samförstånd med andra intagna påverkade att fortsatt driva på den pågående ordningsstörningen. Då ordningsstörningen endast var knuten till sysselsättning så bedömdes det endast nödvändigt att placera anmälaren i avskildhet jml. 6 kap. 5 § FäL under sysselsättningstid, om han inte deltog i sysselsättning.

Några enstaka intagna på avdelningen som av hälsoskäl inte var anvisade sysselsättning var placerade i avskildhet jml. 6 kap. 5 § FäL i sina bostadsrum på avdelningen. Detta med anledning av den kollektiva ordningsstörningen som förekom på avdelningen där de intagna låtit meddela att det var ett gemensamt beslut och en gemensam ståndpunkt från intagenkollektivet att inte följa föreskrifter, personals anvisningar och direktiv. Eftersom en avskildhet jml. 6 kap. 5 § FäL inte behöver vara kopplad till en enskild intagens agerande utan syftar till att upprätthålla ordningen och säkerheten på anstalten/avdelningen behöver det inte finnas en tydlig koppling till en enskild intagens omständigheter för att denne ska bli placerad i avskildhet.

Den 13 december 2023 var anmälaren anvisad sysselsättning under förmiddagen och under eftermiddagen var han avdelningsplacerad och inte anvisad sysselsättning.

[...]

Av kriminalvårdsjournalen framgår att anmälaren inte var anvisad sysselsättning den 14 december 2023.

Rättslig reglering

Enligt 1 kap. 6 § FäL får verkställigheten inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av denna lag 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.

Enligt 3 kap. 1 § FäL ska en intagen ges möjlighet till sysselsättning i form av arbete, utbildning, brotts- och missbruksrelaterad programverksamhet eller annan strukturerad verksamhet.

Enligt 3 kap. 2 § FäL är en intagen skyldig att utföra eller delta i den sysselsättning som anvisas honom eller henne.

Enligt 6 kap. 1 § FäL ska en intagen under den tid då han eller hon är skyldig att utföra eller delta i sysselsättning vistas tillsammans med andra intagna (gemensamhet), om inte annat anges i denna lag eller följer av sysselsättningens särskilda beskaffenhet.

Enligt 6 kap. 2 § FäL ska en intagen ges möjlighet att på sin fritid vistas i gemensamhet, om inte annat anges i denna lag.

Enligt 6 kap. 5 § får intagna tillfälligt hållas avskilda från varandra, om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.

Kriminalvårdens bedömning

Avskiljande kan ske om det är nödvändigt för att upprätthålla ordningen och säkerheten, t.ex. vid hot eller allmän oro, om otillåtna föremål hamnar i omlopp eller om intagna deltar i kollektiv arbetsvägran. Ett tillfälligt avskiljande enligt bestämmelsen förutsätter inte att den eller de som avskiljs kan knytas till de omständigheter som ligger till grund för beslutet.

Anstaltens beslut att hålla anmälaren avskild från kl. 8.00 den 13 december 2023 till kl. 15.30 den 14 december 2023 har - med hänsyn till rådande

ordningsstörning - varit välmotiverat och proportionerligt trots att anmälarens eventuella roll i oroligheterna på avdelningen inte var klarlagd.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 20 november 2025 anförde *stf JO Karin Almgren* följande:

Rättslig reglering m.m.

Kriminalvården har redogjort för relevant rättslig reglering. Jag vill för egen del tillägga följande.

Bestämmelsen om s.k. kollektiv avskildhet i 6 kap. 5 § fängelselagen (2010:610), FäL, ger Kriminalvården befogenhet att tillfälligt hålla intagna avskilda från varandra, om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Med stöd av bestämmelsen kan Kriminalvården upplösa gemensamheten i en anstalt eller på en viss avdelning eller en del av en avdelning. Det kan avse situationer där t.ex. ett larm utlöses, elektriciteten är ur funktion, otillåtna föremål hamnar i omlopp eller intagna deltar i kollektiv arbetsvägran (prop. 2009/10:135 s. 138).

Det förtjänar att påpekas att sysselsättningsvägran i sig utgör inte något skäl för avskildhet. En förutsättning för avskildhet enligt bestämmelsen är, som Kriminalvården har redogjort för, att det är nödvändigt med hänsyn till ordningen och säkerheten i anstalten. (Se t.ex. JO:s beslut den 24 maj 2011, dnr 2062-2010). Avskildhet får inte heller användas som en generell lösning i de situationer som nu har nämnts. Vidare får det inte förekomma att inlåsning i bostadsrummet används som en disciplinär åtgärd.

Ett beslut om att hålla intagna avskilda från varandra ska vara tillfälligt och får aldrig pågå längre än vad som är nödvändigt för att Kriminalvården ska kunna hantera situationen, normalt inte mer än några timmar eller något dygn (se prop. 2009/10:135 s. 138). Bestämmelsen är alltså tänkt att användas som en tillfällig lösning i mer eller mindre akuta situationer (se mitt beslut den 1 september 2025, dnr 647-2024).

Som Kriminalvården har redogjort för i sitt remissvar finns det inte något krav på att en intagen som hålls avskild med stöd av bestämmelsen ska kunna knytas till de omständigheter som ligger till grund för beslutet om avskildhet.

Även om bestämmelsen medger avskildhet på s.k. kollektiv grund så ska ett särskilt beslut meddelas för varje intagen som placeras i avskildhet (se JO:s beslut den 23 november 2016, dnr 6027-2015, med däri gjorda hänvisningar). Enligt Kriminalvårdens handbok om gemensamhet och avskildhet i anstalt (2012:1), kan detta praktiskt hanteras genom att samma beslutstext används för de intagna som berörs (se handbokens avsnitt 3.4.1).

Bedömning

Anstalten Norrtälje har placerat alla intagna på en avdelning i avskildhet med stöd av 6 kap. 5 § FäL. Jag har endast tagit del av det beslut som rör AA men utgår i det följande från att besluten för resterande intagna i väsentliga delar överensstämmer med detta. I beslutet angav anstalten, utöver det som redan framgår av remissvaret, huvudsakligen följande:

BAKGRUND

Klienterna på Paviljong E har sedan måndag den 11 december vägrat delta i anvisad sysselsättning i industrin. Under både söndag den 10 december samt måndag 11 december lät klienterna meddela personal att de gemensamt beslutat att de inte tänker delta i anstaltens sysselsättning. Detta beslut har de gemensamt kommit fram till som en protest mot rådande matsituation på anstalten. Under hösten har klienterna visat stort missnöje avseende maten som serveras från anstaltens kök samt att priserna på frukostbeställningarna har ökat. Klienterna har samtalat flertalet gånger med personal och kvinsp på aktuell avdelning som förklarat orsaken till ökade priser, där de inte har godtagit svaren. Vid morgonen den 12 december valde samtliga klienter att fortsatt inte delta i sysselsättning. Vidare bedömer anstalten att denna aktion är sammankopplad med missnöjet som framförts under hösten.

Vid morgonen den 13 december föreligger fortsatt kollektiv arbetsnedsättning på avdelningen.

SKÄL FÖR BESLUT

Av 6 kap. 5 § FäL framgår att intagna tillfälligt får hållas avskilda från varandra, om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.

BEDÖMNING

Då denna gruppaktion är en ordningsstörning på så sätt att klienterna inte följer personals anvisningar och gemensamt och i samförstånd vägrar att följa föreskrifter och direktiv ser anstalten sig nödgade att få kontroll på den uppkomna situationen.

Mot bakgrund av detta finner anstalten det absolut nödvändigt att klienten hålls avskild under tid som krävs för att säkerställa ordningen och säkerheten på avdelningen.

ÖVRIGT

Avskildheten gäller för tillfället endast under sysselsättningstid och klienterna kommer att vara i gemenskap på morgonen, 07.00–08.00, under lunchen 11.20–12.30 samt efter sysselsättningstidens slut 15.30–18.45. Under denna tid kommer de också att få sin lagstadgade promenad.

Om en klient uppger att han önskar delta i anvisad sysselsättning ska han erbjudas detta och i dessa fall inte längre hållas i avskildhet jml. 6 kap. 5 § FäL.

Jag har förståelse för att det inom Kriminalvården ofta inträffar händelser som kräver direkta åtgärder och ibland även kraftfulla sådana. Jag har också förståelse för att beslut om kollektiv avskildhet enligt 6 kap. 5 § FäL kan behöva fattas i en kaotisk situation. Ett avskiljande kräver emellertid alltid stöd i fängelselagen och förutsätter en noggrann prövning av förutsättningarna. JO brukar inte ta ställning till om myndigheters beslut är riktiga i sak. Eftersom avskildhet är en ingripande tvångsåtgärd, som dessutom används i en miljö där människor redan är berövade sin frihet, är det av stor vikt att regleringen tillämpas noggrant och korrekt (se t.ex. JO:s beslut den 16 januari 2024, dnr 3439-2023 och den 6 november 2024, dnr 9528-2023). Jag kommer därför att i viss mån frånga den nämnda principen i det följande.

Som jag har redogjort för utgör sysselsättningsvägran i sig inte ett skäl för avskildhet enligt 6 kap. 5 § FäL. Det är i stället den ordningsstörning som kan

uppstå när intagna inte deltar i anvisad sysselsättning som kan motivera avskildhet med stöd av bestämmelsen.

Myndigheten har i remissvaret redogjort för att det aktuella händelseförloppet inleddes redan den 10 december 2023 och att samtliga intagna på morgonen den 12 december valde att fortsatt inte delta i sysselsättningen. Den kollektiva arbetsnedläggelsen pågick enligt anstalten även morgonen efter, vilket ledde till att samtliga intagna på avdelningen avskildes.

Jag har för egen del svårt att få ihop anstaltens ställningstagande om att avskilja samtliga intagna på avdelningen med uppgiften i remissvaret och i anstaltens beslut om att den kollektiva arbetsvägran framförallt gällde de intagna som var anvisade sysselsättning i industrin. AA, som har varit anvisad annan typ av sysselsättning har uppgett att han deltagit i denna under den period som ledde fram till anstaltens beslut om att avskilja samtliga intagna. Det finns därmed enligt min mening anledning att ifrågasätta om ett avskiljande av AA var nödvändigt för att upprätthålla ordningen och säkerheten. På liknande sätt finns det utrymme för att ifrågasätta det som har kommit fram om att anstalten har avskilt även enstaka intagna som av hälsoskäl inte var anvisade någon sysselsättning. Dessa intagna har ju över huvud taget inte haft någon sysselsättning att vägra delta i. De har inte heller kunnat påverka sin situation genom att låta meddela att de vill delta i sysselsättning för att på så vis undgå avskildhet. Det sistnämnda gäller för övrigt även för AA som endast varit anvisad sysselsättning under del av dagen.

Jag är medveten om att 6 kap. 5 § FäL inte uppställer några formella hinder för det kollektiva avskiljande som nu har ägt rum eftersom bestämmelsen inte innehåller något krav på att en intagen som hålls avskild ska kunna knytas till de omständigheter som ligger till grund för beslutet. Samtidigt måste Kriminalvården alltid ta ställning till om en kontroll- eller tvångsåtgärd står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Det förtjänar att påpekas att det faktum att bestämmelsen medger att flera intagna avskiljs från varandra utan att var och en av dem kan knytas till de omständigheter som ligger till grund för beslutet inte innebär att t.ex. samtliga intagna på en avdelning måste avskiljas.

Anstalten har redogjort för att det inte gick att utesluta enskilda intagnas inblandning i den kollektiva arbetsnedläggelsen vad avsåg vem eller vilka intagna som var drivande i frågan eller hade påverkan på medintagna. Det finns inte anledning för mig att ifrågasätta att det har förhållit sig på det sättet eller att dessa förhållanden innebar en ordningsstörning på så vis att det fanns skäl att avskilja även intagna som inte var anvisade sysselsättning. Jag noterar emellertid att det här är omständigheter som över huvud taget inte nämns i anstaltens beslut. Enligt min uppfattning ger beslutet om avskildhet dessutom intrycket av att vara kopplat endast till det faktum att intagna som har varit anvisade sysselsättning i anstaltens industri har vägrat att delta i denna. Jag har förståelse för om intagna, däribland AA, som inte har haft sin sysselsättning förlagd i industrin eller inte har varit anvisad någon sysselsättning alls, har uppfattat anstaltens ställningstagande som kollektiv bestraffning.

Ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska som bekant innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter

som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande (se 32 § förvaltningslagen [2017:900]). Mot bakgrund av det som jag har redogjort för i det föregående kan jag konstatera att anstaltens beslut uppvisar brister i fråga om motiveringen. Anstalten förtjänar kritik för detta.

Vad som i övrigt har kommit fram motiverar inte några uttalanden från min sida.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Sanna Ekman. I beredningen deltog även tf. byråchefen Jörgen Buhre.

En anstalt har haft som rutin att inte anlita externa tolkar när intagna på säkerhetsavdelningen tagit emot besökare. Detta har medfört att en intagen fått vänta mer än två år på besök av en släkting

(Dnr 93-2024)

Beslutet i korthet: I beslutet uttalar sig JO om rutinerna för tolkning av övervakade besök på Kriminalvårdens säkerhetsavdelningar när samtalen inte kan föras på ett språk som personalen förstår. JO har i och för sig inte någon invändning mot att besöken i första hand övervakas av anställda med relevanta språkkunskaper. Det får enligt hennes mening dock inte medföra att en godkänd kontakt för en intagen på en säkerhetsavdelning – som talar annat än svenska med sina anhöriga – i praktiken inskränks.

Anstalten Hall hade tidigare som rutin att aldrig anlita externa tolkar när intagna på säkerhetsavdelningen tog emot besökare. Enligt JO har rutinen saknat lagligt stöd och ordningen medförde uppenbarligen att intagnas rätt till kontakter med anhöriga blev beroende av vilka språk de intagna och deras anhöriga talar. Detta är hon mycket kritisk till.

I det aktuella fallet innebar den här rutinen att en intagen beviljades besökstillstånd med ett villkor som inte kunde uppfyllas. Och det dröjde mer än två år innan han kunde ta emot besökaren, vilket inträffade först sedan JO:s granskning hade inletts. Anstalten förtjänar enligt JO allvarlig kritik för sin hantering av den enskildes besöksärende. Hon uttalar även kritik mot anstalten för behandlingen av den intagnes återkommande förfrågningar om hur han skulle gå till väga för att faktiskt få träffa sin släkting.

Anmälan m.m.

I en anmälan som kom in till JO den 4 januari 2024 förde AA fram i huvudsak följande klagomål mot Kriminalvården, anstalten Hall.

Anstalten biföll hans ansökan om besök av sin farmor, med villkor om övervakning. När besök skulle bokas ansökte han om tolkning, men det avslogs. I praktiken innebar det att de godkända besöken inte kunnat genomföras eftersom samtal inte har fått föras på farmoderns språk och anstalten vägrat bistå

med tolk. En kriminalvårdsinspektör rekommenderade honom att i stället ansöka om obevakade besök men även den ansökan avslogs.

Till anmälan fogade AA ett antal handlingar. Av dessa framgick bl.a. att anstalten den 2 december 2023 hade tagit emot en hemställan där AA begärt att få veta hur han skulle gå till väga för att få besöken tolkade och att en kriminalvårdsinspektör fem dagar senare svarat honom:

Hej! Ni får prata på ett språk som personalen förstår. Tolk kommer inte att beställas externt för anhörigbesök. Finns personal i tjänst som förstår språket kan besök genomföras. Annars inte.

I en skrift daterad den 20 december 2023 hade AA uppgett att han ville överklaga ett bifogat beslut. Samma kriminalvårdsinspektör hade besvarat den med kommentaren:

Mitt svar är inte möjligt att överklaga. Du kan i stället ansöka om okontrollerat besök av din farmor. Du får då ett beslut, som kan överklagas.

Därefter hade AA på nytt ansökt om besök från sin farmor. Anstalten hade tolkat skriften som en ansökan om obevakade besök och avslagit den i ett skriftligt beslut den 27 december 2023.

Utredning

JO:s första remiss m.m.

Inledningsvis hämtades upplysningar in från Kriminalvården, varvid det framkom bl.a. att AA hade haft tillstånd till övervakade besök av sin farmor sedan den 9 juni 2022. I tillståndsbeslutet angavs det att besöken skulle kontrolleras och samtalen föras på ett språk som personalen förstår. Vid JO:s kontroll i februari 2024 konstaterades att AA ännu inte hade haft något besök av farmodern.

JO begärde därefter att Kriminalvården skulle yttra sig och besvara de frågor som framgår av myndighetens första remissvar. Sälunda gav Kriminalvården, genom en regionchef, in ett yttrande med i huvudsak följande innehåll:

Kriminalvården har inhämtat uppgifter från anmälares kriminalvårdsjournal samt från ledningen vid Anstalten Hall/Säkerhetsavdelningen (nedan benämnd A Hall/Säk).

A Hall/Säk beslutade den 9 juni 2022 att tillåta anmälares att ta emot kontrollerade besök av sin farmor under förutsättning av att samtal mellan de båda sker på ett språk som anstaltens personal förstår. Anstalten beviljade tillståndet trots att den var medveten om att anmälares farmor inte kunde anses vara närstående enligt den definition av begreppet som anges i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse (KVFS 2011:1). Detta förklarades av att anmälares under tidigare verkställigheter hade beviljats såväl besökskontakt som telefonkontakt med farmodern varför hon ansågs vara nära anhörig. I beslutet beaktades även att anmälares inte hade besöksstillstånd/telefonstillstånd till fler än två andra personer.

Den 5 april 2024 har A Hall/Säk redovisat att den i närtid har samtalat med anmälares och då förklarat för honom att anstalten inte kommer att anlita professionell tolk för att han ska kunna ta emot besök av farmodern och att hans behov av besök anses vara tillgodosett i och med att han har tillstånd att ta emot fem olika besökare.

Vidare har A Hall/Säk den 17 april 2024 redovisat följande. När det föreligger tolkbehov använder sig A Hall/Säk endast av Bas-Säk-utbildad kriminalvårdspersonal; det anses inte vara aktuellt att anlita professionell tolk.

Bas-Säk är en vidareutbildning för kriminalvårdare som ska arbeta i någon av Sveriges tre säkerhetsavdelningar. Att endast använda sig av Bas-Säk-utbildad personal när det uppstår tolkbehov är en överenskommelse som alltid har gällt i säkerhets- avdelningarna. Dock har detta förtydligats 2023 när verksamhetsuppdraget för säkerhetsavdelningarna fastslogs. Det verksamhetsuppdraget innefattar att de tre säkerhetsavdelningarna ska arbeta på samma sätt när det gäller besök, telefoni och tolkändan.

— — —

Kriminalvårdens bedömning

Anmälarens påstående att han inte har fått ta emot besök av sin farmor stämmer och förklaras av de tre säkerhetsavdelningarnas samstämmiga uppfattning att professionell tolk inte ska anlitas trots att Bas/Säk-utbildad personal inte finns tillgänglig. A Hall/Säk har förklarat att detta alltid har varit gällande men att det har förtydligats 2023.

Förtydligandet 2023 gällande användning av professionell tolk har troligen samband med tidigare skiftande praxis/tillämpning vid säkerhetsavdelningarna. Beslutet att bevilja anmälaren besökstillstånd gällande farmodern har meddelats före förtydligandet 2023. Sannolikt har A Hall/Säk vid tiden för beslutet den 9 juni 2022 inte varit fullt uppmärksam på att det beslutet i praktiken skulle innebära nästintill en omöjlighet för anmälaren att ta emot besök av sin farmor.

Vad gäller anmälarens skrivelse av den 20 december 2023 (JO:s handling # 2, s. 1) och hur den har hanterats av anstalten kan följande konstateras. Skrivelsen av vilken det framgår att anmälaren överklagar har inte hanterats korrekt när anstalten har förklarat för anmälaren att svaret inte kan överklagas och att han istället uppmanas att ansöka om okontrollerade besök. Efter att JO:s remiss i aktuellt ärende inkommit Kriminalvården för yttrande har hanteringen av anmälarens överklagande uppmärksamats och den 4 april 2024 har överklagandet överlämnats till Förvaltningsrätten i Stockholm.

Den 15 april 2024 har målet återförvisats till Kriminalvården för omprövning (...). Omprövningsbeslut har inte meddelats än.

Av förvaltningsrättens avgörande framgår att målet återförvisades till Kriminalvården för omprövning med hänvisning till att kriminalvårdsinspektörens besked den 7 december 2023 var ett överklagbart beslut och därför omfattades av kravet på sådan prövning enligt 14 kap. 2 § fängelselagen (2010:610), FäL.

JO:s andra remiss m.m.

I maj 2024 begärde JO att Kriminalvårdens huvudkontor skulle yttra sig över det som kommit fram i ärendet i fråga om tolkning på säkerhetsavdelningarna. Yttrandet skulle innehålla en redogörelse för myndighetens rutin för när intagna på en säkerhetsavdelning har behov av tolk, vid såväl kontakter med anhöriga och myndigheter som ärendehantering.

Kriminalvården, genom chefen för sektionen för verksamhetsjuridik – verkställighet, straffrätt m.m., lämnade in ett yttrande med i huvudsak följande innehåll:

Utredning

Uppgifter har inhämtats från region Stockholm, region Mitt och region Nord. Regionerna har i sin tur hämtat in uppgifter från de anstalter där säkerhetsavdelningarna är placerade. Sammanfattningsvis har följande framkommit.

På säkerhetsavdelningarna placeras intagna som bedöms ha hög förmåga att planera och genomföra allvarliga brottsliga gärningar, och likaså

avsikt att fortsätta bedriva brottslig verksamhet och ha otillåten kommunikation.

Om kommunikationen mellan en intagen på säkerhetsavdelning och dennes anhöriga kan ske på svenska eller engelska, ska något av de språken användas. Om en intagen och dennes anhöriga kommunicerar på ett annat språk än svenska eller engelska, använder säkerhetsavdelningarna i anstalten Hall och anstalten Saltvik i första hand medarbetare som genomgått särskild utbildning för säkerhetsenheterna, s.k. Bas-säkerhetsutbildning, och behärskar det aktuella språket. I den situationen använder anstalten Kumlas säkerhetsavdelning på motsvarande sätt i första hand en medarbetare som behärskar det aktuella språket och även i övrigt bedöms lämplig att övervaka eller avlyssna kontakten. Om kommunikationen inte kan ske på svenska eller engelska och ingen sådan personal behärskar det aktuella språket, kan tolk behöva anlitas. Det föregås av en individuell bedömning av identifierade säkerhetsrisker och de särskilda skälen för kontakten. På säkerhetsavdelningen i anstalten Hall har dock, om en anhörig besökare till en intagen inte behärskar svenska eller engelska, sedan en tid tillbaka inte använts auktoriserad tolk.

Att i första hand kriminalvårdspersonal används för att övervaka eller avlyssna samtal motiveras av säkerhetsskäl. Möjligheten att följa samtal i realtid ger exempelvis bättre förutsättningar att snabbt uppfatta information som kan leda till att kontakten behöver avbrytas.

Vid handläggning av omfattande ärenden av stor vikt anlitas tolk, om en intagen behöver det. I vardagliga ärenden används som utgångspunkt personal som behärskar språket i fråga. På säkerhetsavdelningen i anstalten Kumla anlitas dock tolk med jämna mellanrum även i mindre eller enklare frågor för att den intagne ska få möjlighet att diskutera sin verkställighet eller andra frågor på ett obehindrat sätt. Vid en intagens kontakt med andra myndigheter åligger det den andra myndigheten att vid behov anlita tolk. Om en intagen inte kan påtala sitt tolkbehov för en annan myndighet, kan anstalten vara behjälplig genom att kontakta myndigheten och påtala det.

Rättslig reglering

Av 1 kap. 9 § regeringsformen följer att domstolar och förvaltningsmyndigheter som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet i sin verksamhet.

Av 13 § förvaltningslagen (2017:900) framgår att en myndighet ska använda tolk och se till att översätta handlingar om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt när myndigheten har kontakt med någon som inte behärskar svenska.

Av 7 kap. 1 § fängelselagen (2010:610) framgår att en intagen får ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske. Ett besök får dock vägras om det 1. kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom kontroll enligt 2 eller 3 §, 2. kan motverka den intagnes anpassning i samhället, eller 3. på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan.

Av 7 kap. 2 § fängelselagen framgår att ett besök får, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, kontrolleras genom att 1. personal övervakar besöket, eller 2. besöket äger rum i ett besöksrum som är så utformat att det omöjliggör att föremål överlämnas.

Av 7 kap. 4 § fängelselagen framgår att en intagen får stå i förbindelse med en annan person genom elektronisk kommunikation i den utsträckning det lämpligen kan ske. Sådan kommunikation får dock vägras om den 1. kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom avlyssning enligt 5 §, 2. kan motverka den intagnes anpassning i samhället, eller 3. på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan.

Av 7 kap. 5 § fängelselagen framgår bl.a. att elektronisk kommunikation mellan en intagen och en annan person får avlyssnas om det är nödvändigt av säkerhetsskäl.

Av 7 kap. 7 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, FARK Fängelse, framgår att om ett besök övervakas ska samtal under besöket föras på ett språk som förstås av den som övervakar det, om det inte är obehövligt med hänsyn till syftet med övervakningen. Om samtalet inte kan föras på ett sådant språk ska tolk anlitas. Om samtalet i strid med vad som gäller för besöket förs på ett språk som inte förstås av den som övervakar besöket eller av tolken ska besöket avbrytas, om det inte är uppenbart obehövligt.

Av allmänna råd till ovannämnda bestämmelse i FARK Fängelse framgår att det, om syftet med övervakningen endast är att förhindra överlämnande av otillåtna föremål, kan vara obehövligt att den som övervakar besöket förstår samtalet.

Av 7 kap. 16 § FARK Fängelse framgår att elektronisk kommunikation som avlyssnas ska föras på ett språk som förstås av den som avlyssnar kommunikationen om det inte är uppenbart obehövligt.

Av allmänna råd till den ovannämnda bestämmelsen i FARK Fängelse framgår följande. Situationer då det kan tillåtas att kommunikationen förs på ett språk som den som avlyssnar inte förstår kan t.ex. vara när syftet med avlyssningen endast är att säkerställa att kommunikationen inte kopplas vidare. I sådana fall kan det räcka med att kontrollera att kommunikationen förs med den person som Kriminalvården har kontrollerat och godkänt att den intagne ska få kommunicera med (s.k. medlyssning).

Kriminalvårdens bedömning

På säkerhetsavdelningarna förs intagnas samtal med anhöriga om möjligt på svenska eller engelska och övervakning eller avlyssning av samtalen utförs i första hand av kriminalvårdspersonal, som har genomgått särskild vidareutbildning och behärskar det språk som samtalet förs på. Kriminalvården ser dessa utgångspunkter som välvägd mot bakgrund av att kontakterna med omvärlden för intagna på säkerhetsavdelning är förenade med särskilt allvarliga säkerhetsrisker. Personalens förmåga att snabbt kunna identifiera dessa risker och agera för att upprätthålla säkerheten bedöms vara av avgörande betydelse för att kontakterna ska kunna genomföras. Eftersom syftet med tolkningen under sådana samtal således är att identifiera säkerhetsrisker och inte att den intagne ska kunna göra sig förstådd, bedömer Kriminalvården att de skäl som annars gör sig påminda vid rekvisering av auktoriserad tolk i offentlig verksamhet inte har samma genomslag.

Den beskrivna hanteringen får dock givetvis inte medföra att intagna på säkerhetsavdelning, som inte talar svenska eller engelska med sina anhöriga, i praktiken får en beskuren tillgång till en annars godkänd kontakt.

Kriminalvården bedömer därför att det inte är möjligt att neka en intagen på säkerhetsavdelning besök eller annan kontakt enbart på den grunden att avlyssnande personal inte behärskar det talade språket. I de situationerna anser Kriminalvården att utomstående tolk bör anlitas på sätt som enligt utredningen också sker på säkerhetsavdelningarna i anstalten Kumla och anstalten Saltvik, under förutsättning att det inte finns säkerhetsmässiga hinder mot den fördröjning som tolkningen till kriminalvårdspersonalen innebär. Om säkerheten kan äventyras på ett sätt som inte kan avhjälpas genom att besök kontrolleras eller kommunikation avlyssnas, finns det nämligen inte förutsättningar för att medge kontakt.

Kriminalvården ser inte heller något hinder mot att personal bistår intagna med översättning eller tolkning i ärenden av mindre vikt eller när det inte bedöms vara nödvändigt med utomstående tolkning för att den intagne ska kunna ta till vara sin rätt. Kriminalvården bedömer att den hållningen är

förenlig med motiven till 13 § förvaltningslagen (se t.ex. prop. 2016/17:180 s. 84 f.).

AA fick tillfälle att kommentera yttrandet.

JO hämtade även in kopior av Kriminalvårdens dagboksblad och handlingar i AA:s ärenden om besök av farmodern. Av dessa framgick bl.a. att myndighetens huvudkontor beviljade tolkning av de aktuella besöken den 28 maj 2024 och att AA därefter tog emot ett besök av sin farmor den 14 juni samma år.

I ett beslut den 31 mars 2025 anförde JO Katarina Pahlsson följande:

Bedömning

Allmänt om tolkning på säkerhetsavdelning

Frågan om språktolkning i anstalt aktualiseras både när en intagen har behov av det i kontakten med Kriminalvården eller andra myndigheter och när verksamhetsställena behöver förstå vad som sägs under sådana övervakade kontakter som intagna beviljats. Kriminalvården har redogjort för relevanta rättsliga utgångspunkter i båda dessa delar. Jag hänvisar därför dit.

Som framgått följer det av 13 § första stycket förvaltningslagen (2017:900), FL, att Kriminalvården ska använda tolk vid kontakt med intagna som inte behärskar svenska – om det behövs för att den intagne ska kunna ta till vara sin rätt. JO har i flera fall bedömt att en anstalt eller ett häkte kan anlita en icke kvalificerad tolk, såsom personal, i enklare ärenden men framhållit att en kvalificerad tolk alltid bör anlitas vid ärenden av större vikt för den intagne (se t.ex. JO 2022/23 s. 198, dnr 3513-2021). Den ordning som Kriminalvården har redogjort för när en intagen har behov av tolkning tycks vara förenlig med dessa utgångspunkter. Jag vill dock framhålla att bedömningen av vad som är ett ärende av större vikt givetvis måste göras utifrån den intagnes perspektiv.

Frågan om tolkning av intagnas övervakade besök och andra kontakter väcker inte samma rättssäkerhetsöverväganden som frågan om tolkning av intagnas kontakter med Kriminalvården gör. Som myndigheten har framfört är syftet med tolkning vid besök att den som övervakar samtalet ska kunna identifiera säkerhetsrisker. I förlängningen kan det vara en förutsättning för att bevilja vissa kontakter (jfr 7 kap. 2 § FäL). Mot bakgrund av det har jag inte någon invändning mot anstalterna Saltvik och Kumlas rutin att i första hand låta besöken övervakas av personal med egna språkkunskaper och att extern tolk inte alltid anlitas. Det är dock angeläget att rutinen inte medför att en godkänd kontakt för en intagen på en säkerhetsavdelning – som talar annat än svenska med sina anhöriga – i praktiken inskränks. Det har också Kriminalvården varit inne på i sitt andra remissvar.

Det har kommit fram att anstalten Hall åtminstone tidigare haft som rutin att endast använda kriminalvårdspersonal med viss utbildning vid övervakningen av de kontakter som intagna på säkerhetsavdelning haft med anhöriga. Därmed bokades aldrig extern tolk för uppdrag av det slaget. Det är uppenbart att en sådan ordning medför att intagnas rätt till besök eller andra kontakter med anhöriga blir beroende av vilket eller vilka språk de intagna och deras anhöriga talar. Detta är oacceptabelt och står i direkt strid med bestämmelsen i 7 kap. 7 §

Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse (KVFS 2011:1), FARK Fängelse, där det uttryckligen sägs att tolk ska anlitas om samtal under övervakade besök inte kan föras på ett språk som övervakande personal förstår.

Jag är mycket kritisk till den rutin som tidigare har gällt vid anstalten Hall. Eftersom AA så småningom beviljades tolkning av de aktuella besöken och att åtminstone ett sådant genomförts utgår jag från att anstalten har ändrat sina rutiner så att de överensstämmer med det redovisade.

Om anstaltens hantering i det här fallet

Det står klart att anstalten Hall beviljade AA det aktuella besökstillståndet den 9 juni 2022 och förenade det med villkor om att besöken skulle övervakas och samtalen föras på ett språk som personalen förstår. Besök genomfördes därefter inte förrän den 14 juni 2024.

Som jag nyss konstaterat har anstalten inte haft lagligt stöd för sin rutin att aldrig anlita extern tolkning för besök till intagna på säkerhetsavdelning. I det enskilda fallet har rutinen inneburit att AA:s beslut om besökstillstånd förenades med ett villkor som inte kunde uppfyllas, men utan att han fick möjlighet att begära prövning av frågan i en högre instans. Följden av denna ordning blev att det dröjde mer än två år innan farmodern kunde besöka honom. Anstalten förtjänar allvarlig kritik för det.

Det har vidare visat sig i min utredning att AA vid flera tillfällen ställt frågor till anställda inom Kriminalvården om hur han skulle gå till väga för att besöken av farmodern skulle kunna genomföras, men i stort sett bara bemötts med beskedet att samtalen behövde föras på ett språk som någon anställd förstod. En sådan handläggning är inte heller godtagbar ur ett förvaltningsrättsligt perspektiv.

Enligt min mening borde anstalten ha uppfattat AA:s återkommande förfrågningar som att han begärde ändring av språkvillkoret eller som ansökningar om tolkning. Eftersom övervakning uppenbarligen bedömdes vara en förutsättning för besökstillståndet har jag vidare mycket svårt att förstå varför han upplystes om att han ”i stället” kunde ansöka om okontrollerat besök av sin farmor och då skulle ”få ett beslut, som kan överklagas”.

Anstalten borde därutöver ha betraktat i vart fall skriften den 20 december 2023 som en begäran om omprövning av anstaltens besked (jfr 14 kap. 2 § FäL). Som förvaltningsrätten har konstaterat var beskedet ett överklagbart beslut och Kriminalvården borde därför ha fattat ett formenligt omprövningsbeslut och hanterat eventuella fortsatta invändningar som överklaganden. Skriften skickades dock inte till Förvaltningsrätten i Stockholm förrän efter mer än tre månader och först efter att JO:s remiss kommit till Kriminalvården för yttrande. Något formellt omprövningsbeslut fattades inte heller. En sådan hantering står i strid med 45 och 46 §§ FL och jag är kritisk till den.

Även om den aktuella handläggaren ansåg att beskedet inte var ett beslut i förvaltningsrättslig mening borde skrifterna för övrigt ha skickats till domstolen tillsammans med ett yttrande om myndighetens inställning i den delen, i enlighet med Kriminalvårdens handbok (2018:12) i förvaltningsrätt m.m. (jfr JO 2004/05 s. 373, dnr 1230-2003).

Slutligen noterar jag att Kriminalvården såväl i grundbeslutet som senare, så även till JO, har framfört att tillståndet beviljats trots att farmodern egentligen inte var närstående i den mening som avses i 1 kap. 4 § FARK Fängelse. Det är oklart vad anstalten velat förmedla med detta, men det ligger nära till hands att anta att man menat att besöket därför inte skulle prioriteras (jfr 7 kap. 1 § FARK Fängelse). Besökstillstånd betraktas rättsligt som ett förhandsbesked om att besök kommer att medges vid bokning (jfr RÅ 1992 ref. 65 och HFD 2016 ref. 84). Detta är förstås väl känt inom myndigheten och jag utgår därför från att anstalten inte hade bifallit ansökan om man redan i det skedet bedömde att besök aldrig skulle komma att prioriteras. Jag utgår också från att anstalten hade återkallat besökstillståndet om den därefter bedömde att förutsättningarna för besök inte längre var uppfyllda. Det senare tycks emellertid inte ha varit fallet. Jag noterar nämligen att anstalten under våren 2024 muntligen ska ha informerat AA om att hans behov av besök ansågs vara tillgodosett eftersom han hade tillstånd att ta emot fem olika besökare, dvs. även utan att det beviljade besöket med farmodern genomfördes. Enligt min mening får ett sådant meddelande betraktas som ett muntligt besked om att besökstillståndet återkallades, vilket under alla omständigheter är oförenligt med förvaltningslagens bestämmelser om beslutsunderrättelse (se 33 § FL).

Avslutningsvis bör uppmärksammas att lagstiftaren har lyft fram att en intagens kontakter med omvärlden genom besök är av stor betydelse bl.a. för att underlätta hans eller hennes möjlighet att knyta eller hålla kontakter med anhöriga och andra personer utanför anstalten. Jag har i flera beslut understrukt att besök kan motverka negativa följder av frihetsberövandet och att denna kontakt är ett centralt inslag i en human kriminalvård. (Se prop. 2009/10:135 s. 143 samt bl.a. JO 2020/21 s. 219, dnr O 12-2020, och JO 2024 s. 161, dnr 1037-2023.) Ärendet ger mig anledning att påminna anstalten Hall både om sitt ansvar i detta avseende och om vikten av att hantera intagnas förfrågningar och hemställningar korrekt.

Vad som i övrigt har framkommit motiverar inte några uttalanden från min sida.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Reb Kerstinsdotter. I beredningen deltog även byråchefen Catrine Björkman.

Intagna i en anstalt har placerats i avskildhet med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen trots att det har saknats rättsliga förutsättningar för det

(Dnr 647-2024)

Beslutet i korthet: Anstalten Hall har med anledning av en incident avskilt samtliga intagna vid en avdelning enligt 6 kap. 8 § fängelselagen för att utreda misstänkt misskötsamhet. Efter att utredningen hade avslutats beslutade anstalten att hålla några intagna fortsatt avskilda med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen, dvs. för att ordningen eller säkerheten skulle kunna upprätthållas.

I beslutet redogör JO för att en annan anstalt denna dag har kritiserats för tillämpningen av 6 kap. 8 § fängelselagen i en situation som liknar den i anstalten Hall (se ärendena med dnr 6961-2023 och 7536-2023). Mot bakgrund av att JO där har uttalat sig om förutsättningarna för avskildhet enligt bestämmelsen avstår hon från att göra det även i detta ärende.

Anstalten Hall får emellertid kritik för att ha avskilt intagna enligt 6 kap. 5 § fängelselagen efter att avskildheten enligt 6 kap. 8 § hade hävts. JO uttalar att ett avskiljande enligt 6 kap. 5 § ska vara tillfälligt och aldrig får pågå längre än vad som är nödvändigt för att Kriminalvården ska kunna hantera situationen, normalt inte mer än några timmar eller något dygn. Bestämmelsen är alltså tänkt att användas som en tillfällig lösning i mer eller mindre akuta situationer. JO konstaterar att det inte har kommit fram något som talar för att det fyra dygn efter incidenten var nödvändigt att hålla flera intagna avskilda för att ordningen eller säkerheten skulle kunna upprätthållas.

Anmälan

I en anmälan till JO förde AA fram klagomål mot Kriminalvården, anstalten Hall, enligt i huvudsak följande.

Med anledning av en incident avskilde anstalten samtliga intagna på hans avdelning i fyra dygn enligt 6 kap. 8 § fängelselagen. Därefter fick de flesta återgå till gemensamhet. Några intagna, däribland han själv, hölls dock fortsatt avskilda med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen. Personalen uppgav inte något annat än att det var på grund av säkerheten.

Utredning

Inledningsvis hämtade JO in beslut om avskildhet från anstalten. Därefter uppmanades Kriminalvården att lämna en redogörelse för handläggningen av ärendena om avskildhet under en viss period på den avdelning där AA då var placerad. Vidare begärde JO svar på de frågor som framgår av remissvaret. Slutligen skulle myndigheten redovisa sin bedömning av det som hade kommit fram och om handläggningen varit förenlig med bestämmelserna i 6 kap. fängelselagen.

I remissvaret anförde Kriminalvården, genom den tillförordnade chefen för sektionerna för verksamhetsjuridik vid huvudkontoret, i huvudsak följande:

Utredning

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från region Stockholm, som i sin tur har hämtat in uppgifter från anstalten Hall och det klientadministrativa systemet.

Handläggningen av anstaltens ärenden om avskildhet den 13-23 januari 2024 på den avdelning där AA då var placerad

Samtliga tolv intagna på avdelning A1:2 placerades den 13 januari 2024 i avskildhet enligt 6 kap. 8 § fängelselagen (2010:610) på grund av att det hade förekommit våld mellan intagna. I samband med det påbörjades utredning i form av bl.a. förhör, insamling av iakttagelser från personal och

genomgång av videomaterial. Det var osäkert vilka och hur många av de intagna som var involverade i våldsincidenten och ingen av dem kunde uteslutas från misstankar. För att syftet med utredningen inte skulle äventyras bedömdes det i varje enskilt fall som absolut nödvändigt att avskilja respektive intagen.

Läget på avdelningen var ansträngt och personalen upplevde en mycket stor arbetsbörda. Mellan de intagna förekom ökat våld och en orolig stämning, som hade förvärrats. Vidare hade dubbelbeläggning påbörjats under januari, vilket gett upphov till våldsamma reaktioner bland de intagna.

Den 17 januari 2024 var utredningen fortfarande inte helt klar. Under perioden pågick även andra utredningar för liknande händelser på andra avdelningar, vilket gjorde att personalen inte hade hunnit hålla alla förhör. Klockan 9.45 hävdades besluten om avskildhet avseende åtta av de tolv intagna på avdelningen. Klockan 10.00 beslutades att resterande fyra intagna, däribland AA, skulle hållas avskilda enligt 6 kap. 5 § fängelselagen. Det bedömdes vara nödvändigt för att ordningen och säkerheten skulle kunna upprätthållas. För en av dessa fyra intagna hävdades avskildhetsbeslutet i princip omgående, klockan 10.01, i samband med att den intagne förflyttades till annan avdelning.

Den 19 januari 2024 klockan 14.45, när utredningen var helt avslutad, övergick avskildhetsbesluten enligt 6 kap. 5 § fängelselagen till avskildhetsbeslut enligt 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen. Utredningen visade att AA tillsammans med två medintagna hade gått in i ett bostadsrum på avdelningen och där utsatt en medintagen för våld.

Beslutet att hålla AA avskild enligt 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen hävdades tisdagen den 23 januari 2024 klockan 11.45. Han förflyttades då till en annan avdelning. De två medintagna som också medverkat i våldsincidenten hölls fortsatt avskilda enligt samma bestämmelse fram till dess att besluten hävdades torsdagen den 25 januari 2024 klockan 13.22 respektive klockan 13.51. En av dem förflyttades till en annan avdelning.

Har samtliga eller bara vissa intagna på den aktuella avdelningen placerats i avskildhet den 13 januari 2024? Med stöd av vilken bestämmelse i 6 kap. fängelselagen har besluten fattats?

Se ovan. Samtliga tolv intagna på den aktuella avdelningen placerades den 13 januari 2024 i avskildhet enligt 6 kap. 8 § fängelselagen.

När kan det finnas skäl att avskilja ett större antal eller samtliga intagna på en avdelning enligt 6 kap. 8 § fängelselagen? Hur säkerställer Kriminalvården att det i sådana fall görs en individuell prövning för varje enskild intagen?

Det kan finnas skäl att avskilja samtliga intagna på en avdelning med stöd av 6 kap. 8 § fängelselagen när en misstanke pekar mot samtliga intagna på en avdelning och ingen av dem direkt kan uteslutas från misstanke (jfr JO:s beslut den 24 oktober 2008 i dnr 173-2007). En individuell prövning säkerställs genom att det för respektive intagen meddelas ett separat beslut om placering i avskildhet enligt 6 kap. 8 § fängelselagen, vari det bedöms hur de i bestämmelsen angivna förutsättningarna är uppfyllda. Under utredningen av en misstänkt misskötsamhet kan förutsättningarna för att placera en eller flera intagna i avskildhet ändras, och beslut därom upphävas på sätt som också skedde vid utredningen av den aktuella händelsen. Även det innebär att en individuell prövning säkerställs.

Finns det något utrymme för Kriminalvården att i tiden efter att en eller flera intagna har varit placerade i avskildhet med stöd av 6 kap. 8 § fängelselagen avskilja någon av dessa enligt 6 kap. 5 § fängelselagen på grund av samma händelse?

Enligt 6 kap. 5 § fängelselagen får intagna tillfälligt hållas avskilda från varandra om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Med stöd av bestämmelsen kan gemensamheten i en anstalt, en viss avdelning eller en del av en avdelning upplösas vid situationer där t.ex. ett larm utlöses, elektriciteten är ur funktion, otillåtna föremål hamnar i omlopp eller intagna deltar i kollektiv arbetsvägran. Någon tidsgräns för hur länge intagna får hållas avskilda anges inte, men det ska vara fråga om ett tillfälligt avskiljande – enligt förarbetena normalt inte mer än några timmar eller något dygn (se prop. 2009/10:135 s. 138).

Bestämmelsen tar sikte på tillfällig avskildhet på kollektiv grund och träffar mer eller mindre akuta situationer. Något utrymme att i tiden efter att en eller flera intagna varit placerade i avskildhet med stöd av 6 kap. 8 § fängelselagen avskilja någon av dessa med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen på grund av samma händelse torde därmed inte finnas.

Rättslig reglering

Enligt 1 kap. 6 § fängelselagen får verkställigheten inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av denna lag 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.

Enligt 6 kap. 5 § fängelselagen får intagna tillfälligt hållas avskilda från varandra, om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. I förarbeten till 6 kap. 5 § fängelselagen uttalas bl.a. följande. Med stöd av bestämmelsen kan Kriminalvården upplösa gemensamheten i en anstalt eller på en viss avdelning eller en del av en avdelning. Det kan avse situationer där t.ex. ett larm utlöses, elektriciteten är ur funktion, otillåtna föremål hamnar i omlopp eller intagna deltar i kollektiv arbetsvägran. Det finns inget krav på att en intagen som hålls avskild ska kunna knytas till de omständigheter som ligger till grund för beslutet att avskilja de intagna från varandra. Ett beslut om att hålla intagna avskilda från varandra ska vara tillfälligt och får aldrig pågå längre än vad som är nödvändigt för att Kriminalvården ska kunna hantera situationen, normalt inte mer än några timmar eller något dygn (se prop. 2009/10:135 s. 138).

Enligt 6 kap. 7 § fängelselagen får en intagen hållas avskild från andra intagna om det är nödvändigt 1. med hänsyn till rikets säkerhet, 2. med hänsyn till att det finns en risk för den intagnes eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa eller för allvarig skadegörelse på egendom som tillhör eller har upplåtits till Kriminalvården, 3. med hänsyn till att det finns en risk för att den intagne rymmer eller fritas och det kan antas att han eller hon är särskilt benägen att fortsätta allvarlig brottslig verksamhet, 4. för att hindra att den intagne påverkar någon annan intagen att allvarligt störa ordningen i anstalten, 5. för att hindra att den intagne medverkar till att någon annan intagen får tillgång till alkohol, narkotika, något annat berusningsmedel, något sådant medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, eller 6. för att hindra att den intagne allvarligt ofredar någon annan intagen. Ett beslut om avskildhet enligt första stycket ska omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst var tionde dag.

Enligt 6 kap. 8 § första stycket fängelselagen får en intagen, under utredning av frågor enligt 12 kap. 1 § denna lag eller enligt 26 kap. 6 a och

7 §§ brottsbalken, tillfälligt hållas avskild från andra intagna i den utsträckning det är absolut nödvändigt för att syftet med utredningen inte ska äventyras. Den intagne får inte hållas avskild under längre tid än fyra dygn.

I förarbeten till 6 kap. 8 § fängelselagen uttalas följande. Regleringen är tillämplig i ärenden om varning och uppskjutande av villkorlig frigivning. Den intagne får under utredningen av ett sådant ärende hållas avskild från andra intagna i den utsträckning det är absolut nödvändigt för att syftet med utredningen inte ska äventyras, dock aldrig längre än fyra dygn. Möjligheten bör användas restriktivt. Normalt avses situationer där det finns en risk för att den intagne, om han eller hon inte hålls avskild, undanröjer bevis eller på annat sätt försvårar sakens utredning (se prop. 2009/10:135 s. 141).

Kriminalvårdens bedömning

Det har inte framkommit annat än att besluten den 13 januari 2024 att avskilja samtliga intagna på den aktuella avdelningen med stöd av 6 kap. 8 § fängelselagen var förenliga med den aktuella bestämmelsen. Ingen av de intagna på avdelningen kunde uteslutas från misstanke och utredning påbörjades mer eller mindre omgående. Att utredningen inte var klar inom fyra dygn utgör dock en brist. För merparten av de intagna på avdelningen i fråga upphörde placeringen i avskildhet den 17 januari 2024. Besluten den 17 januari 2024 att placera vissa av de intagna på avdelningen i avskildhet enligt 6 kap. 5 § fängelselagen borde ha kunnat fattas med stöd av 6 kap. 7 § fängelselagen, dvs. på individuell grund. Det kan samtidigt konstateras att frågan om riktigheten i ett beslut att placera en intagen i avskildhet ytterst avgörs av domstol.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 1 september 2025 anförde *stf JO Karin Almgren* följande:

Bedömning

Kriminalvården har redogjort för relevant rättslig reglering.

Den 13 januari 2024 inträffade en våldsincident som resulterade i att anstalten Hall placerade en hel avdelning i avskildhet med stöd av 6 kap. 8 § fängelselagen (2010:610). I remissen har Kriminalvården fått frågor om bl.a. när det kan finnas skäl att göra på det sättet och hur myndigheten säkerställer att det då görs en individuell prövning för varje enskild intagen.

Jag har i ett beslut denna dag riktat kritik mot en annan anstalt för tillämpningen av 6 kap. 8 § fängelselagen i liknande situationer som den nu aktuella (se dnr 6961-2023 m.fl.). Som framgår av beslutet hade anstalten vid två olika tillfällen placerat samtliga intagna vid en avdelning i avskildhet för att utreda misstänkt misskötsamhet. Vid tidpunkten för avskildhetsbesluten var det okänt vilka intagna som hade varit inblandade i de misstänkta misskötsamheterna och därför avskildes samtliga intagna på respektive avdelning. Jag uttalar bl.a. att avskildhet enligt 6 kap. 8 § fängelselagen förutsätter att den intagne som beslutet avser kan knytas till de aktuella omständigheterna, dvs. den misstänkta misskötsamheten. Det innebär att Kriminalvården måste kunna peka på konkreta omständigheter som talar för att en intagen faktiskt har varit inblandad i händelsen eller annars har ett relevant samband till den. Endast på det sättet kan myndigheten säkerställa att varje intagen får en individuell prövning av förutsättningarna för avskildheten. Det faktum att en intagen inte direkt kan

uteslutas från delaktighet utgör enligt min uppfattning inte en sådan konkret omständighet.

Mot bakgrund av att jag i dag har uttalat mig om förutsättningarna för tillämpning av 6 kap. 8 § fängelselagen avstår jag från att göra det även i detta ärende.

Fyra dagar efter incidenten beslutade anstalten att hålla AA och två andra intagna fortsatt avskilda i drygt två dygn enligt 6 kap. 5 § fängelselagen. Som Kriminalvården har påpekat är frågan om riktigheten i ett beslut att placera en intagen i avskildhet sådan att den ytterst avgörs av domstol. JO brukar därför inte heller ta ställning till om myndighetens beslut är riktiga i sak. Placering i avskildhet är dock en ingripande tvångsåtgärd som dessutom används i en miljö där människor redan är berövade sin frihet. Det är därmed av stor vikt att regleringen tillämpas noggrant och korrekt. Av det skälet finner jag anledning att här frånga den nämnda principen och uttala mig om det har förelegat rättsliga förutsättningar att hålla de intagna fortsatt avskilda med stöd av denna bestämmelse.

Som anges i remissvaret är det enligt 6 kap. 5 § fängelselagen möjligt för Kriminalvården att hålla intagna tillfälligt avskilda från varandra om det är nödvändigt av ordnings- eller säkerhetsskäl, t.ex. för att upplösa gemensamheten på en avdelning eller del av en avdelning vid hotfulla eller våldsamma situationer. Det finns inte något krav på att en intagen som hålls avskild ska kunna knytas till de omständigheter som ligger till grund för beslutet att avskilja intagna från varandra. Ett avskiljande med stöd av bestämmelsen ska vara tillfälligt och får aldrig pågå längre än vad som är nödvändigt för att Kriminalvården ska kunna hantera situationen, normalt inte mer än några timmar eller något dygn (se prop. 2009/10:135 s. 138). Bestämmelsen är alltså, som Kriminalvården har beskrivit, tänkt att användas som en tillfällig lösning i mer eller mindre akuta situationer. Jag har mot den bakgrunden mycket svårt att se att det skulle finnas något utrymme för att avskilja intagna enligt bestämmelsen flera dagar efter en händelse.

I detta fall har det inte kommit fram något som talar för att det fyra dygn efter incidenten var nödvändigt att hålla AA och de andra intagna avskilda under drygt två dygn för att ordningen eller säkerheten skulle kunna upprätthållas. Det har således inte funnits grund för ett avskiljande med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen, vilket Kriminalvården också har konstaterat. Anstalten Hall förtjänar kritik för den felaktiga tillämpningen av bestämmelsen.

Vad som har kommit fram i övrigt motiverar inte några uttalanden från min sida.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Sanna Ekman. I beredningen deltog även byråchefen Catrine Björkman.

En person dömd till skyddstillsyn har tvingats att lämna urinprov trots att det inte funnits någon föreskrift om det

(Dnr 2651-2024)

Beslutet i korthet: En person dömdes till skyddstillsyn med särskild föreskrift om att på anmodan av frivården lämna prover för att styrka drogfrihet. I domen angavs inte hur länge det skulle gälla men av lag framgår att föreskrifter får beslutas för högst ett år åt gången. När det hade gått ett år uppmärksammade inte frivården att giltighetstiden för föreskrifterna hade löpt ut och fortsatte att anmoda den dömda att lämna urinprov.

JO uttalar att oavsett orsak eller förklaring är det fullständigt oacceptabelt att frivården vid flera tillfällen tvingade den enskilde att lämna urinprov utan att det fanns lagliga förutsättningar för det. Kriminalvården får därför allvarlig kritik.

Det här är det tredje ärendet hos JO på relativt kort tid där det har kommit fram omfattande brister i flera led vid hanteringen av skyddstillsynspåföljder. Det har handlat om bristfälliga verksamhetsstöd och otillräckliga kontroller såväl som enskilda tjänstemän som felat. I samtliga fall har det drabbat den enskilde, som blivit föremål för insatser som saknat laglig grund. JO får uppfattningen att det inte är fråga om endast enstaka misstag vid vissa frivårdskontor utan att problemen har en mer systematisk karaktär. Det gör henne mycket bekymrad och hon ser det som absolut nödvändigt att Kriminalvården snarast utreder vilka åtgärder som behöver vidtas för att komma till rätta med detta och sedan prioriterar arbetet med att genomföra dessa.

Anmälan

I en anmälan till JO förde AA fram klagomål mot Kriminalvården, frivården Linköping, och uppgav bl.a. följande.

Hans dom på skyddstillsyn var förenad med vissa föreskrifter som han skulle följa. I mars 2024 informerades han om att föreskrifterna hade slutat att gälla i december 2023 och att det alltså var fel att han behövt göra det som står i dessa även i tiden därefter.

Utredning

JO hämtade inledningsvis in handlingar och muntliga upplysningar från Kriminalvården. Av handlingarna framgick bl.a. följande. Den 14 december 2022 dömd Linköpings tingsrätt AA till skyddstillsyn med föreskrift om att han skulle följa den vård och behandling som frivården finner lämplig samt på anmodan av frivården lämna prover för att styrka drogfrihet. Kriminalvården beslutade den 13 december 2023 att övervakningen skulle kvarstå. Inhämtade uppgifter tyder på att AA lämnade flera prover fram till mars 2024 när Kriminalvården uppmärksammade att de föreskrifter som tingsrätten hade beslutat om inte längre gällde. Enligt muntliga upplysningar som JO hämtade in den 18 april 2024 hade Kriminalvården vid den tidpunkten inte meddelat beslut om nya föreskrifter.

JO uppmanade därefter Kriminalvården att yttra sig över AA:s anmälan och myndighetens hantering av det aktuella skyddstillsynsärendet. Yttrandet skulle innehålla en redogörelse för de åtgärder som har vidtagits mot AA grundat på föreskrifter som inte gällde och en förklaring till det inträffade. Kriminalvården skulle också yttra sig över ansvarsfördelningen och beslutsordningen samt de rutiner som finns inom myndigheten när det gäller dels beslut om övervakning och föreskrifter vid skyddstillsyn, dels verkställighet av föreskrift om prov för drogkontroll.

Kriminalvården skulle vidare redovisa sin bedömning av det som har kommit fram och för relevant reglering samt redogöra för om det har vidtagits åtgärder mot någon enskild befattningshavare med anledning av det inträffade.

Kriminalvårdens remissvar

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, genom chefen för enheten för myndighetsjuridik, i huvudsak följande:

Utredning

Uppgifter om omständigheterna har hämtats in från Kriminalvårdens region Öst, som i sin tur har fått in följande information från frivården Linköping och det klientadministrativa systemet. Berörd tjänsteman har fått möjlighet att lämna synpunkter. Det inträffade har inte föranlett någon anmälan till Kriminalvårdens personalansvarsnämnd.

AA har, trots avsaknad av beslutad föreskrift om drogkontroll, anmodats och lämnat urinprov den 19 december 2023, den 13 februari 2024, den 12 mars 2024 och den 19 mars 2024.

Frivården höll den 19 mars 2024 beslutsammanträde med förslag om återredovisning av AA:s skyddstillsyn, bl.a. eftersom han hade fortsatt att lämna positiva urinprov. AA fick muntligt besked om att skyddstillsynen skulle återredovisas till åklagare. I samband med att det skriftliga beslutet skrevs uppmärksammades att AA:s föreskrift i dom inte hade förlängts och att det därför inte hade funnits någon föreskrift om urinprovtagning sedan den 14 december 2023. Ordföranden vid sammanträdet informerades om detta och beslutet om återredovisning återkallades, vilket frivården informerade AA om. Vidare informerades ansvarig frivårdsinspektör om att det behöver beslutas om att förnya föreskrifter. Den 15 maj 2024 beslutades om två föreskrifter, bl.a. en föreskrift om att på anmodan lämna urinprov i syfte att påvisa drogfrihet. Att beslutet om föreskrifter dröjde berodde på ansvarig frivårdsinspektörs ledighet och utbildning samt att AA motsatte sig nya föreskrifter. Under den perioden anmodades inte AA att lämna urinprov.

Anledningen till att Kriminalvården i samband med prövningen den 13 december 2023 av frågan om övervakning inte tog ställning till förlängning av föreskrifterna var okunskap. Ansvarig frivårdsinspektör kände inte till att föreskrifter i dom gäller endast ett år och utgick felaktigt från att sådana gäller under hela skyddstillsynen. Slutdatum för föreskrifter i dom framgår, till skillnad från föreskrifter som har beslutats av Kriminalvården, inte av det klientadministrativa systemet. Dessutom ligger föreskrifter kvar under rubriken "Aktuella föreskrifter" i det klientadministrativa systemet även när de inte längre gäller.

För AA:s del fanns det under hela den aktuella perioden behov av de föreskrifter som det sedan beslutades om. När en dömd bedöms behöva en föreskrift föredras ärendet av ansvarig frivårdsinspektör vid arbetslagets kollegium. Ansvarig frivårdsinspektör skickar sedan underlag till beslutsstöd eller kriminalvårdsinspektör för beslut. I ärenden som tas upp på

frivårdens beslutsammanträden beslutar den kriminalvårdsinspektör som är ordförande. Den som anmodar en dömd att lämna prov för drogkontroll har ansvaret för att de insatser som bedömts lämpliga genomförs som de ska.

Det har inte varit tillräckligt tydligt inom personalgruppen att föreskrifter i dom behöver förnyas genom ett beslut. All personal på frivårdskontoret har nu informerats om detta. Det har även införts en ny punkt som ska tas upp vid kollegium i samband med prövning av övervakning och när en dömds planering följs upp. Detta för att liknande misstag inte ska kunna inträffa. Avseende AA:s ärende har samtal hållits med ansvarig frivårdsinspektör om vad som gick fel, varför det hände och hur sådana misstag ska undvikas framöver.

Rättslig reglering m.m.

Enligt avsnitt 6.1 i bilaga 1 till Arbetsordning för Kriminalvården är verksamhetsstället lägsta nivå för grundbeslut eller ställningstagande i fråga om övervakning enligt 28 kap. 5 och 6 §§ brottsbalken och föreskrift enligt 28 kap. 6 § och 26 kap. 16 och 18 §§ brottsbalken samt för verkställighet av föreskrift om prov för drogkontroll enligt 28 kap. 6 § brottsbalken. Enligt avsnitt 1 i samma bilaga är kriminalvårdschef, kriminalvårdsinspektör, vakthavande befäl och klienthandläggare funktioner som har behörighet att besluta inom den beslutsnivån. Befogenheten att besluta får delegeras vidare till medarbetare inom den organisatoriska enheten genom särskilt beslut.

...

Kriminalvårdens bedömning

Svar på JO:s frågor

Ansvarsfördelningen och beslutsordningen när det gäller beslut om övervakning och föreskrifter vid skyddstillsyn samt beträffande verkställighet av föreskrift om prov för drogkontroll framgår av de ovan beskrivna avsnitten i Kriminalvårdens arbetsordning. Som framgår av utredningen är rutinen inom myndigheten att ansvarig frivårdsinspektör föredrar ett ärende om föreskrift vid kollegium inom arbetslaget före beslut. Av utredningen framgår även anledningen till att Kriminalvården inte tog ställning till AA:s behov av föreskrifter i samband med prövningen den 13 december 2023 av frågan om övervakning. Det är den som anmodar en dömd att lämna prov för drogkontroll som ansvarar för att verkställighet av föreskriften sker på ett korrekt sätt. Vid tidpunkten för händelsen hade dock inte frivården Linköping någon uttalad rutin som särskilt påtalade kontroll av en föreskrifts giltighetstid före anmodan.

Bedömning av det som har kommit fram

Av utredningen framgår att AA har anmodats och lämnat urinprov för drogkontroll vid fyra tillfällen trots att det vid dessa tillfällen inte funnits någon gällande föreskrift därom. Det har därmed saknats stöd i lag för att vidta dessa åtgärder. Detta är givetvis oacceptabelt och Kriminalvården beklagar det inträffade. Orsaken förefaller ha varit okunskap om gällande regelverk. Frivården Linköping har vidtagit kompetenshöjande insatser för berörd personal samt infört rutiner för att säkerställa att något liknande inte inträffar igen.

AA fick tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 20 mars 2025 anförde JO Katarina Pålsson följande:

Rättsliga utgångspunkter

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp. Även artikel 8 i Europakonventionen om rätt till skydd för privatliv och familjeliv innebär ett skydd mot det. JO har uttalat att urinprovtagning är att betrakta som ett kroppsligt ingrepp (se t.ex. JO 2009/10 s. 39, dnr 5978-2006, JO 2023 s. 159, dnr 8843-2021, och beslut den 10 februari 2025, dnr 4268-2024). Regeringsformens och Europakonventionens skydd får dock inskränkas genom lag (2 kap. 19–21 §§ regeringsformen och artikel 8.2 i konventionen).

Skyddstillsyn är en påföljd för brott som fortgår under en prøvotid av tre år från den dag då påföljden börjar verkställas. Den är förenad med övervakning från dagen för domen, vilket upphör vid prøvotidens utgång eller vid den tidigare tidpunkt som Kriminalvården beslutar. Övervakningstiden får dock inte understiga ett år. När det har gått ett år av prøvotiden ska Kriminalvården, om det inte är obehövt, pröva om behovet av övervakning kvarstår och fatta beslut i frågan (Se 28 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken samt 2 kap. 5 § förordningen [1998:642] om verkställighet av frivårdspåföljder.)

Om det behövs för att minska risken att den som står under övervakning begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället, får Kriminalvården besluta om en särskild föreskrift som ska följas av den övervakade. En sådan föreskrift ska beslutas för en viss tid, högst ett år åt gången. En särskild föreskrift får avse bl.a. skyldighet att lämna prover för kontroll av att den övervakade inte är påverkad av beroendeframkallande medel. Domstolen får redan i domen på skyddstillsyn besluta om en föreskrift att lämna prover för drogkontroll. Tidigare kunde domstolen meddela en sådan föreskrift att gälla tills vidare utan närmare angivande av tid. Sedan den 1 maj 2021 gäller emellertid att föreskrifter endast får beslutas för högst ett år åt gången. (Se 28 kap. 6 § och 26 kap. 16 § brottsbalken samt den upphävda paragrafen 28 kap. 6 a § i samma balk.)

Om den dömde på ett allvarligt sätt har brutit mot vad som gäller för honom eller henne och det kan antas att han eller hon inte kommer att rätta sig genom någon sådan åtgärd som Kriminalvården kan vidta, ska myndigheten begära att åklagare vid domstol för talan om att skyddstillsynen ska undanröjas (se 28 kap. 8 § brottsbalken).

I Kriminalvårdens handbok om övervakning (2019:4) anges bl.a. följande om prövningen av om en övervakning ska bestå och om föreskrifters längd. En prövning ska göras efter ett år för att ta ställning till om övervakning fortfarande behövs eller inte. Huvudregeln är att ett formellt beslut ska fattas vid den s.k. ettårsprövningen. Detta gäller alltså även om frivården gör bedömningen att övervakningen ska fortsätta. Både föreskrifter meddelade av domstol och föreskrifter som beslutats av Kriminalvården gäller för viss tid dock längst ett år åt gången. Finns ingen tidsbegränsning av föreskriften angiven i en dom till skyddstillsyn är utgångspunkten att föreskriften gäller under ett år från domsdatum. När Kriminalvården fattar beslut om föreskrift ska det alltid framgå i beslutet vilken tid som föreskriften gäller. I samband med ettårsprövningen ska inte enbart det kvarstående behovet av övervakning prövas utan även vilket

behov av föreskrifter som behövs för den fortsatta övervakningen. När det gäller föreskrifter om alkohol- och drogkontroll nämns särskilt i handboken att det inte finns någon möjlighet för frivården att ta sådana prover om det inte finns en föreskrift om det. (Se avsnitt 12.1, 11.3 och 11.4.12 i handboken.)

Bedömning

Förra året kritiserade jag Kriminalvården vid två tillfällen för hanteringen av ett par skyddstillsynsärenden. I det ena fallet hade en person kallats till frivården trots att domen på skyddstillsyn var upphävd och i det andra fallet hade en person tvingats genomgå insatser inom ramen för en övervakning som upphört. I beslutet uttalade jag att påföljden skyddstillsyn innebär ett tvång och påtagliga inskränkningar i den enskildes frihet samt att Kriminalvårdens verkställighet av påföljden utgör ingripande myndighetsutövning i det enskilda fallet. En befattningshavare som ansvarar för verkställigheten måste därför visa särskild noggrannhet och omsorg i arbetsuppgifterna. Jag underströk att myndigheten måste säkerställa fungerande system men även att det görs tillräckliga kontroller för att förhindra att fel uppstår. Vidare framhöll jag att den enskilde tjänstemannen har ett eget ansvar för ärenden han eller hon handlägger och för att känna till den tillämpliga rättsliga regleringen. (Se mina beslut den 6 februari 2024, dnr 8607-2022, och den 22 oktober 2024, 6604-2023.)

Av utredningen i det här ärendet framgår att AA dömdes till skyddstillsyn den 14 december 2022 med föreskrift om bl.a. att på anmodan av frivården lämna prover för att styrka drogfrihet. I tingsrättens dom angavs inte hur länge detta skulle gälla, men som framgår av redovisningen nyss får föreskrifter beslutas för högst ett år åt gången. Det gäller oavsett om det är domstolen eller Kriminalvården som fattar beslutet.

När det nästan hade gått ett år av prøvotiden prövade frivården om behovet av övervakning kvarstod och fattade ett beslut i den frågan. Enligt Kriminalvårdens handbok om övervakning skulle också behovet av föreskrifter för den fortsatta övervakningen ha prövats vid denna s.k. ettårsprövning. I det sammanhanget borde frivården självklart ha noterat att giltighetstiden för de föreskrifter som tingsrätten beslutat om skulle löpa ut inom kort. Befattningshavare som därefter anmodade AA att lämna urinprov borde i sin tur givetvis ha lagt märke till att det inte längre fanns några beslutade föreskrifter om den åtgärden. Det är anmärkningsvärt att saken inte ens uppmärksammades vid beslutssammanträdet i mars 2024 då det föreslogs att skyddstillsynen skulle återredovisas till åklagare utan att detta skedde först i samband med att det skriftliga beslutet om återredovisning skrevs.

Kriminalvården har angett att slutdatum för föreskrifter i dom inte framgår av det klientadministrativa systemet. Dessutom ska föreskrifter ligga kvar under rubriken ”Aktuella föreskrifter” i systemet även när de inte längre är aktuella. Det är uppseendeväckande uppgifter om myndighetens verksamhetsstöd och kan troligen vara en anledning till varför ansvariga tjänstemän inte observerade att det efter den 14 december 2023 saknades en föreskrift om skyldighet för AA att lämna urinprov. Enligt Kriminalvården förefaller en annan orsak ha varit okunskap om gällande regelverk. En bidragande förklaring till det inträffade

måste enligt min mening också vara att arbetsuppgifterna inte utfördes med den noggrannhet och omsorg som kan förväntas. Oavsett orsak eller förklaring är det fullständigt oacceptabelt att AA vid flera tillfällen tvingades att lämna urinprov utan att det fanns lagliga förutsättningar för det. Kriminalvården förtjänar därför allvarlig kritik.

Det är förstås bra att frivården Linköping redan har vidtagit kompetenshöjande insatser och infört rutiner för att säkerställa att något liknande inte inträffar igen. Jag kan dock konstatera att det här är det tredje ärendet hos JO på relativt kort tid där det kommit fram omfattande brister i flera led vid hanteringen av skyddstillsynspåföljder. Det har handlat om bristfälliga verksamhetsstöd och otillräckliga kontroller såväl som enskilda tjänstemän som felat. I samtliga fall har det drabbat den enskilde, som blivit föremål för insatser som saknat laglig grund. Med hänsyn till vad jag har fått till mig genom de aktuella utredningarna och Kriminalvårdens beskrivningar får jag uppfattningen att det inte är fråga om endast enstaka misstag vid vissa frivårdskontor utan att problemen har en mer systematisk karaktär. Det gör mig mycket bekymrad och jag ser det som absolut nödvändigt att myndigheten snarast utreder vilka åtgärder som behöver vidtas för att komma till rätta med detta och sedan prioriterar arbetet med att genomföra dessa.

Ärendet föredrogs av seniora rättssakkunniga Mattias Karlsson. I beredningen deltog även byråchefen Catrine Björkman.

En anstalt har förmått en intagen att använda kateter vid urinprovtagningar

(Dnr 4268-2024)

Beslutet i korthet: En anstalt förmådde en intagen att försöka lämna urinprov genom att själv använda en kateter, trots att varken den intagne eller närvarande kriminalvårdspersonal hade tillräckliga kunskaper om hur den skulle användas. Någon sjukvårdspersonal deltog inte vid provtillfället. Försöket fick avbrytas eftersom den intagne skadades.

JO konstaterar att urinprovtagning utgör en form av tvångsmedel som Kriminalvården beslutar om. Den som åtgärden avser är frihetsberövad, och vägran eller oförmåga att lämna urinprov kan få påtagliga konsekvenser för honom eller henne. Utrymmet för att i det sammanhanget tala om frivillighet, även när det gäller själva sättet på vilket provtagningen ska gå till, är därför ytterst begränsat. I det aktuella fallet hade den intagne tidigare gjort flera misslyckade försök att lämna urinprov på vanligt sätt vilket lett till varningar. Eftersom anstalten inte använder sig av blodprover var kateter det alternativ som återstod. Till skillnad från Kriminalvården menar JO att det inte i någon rimlig mening kan anses ha varit frivilligt för den intagne att lämna urinprov på det sätt som skett.

Efter det misslyckade försöket fick den intagne fortsätta att lämna urinprov med hjälp av kateter, även då utan närvaro av sjukvårdspersonal. Med hänsyn till hur det gick vid det första tillfället framstår detta enligt JO som

synnerligen tveksamt. Hon är sammantaget mycket kritisk till anstaltens agerande.

Det här är andra gången som JO riktar allvarlig kritik mot anstalter för att förmått intagna att använda kateter vid urinprovtagningar utan bistånd från närvarande sjukvårdspersonal. Hon menar att det finns anledning för Kriminalvården att se över myndighetens rutiner om prover för drogkontroll. Eftersom ärendet också rör medicinska frågor får Inspektionen för vård och omsorg en kopia av beslutet.

Anmälan

I en anmälan framförde AA klagomål mot Kriminalvården, anstalten Mariefred. Han anförde i huvudsak följande.

När han kom till anstalten blev han uppmanad att lämna urinprov. Han försökte göra det men lyckades inte. Trots att han förklarade att han efter en magsäcksoperation inte kan få i sig så mycket vätska fick han en varning för urinprovsvägran. Vid ett senare tillfälle ville anstalten att han skulle lämna urinprov med hjälp av en tappningskateter. Personalen saknade dock kunskap om hur en sådan fungerar. Han fick "torrköra" in katetern ca 40 cm i urinröret. När han skulle ta ut den uppstod friktionsskador i urinröret och det sved otroligt mycket i över en vecka. Eftersom det inte kom någon urin fick han ytterligare en varning. Varningarna medför bl.a. att han inte får ta emot besök. Han behöver hjälp med att kunna lämna drogtester och visa att han är drogfri. Anstalten vill nu fortsätta med katetern två gånger i veckan. Han är livrädd att han ska skadas igen men känner sig tvingad att acceptera detta.

Utredning

JO hämtade inledningsvis in muntliga upplysningar från anstalten. Av dessa framgick sammanfattningsvis följande.

AA kunde inte visa att han hade medicinska hinder mot att lämna urinprov och fick lämna sådana prov genom att själv använda en kateter. Anstalten tillämpar inte blodprover och det enda alternativ som återstod för AA var därför användning av kateter. AA och närvarande kriminalvårdspersonal hade fått skriftliga instruktioner från sjukvården om hur katetern skulle användas. Det ska utsöndras ett glidmedel från katetern men detta fungerade inte första gången för AA, vilket ledde till att han skadades. Senare överenskomms att AA skulle testa en annan sorts kateter och denna har fungerat bra vid två tillfällen. Anstalten avser därför att fortsätta med detta och AA kommer förmodligen att lämna urinprov en gång per vecka. Sjukvårdspersonal brukar inte delta vid den här typen av provtagning och har inte gjort det i AA:s fall heller.

Därefter uppmanades Kriminalvården att yttra sig över det som AA fört fram i sin anmälan. I sitt remissvar anförde myndigheten, genom chefen för sektionen för verksjuridik, i huvudsak följande:

Utredning

Uppgifter om sakförhållandena har inhämtats från Kriminalvårdens region Mitt, som i sin tur inhämtat uppgifter från anstalten Mariefred. Därigenom har följande framkommit.

AA kom till anstalten Mariefred den 23 februari 2024. Han anmodades att lämna urinprov för drogkontroll vid tre tillfällen i februari och mars 2024, men lämnade inte något urinprov. Han tilldelades varningar för vägran att utan giltigt skäl lämna urinprov vid dessa tillfällen. AA kontaktade anstaltens hälso- och sjukvård i mars 2024 och beskrev sina svårigheter att lämna urinprov. Enligt anstaltens hälso- och sjukvård förelåg inga medicinska hinder att lämna urinprov. AA fick från anstaltens hälso- och sjukvård information om att en tappningskateter kunde lämnas ut för att underlätta urinprovtagning.

Den 27 mars 2024 anmodades AA på nytt att lämna urinprov. AA uppgav då till personal att han har svårt att kissa efter en magsäcksoperation och bad om hjälpmedel för att kunna lämna urinprov. Personal kontaktade anstaltens hälso- och sjukvård och uppgav att AA ville prova en tappningskateter. Anstaltens hälso- och sjukvård lämnade ut tappningskatetern tillsammans med noggranna skriftliga instruktioner om användningen, samt muntliga instruktioner till personal.

Enligt anstaltens hälso- och sjukvård är en tappningskateter enkel att använda. I instruktionerna står det bl.a. att man ska avbryta försöken att föra in tappningskatetern om det gör ont. Vid provtagningen fick AA katetern och den skriftliga instruktionen. AA uppgav att han hade svårigheter att föra in katetern och valde att avbryta då han upplevde smärta. Närvarande personal uppfattade också att AA fick ont och bad honom avbryta försöken att föra in katetern.

Kriminalvårdsinspektör pratade efter händelsen med AA om den fortsatta planeringen av urinprovtagningen och att AA måste komma in med dokumentation kring sina svårigheter att lämna urinprov. AA skulle därvid ta kontakt med sin vårdcentral, men uppgav efter några veckor att han inte fått tag i journalanteckningar. AA var mån om att kunna lämna urinprov, eftersom det bl.a. hade betydelse för hans besökstillstånd. Kriminalvårdsinspektören hade ett möte med AA varvid de kom överens om att han skulle prova en annan variant av tappningskateter. AA lämnade sedan urinprov vid fyra tillfällen med hjälp av den katetern.

Rättslig reglering

Av 2 kap. 6 § regeringsformen framgår bl.a. att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp. Enligt 2 kap. 20 § regeringsformen får begränsningar i den rätten göras genom lag.

Av 1 kap. 4 § fängelselagen (2010:610) följer att varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet.

Av 1 kap. 5 § fängelselagen följer att verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas.

Av 1 kap. 6 § fängelselagen följer att verkställigheten inte får innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av fängelselagen 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.

Av 8 kap. 6 § fängelselagen följer att en intagen, om inte annat motiveras av medicinska eller liknande skäl, är skyldig att på begäran lämna urin-, utandnings-, saliv-, svett-, blod- eller hårprov för kontroll av att han eller hon inte är påverkad av alkohol, narkotika, något annat berusningsmedel,

något sådant medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Av allmänna råd till 8 kap. 6 § fängelselagen i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (2011:1) om fängelse framgår att Kriminalvården bestämmer vilken form av prov för drogkontroll en intagen ska lämna.

Av 23 § fängelseförordningen (2010:2010) följer att vid kroppsvisitation eller kroppsbesiktning ska den som kontrolleras visas all den hänsyn som omständigheterna medger.

Kriminalvårdens bedömning

Anstalten Mariefred har tillbakavisat AA:s uppgifter om att han tvingats att använda tappningskateter vid urinprovtagning för drogkontroll. Som framgår av anstaltens uppgifter har AA i detta fall själv efterfrågat hjälpmedel för att kunna lämna urinprov, varefter personal vid anstalten kontaktat anstaltens hälso- och sjukvård i det syftet. AA har därmed inte förmåtts att använda en kateter vid urinprovtagning på det sätt som JO har kritiserat en anstalt för i beslut den 6 mars 2024 i dnr 10144-2022. Därtill har hälso- och sjukvårdspersonal lämnat muntliga och skriftliga instruktioner för användningen och ett försök att använda katetern har, i enlighet med instruktionerna, avbrutits så fort AA känt smärta. Därefter har AA lämnat flera urinprov med hjälp av en annan typ av kateter. Mot den bakgrunden bedömer Kriminalvården att AA har visats hänsyn vid urinprovtagningen, och att utförandet av densamma har stått i rimlig proportion till syftet med åtgärden.

AA kompletterade sin anmälan och kommenterade därefter remissvaret. Han anförde i huvudsak följande. Det stod i bruksanvisningen till katetern att det skulle finnas ett glidmedel som också skulle fungera som bedövning. När han frågade efter detta fick han till svar att det inte fanns något sådant och att han skulle blöta katetern med kranvatten. Han påtalade att det inte verkade hjälpa men kriminalvårdspersonalen sa att ”antingen använder du katetern eller så blir det en vägran och det kommer ge dig en varning”. Därför försökte han, men det gjorde fruktansvärt ont och han skakade i hela kroppen av smärtan. När han hade fått in katetern 40–45 cm i urinröret utan att det kom någon urin blev han tillsagd att ta ut den igen och då uppstod friktionsskador. Även detta gjorde hemskt ont. Han var nära att svimma och uppmanades att gå och lägga sig och ta det lugnt ett tag. I över en vecka efteråt sved det väldigt mycket när han skulle kissa, det kändes som att han kissade taggtråd. Han fick en varning som har gjort att han inte beviljats någon permission eller nedklassning.

I ett beslut den 10 februari 2025 anförde JO Katarina Pålsson följande:

Rättslig reglering

Kriminalvården har i sitt yttrande redogjort för relevant rättslig reglering. Jag vill tillägga följande.

Proportionalitetsprincipen i 1 kap. 6 § fängelselagen (2010:610) innebär att det i varje enskilt fall ska ske en prövning av om kontroll- eller tvångsåtgärden över huvud taget behöver tillgripas med hänsyn till omständigheterna och om syftet kan tillgodoses genom en mindre ingripande åtgärd. Den intresseavvägningen kan också leda till att åtgärden inte alls ska vidtas, om den skulle få

skadeverkningar som inte är rimliga i förhållande till vad som eftersträvas. (Se prop. 2009/10:135 s. 66.)

Bedömning

Det är utrett att AA i slutet av mars 2024 försökte att lämna urinprov med hjälp av en tappningskateter. Han hade dessförinnan vid tre tillfällen fått varningar för att han inte kunnat göra det på vanligt sätt. Försöket med katetern fick avbrytas eftersom AA fick ont och skadades. Jag finner inte skäl att ifrågasätta AA:s uppgifter om att smärtan var mycket kraftig och att han hade ont i över en vecka efteråt. Sjukvårdspersonal närvarade inte vid provtillfället, men hade gett skriftliga instruktioner till AA och kriminalvårdspersonal om hur katetern skulle användas. Personalen hade dessutom fått muntliga instruktioner.

Kriminalvården har hävdats att AA inte tvingades att nyttja katetern eftersom han själv hade efterfrågat hjälpmedel för att kunna lämna urinprov, och att situationen följaktligen skiljer sig från den i ett ärende där jag riktade allvarlig kritik mot anstalten Sörbyn för att ha förmått en intagen att använda en kateter vid ett urinprov (se mitt beslut den 6 mars 2024, dnr 10144-2022). I det fallet hade den intagne i samband med provtagningen informerats om att användande av kateter var det enda återstående sättet att lämna urinprov på och att en vägran kunde leda till förflyttning till en annan anstalt. Jag bedömde att det för den intagne därmed inte kan ha framstått som annat än att alternativet till att underkasta sig urinprovtagningen med hjälp av katetern var att bli omplacerad, och att frivilligheten under dessa förhållanden måste anses ha varit illusorisk.

Jag vill till att börja med understryka att urinprovtagning utgör en form av kroppsbesiktning som Kriminalvården beslutar om. Den som åtgärden avser är frihetsberövad, och vägran eller oförmåga att lämna urinprov kan få påtagliga konsekvenser för honom eller henne. Utrymmet för att överhuvudtaget tala om frivillighet i detta sammanhang – även när det gäller själva sättet på vilket provtagningen ska gå till – menar jag därför är ytterst begränsat.

Av såväl remissvaret som AA:s egna uppgifter framgår att han är angelägen om att kunna lämna drogtestar och att han därför vill ha hjälp med att göra det. AA har emellertid också gett uttryck för en stark rädsla inför att lämna proverna med hjälp av kateter, och uppgett att han känner sig tvingad till att göra det. Han har dessutom framfört att han vid det första försöket med katetern fick veta att valet stod mellan att använda den och att fortsätta få varningar för vägran att lämna urinprov. Kriminalvården har inte haft möjlighet att kommentera det sistnämnda påståendet, och jag har inte funnit tillräcklig anledning att utreda frågan vidare. Det är därför inte klarlagt hur orden föll vid tillfället.

Utredningen visar dock att AA tidigare hade gjort tre misslyckade försök att lämna urinprov på vanligt sätt och att det lett till att han tilldelats varningar. Av de muntliga upplysningarna framgår även att anstalten inte kontrollerar påverkan av otillåten substans genom blodprover och att användning av kateter därmed var det alternativ som återstod. Huruvida anstalten någon gång övervägde att hålla AA avskild med stöd av 6 kap. 9 § fängelselagen för att kunna genomföra en urinprovtagning på vanligt sätt går inte att utläsa av remissvaret. För AA kan det i vart fall inte ha framstått på annat sätt än att alternativet till att

underkasta sig urinprovtagningen med hjälp av katetern var att fortsätta att bli tilldelad varningar, vilket i sin tur får allvarliga konsekvenser bl.a. för hans möjligheter att ta emot besök och beviljas permissioner.

I motsats till Kriminalvården bedömer jag att det inte i någon rimlig mening kan sägas ha varit frivilligt för AA att lämna urinprovet med hjälp av katetern. Att han själv efterfrågat hjälpmedel för att kunna genomföra urinprovtagningar kan knappast förstås så att han har samtyckt till att försöka lämna urinprov på det sätt som nu skett. Frivilligheten måste alltså också i detta fall anses ha varit illusorisk.

Det står klart att AA fick försöka tappa sig själv på urin med hjälp av en kateter utan att någon sjukvårdspersonal var på plats. Med hänsyn till hur det hela slutade kan jag inte dra någon annan slutsats än att såväl AA som närvarande kriminalvårdspersonal saknade tillräckliga kunskaper om hur katetern skulle användas. Det var uppenbarligen inte tillräckligt att de delgavs instruktioner från sjukvården inför provtagningen. Att anstalten under sådana omständigheter valde att genomföra försöket med katetern är anmärkningsvärt.

Som framgått har AA när han kommenterat Kriminalvårdens yttrande uppgett att personalen vid det aktuella tillfället förmådde honom att använda katetern efter att bara ha kunnat blöta den med kranvatten. Något glidmedel som enligt instruktionerna skulle användas ska inte ha funnits tillgängligt. Om det har gått till på detta sätt är det fullständigt oacceptabelt. Kriminalvården har emellertid inte uppmanats att yttra sig över AA:s tillkommande uppgifter. Även om jag inte ser något skäl till att betvivla dem, särskilt som provtagningen uppenbart misslyckats, är det inte klarlagt att det har gått till så som AA senare beskrivit. Oavsett detta menar jag att anstalten, genom att ha förmått honom att använda en kateter på det sätt som är utrett, har agerat i strid med fängelselagens krav på proportionalitet och att bemöta varje intagen med respekt för deras människovärde.

Enligt Kriminalvården fick AA några veckor efter den misslyckade urinprovtagningen med kateter testa en annan sort, som han sedan har lämnat urinprover med vid fyra tillfällen. Det framgår inte annat än att detta har gått bra. Med hänsyn till det som har framkommit om det första tillfället framstår det dock enligt min mening som synnerligen tveksamt att anstalten har gått vidare med kateter, även då utan närvaro av sjukvårdspersonal.

Sammantaget är jag mycket kritisk till anstalten Mariefreds agerande gentemot AA i samband med urinprovtagningen och att man fortsatt med kateter trots att han skadades vid det första tillfället. Anstalten förtjänar allvarlig kritik för det inträffade.

Jag har nu riktat allvarlig kritik mot två olika anstalter för att ha förmått intagna att använda kateter vid urinprovtagningar utan att sjukvårdspersonal deltagit vid de aktuella tillfällena. Som Kriminalvården har redogjort för anges i de allmänna råden till 8 kap. 6 § fängelselagen i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (2011:1) om fängelse, FARK Fängelse, att myndigheten bestämmer vilken form av prov för drogkontroll en intagen ska lämna. Jag har i grunden inte något att invända mot detta. När ett verksamhetsställe bestämmer formen för provtagning måste det dock alltid ske med beaktande av fängelselagens krav på proportionalitet och att varje intagen ska bemötas med respekt

för sitt människovärde. Om det i ett enskilt fall inte går att genomföra t.ex. ett urinprov på ett säkert och humant sätt ska det alltså inte fullföljas. För att kunna genomföra ett prov för drogkontroll måste anstalten i en sådan situation överväga andra möjligheter såsom användande av blodprover, eller försäkra sig om medverkan av sjukvårdspersonal vid provtillfället.

Det har framkommit att man i anstalten Mariefred inte tar blodprover vid de aktuella kontrollerna och sjukvårdspersonal tycks som regel inte delta vid urinprovtagningar. Jag vet inte vilka närmare överväganden som ligger bakom dessa ställningstaganden, och saknar kännedom om huruvida sådana rutiner är utbredda inom myndigheten i övrigt. Det kan i vart fall konstateras att 8 kap. 6 § fängelselagen ger utrymme för olika typer av provtagning, däribland blodprover. Naturligtvis är det inte min sak att göra medicinska bedömningar men det lär inte kunna uteslutas att det finns enskilda fall där blodprov vore det mest ändamålsenliga och proportionerliga valet. Det kan vidare diskuteras hur rutinerna förhåller sig till riktlinjer inom den allmänna sjukvården. Självttappning med hjälp av kateter torde där regelmässigt initialt ske under överinseende av särskild sjukvårdspersonal, som också hjälper till med att prova ut rätt kateter.

Mot bakgrund av det anförda finns det enligt min mening anledning för Kriminalvården att se över rutinerna inom myndigheten beträffande prover för drogkontroll. Det förefaller lämpligt att involvera de egna medicinska experterna i det arbetet.

Med hänsyn till att ärendet berör medicinska frågor skickar jag en kopia av detta beslut, jämte mitt i mars 2024 meddelade beslut om samma sak, till Inspektionen för vård och omsorg för kännedom.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Emma Söderberg Majanen. I beredningen deltog även byråchefen Catrine Björkman och medicinska experten Ingemar Engström.

Intagna i ett häkte har fått sin rätt till utomhusvistelse inskränkt i samband med Eurovision Song Contest i Malmö 2024

(Dnr 4270-2024)

Beslutet i korthet: Under våren 2024 inskränktes rätten till daglig utomhusvistelse (promenad) för omkring 70 intagna i häktet Göteborg under två veckor. Bakgrunden var att polisen hade begärt att Kriminalvården skulle tömma arresterna i region Syd på häktade personer, för att frigöra platser inför Eurovision Song Contest i Malmö. Begäran hanterades bl.a. genom att intagna med restriktioner flyttades till häktet Göteborg, vilket i sin tur fick konsekvenser för många intagna.

JO framhåller att det inte kan komma i fråga att begränsa rätten till utomhusvistelse i en situation där det har funnits rimliga möjligheter för Kriminalvården att undvika det. I det här fallet hade myndigheten drygt en månad på sig att hantera polisens begäran, och det uppmärksammades redan i ett mycket tidigt skede att de åtgärder som planerades riskerade att gå ut

över den aktuella rätten. Enligt JO borde det ha funnits utrymme att undersöka om det fanns något som kunde göras för att undvika sådana konsekvenser, såsom att förse häktet med extra personal för att kunna genomföra promenaderna under en större del av dygnet. Det förefaller dock Kriminalvården inte ens ha övervägt. Vid dessa förhållanden har det enligt JO inte förelegat sådana synnerliga skäl som krävs för att rätten till utomhusvistelse ska få inskränkas. Hon konstaterar vidare att det är mycket otillfredsställande att häktet Göteborg inte heller verkar ha reflekterat över om någon form av kompensation för de berörda intagna kunde ges. JO är kritisk till Kriminalvårdens hantering, såväl på huvudkontoret som vid häktet Göteborg.

Anmälan

I en anmälan till JO i maj 2024 klagade AA på att häktet Göteborg beslutat att inskränka de intagnas rätt till utomhusvistelse till 30 minuter per dag under fyra veckor, på grund av att Eurovision Song Contest anordnades i Malmö.

Utredning

JO begärde inledningsvis in handlingar om saken.

Enligt muntliga upplysningar från en kriminalvårdsinspektör i häktet Göteborg den 13 maj 2024 stämde AA:s uppgifter. Det framkom vidare att häktet med anledning av Eurovision i Malmö hade fått inrätta tillfälliga platser för häktade med restriktioner som annars var placerade i Skåne, vilket i sin tur hade inneburit att häktet behövt dra ner på promenadtiden p.g.a. brist på promenadgårdar. Häktet hade fått besked att de intagna från Skåne skulle vara placerade hos dem under veckorna 18–20, men för att ta höjd hade de intagna i Göteborg fått information om att begränsningen skulle gälla t.o.m. vecka 21. Förhoppningen var att den kunde tas bort tidigare än så. Åtgärden grundade sig på ett skriftligt uppdrag från huvudkontoret om att inrätta de tillfälliga restriktionsplatserna, och i det hade angetts att platserna skulle inrättas även om tillräcklig promenadtid inte kunde säkerställas.

JO tog del av bl.a. ett odaterat informationsblad som häktet Göteborg hade delat ut till de intagna. Efter en kort redovisning av situationen upplystes att häktet under veckorna 18–21 endast kunde erbjuda 30 minuters promenad på berörda avdelningar.

Sedan JO hade tagit del av de kompletterande uppgifterna uppmanades Kriminalvården att yttra sig över det som AA fört fram i sin anmälan, och särskilt besvara vissa frågor. I remissvaret (bilagorna är här utelämnade) anförde myndigheten, genom rättschefen, i huvudsak följande:

Rättslig reglering

I 2 kap. 7 § häkteslagen (2010:611) anges att en intagen ska ges möjlighet att vistas utomhus minst en timme varje dag, om det inte finns synnerliga skäl mot det.

I 2 § förordningen (2023:797) med instruktion för Kriminalvården anges bl.a. att myndighetens verksamhet ska bedrivas på ett säkert, humant och effektivt sätt.

Enligt 6 § förordningen med instruktion för Kriminalvården ska säkerheten inom myndigheten vara väl anpassad till verksamhetens behov.

I förarbeten till 2 kap. 7 § häkteslagen anges bl.a. följande. Endast om synnerliga skäl talar mot det får utomhusvistelse vägras. Det kan t.ex. avse en oförsedd situation där det är nödvändigt att hålla de intagna avskilda från varandra med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen (2010:610) och det till följd därav saknas praktiska förutsättningar att låta de intagna vistas utomhus (se prop. 2009/10:135 s. 131 och 187 och jfr allmänna råd till bestämmelsen i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd [KVFS 2011:2] om häkte).

Svar på JO:s frågor

Uppgifter har hämtats in från Kriminalvårdens region Väst, som i sin tur har hämtat in uppgifter från häktet Göteborg. Uppgifter har även hämtats in från den nationella incidentledningsstaben, som tillsattes i februari 2024 för att säkerställa att Kriminalvården har tillräckligt många platser för att ta emot alla häktade och dömda.

Bakgrund

Platssituationen inom Kriminalvården har under en längre tid varit mycket ansträngd, och någon lättnad i närtid kan inte ses. Med anledning av det meddelade myndighetens generaldirektör under hösten 2023 ett beslut om platskapacitet på kort sikt (se bilaga 1). Som framgår av beslutet är en grundläggande utgångspunkt för myndighetens verksamhet att internationella överenskommelser, lag, förordning och föreskrift ska följas. Som andra utgångspunkter för prioriteringar och ambitionssänkningar gäller att Kriminalvården ska 1. vara en säker arbetsplats för myndighetens medarbetare, säkerställa en trygg miljö för intagna och upprätthålla samhällsskyddet, 2. säkerställa en god arbetsmiljö och 3. upprätthålla ett verksamhetsinnehåll som bidrar till att minska risken för återfall i brott.

Trots tidigare vidtagna åtgärder fanns det i början på 2024 fortfarande ett betydande antal häktade i polisarrester, samtidigt som Kriminalvårdens prognoser visade att platsbristen skulle förvärras. Det beslutades därför att en nationell incidentledningsstab skulle inrättas för att stödja myndighetens arbete med platsutnyttjande och i förekommande fall platstillskapande på kort sikt (se bilaga 2). Situationen hade dock inte förbättrats inför ESC [Eurovision Song Contest, *JO:s anm.*]. Kriminalvården hade då akut brist på platser i häkte och runt om i landet var cirka 250 häktade kvar i polisarrest, eftersom de inte kunde beredas plats i häkte. Läget var särskilt ansträngt för häktena i Kriminalvårdens region Syd. Polismyndigheten, polisregion Syd, informerade den 27 mars 2024 Kriminalvården om att Polismyndigheten planerade hög närvaro och aktivitet under ESC i Malmö den 6-12 maj 2024 och att den polisregionen inte skulle ha möjlighet att ha häktade i sina polisarrester. Med anledning av det fattade Kriminalvårdens nationella incidentledningsstab den 5 april 2024 ett inriktningsbeslut (KV 2024-3853) avseende hanteringen av häkteskapacitet i region Syd i samband med ESC. Beslutet innebar att polisarrester i Malmö och närliggande orter skulle tömmas på häktesplacerade inför vecka 19, bl.a. genom att minst 20 häktade med restriktioner skulle flyttas till närliggande regioner.

1. En intagen ska enligt 2 kap. 7 § häkteslagen ges möjlighet att vistas utomhus minst en timme varje dag, om det inte finns synnerliga skäl mot det. Vilka rättsliga och andra överväganden har Kriminalvården gjort beträffande detta krav inför det nämnda inriktningsbeslutet och häktet Göteborgs besked till de intagna?

Inför inriktningsbeslutet gjorde den nationella incidentledningsstaben flera överväganden och bedömde att krav kopplade till liv, hälsa, upprätthållande av ordning och säkerhet samt personalens arbetsmiljö måste säkerställas i första hand.

Åtgärderna enligt inriktningsbeslutet den 5 april 2024 påbörjades men bedömdes inte vara tillräckliga för att tömma arresterna i polisregion Syd till vecka 19. Olika förslag för att skapa platser diskuterades i den nationella incidentledningsstaben och med Kriminalvårdens regioner. I de diskussionerna framförde häktet Göteborg att kravet på vistelse utomhus minst en timme per dag inte skulle kunna tillgodoses vid en tillfällig konvertering av platser för häktade utan restriktioner till platser för häktade med restriktioner. Anledningen var att häktade utan restriktioner kan genomföra s.k. gemensamhetspromenad medan häktade med restriktioner genomför promenad en och en.

Den 17 april 2024 fattade incidentledningsstaben ett kompletterande inriktningsbeslut (KV 2024-3853) som innebar att Kriminalvårdens region Väst skulle stödja Kriminalvårdens region Syd med 30 platser för häktade med restriktioner fr.o.m. vecka 18 t.o.m. vecka 20. Beslutet skulle genomföras bl.a. genom att cirka 30 platser för häktade utan restriktioner i häktet Göteborg skulle omvandlas till lika många platser för häktade med restriktioner. Av inriktningsbeslutet framgick - som beskrivs ovan - att frågor avseende brandsäkerhet, grundläggande säkerhet, omvårdnad och personalens arbetsmiljö skulle prioriteras. Det medförde att andra frågor, såsom tiden för utevistelse för häktade, prioriterades ned.

Häktet Göteborg genomförde den 24 april 2024 en risk- och konsekvensanalys och dagen därpå en förhandling med arbetstagarorganisationerna enligt 11 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. I risk- och konsekvensanalysen beskrevs svårigheten att tillgodose kravet på utomhusvistelse minst en timme varje dag som en risk. Häktet Göteborg tog fram ett informationsblad till de intagna. I informationsbladet angavs bl.a. orsaken till att promenadtiden kortades ner och hur länge den kortare promenadtiden beräknades pågå.

2. När började Kriminalvården planera för åtgärderna och vilket underlag har myndigheten haft för sitt ställningstagande att de aktuella platserna ska öppnas även om tillräcklig promenadtid inte kan säkerställas?

Så snart Kriminalvården hade tagit emot skrivelsen från Polismyndigheten, polisregion Syd, påbörjades arbetet att planera de åtgärder som behövde genomföras med anledning av Polismyndighetens besked. Till grund för ställningstagandet har myndigheten haft Polismyndighetens skrivelse och de överväganden som redovisats i svaret ovan.

3. På vilket sätt genomfördes beslutet på häktet Göteborg? I vilken omfattning har intagnas rätt till utomhusvistelse inskränkts där och hur många enskilda har berörts?

Häktet Göteborg genomförde beslutet genom att identifiera vilka intagna utan restriktioner som var lämpliga att förflyttas till häktet Borås. Samordnare på respektive verksamhetsområde såg till att de häktade som var aktuella för förflyttning låg rätt till i häktningsprocessen och att rättegångar inte skulle försäras. Hänsyn togs även till inplanerade besök och andra personliga förhållanden. Utgångspunkten var att de intagna skulle erbjudas en

timmes promenad, men det gick inte alltid att tillgodose. Dock underskreds aldrig 30 minuters promenadtid. Hur lång promenad varje intagen fick per dag berodde på hur många intagna som önskade promenad den aktuella dagen. Cirka 70 intagna berördes av den inskränkta promenadtiden.

4. Under hur lång tid gällde den särskilda ordningen? När och på vilket sätt har häktet återgått till normala rutiner?

Den särskilda ordningen gällde under två veckor. Därefter flyttade de intagna från region Syd tillbaka. Samtidigt tog häktet Göteborg in fler häktade utan restriktioner och återgick till ett normalläge med gemensamma promenader och möjlighet att vistas utomhus minst en timme per dag.

5. Vilka överväganden har häktet Göteborg gjort för att upprätthålla regleringen i 2 kap. 7 § häkteslagen, har t.ex. promenadtiderna förlagts tidigare på morgonen och/eller senare på kvällen?

Under den aktuella tiden startade promenaderna tidigare och avslutades senare än normalt. Med hänsyn till de intagnas dygnsvila, och att den dygnsvila som rådde på avdelningarna hade riskerat att störas, bedömde häktet Göteborg att det inte var möjligt att justera promenadtiderna mer än vad som redan skett.

6. Har häktet Göteborg kompenserat de intagna som fått sin utomhusvistelse inskränkt på något sätt? Om det har varit fallet bör detta beskrivas.

Häktet Göteborg har inte kompenserat de intagna som fått sin utomhusvistelse inskränkt.

Kriminalvårdens bedömning

Det är i ärendet klarlagt att cirka 70 intagna berördes av den inskränkta promenadtiden som gällde i häktet Göteborg under en period av två veckor våren 2024.

Av det kompletterande nationella inriktningsbeslutet från Kriminalvårdens incidentledningsstab framgick att i den situation som föranledde att häktade flyttades till häktet Göteborg skulle frågor avseende brandsäkerhet, grundläggande säkerhet, omvårdnad och personalens arbetsmiljö prioriteras.

Förarbetena till 2 kap. 7 § häkteslagen innehåller inte en uttömmande uppräkningslista av vad som utgör synnerliga skäl mot att ge intagna möjlighet till en timmes utomhusvistelse varje dag. Det kan därför diskuteras om inte de skäl som låg till grund för att begränsa tiden för de intagnas utevistelse kan anses utgöra sådana synnerliga skäl som avses i bestämmelsen. I sammanhanget kan också framhållas att det inte fanns några andra alternativ för att tillgodose rätten till en timmes utevistelse om inte säkerheten hade prioriterats ned. I den uppkomna situationen hade myndigheten inte möjlighet att ordna ett arrangemang kring full promenadtid, och samtidigt på ett säkert sätt kunna ta emot de häktade som behövde beredas plats.

Kriminalvården beklagar att myndigheten under den aktuella tidsperioden inte hade verksamhetsmässiga förutsättningar att tillgodose de i ärendet aktuella intagnas rätt till promenad enligt den nyss nämnda bestämmelsen.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 4 juni 2025 anförde JO Katarina Pahlsson följande:

Rättsliga utgångspunkter

Kriminalvården har i sitt yttrande redogjort för relevant rättslig reglering. Jag vill dock utveckla de rättsliga utgångspunkterna något enligt följande.

Tillgång till utomhusvistelse är en grundläggande rättighet för intagna i häkte. Många häktade hålls isolerade en stor del av dygnets timmar, och att regelbundet få vistas utomhus i frisk luft och dagsljus är avgörande för den enskildes hälsa och för att tiden i häkte ska bli uthärdlig. Rätten till minst en timmes daglig utomhusvistelse om det inte finns synnerliga skäl där emot infördes redan på 1970-talet i svensk häkteslagstiftning. Som Kriminalvården redogjort för finns den nuvarande bestämmelsen med denna innebörd i 2 kap. 7 § häkteslagen (2010:611). Av förarbetena, som tar sin utgångspunkt i motsvarande bestämmelse i fängelselagen, framgår att synnerliga skäl t.ex. kan avse en oförutsedd situation där det är nödvändigt att hålla de intagna avskilda från varandra och det till följd därav saknas praktiska förutsättningar att låta de intagna vistas utomhus (se prop. 2009/10:135 s. 187 jfrd med s. 131). Även i Kriminalvårdens handbok om fritid i anstalt och häkte, 2014:1, beskrivs rätten att vistas utomhus en timme varje dag som en grundläggande rättighet och att den kan inskränkas endast under mycket speciella omständigheter.

FN och Europarådet har antagit särskilda regler för behandlingen av frihetsberövade personer i häkte och fängelse.⁵ Som medlem av FN och Europarådet har Sverige varit med vid antagandet av dessa dokument. Även om de inte är 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. Enligt båda dessa regelverk ska alla intagna ges möjlighet till minst en timmes daglig utomhusvistelse, om vädret så medger.

Europarådets kommitté mot tortyr (CPT), som besöker och rapporterar om förhållandena på platser där frihetsberövade personer befinner sig, har vid återkommande tillfällen uppehållit sig vid vikten av utomhusvistelse för bl.a. häktade personer. Enligt CPT måste samtliga intagna utan undantag erbjudas åtminstone en timmes daglig utomhusvistelse.⁶

Bakgrund och avgränsning

Under den andra veckan i maj 2024 anordnades Eurovision Song Contest i Malmö. Av utredningen har framkommit att Polismyndigheten bedömde hotbilden mot evenemanget som hög och att det kunde förväntas ske ett stort antal frihetsberövanden under veckan. Den 27 mars 2024 begärde därför Polismyndigheten att Kriminalvården skulle tömma polisarresterna i region Syd på häktade personer under den aktuella veckan (vecka 19). Kriminalvården vidtog med anledning av detta en rad åtgärder som berörde häktade intagna i såväl region Syd som i Borås och Göteborg. Åtgärderna lär alltså ha fått flera

⁵ Se FN:s minimiregler för behandling av fångar (Nelson Mandela-reglerna) och Europarådets ministerkommittés rekommendation Rec(2006) 2-rev till medlemsstaterna avseende de europeiska fängelsereglerna (de europeiska fängelsereglerna).

⁶ Se bl.a. CPT/Inf(2017)5-part.

konsekvenser för intagna på alla dessa platser. Att döma av inhämtad utredning verkar t.ex. möjligheterna för intagna i region Syd att ta emot besök ha påverkats. Detta beslut tar dock sikte endast på häktet Göteborg och de konsekvenser som åtgärderna fick för de intagnas rätt till utomhusvistelse där.

Bedömning

Med anledning av Polismyndighetens begäran beslutade Kriminalvårdens nationella incidentledningsstab den 5 april 2024 att arresten i Malmö och närliggande orter skulle tömmas på häktade personer inför vecka 19, bl.a. genom en förflyttning av häktade med restriktioner. Genomförandet påbörjades men åtgärderna bedömdes inte vara tillräckliga. Incidentledningsstaben fattade därför knappt två veckor senare ett kompletterande beslut. Det innebär att region Väst skulle stödja region Syd med 30 häktesplatser för häktade med restriktioner under vecka 18–20, bl.a. genom att tillfälligt konvertera platser för häktade utan restriktioner i häktet Göteborg till platser för häktade med restriktioner. Av beslutet framgår att frågor om säkerhet, omvårdnad och personalens arbetsmiljö därvid skulle prioriteras medan andra frågor fick prioriteras ned vid behov. Som exempel på det sistnämnda klargjordes att platserna skulle öppnas även om tillräcklig promenadtid inte kunde säkerställas.

Som en följd av de vidtagna åtgärderna inskränktes enligt Kriminalvården rätten till utomhusvistelse för omkring 70 intagna i häktet Göteborg under två veckor. Enligt remissvaret var utgångspunkten att de intagna skulle erbjudas en timmes utomhusvistelse varje dag, men detta gick inte alltid att tillgodose. Tiden ska dock aldrig ha underskridit 30 minuter. Eftersom den skriftliga informationen till de intagna gick ut på att endast en halvtimmes promenadtid skulle erbjudas under den aktuella perioden och något annat inte klargörs drar jag slutsatsen att promenadtiden regelmässigt för de berörda intagna i praktiken aldrig var längre än 30 minuter.

Kriminalvården har beskrivit den ansträngda beläggningssituationen och att den bl.a. hade medfört att ett betydande antal häktade personer tvingats stanna kvar i polisarrester eftersom de inte kunnat beredas plats i häkte. Jag känner mycket väl till det svåra beläggningssläget och de utmaningar som det innebär för myndigheten. Vid flera tillfällen har jag närmare granskat förhållandena och uttalat bl.a. att det strider mot regleringen när en frihetsberövad person inte förs över till ett häkte i samband med häkttningsbeslutet (se särskilt JO 2021/22 s. 261, dnr O 19-2019, och protokoll efter min inspektion av häktet Karlstad i november 2021, dnr O 34-2021). Det här fallet är ytterligare ett exempel på vilka konsekvenser överbeläggningen får; om polisarresterna i region Syd inte hade hyst personer som egentligen skulle vara i häkte hade de aktuella åtgärderna över huvud taget inte behövt vidtas.

Det är i och för sig självklart att Kriminalvården var tvungen att prioritera vissa aspekter, såsom de anställdas och intagnas säkerhet, när Polismyndighetens begäran hanterades. Myndigheten har emellertid också haft ett ansvar för att se till att vidtagna åtgärder inte i onödan gick ut över de intagnas grundläggande rättigheter, dit alltså den i 2 kap. 7 § häkteslagen föreskrivna rätten till en timmes daglig utomhusvistelse hör. Som konstaterats framgår av regler-

ingen att det krävs synnerliga skäl för att helt frånga eller inskränka denna rättighet. Kriminalvården menar att det kan diskuteras om det inte i den aktuella situationen har förelegat synnerliga skäl. Det är visserligen riktigt att förarbetena inte innehåller någon uttömmande uppräknings av vad som kan utgöra sådana skäl. Den omständigheten att lagstiftaren har angett att det krävs synnerliga skäl för att undantaget ska vara tillämpligt innebär dock att tolkningen ska vara restriktiv och att utrymmet är ytterst begränsat. Jag kan vidare konstatera att det exempel som ges i förarbetena avser en oförutsedd situation. Förhållandena som beskrivs i anslutning till exemplet är av ett helt annat slag än de som förelåg i det här behandlade sammanhanget.

Att inskränka rätten till utomhusvistelse i en situation där det funnits rimliga möjligheter för Kriminalvården att undvika det kan mot den bakgrunden inte komma i fråga. Av JO:s uttalanden framgår således att det inte är godtagbart att en intagen nekas utomhusvistelse med hänvisning till t.ex. bristande personaltäthet om förhållandena ligger inom myndighetens kontroll. Jag och tidigare justitieombudsmän har även påtalat att ett verksamhetsställe aktivt måste vidta åtgärder för att hantera den situation som gjort att de intagna inte kan erbjudas promenad. (Se bl.a. mitt beslut den 29 oktober 2021, dnr 6155-2020, samt JO 2016/17 s. 218, dnr 282-2015, JO 2014/15 s. 281, dnr 4379-2013 m.fl., och JO:s beslut den 3 december 2013, dnr 1864-2013.)

Jag kan konstatera att Polismyndigheten i slutet av mars 2024 begärde att arresterna i region Syd skulle tömmas på häktade personer som var intagna där. Kriminalvården hade därmed drygt en månad på sig att hantera saken. Därtill var det redan väl känt för myndigheten att dessa intagna befann sig i arresterna, trots att de rätteligen skulle vara intagna i häkte. Av remissvaret framgår att häktet Göteborg redan i ett mycket tidigt skede konstaterade att rätten till en timmes daglig utomhusvistelse inte skulle kunna tillgodoses vid en konvertering av platser för häktade utan restriktioner till restriktionsplatser. Skälet sägs ha varit att häktade med restriktioner måste genomföra utomhusvistelser en och en. Jag utgår från att t.ex. dubbelbeläggning förekommer även i häktet Göteborg och vidare att den som har s.k. samsittning inte sällan också har utomhusvistelse med den medintagne. Huruvida detta har tagits i beaktande vid häktets ställningstagande eller om andra åtgärder först undersöktes framgår inte. Under alla förhållanden bör det i detta läge, med hänsyn till den tid som stod till förfogande, ha funnits ett visst utrymme för Kriminalvården att undersöka om det fanns något som kunde göras för att undvika att åtgärderna skulle få så ingripande konsekvenser för de intagna. Det grundläggande ansvaret i detta avseende låg på huvudkontoret eftersom det var där åtgärderna om förflyttning och konvertering av platser beslutades.

Av remissvaret går emellertid inte att utläsa att några lösningar för att säkerställa rätten till utomhusvistelse övervägdes från centralt håll. Hur myndigheten landat i den slutsats som redovisas i remissvaret – att det med hänsyn till säkerheten inte var möjligt att tillgodose rätten till utomhusvistelse – är mot den bakgrunden något svårt att förstå. Eftersom problematiken bottnade i att utomhusvistelser för häktade med restriktioner är mer tids- och resurskrävande än för häktade utan restriktioner fanns det i vart fall en uppenbar lösning: att förse häktet Göteborg med extra personal för att förlägga utomhusvistelserna under

en större del av dygnet. Huruvida detta hade varit möjligt vet jag förstås inte, då saken inte berörs i remissvaret. Jag noterar att det visserligen sägs att häktet Göteborg förlängde tiderna för utomhusvistelse under de aktuella veckorna och att häktet bedömde att det inte var möjligt att justera tiderna ytterligare med hänsyn till de intagnas dygnsvila. Mycket mer än så redovisas inte och med tanke på att intagna som har rätt att vistas i gemenskap i allmänhet torde bli inlåsta i cell senast kl. 17 ställer jag mig mycket frågande till vad som hindrade en större justering av häktets dagordning. Rimligtvis bör det ha varit möjligt att genomföra promenader tidigare på morgonen än annars och en bra stund efter inlåsningsstiden, om häktet hade försetts med extra personal i detta syfte. Jag får intrycket att myndigheten egentligen inte ens övervägde det här, vilket är anmärkningsvärt. Enligt min mening har det vid dessa förhållanden inte förelegat sådana synnerliga skäl som medger en begränsning av rätten till utomhusvistelse.

Det är klarlagt att häktet Göteborg inte kompenserade de berörda intagna på något sätt. Remissvaret i den delen utvecklas inte alls. Jag kan därför inte bedöma om någon kompensation, såsom att erbjuda utökade möjligheter till träning inomhus eller vistelse i restriktionsgrupper, hade varit möjlig. Det framstår därtill som att häktet inte ens reflekterade över någon form av kompensation. Det är mycket otillfredsställande.

Sammanfattningsvis är jag kritisk till Kriminalvårdens hantering, såväl på huvudkontoret som vid häktet Göteborg, av de intagnas grundläggande rätt till utomhusvistelse under den aktuella perioden våren 2024.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Emma Söderberg Majanen. I beredningen deltog även byråchefen Johan Thorblad.

En anstalt har vägrat hantera en intagens begäran om omprövning. Även vissa uttalanden kring myndighetens arbete mot otillåten och otillbörlig påverkan

(Dnr 5606-2024)

Beslutet i korthet: En intagen hade ansökt om telefontillstånd men fått avslag. När han lämnade in en hemställan med begäran om omprövning av beslutet skrev han tre ord med versaler. Hemställan togs emot, datumstämpades och signerades. Två dagar senare kom en annan anställd med hemställan och fick honom att ta tillbaka den, bl.a. då det kunde uppfattas som att han försökte påverka beslutsfattaren genom att ha använt versaler.

JO konstaterar att hemställan var en inkommen och allmän handling samt att det saknades rättslig grund för att lämna tillbaka den. Anstalten får kritik för hanteringen.

Vidare uttalar JO att det är positivt att anstalten och Kriminalvården i stort arbetar med frågor om otillåten och otillbörlig påverkan med anledning av det hårdnade klimatet inom myndigheten. Samtidigt understryker hon att rapporteringen måste ske med eftertänksamhet och med förståelse för de intagnas situation. JO konstaterar att hon kan få anledning att återkomma till saken.

Anmälan

I en anmälan till JO förde AA fram huvudsakligen följande klagomål mot Kriminalvården, anstalten Skogome, och en anställd där.

Han lämnade den 25 mars 2024 in en hemställan med begäran om omprövning av ett beslut rörande telefontillstånd till sin vän. För att poängtera att vännen är närstående skrev han bl.a. detta ord med versaler. Hemställan togs emot, datumstämplades och signerades av en kriminalvårdare. Två dagar senare kom en annan anställd med hemställan och fick honom att ta tillbaka den. Hon förklarade att hon i vart fall inte skulle handlägga hemställan eftersom han hade skrivit med versaler och hon tyckte att det var otrevligt. Han tvingades att skriva en ny hemställan.

AA bifogade del av registerutdrag från Kriminalvårdsregistret (KVR) med en daganteckning från aktuellt datum där bl.a. följande anges [i anteckningen benämns den intagne vid förnamn]:

AA har lämnat in en hemställan om att han vill ompröva ett avslag kring ett telefon-/besöksärende och i slutet av hemställan har han skrivit "HAN ÄR NÄRSTÅENDE" och hänvisat till lagtext. U.T. ger d.d. tillbaka hemställan till honom och säger att han får omformulera sig då hemställan ej räknas som korrekt ifylld på detta sätt. AA frågar varför och får till svar att det är onödigt att uttrycka sig i versaler då det dels kan uppfattas som otrevligt och dels som ett påverkansförsök av beslutsfattarna. AA ifrågasätter detta då han tycker att han behöver skriva på det sättet eftersom han fick avslag på sin förra ansökan kopplat till att personen ej räknades som närstående. U.T. upprepar att hon ej kommer ta emot hemställan innan han omformulerat sig och AA tar tillbaka den efter en kort diskussion.

Utredning

JO hämtade inledningsvis in kopia av ansökningar och beslut om telefontillstånd från Kriminalvården. Därefter begärde JO att myndigheten skulle yttra sig över och redovisa sin bedömning av det som kommit fram i anmälan.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, genom regionchefen vid Region Väst, bl.a. följande:

Berörd medarbetares synpunkter

Samtal har förts med namngiven personal och ansvarig kriminalvårdsinspektör och i huvudsak framkom följande. Hen kommer ihåg situationen och daganteckningen som bifogats ärendet stämmer. Hen hanterade situationen på förevarande sätt då det under denna period pratades mycket om hur klienter behöver fylla i hemställan korrekt och att dessa ska vara fria från påtryckningsförsök. Den namngivna personalen tolkade det som att klienter behöver skriva hemställan på ett särskilt sätt eftersom hen fått till sig detta från bland annat beslutsfattare. Hen valde därför att be honom omformulera sig, detta också mot bakgrund av att klienten tidigare lämnat in en hemställan gällande samma fråga och fått avslag.

Kriminalvårdens bedömning

Kriminalvården konstaterar att det inte funnits någon rättslig grund för den namngivna personalen att inte ta emot och hantera ärendet. Anstalten Skogome har vidtagit åtgärder genom att tillse att medarbetaren har vetskap om

hantering och handläggning av hemställan. Anstalten har även tillsett att övrig personal fått påminnelse om hantering och handläggning av hemställan samt en påminnelse om att använda anvisningen ”Kriminalvårdens anvisningar för hantering av hemställan och underrättelse av handlingar (gäller anstalten Skogome)”.

[...]

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 30 april 2025 anförde *JO Katarina Pålsson* följande:

Rättsliga utgångspunkter

I 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen (TF) anges att en handling anses ha kommit in till en myndighet när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. En sådan inkommen handling är enligt 2 kap. 4 § TF allmän om den förvaras hos myndigheten. Av 12 § arkivlagen (1990:782) framgår att det vid sidan av reglering om gallring och överlämnande av handlingar till arkivmyndighet saknas möjlighet för en statlig myndighet att avhända sig allmänna handlingar utan författningsstöd eller särskilt beslut av regeringen.

När en intagen lämnar in en hemställan måste Kriminalvården bedöma om den kan hanteras med stöd av myndighetens serviceskyldighet eller om det rör sig om ett formellt ärende. Olika krav ställs nämligen på handläggningen i dessa situationer. En hemställan som hanteras utifrån serviceskyldigheten kan besvaras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till omständigheterna. Om en intagen däremot inleder ett ärende genom sin begäran ställer förvaltningslagen (2017:900) ett flertal krav på myndighetens hantering, exempelvis i fråga om hur ett beslut ska utformas. (Se mitt beslut den 30 november 2023, dnr 8064-2022.) Även i andra fall krävs en mer formell handläggning, t.ex. när en hemställan utgör en inlaga i ett pågående ärende eller en intagen därigenom klagat på ett beslut.

Av 14 kap. 1 och 2 §§ fängelselagen (2010:610) framgår att Kriminalvårdens beslut enligt den lagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol först efter att de har omprövats av myndigheten. En begäran om omprövning ska vara skriftlig och ha kommit in till Kriminalvården inom tre veckor från den dag då den klagande fick del av beslutet. Kriminalvården ska då pröva om skrivelsen med sådan begäran har kommit in i rätt tid. Om skrivelsen har kommit in för sent ska den avvisas, om inte förseningen beror på att myndigheten lämnat den klagande felaktig underrättelse om hur man begär omprövning. (Se 14 kap. 3 § fängelselagen.) Ett avslag på en ansökan om teleföntillstånd är överklagbart på detta sätt. Handläggningen av en begäran om omprövning ska ske skyndsamt.

En myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska utan onödigt dröjsmål lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpens ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. (Se 6 § förvaltningslagen.)

JO har uttalat att Kriminalvården bör ha en generös hållning när det gäller vilken service och hjälp som ska lämnas till intagna, mot bakgrund av de särskilda svårigheter som det innebär att vara frihetsberövad. Det gäller i synnerhet när det framgår att den intagnes avsikt är att tillvarata sin rätt att få riktigheten av meddelade beslut prövad i högre instans. (Se JO:s beslut den 20 november 2017, dnr 2301-2017, jfr 1 kap. 4 § fängelselagen.)

Bedömning

Genom utredningen har det framkommit att AA den 25 mars 2024 lämnade in en hemställan med begäran om omprövning av ett beslut om telefontillstånd, och att han gjorde det genom en anställd vid anstalten. Handlingen förvarades därefter inom myndigheten och var alltså allmän. Den lämnades dock tillbaka till AA två dagar senare av en annan anställd. Detta gjordes för att han skulle formulera om den, eftersom det bl.a. ansågs att han försökte påverka beslutsfattaren genom att några ord var skrivna med versaler. Agerandet är anmärkningsvärt. Som jag precis berört har det varit fråga om en inkommen och allmän handling hos Kriminalvården. Liksom myndigheten konstaterar har det därmed inte funnits någon rättslig grund för att återlämna den till AA. Anstalten borde i stället skyndsamt ha behandlat hans begäran. Till följd av att så inte skedde har Kriminalvårdens ställningstagande blivit fördröjd, om än med någon enskilda dag. Hanteringen är helt oacceptabel och anstalten förtjänar kritik.

Som framgått har AA:s begäran uppfattats som att han försökt påverka beslutsfattaren. Jag vill beträffande den omständigheten lyfta fram följande.

Enligt Kriminalvårdens årsredovisning 2023 avspeglas det hårdnade klimatet i samhället även i myndighetens miljöer, vilket innebar bl.a. en ökad fientlighet riktad mot medarbetarna med mer hot, våld, trakasserier och otillbörlig påverkan. Det sägs vidare att rapporteringen då ökade kraftigt, främst när det gällde försök till otillåten påverkan. Enligt årsredovisningen 2024 har rapporteringen fortsatt att öka.

Den 1 december 2024 gjordes det ett förtydligande i Kriminalvårdens handbok om varning, avbrott genom avvikelser och uppskjuten villkorlig frigivning (2015:1) och där framgår följande.

Kriminalvården ser allvarigt på handlingar som utgör brott (exempelvis hot mot tjänsteman, olaga hot, ofredande, misshandel, skadegörelse) som riktas mot medarbetare eller dennes närstående, och som uppfattas som ett försök att med tvång påverka hur den anställda ska eller inte ska utföra sina arbetsuppgifter (otillåten påverkan). Det gäller även för handlingar som liknar otillåten påverkan och som är ägnade att påverka tjänsteutövningen, dock med den skillnaden att handlingen inte är brottslig (otillbörlig påverkan). [...]

Av 1 kap. 4 § FÅL tydliggörs vikten av att ha förståelse för de särskilda svårigheter som ett frihetsberövande är förenat med för den intagne. Av det skälet är det väsentligt att särskilja situationer som utgör otillåten och otillbörlig påverkan från situationer när en intagen uttrycker frustration, generellt missnöje eller allmänna synpunkter. Att en intagen tillvaratar sina rättigheter, framför klagomål eller på annat sätt är missbelåten över en uppkommen situation bedöms i normalfallet inte utgöra ett påverkansförsök.

Kammarrätten har uttalat att enbart den omständigheten att den intagne har framfört synpunkter på anstaltens rutiner och talat om att denne ska anmäla personal bör inte anses utgöra ett olämpligt uppträdande. Det avgörande är hur den intagne faktiskt har agerat och betett sig samt hur personalen uppfattat situationen (Kammarrätten i Stockholm dom 23 november 2020 i mål nr 4397-20).

I myndighetens riktlinjer för medarbetarskydd och otillåten påverkan (2023:6) sägs att otillbörlig påverkan kan utgöras av handlingar som strider mot god sed, etik och moral och som ur ett förvaltningsperspektiv kan uppfattas som olämpligt.

Jag ifrågasätter inte att klimatet inom Kriminalvården har hårdnat och att detta leder till bl.a. ökad grad av hot och våld såväl mellan intagna som mot kriminalvårdspersonal samt att de anställda i större utsträckning utsätts för olika former av påverkansförsök. Givetvis är det oacceptabelt när en intagen ägnar sig åt otillåten eller otillbörlig påverkan. Det är både angeläget och positivt att anstalten Skogome – och myndigheten i stort – arbetar med att få verksamheten fri från detta. Samtidigt är det viktigt att kriminalvårdsanställda särskiljer det som utgör otillåten eller otillbörlig påverkan från situationer där intagna uttrycker t.ex. frustration, missnöje eller synpunkter. En intagen måste således få komma till tals, göra sin rätt gällande och uttrycka frustration eller besvikelse. Vid en anstaltsinspektion framkom inom ett närliggande område att en intagen hade rapporterats för misstänkt misskötsamhet när han endast hade påpekat att det var mögel i duscharna. Detta medförde att jag underströk att intagna självfallet har rätt att framföra sin uppfattning om förhållandena i en anstalt och att uttrycka andra synpunkter (se JO 2024 s. 222, dnr 4400-2024). Jag noterar att de nyss redovisade styrande dokumenten innehåller motsvarande anvisning för den här behandlade saken.

Frågor om otillåten och otillbörlig påverkan granskades vid en inspektion i februari i år av häktet Bomhus och anstalten Gävle och kommer att tas upp i det kommande protokollet (dnr 260-2025 och 261-2025). Även om jag har förståelse för att det kan uppstå svåra gränsdragningar vill jag alltså understryka att rapporteringen måste ske med eftertänksamhet och med förståelse för de intagnas situation. Om personal rapporterar rena uttryck för frustration eller påpekanden om förhållanden inom myndigheten blir rapporteringen missvisande och ger intryck att förekomsten av påtryckningar är större än vad som faktiskt är fallet.

Av utredningen framgår att AA hade fått avslag på det sökta telefontillståndet eftersom hans vän inte bedömdes vara närstående. Jag har för egen del mycket svårt att se att han kan anses ha försökt påverka beslutsfattaren på ett otillbörligt sätt enbart genom att skriva med versaler att vännen var närstående. Detta var ju så att säga själva skälet för att få saken prövad igen och avslagsbeslutet ändrat. Det framstår enligt min mening som naturligt att AA ville poängtera det här när han begärde omprövning av beslutet. Jag utgår från att saken inte har varit föremål för någon slags rapportering.

Det ingår i mitt uppdrag som justitieombudsman att särskilt se till att de som står under min tillsyn följer regeringsformens föreskrift om saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen. Detta framgår av 12 § lagen (2023:499)

med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO). Jag har för närvarande ett särskilt fokus på denna objektivitetsprincip i såväl klagomålshanteringen som min inspektionsverksamhet. Det kan därför finnas anledning för mig att återkomma till frågeställningar om otillåten och otillbörlig påverkan.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Sofia Selin. I beredningen deltog även byråchefen Catrine Björkman.

Uttalanden om Kriminalvårdens förutsättningar att i anstalt avskilja intagna med hänsyn till deras egen säkerhet

(Dnr 6541-2024)

Beslutet i korthet: Med utgångspunkt i ett enskilt ärende gör JO uttalanden om Kriminalvårdens förutsättningar att avskilja intagna till skydd för deras egen säkerhet. Hon poängterar bl.a. att det är av stor vikt att myndigheten arbetar för att möjligheten till avskiljande på egen begäran enligt 6 kap. 4 § fängelselagen inte urvattnas på grund av den rådande platsbristen.

Det framstår enligt JO som en ofrånkomlig konsekvens av överbeläggningen att Kriminalvårdens säkerhetsbedömningar av intagna har blivit mer komplexa och möjligheterna att anpassa placeringarna efter enskilda bedömningar är mer begränsade. JO konstaterar i beslutet att det trots det besvärliga läget aldrig kan vara godtagbart att intagna utsätts för konkreta risker att drabbas av våld av medintagna.

Av Kriminalvårdens årsredovisning för 2024 framgår att myndigheten på grund av det ansträngda läget tvingas till ett mer omfattande medvetet risktagande när det gäller placeringen av intagna. Den slutsatsen tycker JO sig också kunna dra utifrån uppgifter i tillsynen och uppdraget som nationellt besöksorgan. Hon framhåller att om det drivs alltför långt kan ett sådant risktagande komma i konflikt med Sveriges skyldigheter enligt artikel 3 i Europakonventionen att skydda de intagna från omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Ytterst kan det dessutom strida mot statens förpliktelser enligt artikel 2 i konventionen att skydda de intagnas rätt till liv. Dessa skyldigheter innefattar en förpliktelse att ha särskild tillsyn över frihetsberövade personer och vidta de åtgärder som rimligen kan krävas för att skydda dem från livsfara eller fara för sin fysiska integritet.

I ett beslut den 27 november 2025 anförde JO Katarina Pålsson följande:

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO i juli 2024 framförde AA klagomål mot Kriminalvården, anstalten Saltvik. Han uppgav bl.a. följande.

I början av mars 2024 kände han att han inte kunde vara kvar på den avdelning som han var placerad på. Det började bli obehagligt att vara där. Han bad om att bli förflyttad och förklarade situationen för personalen både muntligen och skriftligen. Han fick inte flytta och efter några dagar fick han problem med en annan intagen. Efter detta blev han avskild. Under tiden han var placerad i

avskildhet förklarade han för personalen att han inte kunde återvända till samma avdelning eftersom han var i konflikt med flera intagna där. Efter ett par veckor blev han dock tillsagd att han skulle tillbaka. När han protesterade sade personalen att det var lika bra att han följde med frivilligt annars skulle de bära dit honom. När han kom till sin cell på avdelningen blev han direkt påhoppad av medintagna. Han blev avskild på nytt samma dag.

Utredning m.m.

Jag beslutade att under 2024 genomföra en serie inspektioner av häkten och anstalter för att undersöka vilka följder och risker Kriminalvårdens dubbelbegräddning kan få för de intagna. Inspektionerna gjordes inom ramen för JO:s särskilda uppdrag som nationellt besöksorgan, enligt protokollet till FN:s konvention mot tortyr och annan omänsklig behandling (Opcat). Den 3–5 september 2024 inspekterades anstalten Saltvik (dnr O 19-2024).

Vid inspektionen förekom påståenden om att intagna hade placerats på avdelningar trots att det funnits en påtaglig risk att de där skulle utsättas för hot eller våld. Vidare framfördes att det var mycket svårt att få bli avskild på egen begäran och att intagna efter olika incidenter kunde "tvingas" tillbaka till avdelningar även om de riskerade att bli angripna av medintagna. Både personal och intagna lämnade uppgifter med denna innebörd. Vid granskning av handlingar noterades att avskiljande enligt 6 kap. 4 § fängelselagen (2010:610), FäL, i princip inte verkade förekomma i anstalten. På det avslutande mötet förklarade anstaltsledningen att beläggningsläget och bristen på avskildhetsplatser innebar svårigheter att i alla lägen möjliggöra avskiljande eller den mest lämpliga avdelningsplaceringen. En företrädare för anstalten uppgav att man måste "uttömma alla möjligheter" innan det går att få en intagen förflyttad till en annan anstalt.

I det nu aktuella ärendet hämtade JO inledningsvis in handlingar från anstalten Saltvik. Kriminalvården uppmanades därefter att yttra sig över delar av AA:s anmälan och besvara ett antal frågor, även utifrån vad som hade framkommit vid inspektionen i september 2024.

I sitt yttrande anförde Kriminalvården, genom rättschefen, i huvudsak följande (AA:s namn är utelämnat):

Utredning

Uppgifter om omständigheterna har hämtats in från region Nord, som i sin tur hämtat in uppgifter från anstalten Saltvik och det klientadministrativa systemet (KVR). Berörda befattningshavare har fått möjlighet att lämna synpunkter. Uppgifter har även hämtats in från avdelningen för anstalt, häkte och frivård vid myndighetens huvudkontor.

Av utredningen om uppgifterna i anmälan framgår sammanfattningsvis följande.

AA togs in i anstalten Saltvik den 28 december 2023. Den 16 mars 2024 placerades han i avskildhet enligt 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen (2010:610) eftersom det bedömdes föreligga risk för annans säkerhet till liv eller hälsa. Detta efter att personal hade observerat när AA utövade våld mot en medintagen.

Vid omprövning av avskildhetsbeslutet den 26 mars 2024 beslutades att AA fortsatt skulle hållas avskild från andra intagna. Det bedömdes före-

ligga risk för AA:s eller annans säkerhet till liv eller hälsa om han placeras i gemensamhet med intagna på samma avdelning på anstalten. Inget nytt hade framkommit som medförde att han kunde återgå till gemensamhet.

Den 3 april 2024 hävdades beslutet om avskildhet eftersom det inte längre ansågs föreligga skäl för en sådan placering och AA återfördes till avdelningen. Senare samma dag var AA inblandad i ett slagsmål på bostadsavdelningen och det beslutades åter att han skulle placeras i avskildhet enligt 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen på grund av risk för hans säkerhet till liv eller hälsa.

Innan AA återfördes till avdelningen den 3 april 2024 genomförde anstalten en noggrann utredning i ärendet och vidtog de åtgärder som bedömdes nödvändiga för att han skulle kunna vistas i gemensamhet där. Utifrån den information som anstalten inhämtat, som även inkluderade trovärdiga uppgifter från AA, och då anstalten genomfört vissa andra omplaceringar bedömde anstalten att han kunde återgå till samma avdelning. Anstaltens uppfattning var att våldsincidenten var en isolerad händelse på avdelningen.

Efter att AA åter hade placerats i avskildhet den 3 april 2024 bedömde anstalten att han inte kunde återföras till avdelningen och det fanns inte heller möjlighet att placera honom på någon annan avdelning. Anstalten ansökte därför den 17 april 2024 om att han skulle omplaceras till en annan anstalt.

Rättslig reglering

Kriminalvårdens övergripande ansvar för säkerhet och behandling av intagna

Av 2 § förordningen (2023:797) med instruktion för Kriminalvården framgår att myndighetens verksamhet ska bedrivas på ett säkert, humant och effektivt sätt.

Enligt 7 § samma förordning ska anstaltsorganisationen vara utformad så att den tillgodoser dels olika behov av övervakning och kontroll, dels intagnas rättigheter och olika behov av sysselsättning och annat innehåll i verkställigheten samt främjar en ändamålsenlig planering av intagnas frigivning.

Enligt 1 kap. 4 § fängelselagen ska varje intagen bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet.

Enligt 1 kap. 5 § fängelselagen ska verkställigheten utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas.

Enligt 1 kap. 6 § fängelselagen får verkställigheten inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av denna lag 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.

JO har uttalat att Kriminalvården har i uppdrag att upprätthålla ordningen och säkerheten i anstalterna. I detta ingår att skydda en intagen från våld och hot från medintagna. (Se bl.a. JO 2018/19 s. 206, dnr 2214-2016.)

Placering i anstalt och omplacering

Enligt 2 kap. 1 § fängelselagen får en intagen inte placeras så att han eller hon underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Vid beslut om placering ska, i den utsträckning det är möjligt, hänsyn tas till den

intagnes behov av sysselsättning, omvårdnad och en lämplig frigivningsplanering.

— — —

Av 10 § fängelseförordningen (2010:2010) framgår att vid bedömning enligt 2 kap. 1 § första stycket fängelselagen ska följande särskilt beaktas 1) risken för rymning, fritagning, fortsatt brottslighet, missbruk och annan misskötsamhet, och 2) behovet av att undvika en olämplig sammansättning av intagna och att i övrigt kunna bedriva en ändamålsenlig verksamhet i anstalt.

Enligt 2 kap. 2 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, FARK Fängelse, ska vid placering, i den utsträckning det är möjligt, beaktas den intagnes behov av åtgärder som kan underlätta hans eller hennes anpassning i samhället eller övergången till ett liv i frihet eller som kan motverka negativa följder av frihetsberövandet.

Enligt 2 kap. 3 § FARK Fängelse ska en intagen omplaceras till en annan anstalt eller avdelning om graden av övervakning och kontroll där han eller hon är placerad inte motsvarar vad som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Omplacering ska även, i den utsträckning det är möjligt, ske om det behövs för att tillgodose den intagnes behov enligt 2 kap. 1 § andra stycket fängelselagen och 2 §.

Av allmänna råd till den ovan nämnda bestämmelsen i FARK Fängelse framgår följande. Att graden av övervakning och kontroll inte motsvarar vad som är nödvändigt för att upprätthålla ordningen eller säkerheten kan motivera omplacering till såväl högre som lägre grad av övervakning och kontroll. Vid bedömningen av vad som är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten ska beaktas vad som anges i 10 § fängelseförordningen. Omplacering på grund av den intagnes behov bör normalt beviljas endast för behov som har identifierats i verkställighetsplanen.

Av allmänna råd till 2 kap. 1 § första stycket fängelselagen i FARK Fängelse framgår att ett beslut om placering ska föregås av en helhetsbedömning i varje enskilt fall. Denna bedömning får inte mynna ut i att en intagen placeras under högre eller lägre grad av övervakning och kontroll än som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Av allmänna råd till 10 § 2 fängelseförordningen i FARK Fängelse framgår bl.a. att en olämplig sammansättning av intagna kan uppkomma t.ex. när det gäller intagna som är dömda i samma mål eller som är medlemmar i eller har annan koppling till samma eller rivaliserande kriminella nätverk, om en intagen riskerar att utsättas för övergrepp av en annan intagen eller om en intagen kan befaras påverka en annan intagen att allvarligt störa ordningen eller säkerheten.

I avsnitt 6 i Kriminalvårdens handbok för placering i anstalt (2012:8) framgår att vid hot- eller våldssituationer mellan intagna bör alltid utgångspunkten vara att den eller de som utövar hot eller våld omplaceras, inte den som har utsatts.

Avskiljande till skydd för den intagnes säkerhet

Enligt 6 kap. 4 § fängelselagen får en intagen, om det är lämpligt, medges att på egen begäran hållas avskild från andra intagna. Ett medgivande till avskildhet enligt första stycket ska omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst en gång i månaden.

Av förarbetena till den bestämmelsen framgår bl.a. följande. Skäl för att placera den intagne i avskildhet kan t.ex. föreligga om den intagne upplever hot mot sin person. Skäl mot en sådan placering kan föreligga om isoleringen kan befaras ha negativ inverkan, t.ex. på hans eller hennes psykiska hälsa. För att en intagen ska kunna hållas avskild på egen begäran förutsätts att Kriminalvården har praktiska förutsättningar att hålla den intagne avskild, t.ex. med hänsyn till anstaltens tillgång till avskildhetsplatser. Om

den uppkomna situationen kan lösas på ett annat sätt än att hålla den intagne avskild från andra intagna, t.ex. genom att placera honom eller henne på en avdelning med verksamhet för intagna med särskilda behov, bör en sådan åtgärd väljas i första hand. (Se prop. 2009/10:135 s. 137 f.)

Enligt 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen får en intagen hållas avskild från andra intagna om det är nödvändigt med hänsyn till att det finns en risk för den intagnes eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa eller för allvarlig skadegörelse på egendom som tillhör eller har upplåtits till Kriminalvården. Ett beslut om avskildhet enligt första stycket ska omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst var tionde dag.

Av förarbetena till den bestämmelsen framgår bl.a. följande. Med stöd av bestämmelsen kan en intagen som är utsatt för hot från en annan intagen hållas avskild från andra intagna även om åtgärder i första hand bör vidtas mot den som utövar hotet, t.ex. genom att han eller hon förflyttas eller hålls avskild. (Se a. prop. s. 140)

Av allmänna råd till 6 kap. 4 § fängelselagen i FARK Fängelse framgår att skäl för att hålla den intagne avskild kan t.ex. vara att den intagne upplever hot mot sin person. Om en sådan åtgärd kan befaras ha negativ inverkan på den intagne, t.ex. på hans eller hennes psykiska hälsa, kan det utgöra skäl mot avskildhet.

I avsnitt 3.3.1 i Kriminalvårdens handbok om gemensamhet och avskildhet i anstalt (2012:1) framgår att skäl för att placera den intagne i avskildhet enligt 6 kap. 4 § fängelselagen kan t.ex. finnas om den intagne själv upplever hot mot sin person, men dessa inte kan bekräftas. Om förutsättningarna för avskildhet med stöd av 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen däremot är uppfyllda, t.ex. om övrig utredning bekräftar den hotbild som den intagne upplever, bör anstalten grunda sitt beslut på den bestämmelsen och inte på den intagnes egen begäran. När det gäller avskiljande enligt 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen framgår det av avsnitt 3.4.3 i samma handbok att om en intagen är utsatt för hot från en annan intagen bör åtgärder i första hand vidtas mot den som utövar hotet, t.ex. genom att han eller hon hålls avskild eller förflyttas.

[...]

Kriminalvårdens bedömning av AA:s klagomål

AA var inblandad i ett slagsmål samma dag som han återfördes till avdelningen efter placering i avskildhet, dvs. den 3 april 2024. Det har dock kommit fram att anstalten utredde ärendet och dessutom vidtog vissa åtgärder innan han återfördes till avdelningen. Anstaltens bedömning var att det inte längre fanns skäl för att AA skulle vara placerad i avskildhet, samt att han kunde återgå till att vistas i gemensamhet på samma avdelning som tidigare. Anstalten får därmed anses ha vidtagit de åtgärder som kan förväntas av den.

Svar på JO:s frågor

Vilka åtgärder vidtar anstalten Saltvik för att trots det ansträngda belägningsläget skydda intagna från hot och våld från andra intagna?

Anstalten Saltvik genomför grundliga utredningar för att bedöma vilken placering som är lämplig för en intagen. Utgångspunkten är självklart att säkerställa att den intagnes säkerhet till liv och hälsa inte äventyras. I utredningen ingår att kontrollera uppgifter som är kända för Kriminalvården, bl.a. eventuella misskötsamheter, daganteckningar i KVR, utfallet av eventuella tidigare verkställigheter, brottets art och klientkonstellationen på

anstalten. Även uppgifter från intagna är viktiga. Till stöd finns även Kriminalvårdens underrättelsetjänst. Trots de utredningar som genomförs går det emellertid inte alltid att hindra att hot och våld förekommer mellan intagna.

Vilka rutiner tillämpar anstalten Saltvik för att möjliggöra avskiljande till skydd för den intagnes säkerhet, d.v.s. enligt 6 kap. 4 § eller 7 § första stycket 2 fängelselagen, när detta är motiverat?

Det ansträngda beläggningsläget gör att anstaltens avskildhetsavdelningar till stor utsträckning är fullbelagda. Föreligger det risk för en intagnes säkerhet till liv eller hälsa placeras den intagne dock i avskildhet med stöd av 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen. På grund av beläggningsläget finns däremot inte möjlighet för anstalten att placera intagna i avskildhet på egen begäran enligt 6 kap. 4 § fängelselagen utan att det föreligger en sådan risk.

Har anstalten Saltvik återfört intagna till eller låtit dem stanna kvar på en avdelning trots kännedom om att det funnits en påtaglig hotbild, i syfte att "uttömma möjligheterna" och därigenom få underlag för att kunna få dem förflyttade till andra anstalter?

Anstalten har inte återfört intagna till eller låtit dem stanna kvar på en avdelning trots kännedom om att det funnits en påtaglig hotbild i det syfte som framgår av JO:s fråga. Finns det skäl för avskildhet med anledning av risk för en intagnes säkerhet till liv eller hälsa, placeras den intagne i avskildhet. Går det inte att återplacera den intagne i gemensamhet på anstalten, initierar anstalten ett ärende om förflyttning till annan anstalt.

Vilka förutsättningar har Kriminalvården för att i rådande läge förflytta intagna mellan olika anstalter när detta bedöms nödvändigt för deras säkerhet?

Kriminalvården arbetar aktivt med att försöka placera intagna så att ordning och säkerhet inte äventyras. Kriminalvården har emellertid mycket begränsade möjligheter att förflytta intagna på grund av den ansträngda beläggningsituationen inom myndigheten. Som exempel kan anges att mellan vecka 10 och 22 år 2024, dvs. den period som omfattar den nu aktuella anmälan, pendlade beläggningsgraden på anstaltsplatser i säkerhetsklass 1 mellan 121 och 127 procent. Möjligheten att förflytta intagna begränsas därtill ytterligare av pågående konflikter mellan kriminella nätverk och grupperingar.

Vilka åtgärder måste ett enskilt verksamhetsställe vidta innan frågan om omplacering kan aktualiseras efter en konkret hotbild mot en intagen? Vad görs på nationell nivå för att denna möjlighet fortfarande ska finnas tillgänglig trots beläggningsituationen?

Anstalten bör initialt placera den intagne i avskildhet för att utreda hotbilden. Därefter kan verksamhetsstället initiera en omplacering om det bedöms att det finns risk för att den intagne utsätts för hot eller våld av en annan intagen. På nationell nivå arbetar Kriminalvården med att skapa fler platser i häkte och anstalt, vilket bl.a. skulle möjliggöra större flexibilitet vid situationer som den nu aktuella.

AA kommenterade remissyttrandet.

Rättsliga utgångspunkter

Kriminalvården har redogjort för relevant rättslig reglering. Jag vill tillägga följande.

Av artikel 2 i den europeiska konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna, Europakonventionen, följer bl.a. att envars rätt till liv ska skyddas genom lag. Enligt artikel 3 i konventionen får ingen utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Artiklarna anses medföra att staten i vissa fall har en positiv förpliktelse att se till att ge enskilda människor skydd. I linje med detta kan ansvaret att skydda en persons rätt till liv innebära en skyldighet att förhindra att denne på ett oförsvarligt sätt utsätts för livsfara. Staten har ett särskilt ansvar för tillsyn av dem som befinner sig i fängelse eller häkte eller som på annat sätt är berövade friheten. (Se Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis [2023, Version 6, JUNO], särskilt s. 70, 78 f. och 94.)

Europadomstolen har i flera fall ansett att en överträdelse av artikel 2 har skett när en intagen dödsats av andra intagna, och myndigheterna inte vidtagit tillräckliga skyddsåtgärder trots att man känt till eller borde ha känt till att den intagne svävade i fara (se t.ex. Paul och Audrey Edwards mot Förenade Kungariket, no. 46477/99 och Česnulevičius mot Litauen, no. 13462/06).

Domstolen har vidare slagit fast att statens positiva förpliktelser enligt artikel 3 innebär att nationella myndigheter har en skyldighet att vidta alla åtgärder som rimligen kan begäras för att förhindra verklig och omedelbar fara för frihetsberövade personers fysiska integritet som myndigheterna hade eller borde ha haft kännedom om. Sådan fara kan bestå i en risk för våld eller övergrepp från medintagna (se t.ex. D.F. mot Lettland, no. 11160/07 och Tautkus mot Litauen, no. 29474/09).

Av de europeiska fängelsereglerna framgår att vid placering av en intagen ska behovet av bl.a. skydd och säkerhet beaktas. Det ska även finnas rutiner som säkerställer de intagnas säkerhet och som minimerar risken för våld eller andra händelser som skulle kunna äventyra säkerheten. (Se artikel 17.2 och 52.2 i bilagan till Europarådets ministerkommittés rekommendation Rec[2006]2-rev till medlemsstaterna avseende de europeiska fängelsereglerna.)

Bedömning

Anmälan till JO

AA har beskrivit hur han tydligt förmedlade till anstaltens personal att han löpte en överhängande risk att bli angripen av andra intagna om han återfördes till samma avdelning som han tidigare hade lämnat. Kriminalvården har i sitt remissyttrande kort konstaterat att AA var ”inblandad i ett slagsmål på bostadsavdelningen” samma dag som han kom tillbaka dit. För fullständighetens skull bör det nämnas att det i avskildhetsbeslutet som fattades avseende AA efter denna incident är antecknat att ”Anstaltens övervakningskameror har registrerat att ett antal medintagna går in på [AA:s] bostadsrum och som vi misstänker slår honom”.

Jag noterar att Kriminalvården i endast allmänna ordalag har bemött AA:s klagomål i den här delen. Myndigheten har bl.a. angett att anstalten genomförde en noggrann utredning innan han återfördes och vidtog de åtgärder som bedömdes nödvändiga, innefattande vissa omplaceringar. Den information som anstalten inhämtade inkluderade ”trovärdiga uppgifter från [AA]”. Jag utgår ifrån att dessa uppgifter i och för sig inbegrep det som AA har beskrivit i sin anmälan, dvs. att han befann sig i konflikt med flera intagna på avdelningen och riskerade att utsättas för våld av dem.

Det är som utgångspunkt svårt för JO att i efterhand uttala sig om huruvida en säkerhetsbedömning som gjorts i ett enskilt fall har varit korrekt. Sådana bedömningar kan också innefatta underrättelseinformation av mer eller mindre känslig karaktär. Jag har inte funnit tillräckliga skäl att närmare undersöka de åtgärder som vidtogs innan AA återfördes till avdelningen eller de upplysningar som inhämtades inför det beslutet. Det innebär att jag inte anser mig ha grund för att uttala kritik mot anstalten Saltvik för den bedömning som gjordes, trots den incident som alltså då snart inträffade. Däremot vill jag med anledning av det som framkommit i ärendet, och i min tillsyn i övrigt, göra vissa uttalanden både avseende anstalten Saltvik och Kriminalvården i stort när det gäller förutsättningarna för att avskilja intagna med hänsyn till deras egen säkerhet.

Avskiljande till skydd för den intagnes egen säkerhet

Avskiljande till skydd för den intagnes egen säkerhet kan som Kriminalvården har beskrivit i sitt yttrande ske både enligt 6 kap. 4 § FäL och 6 kap. 7 § första stycket 2 samma lag. Den förstnämnda bestämmelsen reglerar avskiljande på den intagnes egen begäran medan den sistnämnda gäller, såvitt nu är aktuellt, avskiljande med hänsyn till att det finns en risk för den intagnes säkerhet till liv eller hälsa.

I Kriminalvårdens handbok om gemensamhet och avskildhet i anstalt (2012:1) sägs att bestämmelsen i 6 kap. 7 § första stycket 2 i första hand bör tillämpas om den hotbild som den intagna upplever bekräftas av övrig utredning. Om så inte är fallet kan 6 kap. 4 § i stället användas. Jag har i grunden inte några synpunkter på denna tolkning av förhållandet mellan de två bestämmelserna men vill utveckla min syn på tillämpningen.

Av ordalydelsen i 6 kap. 4 § följer att avskildhet på egen begäran får medges om det är lämpligt. Intagna har således inte någon ovillkorlig rätt till en sådan placering utan den aktuella anstalten ska göra en prövning i varje enskilt fall. I förarbetena till bestämmelsen anges vidare att det för att en intagen ska kunna hållas avskild på egen begäran förutsätts att Kriminalvården har praktiska förutsättningar för detta, t.ex. med hänsyn till anstaltens tillgång till avskildhetsplatser (se prop. 2009/10:135 s. 137 f.). Även om uttalandet inte rimligen bör tolkas som ett generellt stöd för att bestämmelsen ska kunna sättas åt sidan vid hög beläggning, så ger det uttryck för att tillämpningen av 6 kap. 4 § i viss mån är beroende av de faktiska förhållandena i en anstalt. I sammanhanget vill jag dock framhålla att myndigheten har en skyldighet att fortlöpande anpassa antalet anstaltsplatser till behovet och utforma anstaltsorganisationen så att den

tillgodosör olika behov av övervakning och kontroll (se 7 § förordningen [2023:797] med instruktion för Kriminalvården).

Sedan en tid råder en stor platsbrist inom Kriminalvården. Utifrån remissvaret och de iakttagelser som gjordes vid min inspektion i september 2024 drar jag slutsatsen att anstalten Saltvik i princip helt har avskaffat möjligheten till avskildhet på egen begäran mot bakgrund av beläggningssituationen. Detta är problematiskt, eftersom man därigenom också har tagit bort ett viktigt verktyg för att undvika våldsincidenter mellan intagna och trygga säkerheten för enskilda individer.

Det får anses vara allmänt känt att det särskilt i anstalter med högre säkerhetsklass finns en kultur bland de intagna av att inte berätta för personalen om medintagnas handlande. Detta bekräftades i samtal med såväl intagna som kriminalvårdspersonal i de besökta anstalterna under den nämnda inspektionsserien (se rapport från JO:s Opcat-enhet ”Dubbelbeläggningens konsekvenser för intagna i anstalt”, s. 43). Om en anstalt regelmässigt kräver att en intagen ”bekräftar” en hotbild mot sig för att få bli avskild – t.ex. genom att berätta från vem eller vilka ett hot härrör – kan denne riskera att försättas i ett svårt läge. Det är just av denna anledning som det är angeläget att möjligheten till avskildhet på egen begäran finns tillgänglig, i vart fall i situationer där en intagen kan lämna trovärdiga uppgifter om en hotbild utan att för den delen vilja eller våga precisera uppgifterna närmare.

I min tillsyn har jag sett flera exempel på att bristande tillgång till avskildhet på egen begäran tycks ha lett till våldssituationer. JO tog t.ex. i maj och juli 2025 emot anmälningar från intagna i anstalterna Salberga och Saltvik som bl.a. gällde att de hade utsatts för hot och våld av medintagna efter att ha nekats sådan avskildhet (se JO:s dnr 5213-2025 och 7525-2025). Mot bakgrund av den nyligen genomförda inspektionsserien och att snarlika frågor var under utredning i detta ärende så undersöktes inte klagomålen närmare. Anmälningarna skickades emellertid till både verksamhetsställena och Kriminalvårdens huvudkontor för kännedom när ärendena skrevs av.

Sammanfattningsvis är det av stor vikt att Kriminalvården arbetar för att motverka en utveckling i landets anstalter där möjligheten till avskiljande enligt 6 kap. 4 § FäL urvattnas på grund av platsbrist och andra faktiska förhållanden.

Beläggningssituationen och riskerna för allvarliga våldsincidenter

Utöver placering i avskildhet är såväl inre differentiering som omplacering av intagna centrala verktyg för att undvika olämpliga klientkonstellationer samt hot- och våldssituationer. Det är dock uppenbart att den ansträngda beläggningssituationen inom Kriminalvården innebär väsentliga svårigheter för myndigheten att använda dessa alternativ.

I Kriminalvårdens årsredovisning för 2024 beskrivs en trend med ett ökat antal rapporterade incidenter av våld och hot under året. I flera regioner kunde man se en koppling mellan denna trend och kapacitetsökningen. Våldet mellan intagna föreföll enligt myndigheten även ha blivit grövre vilket innebar ökade risker för dödlig utgång. Den övergripande bedömningen var att våldet mellan intagna hade en tydlig koppling till förtätning och dubbelbeläggning. För-

tätningen ledde till fler konfliktytor och att flera intagna tvingades samsas på mindre ytor ökade friktionen. Platsbristen och bristen på avskildhetsplatser gjorde det också svårare att flytta intagna. (Se Kriminalvården, Årsredovisning 2024, s. 76 f.)

Det framstår som en ofrånkomlig konsekvens av överbeläggningen att Kriminalvårdens säkerhetsbedömningar av intagna nu är mer komplexa. Möjligheterna att anpassa placeringar efter enskilda bedömningar är också mer begränsade jämfört med vad som var fallet när det fanns ”luft i systemet”. Så sent som 2019 framhöll myndigheten att en beläggningsnivå som ligger nära 100 procent innebär stora risker för det dynamiska säkerhetsarbetet. En normalbeläggning på runt 90 procent ansågs då ge möjlighet att differentiera klienter, omplacera och bryta negativa konstellationer (se Kriminalvårdens promemoria, Ökat klientflöde, Kriminalvårdens samlade bedömning och förslag till åtgärder, 2019-02-27, samt JO 2021/22 s. 261, dnr O 19-2019). Som framgår av myndighetens yttrande i det nu aktuella ärendet låg beläggningsgraden på anstaltsplatser i klass 1 under den tidsperiod som AA:s anmälan avser, dvs. fem år senare, på över 120 procent.

Även i detta tveklöst mycket besvärliga läge kan det självfallet aldrig vara godtagbart att intagna inom Kriminalvården utsätts för konkreta risker att drabbas av våld från medintagna. Myndigheten har helt tillbakavisat att anstalten Saltvik har tagit sådana risker för att ”uttömma möjligheter” och få underlag för omplaceringar till andra anstalter. Jag noterar detta men kan samtidigt konstatera att de beskrivningar som befattningshavare på olika nivåer lämnade vid min inspektion tydde på att situationen inte var riktigt så enkel. Som framgått har JO också i tiden därefter fått anmälningar mot anstalten med påståenden om att intagna måste stanna kvar på eller återförs till avdelningar trots att de närmare har förklarat att de varit rädda för att där bli angripna. Det är mycket oroväckande.

I den nyss nämnda årsredovisningen uppger Kriminalvården att myndigheten numera tvingas göra ett mer omfattande medvetet risktagande när det gäller placeringen av intagna (se s. 75). Den slutsatsen tycker jag mig också kunna dra utifrån uppgifter i min tillsyn och i mitt uppdrag som nationellt besöksorgan (det s.k. Opcat-uppdraget). Den här utvecklingen är synnerligen bekymmersam eftersom den närmast med nödvändighet innebär en ökad risk för allvarliga våldsincidenter och därmed fara för intagnas trygghet till liv och hälsa. Om ett sådant risktagande drivs allt för långt kan detta komma i konflikt med Sveriges skyldigheter enligt artikel 3 i Europakonventionen att skydda de intagna från omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. (Se också JO:s beslut den 23 oktober 2025, dnr 9493-2024, och den 18 juni 2025, dnr 9204-2024, som rör liknande förhållanden.) Ytterst kan det även strida mot statens förpliktelser enligt artikel 2 att skydda de intagnas rätt till liv. Det skulle givetvis vara fullkomligt oacceptabelt om en intagen miste livet till följd av våld från en medintagen, och det i efterhand visade sig att Kriminalvården inte hade agerat på konkreta risker som myndigheten känt till eller borde ha känt till. Som tidigare redovisats innefattar statens skyldigheter enligt konventionen att ha särskild tillsyn över frihetsberövade personer och vidta de åtgärder som

rimligen kan krävas för att skydda dem från livsfara eller fara för sin fysiska integritet.

Kriminalvården befinner sig i en exceptionell expansionsfas med omfattande om- och nybyggnationer. Det är viktigt att myndigheten inom ramen för dessa skapar utrymme för avskildhetsplaceringar, inre differentiering och omplaceringar när sådana åtgärder är nödvändiga. Detta gäller inte minst mot bakgrund av att Kriminalvården planerar för att minska sin bemanningstäthet i kostnadsbesparande syfte, något som i sig kan innebära risker för att hot- och våldssituationer inte uppmärksammas (se myndighetens rapport ”Åtgärder för att dämpa kostnadsutvecklingen och minska dygnskostnaden i anstalt och häkte”, KV 2024-21368, s. 42 f.).

Jag kommer att fortsätta att följa Kriminalvårdens arbete med dessa frågor.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Anton Lindgren. I beredningen deltog även byråchefen Catrine Björkman.

En intagen har placerats på samma paviljong och anvisats samma sysselsättning i anstalt som den som ska ha utsatt honom för sexuellt övergrepp i häkte

(Dnr 9493-2024)

Beslutet i korthet: I en anmälan till JO uppgav NN att han hade blivit utsatt för ett allvarligt brott av en medintagen i ett häkte och att han senare placerades i samma anstalt som denne.

Av utredningen i ärendet framgår att häktet när det fick kännedom om att NN ska ha blivit utsatt för ett brott gjorde en polisanmälan och vidtog åtgärder för att skydda honom. Häktet dokumenterade emellertid inte uppgifterna om vad han ska ha utsatts för. Det borde häktet givetvis ha gjort enligt JO, bl.a. för att dessa skulle kunna beaktas vid placeringen av NN i anstalt. På grund av avsaknaden av dokumentation hade Kriminalvårdens placeringssektion i praktiken inte någon möjlighet att känna till att det i den aktuella anstalten fanns en intagen som hade polisanmälts för brott mot NN.

JO konstaterar att Kriminalvården placerade NN på samma paviljong i en anstalt som den person som misstänktes för att ha utsatt honom för ett allvarligt brott i häktet. Detta trots att det inom myndigheten alltså fanns kännedom om vad som tidigare ska ha hänt. Oavsett anledning är det helt oacceptabelt och strider enligt JO:s mening mot myndighetens skyldigheter enligt artikel 3 i Europakonventionen. Kriminalvården får därför allvarlig kritik.

I beslutet gör JO även uttalanden om behandlingen av NN i anstalten och handläggningen av hans ansökan om omplacering till annan anstalt.

Anmälan

I en anmälan till JO i oktober 2024 förde NN fram klagomål mot Kriminalvården, placeringssektionen och anstalten CC, och uppgav bl.a. följande.

Han utsattes för ett sexuellt övergrepp av en medintagen i häktet AA. En polisanmälan om det gjordes under hösten 2023. Han fick inledningsvis verkställa sitt fängelsestraff i en anstalt men flyttades senare till anstalten CC. Där placerades han först på samma paviljong och anvisades samma sysselsättning som den som hade utsatt honom för brott i häktet. Han har ansökt om att få byta anstalt men har inte fått göra det. Det innebär att han dagligen träffar den som har begått ett brott mot honom. Han trakasseras också av andra intagna som har fått kännedom om vad som hände i häktet.

Utredning

Inledningsvis hämtade JO in handlingar från Kriminalvården. Av handlingarna framgick bl.a. följande. NN togs in i anstalten CC i juni 2024. I september 2024 ansökte han om omplacering till annan anstalt. Enligt en tjänsteanteckning daterad den 29 oktober 2024 uppgav NN efter ett samtal med en klienthandläggare vilka anstalter han ville omplaceras till. I ett placeringsbeslut den 31 oktober 2024 beviljades NN:s ansökan om omplacering och en plats för honom bokades till våren 2025 i en av anstalterna han hade önskat.

Därefter begärde JO att myndigheten skulle yttra sig över de frågor som framgår under rubriken Kriminalvårdens bedömning i remissvaret.

I sitt yttrande i mars 2025 anförde myndigheten, genom chefen för sektionen för verksjuridik - verkställighet, straffrätt m.m., i huvudsak följande:

Utredning

Uppgifter har hämtats in från Kriminalvårdens region Stockholm och region Väst och placeringssektionen vid Kriminalvårdens huvudkontor. Regionerna har i sin tur hämtat in uppgifter från de berörda verksamhetsställena och det klientadministrativa systemet (KVR). Placeringssektionen har hämtat in uppgifter från den handläggare som beslutade i NN:s ärenden om omplacering. Berörd befattningshavare vid placeringssektionen har fått möjlighet att lämna synpunkter. Sammanfattningsvis har följande framkommit.

Det saknas dokumentation om uppgifterna i anmälan från NN:s vistelse i häktet [AA]. Det beror på att häktet är av uppfattningen att det i KVR inte får föras in personuppgifter om andra än den intagne som journalen rör. Den kriminalvårdsinspektör som hanterade ärendet har avslutat sin anställning inom Kriminalvården och därför inte kunnat tillfrågas om sina överväganden i den delen. Så snart personalen vid häktet [AA] fick kännedom om incidenten gjordes en polisanmälan. NN förflyttades även omedelbart till en annan avdelning i häktet. Det bedömdes dock inte vara tillräckligt, eftersom NN och den utpekade förövaren sökte kontakt med varandra under utevistelser. Det möjliggjordes av att häktets promenadgård vetter mot en av avdelningarna. Den utpekade förövaren förflyttades i stället till ett annat häkte.

Efter att NN hade börjat verkställa sitt fängelsestraff placerades han initialt i anstalten [BB], som är en anstalt i säkerhetsklass 3. En tid därefter gjorde anstalten bedömningen att NN till följd av misskötsamhet behövde vara placerad i en anstalt i högre säkerhetsklass och inledde ett ärende om omplacering. NN motsatte sig att omplaceras men framförde önskemål om att placeras i Stockholmsområdet, om omplacering ändå skulle ske.

Inför omplaceringsbeslutet tog beslutande handläggare del av bl.a. placeringsunderlaget och daganteckningar från häktet [AA]. Handlingarna innehöll dock inte några uppgifter motsvarande det som beskrivs i anmälan till JO. Följaktligen hade inte placeringssektionen någon kännedom om

uppgifterna vid tidpunkten för omplaceringsbeslutet. NN begärde inte omprövning av beslutet att omplacera honom till anstalten [CC].

En tid efter att NN hade skrivits in i anstalten [CC] berättade han för personal att han utsattes för hot och trakasserier av andra intagna och att det hade sin grund i händelsen i häktet [AA]. Anstalten omplacerade de två intagna som NN pekat ut till andra bostadsavdelningar och genomförde ett byte av sysselsättningshall och promenadgård, eftersom de platserna var kontaktytor för de inblandade.

Den 18 september 2024 översände anstalten [CC] en begäran om byte av anstalt, som hade initierats av NN, till placeringssektionen. Anstalten [CC] tillstyrkte NN:s begäran. Av de begärda placeringarna bedömdes enbart anstalten [DD], i säkerhetsklass 2, vara aktuell. En omplacering till den anstalten beviljades genom beslut den 31 oktober 2024. Plats i anstalten kunde dock anvisas först [under våren] 2025. NN begärde inte omprövning av beslutet.

De åtgärder som anstalten [CC] har vidtagit för att hålla NN åtskild från de utpekade intagna kommer kvarstå till dess att omplaceringen kommer till stånd. Vid behov är anstalten beredd att vidta ytterligare åtgärder för att säkerställa att NN inte utsätts för våld, hot eller trakasserier.

Rättslig reglering

Kriminalvårdens övergripande ansvar för säkerhet och behandling av intagna

Av 2 § förordningen (2023:797) med instruktion för Kriminalvården framgår att myndighetens verksamhet ska bedrivas på ett säkert, humant och effektivt sätt.

Enligt 1 kap. 4 § häkteslagen (2010:611) och fängelselagen (2010:610) ska varje intagen bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet.

Av 1 kap. 5 § häkteslagen och fängelselagen framgår bl.a. att verkställigheten ska utformas så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas.

Placering

Av 2 kap. 1 § fängelselagen framgår att en intagen inte får placeras så att han eller hon underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Vid beslut om placering ska, i den utsträckning det är möjligt, hänsyn tas till den intagnes behov av sysselsättning, omvårdnad och en lämplig frigivningsplanering.

Av förarbeten till bestämmelsen framgår att det med omvårdnad avses t.ex. den intagnes behov av att få del av viss somatisk eller psykiatrisk behandling, men också den intagnes behov av särskilt skydd vid hot mot hans eller hennes liv eller hälsa. Uppräkningen av de angivna omständigheterna är inte avsedd att vara uttömmande. (Prop. 2009/10:135 s. 124).

Enligt 10 § andra punkten fängelseförordningen (2010:2010) ska det vid bedömning enligt 2 kap. 1 § första stycket fängelselagen särskilt beaktas behovet av att undvika en olämplig sammansättning av intagna och att i övrigt kunna bedriva en ändamålsenlig verksamhet i anstalt.

Enligt 2 kap. 3 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse ska en intagen omplaceras till en annan anstalt eller avdelning om graden av övervakning och kontroll där han eller hon är placerad inte motsvarar vad som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Omplacering ska även, i den utsträckning det är möjligt, ske om det behövs för att tillgodose den intagnes behov enligt 2 kap. 1 § andra stycket fängelselagen och 2 §.

Av avsnitt 4.3.1 i Kriminalvårdens handbok för placering i anstalt (2012:8) framgår bl.a. följande. En olämplig sammansättning av intagna finns också om en intagen riskerar att utsättas för övergrepp, t.ex. i form av hot eller våld eller olika former av trakasserier, av en annan intagen [...] Detta kan t.ex. vara känt genom händelser vid tidigare verkställigheter eller att uppgifter om att så ska ske eller kan komma att ske har kommit till Kriminalvårdens kännedom på annat sätt, t.ex. genom information i domen, från något verksamhetsställe eller genom Kriminalvårdens säkerhetsavdelning. Av avsnitt 3.2.10 i samma handbok framgår att placeringssektionen, i omplaceringsärenden som initierats av den intagne, endast tar ställning till det eller de önskemål som anges i ansökan.

Dokumentation och personuppgiftsbehandling

Bestämmelser om behandling av personuppgifter inom Kriminalvårdens verksamhet finns i brottsdatalagen (2018:1177), lagen (2018:1699) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område och kriminalvårdsdatalagen (2018:1235) med tillhörande förordningar.

Av 2, 5 och 6 §§ förordningen (2018:1746) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område framgår vilka uppgifter som får behandlas om personer som är häktade.

Enligt 5 § första stycket häktesförordningen (2010:2011) ska det för varje intagen föras en journal som dokumenterar den intagnes verkställighet.

Enligt 7 kap. 1 § andra stycket Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:2) om häkte ska dokumentation i journal ske så snart som möjligt.

Kriminalvårdens bedömning

Vad kände myndigheten till beträffande det som beskrivs i anmälan och vilka överväganden gjordes med anledning av detta vid beslutet om att placera NN på den anstalt där han nu befinner sig? Om placeringssektionen inte hade någon kännedom om det som anges i anmälan, borde den ha haft det?

Vid tiden för beslutet om omplacering till anstalten [CC] saknade placeringssektionen kännedom om det som beskrivs i anmälan. Däremot hade häktet [AA] kännedom om de uppgifterna. Eftersom uppgifterna inte har dokumenterats eller överförts skriftligen eller muntligen till placeringssektionen, har det inte funnits någon möjlighet för placeringssektionen att tillgodogöra sig informationen inför beslutet om omplacering till anstalten [CC].

Av placeringsbeslutet den 31 oktober 2024 framgår att en plats för NN är bokad i en annan anstalt till våren 2025. Vad är skälen till att han får byta anstalt först då?

När en intagen ansöker om omplacering är placeringssektionen, enligt nuvarande rutin, bunden av de alternativ som den intagne anger. Av de anstalter som NN ansökt om att få omplaceras till har enbart en ansetts lämplig utifrån inriktning och den grad av säkerhet som bedömts nödvändig. Anstalten [DD] kan på grund av beläggningsläget bereda NN en plats först under våren 2025. Om en plats i anstalten finns tillgänglig tidigare, kommer den bokade platsen att tidigare läggas.

Hur ser Kriminalvården till att skydda NN från bl.a. våld, hot och trakasserier från andra intagna fram till dess att han får byta anstalt?

De utpekade intagna har fått byta bostadsavdelning, sysselsättning och promenadgård så att NN inte ska se eller stöta samman med dem fram till dess att omplaceringen kan genomföras. Anstalten [CC] är beredd att vidta ytterligare åtgärder vid behov.

Kriminalvårdens hantering

Det är en brist att häktet [AA] har underlåtit att dokumentera och vidareföra uppgifterna som framgår av NN:s anmälan till JO. Genom att anpassa vilka uppgifter som förs in i KVR och vid behov sekretessmarkera en anteckning, bedömer Kriminalvården att någon information om händelsen hade kunnat dokumenteras. Exempelvis hade häktet i det aktuella fallet kunnat hänvisa till en polisanmälan eller på annat sätt fästa annan kriminalvårdspersonals uppmärksamhet på att det fanns ytterligare information att ta del av. Det inträffade har föranlett att Kriminalvården ska se över hur känsliga uppgifter eller potentiellt brottsliga händelser ska dokumenteras framöver.

Kriminalvården ansvarar för att upprätthålla säkerheten och ordningen i anstalt och häkte. I det ingår att skydda en intagen från våld, hot och trakasserier från andra intagna (se bl.a. JO 2018/19 s. 206). Kriminalvården har även att beakta detta vid placering av intagna och undvika att olämpliga sammansättningar av intagna uppstår. Kriminalvården bedömer emellertid att placeringssektionens hantering har varit förenlig med gällande regelverk och rutiner på området. Kriminalvården bedömer också att anstalten CC har vidtagit adekvata åtgärder för att se till att NN inte utsätts från våld, hot och trakasserier från andra intagna.

NN kommenterade Kriminalvårdens yttrande i slutet av mars 2025 och framförde bl.a. följande. Han har även under tiden ärendet handlagts hos JO blivit utsatt för våld och trakasserier från medintagna i anstalten CC som fått veta vad som hände i häktet. Det har fått honom att i stor utsträckning isolera sig i sitt bostadsrum.

I ett beslut den 23 oktober 2025 anförde *stf JO Stefan Holgersson* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Kriminalvården har redogjort för rättslig reglering som har betydelse i ärendet. För egen del vill jag också redovisa följande.

Enligt artikel 2 i Europakonventionen ska envars rätt till livet skyddas genom lag och enligt artikel 3 får ingen utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Artiklarna anses medföra att staten i vissa fall har en positiv förpliktelse att se till att ge enskilda människor skydd. Staten har ett särskilt ansvar för tillsyn av dem som befinner sig i fängelse eller häkte eller som på annat sätt är berövade friheten. (Se Danelius m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 6 uppl., 2023, särskilt s. 78 f. och 94.)

Europadomstolen har således fastslagit att nationella myndigheter har en skyldighet att vidta alla åtgärder som rimligen kan begäras för att förhindra verklig och omedelbar fara för frihetsberövade personers fysiska integritet som myndigheterna hade eller borde ha haft kännedom om (se t.ex. *Česnulevičius v. Lithuania*, no. 13462/06, § 83–85, 10 januari 2012, och *D.F. v. Latvia*, no. 11160/07, § 83 och 84, 29 oktober 2013).

I sammanhanget kan även nämnas att det av de europeiska fängelsereglerna framgår att vid placering av en intagen ska behovet av bl.a. skydd och säkerhet beaktas. Ordningen i ett fängelse ska upprätthållas genom att kraven på bl.a. säkerhet och trygghet beaktas. Det ska finnas rutiner som säkerställer de intagnas säkerhet och som minimerar risken för våld eller andra händelser som skulle kunna äventyra säkerheten. Alla tänkbara ansträngningar ska göras för att göra det möjligt för alla intagna att utan risk fullt ut delta i dagliga aktiviteter. (Se artikel 17.2, 49 och 52.2-3 i bilagan till Europarådets ministerkommittés rekommendation Rec[2006]2-rev till medlemsstaterna avseende de europeiska fängelsereglerna.)

JO har framhållit att det i Kriminalvårdens uppdrag att upprätthålla ordningen och säkerheten i anstalter och häkten ingår att skydda en intagen från hot och våld från medintagna. Det förutsätter bl.a. att intagna placeras på ett sätt som gör att myndigheten undviker olämpliga klientkonstellationer och att det görs bedömningar av de intagna utifrån kända risker och behov. (Se JO 2018/19 s. 206, dnr 2214-2016, och JO:s beslut den 18 juni 2025, dnr 9204-2024.)

När det gäller handläggningen av ärenden vill jag föra fram att en myndighet ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpens ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. En myndighet ska vidare se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Om det behövs ska myndigheten genom frågor och påpekanden verka för att parten förtydligar eller kompletterar framställningen. (Se 6 och 23 §§ förvaltningslagen [2017:900].)

Bedömning

JO:s granskning är av rättslig art och avser främst en kontroll av att myndigheterna har följt de lagar och regler som gäller för förfarandet, dvs. att myndigheterna har agerat korrekt i formellt hänseende. JO brukar därför inte uttala sig om eller ta ställning till de bedömningar som en myndighet har gjort i ett enskilt fall. Kriminalvårdens beslut om i vilken anstalt en intagen ska vara placerad är dessutom ytterst en fråga som kan prövas av domstol. Omständigheterna i det här ärendet är dock sådana att jag finner anledning att frånga den nämnda principen och uttala mig om placeringen av NN.

NN har angett att han blev utsatt för ett sexuellt övergrepp av en medintagen i häktet. Av utredningen framgår att häktet när det fick kännedom om detta gjorde en polisanmälan och vidtog åtgärder för att skydda honom. Häktet dokumenterade emellertid inte uppgifterna om vad NN ska ha utsatts för. Det borde häktet givetvis ha gjort, bl.a. för att dessa skulle kunna beaktas vid placeringen av honom i anstalt. På grund av avsaknaden av dokumentation hade placeringssektionen i praktiken inte någon möjlighet att känna till att det i anstalten CC fanns en intagen som hade polisanmälts för brott mot NN.

Jag kan konstatera att Kriminalvården placerade NN på samma paviljong i en anstalt som den person som misstänktes för att ha utsatt honom för ett allvarligt brott i häktet. Detta trots att det inom myndigheten alltså fanns kännedom om vad som tidigare ska ha hänt. Oavsett anledning är det helt oacceptabelt och

strider enligt min mening mot myndighetens skyldigheter enligt artikel 3 i Europakonventionen. Kriminalvården förtjänar därför allvarlig kritik.

Av remissvaret framgår att häktet var av uppfattningen att uppgifterna om vad NN ska ha utsatts för inte fick dokumenteras. Det gör mig mycket bekymrad. Jag ser det som absolut nödvändigt att Kriminalvården, om den inte redan har gjort det, snarast ser över och informerar alla verksamhetsställen om hur känsliga uppgifter eller potentiellt brottsliga handlingar ska dokumenteras.

I det här sammanhanget finns det skäl att nämna att frågan om sexuella handlingar mellan intagna granskades vid ett antal inspektioner av häkten och anstalter som JO genomförde under 2024 för att undersöka vilka följder och risker Kriminalvårdens dubbelbeläggning kan få för de intagna. Den samlade bilden efter inspektionerna var att det egentligen inte finns någon medvetenhet om förekomst av sådana handlingar. Detsamma gäller hur Kriminalvården ska förhålla sig till och hantera sådana situationer. JO rekommenderade Kriminalvården att säkerställa att det finns myndighetsgemensamma strategier och kunskap på alla nivåer om hur såväl sexuella handlingar mellan intagna som misstänkta sexuella övergrepp ska uppmärksammas och hanteras. (Se rapporter från JO:s Opcat-enhet, Dubbelbelägningens konsekvenser för intagna i häkte, s. 45, respektive i anstalt, s. 47.)

Vidare uttalade JO relativt nyligen att det ökade antalet intagna i kriminalvård ställer högre krav på myndigheten att utveckla rutiner för att undvika olämpliga klientkonstellationer. JO underströk därför vikten av att Kriminalvården arbetar aktivt med frågan för att verksamheten ska kunna bedrivas på ett säkert sätt. (Se JO:s beslut den 18 juni 2025, dnr 9204-2024.)

När det gäller behandlingen av NN efter det att han hade placerats i anstalten CC gör jag följande uttalanden.

NN togs in i anstalten i juni 2024. En tid efter det berättade han för personal att han utsattes för hot och trakasserier av andra intagna och att det hade sin grund i händelsen i häktet. Kriminalvården har beskrivit vilka åtgärder anstalten därefter vidtog för att han inte skulle utsättas för våld, hot och trakasserier. Det som har kommit fram i övrigt gör att det går att ifrågasätta om dessa åtgärder var tillräckliga för att skydda honom.

I september 2024 ansökte NN om omplacering till annan anstalt för att han inte mätte bra eftersom han blev trakasserad för det som hade hänt i häktet. Anstalten tillstyrkte ansökan och angav att den hade noterat och dokumenterat hans mående en längre tid samt fann skäl att tro att måendet berodde på att han på eller annat sätt var utsatt. NN har i sin anmälan till JO och i sina kommentarer över Kriminalvårdens yttrande beskrivit hur han även i tiden efter det fick utstå våld och trakasserier från medintagna i anstalten.

Utredningen hos JO är inte tillräcklig för att uttala någon kritik mot anstalten CC. Jag vill dock understryka att Kriminalvården är skyldig att vidta alla åtgärder som rimligen kan begäras för att skydda en intagen från våld, hot och trakasserier. Om en anstalt gör bedömningen att den inte längre kan säkerställa tryggheten för en intagen måste anstalten skyndsamt se till att en omplacering av den intagne kommer till stånd.

Placeringssektionen beviljade NN:s ansökan om omplacering i slutet av oktober 2024 men en plats i annan anstalt kunde anvisas först under våren 2025.

En anledning till den långa väntetiden förefaller vara Kriminalvårdens rutin att i ett ärende om omplacering som en intagen har initierat bara ta ställning till det eller de önskemål om anstalt som anges i ansökan. Det framstår visserligen generellt som en lämplig ordning. För mig visar emellertid det här ärendet att myndigheten inte i alla situationer kan nöja sig med att bara pröva de alternativ som en intagen har fört fram i sin ansökan.

Det ingår som nyss har nämnts i Kriminalvårdens uppdrag att skydda en intagen från hot, våld och trakasserier. I ett omplaceringsärende har myndigheten en skyldighet att lämna den intagne sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen samt ett ansvar för att ärendet blir utrett i den omfattning som krävs.

Mot bakgrund av vad som hade kommit fram i ärendet om skälen för omplacering anser jag att placeringssektionen – när det stod klart att en plats kunde beredas först om flera månader – borde ha tagit kontakt med NN och anstalten CC för att utreda frågan om omplacering till annan anstalt än de som han hade önskat. Det gäller inte minst eftersom NN:s ansökan tycks ha saknat specifika önskemål om anstalter och att sådana angetts först på frågor från personal i anstalten CC några dagar före beslutet om omplacering.

Det finns inte tillräcklig anledning till kritik i den här delen men jag vill uppmäna Kriminalvården att se över rutinerna för handläggningen av ärenden om omplacering som initieras av en intagen.

Ärendet föredrogs av seniora rättssakkunniga Mattias Karlsson. I beredningen deltog även byråchefen Catrine Björkman.

Ny granskning av Kriminalvårdens användning av namnskyltar i anslutning till intagnas celler i häkten och anstalter

(Dnr 9861-2024)

Beslutet i korthet: I ett beslut för några år sedan uppmärksammade JO att det inte fanns några generella rutiner inom Kriminalvården om identifikations-skyltar och välkomnade att myndigheten då sade sig ha för avsikt att utreda frågan.

Det har nu visat sig att Kriminalvården varken har genomfört något strukturerat arbete för att utreda alternativa lösningar för identifiering av de intagna eller gjort några överväganden kring nationell styrning. Myndigheten har uppgett att det fortfarande krävs ett arbete för att ta fram nationella riktlinjer i fråga om identifikationsskyltar. JO uttalar att det är olyckligt att detta inte har gjorts tidigare och att hon är förvånad över att det över huvud taget inte tycks ha vidtagits några åtgärder i saken.

Frågan om identifikation av intagna innefattar svåra intresseavvägningar och är komplex. Det gäller inte minst i dagens ansträngda läge med ett ökat antal intagna på de flesta avdelningar i häkten och anstalter, intagna som delar cell och många nyanställda i personalstyrkan. För JO framstår det

därför som att det finns ett stort behov av vägledande rutindokument för användningen och utformningen av identifikationsskyltar.

JO utgår från att ett arbete för att ta fram skriftliga riktlinjer för användningen av identifikationsskyltar i häkten och anstalter nu pågår. Enligt JO måste Kriminalvården se till att verksamhetsställen använder metoder för identifiering av intagna som är säkra men samtidigt förenliga med reglerna om sekretess och personuppgiftsbehandling samt kravet om att verkställigheten ska utformas så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas.

I ett beslut den 28 november 2025 anförde *JO Katarina Pahlsson* följande:

Bakgrund och initiativ

Det är inte ovanligt att intagna i häkten och anstalter uttrycker missnöje med att skyddet för deras identitet inte upprätthålls eftersom deras namn finns på skyltar i anslutning till cellerna och därigenom röjs för andra intagna och för utomstående som rör sig på avdelningen. I ett beslut för några år sedan uppmärksammade JO att det inte fanns några generella rutiner inom Kriminalvården om identifikationsskyltar, och ansåg det önskvärt att myndigheten överväger om det kan finnas lösningar som både tillgodoser behovet av en tillförlitlig och effektiv identifiering av de intagna och ger de intagna möjligheter att välja om de vill röja sin identitet. JO välkomnade att Kriminalvården då sade sig ha för avsikt att utreda frågan. (Se JO:s beslut den 13 december 2019, dnr 5858-2018.)

Även i tiden därefter har intagna återkommande fört fram klagomål kring det här. I september 2024 fick JO fyra anmälningar om att det i anstalten Hinseberg fanns skyltar på celdörrarna där de intagnas för- och efternamn samt intagningsnummer angavs (dnr 7953-2024 m.fl.). Anmälarna menade att det borde räcka med intagningsnummer och eventuellt förnamn på skyltarna. Enligt muntliga upplysningar som JO hämtade in hade anstalten nyligen sett över utformningen av skyltarna, men inte lyckats hitta generella rutiner för hur de skulle vara utformade. Jag beslutade därefter att inom ramen för ett särskilt ärende inleda en ny granskning av Kriminalvårdens användning av namnskyltar i anslutning till intagnas celler i häkten och anstalter. Initiativet har handlagts i det här ärendet. De fyra klagomålsärendena skrevs av från vidare handläggning. En kopia av anmälningarna och beslutet skickades till såväl anstalten som Kriminalvårdens huvudkontor för kännedom i samband med det.

Utredning

JO uppmanade Kriminalvården att lämna en utförlig redogörelse för myndighetens arbete med identifikationsskyltar efter det nämnda beslutet i december 2019 i JO:s ärende dnr 5858-2018. Det skulle därvid särskilt redovisas vilka överväganden som hade gjorts i frågan om det kan finnas lösningar som både tillgodoser Kriminalvårdens behov av en tillförlitlig och effektiv identifiering av de intagna samt ger de intagna möjligheter att välja om de vill röja sin identitet. Myndigheten ombads också redogöra för skälen till att det inte införts några generella rutiner eller riktlinjer för utformningen av identifikationsskyltar.

Yttrandet skulle dessutom innehålla en närmare beskrivning av följande:

- Behoven av att de intagnas fullständiga namn eller efternamn finns på skyltar i anslutning till cellerna i häkten respektive anstalter.
- De alternativa metoder som används i häkten och anstalter för att identifiera vilka intagna som är placerade i en cell.
- Vid vilka typer av verksamhetsställen och i vilka situationer det inte räcker med dessa alternativa metoder, eller att ange intagningsnummer och eventuellt förnamn på skyltarna. Det skulle också lämnas en förklaring till varför det inte kan anses vara tillräckligt.

Vidare efterfrågades Kriminalvårdens bedömning av hur användningen av namnskyltar i anslutning till cellerna i häkten och anstalter förhåller sig till bestämmelserna om kriminalvårdssekretess (se 35 kap. 15 § offentlighets- och sekretesslagen) samt om att verkställigheten ska utformas så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas (se 1 kap. 5 § häktes- och fängelselagen).

I sitt yttrande anförde myndigheten, genom chefen för enheten för myndighetsjuridik, bl.a. följande:

Myndighetens arbete med identifikationsskyltar

— — —

Kriminalvården har sedan JO:s beslut den 13 december 2019 inte genomfört något strukturerat arbete internt inom myndigheten för att utreda alternativa lösningar för en tillförlitlig och effektiv identifiering av de intagna och har inte gjort några överväganden kring nationell styrning. Det finns därmed i nuläget inga styrande eller stödjande dokument eller någon annan form av central styrning som reglerar verksamhetsställenas användning av identifikationsskyltar.

Behovet av identifikationsskyltar

Kriminalvården anser att behandlingen av den intagnes namn på en identifikationsskylt utanför bostadsrummet är nödvändig för att myndigheten ska kunna utföra uppgiften att verkställa straffrättsliga påföljder. Som har framförts av Kriminalvården till JO i flera ärenden (se JO:s beslut med dnr 389-2012, 1138-2013, 1838-2015 och 5858-2018) finns det ett behov av en säker identifiering vid vistelse i bostadsrummen. Att reducera missförstånd och rena fel vid identifieringen skapar trygga och rättssäkra verksamhetsställen vilket i förlängningen är avgörande för säkerheten och effektiviteten, jfr 2 § förordningen (2023:797) med instruktion för Kriminalvården.

Särskilt om behovet i anstalt

Kriminalvårdens uppfattning är att det finns behov av skyltning som visar på en intagens identitet i anslutning till dörren till bostadsrummet. Syftet med identifikationsskyltar inom anstalter är främst att underlätta det praktiska arbetet på avdelningen. Ju större genomströmning av intagna som en avdelning har desto större är skälen för att ha lättillgänglig information som hjälper medarbetarna att identifiera en intagen.

En identifikationskylt i anslutning till dörren till bostadsrummet är ett användbart och i vissa fall oundgängligt stöd i det dagliga arbetet. Flera löpande processer inom en anstaltsavdelning underlättas av att personalen har hjälp av en identifikationsskylt i anslutning till dörren för att hitta rätt bostadsrum och för att söka upp rätt intagen. Det kan till exempel handla om postutdelning, att koppla telefonsamtal, för medicinutdelning men

också för att kunna agera korrekt vid utrymning eller vid incidenter. Vid en anstaltsavdelning finns som regel goda möjligheter att lära känna en intagen till namn och utseende och i normalfallet bör då en identifikationsskylt med intagningsnummer och förnamn vara tillräckligt för att uppnå syftet med märkningen. I anstalt finns även möjlighet att med stöd av 8 kap. 1 § fängelselagen att fotografera en intagen för att underlätta identifieringen av honom eller henne.

Särskilt om behovet i häkte

I det vardagliga arbetet vid en häktesavdelning för intagna med restriktioner fyller identifikationsskylten eller ett så kallat dörrkort en viktig funktion. Omsättningen av intagna är högre vilket gör det svårare för personal att känna igen intagna till namn och utseende samtidigt som flera riskfyllda processer pågår där felaktig identifiering av den intagne kan få allvarliga följder. Dörrkortet utgör en del i en kedja som syftar till att säkerställa att en viss insats riktas mot rätt intagen. Vid restriktionsavdelningar finns ett särskilt behov av att medintagna inte får kännedom om en intagens identitet varför informationen måste skyddas, vilket vanligen sker genom att upplysningar om identitet vänds in mot väggen så att det inte är synligt för andra medintagna. Vad som står på framsida respektive baksida på dörrkortet skiljer sig en del mellan olika verksamhetsställen. När etiketten som sätts på dörrkortet skrivs ut kan man välja vad som ska framgå. Den information som oftast finns med är namn, intagningsnummer, taktiska anvisningar, målskamratsnummer, restriktioner, kontaktuppgifter till advokat, uppgifter om samsittare, kost, förrådsskåp, medicin, signalement för att kunna skilja intagna som är dubbelbelagda samt annan information som är viktig att ta del av under arbetets utförande. Skylten utformas enligt en fastställd mall för att passa i den hårdplatsficka som är placerad intill dörren. Det är behovet av information på det aktuella verksamhetsstället som styr vilken information som finns på kortet. Till skillnad från i anstalt saknas lagstöd för att fotografera intagna i häkte för att underlätta identifieringen av dem, vilket innebär att behovet av uppgifter på identifikationsskylten är större i häkte.

Behovet av identifikationsskylt med för- och efternamn ur ett säkerhetsperspektiv

Identifikationsskyltar med både för- och efternamn kan vara nödvändiga ur ett säkerhetsperspektiv för att säkerställa att rätt intagen förflyttas, släpps eller transporteras. Även på grund av personalomsättningen behövs identifikationsskyltar för att säkerställa att det är rätt intagen på rätt rum. Det behövs vidare för att säkerställa att man arbetar med rätt klient och är speciellt viktigt vid bland annat dubbelbeläggning och hävd häktning. Det behövs även vid incidenter för att snabbt kunna få fram vilken klient som är i rummet, vid utrymning och återgång efter utrymning och vid telefonsamtal för att koppla samtal till rätt klient. Identifikationsskyltar används på ett effektivt sätt vid delgivning av beslut och fungerar som ett sätt att säkerställa korrekt identifiering av klienten. Vid posthantering kontrolleras alltid intagningsnumret i samband med att utgående post lämnas från den intagne till personalen, vilket gör det möjligt att upptäcka om någon försöker skicka brev med en annan klients intagningsnummer. Eftersom klienterna ofta förflyttas eller byter bostadsrum, utgör identifikationsskyltar en extra trygghet vid hantering av delgivningar och liknande ärenden.

Behovet av identifikationsskyltar är särskilt stort på häkte då det där är större omsättning av intagna och av stor vikt av att rättssäkerheten kopplat till pågående domstolsprocesser upprätthålls vid utförande av diverse arbetsuppgifter. På anstalt kan det i större utsträckning vara tillräckligt med intagningsnummer då de intagna inte flyttar runt i samma omfattning som

på häkte. Avdelningspersonal på anstalt har också bättre förutsättningar att lära sig att känna igen de aktuella intagna på en avdelning och det finns även möjlighet att fotografera intagna för att underlätta identifieringen.

Kriminalvårdens uppfattning är att användningen av identifikationsskyltar bör vara anpassad till vilken verksamhet som bedrivs. I häkte bör de användas på ett sätt och på anstalt på ett annat. På anstalt finns inte behov av identifikation på samma sätt som på häkte och där kan det därför räcka med mindre information utifrån risken att röja de intagnas identitet.

Det kan i vissa fall vara av vikt att intagningsnummer står med för- och efternamn då flera intagna kan dela samma namn. Kriminalvården eftersträvar att enbart ha nödvändig information på identifikationsskyltarna för att undvika oproportionerligt intrång i den personliga integriteten och att hot- och våldssituationer uppstår.

Kriminalvårdens bedömning

Kriminalvården anser att det finns ett behov av identifikationsskyltar för att på ett enkelt sätt identifiera intagna och i vilket bostadsrum de befinner sig för att säkerställa bl.a. att säkerheten kan upprätthållas och att intagna exempelvis får korrekt post och medicinering. Användningen och utformningen av identifikationsskyltar i anslutning till dörren till bostadsrum varierar mellan olika verksamhetsställen.

Uppgift om att någon är intagen i anstalt omfattas typiskt sett av sekretess (jfr till exempel JO:s beslut den 19 januari 2009, dnr 4495-2009). Att vissa av Kriminalvårdens verksamhetsställen använder identifikationsskyltar som visar både för- och efternamn på de intagna innebär risker för den intagnas integritet och att sekretessbelagda uppgifter kan komma att röjas. Som framgår av redogörelsen ovan finns det dock i Kriminalvårdens verksamhet ett behov av att kunna identifiera de intagna för att verksamheten ska fungera på ett säkert och korrekt sätt.

Kriminalvården bedömer därför att det fortsatt finns ett behov att inom myndigheten undersöka möjligheterna att använda alternativa sätt än identifikationsskyltar med för- och efternamn för identifiering och att ta fram nationella riktlinjer anpassade för häkte respektive anstalt. Efter en framställan av Kriminalvården har regeringen tillsatt en särskild utredare med uppdrag att föreslå utökade möjligheter att använda biometri i Kriminalvårdens verksamhet (Ju 2025:A). De av Kriminalvården efterfrågade författningsändringarna avseende biometri i häkteslagstiftningen skulle kunna underlätta alternativa sätt att identifiera häktade om lagstiftningen skulle tillåta att Kriminalvården får fotografera de intagna även i häkte.

Sammanfattningsvis kan Kriminalvården konstatera att det fortfarande krävs ett internt arbete för att ta fram nationella riktlinjer i fråga om identifikationsskyltar. Det är givetvis olyckligt att detta inte gjorts tidigare men Kriminalvården avser att nu påbörja ett sådant arbete.

Rättsliga utgångspunkter

I 1 kap. 5 § häkteslagen (2010:611) respektive fängelselagen (2010:610) anges att verkställigheten ska utformas så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. Med det avses bl.a. de psykiska, sociala och ekonomiska konsekvenser som frihetsberövandet kan ha för den intagne (se prop. 2009/10:135 s. 120 och 183).

Enligt 35 kap. 15 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller sekretess inom kriminalvården för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Skyddet för intagnas identitet är en återkommande fråga hos JO både i klagomålshanteringen och vid inspektioner och den aktualiseras i olika typer av situationer. Utöver granskningen av användningen av namnskyltar i anslutning till intagnas celler har JO tidigare utrett hur personal tilltalade intagna i ett häkte och hur en anstalt hanterade det förhållandet att en intagen hade skyddade personuppgifter (se beslut den 19 juni 2024, dnr 4926-2023, och den 25 augusti 2025, dnr 7250-2024). I dessa beslut har JO uttalat bl.a. följande.

En uppgift om att någon är intagen i anstalt är typiskt sett sådan att det kan antas att den intagne lider men om uppgiften röjs. Uppgiften omfattas således av den s.k. kriminalvårdssekretessen. Användandet av skyltar med intagnas fullständiga namn eller efternamn medför att intagna inte själva kan välja om de vill röja sin identitet för andra intagna. På samma sätt förhåller det sig om personal uttalar ett ovanligt för- eller efternamn eller fullständigt namn i utrymmen där andra intagna vistas. Det kan medföra såväl lidande som fara för den intagne eller dennes närstående. Det gäller oavsett om den intagne har skyddade personuppgifter eller inte, men risken för negativa konsekvenser är förstärkt normalt större om den intagne har skyddade personuppgifter.

JO konstaterade därtill att personal i häkten och anstalter visserligen måste kunna identifiera de intagna på ett tillförlitligt och effektivt sätt, bl.a. för att minska risken för att intagna förväxlas eller att handlingar delas ut till fel person. Enligt JO är det emellertid inte tydligt att det skulle medföra ett behov av att använda för- och efternamn på de intagna när de tilltalas i t.ex. gemensamhetsutrymmen där andra intagna är närvarande. Ett verksamhetsställe måste anpassa metoden för identifiering utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Något annat är enligt JO:s mening inte förenligt med vare sig bestämmelsen om kriminalvårdssekretess eller kravet om att verkställigheten ska utformas så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas.

När det gäller identifikationsskyltar har Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) i ett klagomålsärende prövat en anstalts användning av en skylt med för- och efternamn utanför en intagens bostadsrum. I ärendet medgav Kriminalvården att det inte hade varit nödvändigt att behandla den intagnes efternamn på skylten och att anstalten sedan årsskiftet 2024/2025 använde skyltar med förnamn och intagningsnummer. Enligt IMY hade Kriminalvården inte visat att det i den här enskilda situationen varit nödvändigt att behandla klagandens efternamn på så vis som skett. IMY konstaterade därför att Kriminalvården hade behandlat efternamnet i strid med dataskyddslagstiftningen. (Se beslut den 11 juni 2025, dnr IMY-2024-16035.)

Bedömning

Som redovisats förklarade Kriminalvården i sitt remissvar i JO:s ärende dnr 5858-2018 att det inte fanns några generella rutiner för hur identifikationsskyltar skulle utformas men att myndigheten, efter att frågan utretts närmare, skulle överväga om sådana borde införas. JO välkomnade detta i det nämnda beslutet i december 2019.

Det har nu visat sig att Kriminalvården varken har genomfört något strukturerat arbete för att utreda alternativa lösningar för identifiering av de intagna

eller gjort några överväganden kring nationell styrning. Myndigheten har uppgett att det fortfarande krävs ett arbete för att ta fram nationella riktlinjer i fråga om identifikationsskyltar. Jag delar uppfattningen att det är olyckligt att detta inte har gjorts tidigare och är förvånad över att det över huvud taget inte tycks ha vidtagits några åtgärder i saken innan det här ärendet remitterades.

Det är som Kriminalvården även nu har framhållit av stor vikt att personal i häkten och anstalter kan identifiera de intagna på ett tillförlitligt och effektivt sätt. I min tillsyn har jag sett flera fall när intagna har förväxlats och vilka allvarliga konsekvenser det kan få. Ett vanligt förekommande klagomål är exempelvis att intagnas handlingar med sekretesskyddade eller annars känsliga uppgifter lämnats till fel person (se JO 2024 s. 154, dnr 1005-2023 m.fl.). I remissvaret finns ytterligare exempel på när det är av betydelse att de intagna kan identifieras på ett säkert sätt, bl.a. vid medicinutdelning och utrymning.

Jag har alltså förståelse för att personalen kan behöva lättillgänglig information för att identifiera en intagen och inser att identifikationsskyltar med fullständiga uppgifter i anslutning till cellerna kan begränsa riskerna för att intagna förväxlas. Kriminalvården har emellertid även en skyldighet att skydda de intagnas integritet och att se till att personuppgifter behandlas med varsamhet. Frågan om identifikation innefattar således svåra intresseavvägningar och är komplex. Det gäller inte minst i dagens ansträngda läge med ett ökat antal intagna på de flesta avdelningar i häkten och anstalter, intagna som delar cell och många nyanställda i personalstyrkan.

För mig framstår det därför som att det finns ett stort behov av vägledande rutindokument för användningen och utformningen av identifikationsskyltar. Det visar också de fyra klagomålsärendena som JO handlade under hösten 2024. I dessa kom det fram att anstalten Hinseberg vid en översyn av användningen av identifikationsskyltar hade misslyckats med att hitta generella rutiner för hur skyltarna ska vara utformade. Anstalten beslutade emellertid att övergå till skyltar där det anges efternamn och intagningsnummer men inte förnamn. Jag noterar att Kriminalvården i det nu aktuella ärendet har angett att en identifikationsskylt med intagningsnummer och förnamn i normalfallet bör vara tillräckligt för att uppnå syftet med märkningen på en anstaltsavdelning. En liknande uppfattning förde myndigheten fram i det ärende hos IMY som tas upp under de rättsliga utgångspunkterna.

Även till IMY angav Kriminalvården att den avser att påbörja ett internt arbete för att ta fram skriftliga riktlinjer för användningen av identifikationsskyltar i häkten och anstalter. Jag utgår därför från att ett sådant arbete nu pågår. Myndigheten måste se till att verksamhetsställen använder metoder för identifiering av intagna som är säkra men samtidigt förenliga med reglerna om sekretess och personuppgiftsbehandling samt kravet om att verkställigheten ska utformas så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas.

I arbetet med att ta fram nationella riktlinjer anser jag att det finns anledning för Kriminalvården att beakta vad JO tidigare har uttalat om att ett verksamhetsställe måste anpassa metoden för identifiering utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Myndigheten har uppmärksammat att användningen av identifikationsskyltar bör vara anpassad till vilken verksamhet som bedrivs; i häkte bör de användas på ett sätt och i anstalt på ett annat. Enligt min mening

behöver det också göras en individanpassning, t.ex. när en intagen har ett ovanligt namn eller skyddade personuppgifter. Det finns i sammanhanget skäl att hänvisa till JO:s uttalanden i det tidigare nämnda beslutet den 25 augusti 2025 (i ärendet med dnr 7250-2024) om bl.a. att en lämplig ordning skulle kunna vara att det i samband med att en intagen med skyddade personuppgifter skrivs in i ett häkte eller en anstalt förs en diskussion med denne om vad som ska anges på en eventuell namnskylt i anslutning till cellen.

Ärendet föredrogs av seniora rättssakkunniga Mattias Karlsson. I beredningen deltog även byråchefen Catrine Björkman.

Kriminalvården har brustit vid planeringen och genomförandet av transporten av en 14-åring som vårdades med stöd av LVU

(Dnr 10486-2024)

Beslutet i korthet: En socialnämnd hade begärt hjälp från Polismyndigheten med transporten av en 14-åring som vårdades i ett hem för vård och boende med stöd av LVU. Polismyndigheten hade därefter överlämnat uppdraget till Kriminalvården, som genomförde transporten utan att någon representant från nämnden var med i bilen och utan att nämnden fick veta att ungdomen inte hade tillgång till sin telefon. Under resan gjordes uppehåll på ett anstaltsområde.

I beslutet uttalar JO bl.a. att Kriminalvårdens ansvar att planera och genomföra transporter av tvångsvårdade barn med beaktande av bl.a. principen om barnets bästa i stort sett alltid innefattar att samråda med den myndighet som ansvarar för vården. Företrädare för den myndigheten ska dessutom få följa med transporten om det behövs. För att det ska vara godtagbart att göra transportuppehåll på en plats som typiskt sett får anses vara olämplig för barn krävs i vart fall att alternativa ställen utretts, och att Kriminalvården – i avsaknad av sådana – kommit fram till att det var i enlighet med barnets bästa att ändå göra ett uppehåll där.

JO ger Kriminalvården allvarlig kritik och uttalar att transporten inte planerades och genomfördes i enlighet med principen om barnets bästa, vilken ska vara avgörande vid alla beslut enligt LVU. JO ser även allvarligt på att det saknas dokumentation i flera delar, bl.a. i fråga om transportplanerarens överväganden av vad som skulle vara till barnets bästa.

Anmälan

I en anmälan till JO förde en områdeschef vid socialförvaltningen i Jönköpings kommun fram klagomål mot Kriminalvårdens transportavdelning (tidigare Nationella Transportenheten, NTE). Hon angav i huvudsak följande.

Den 24 maj 2024 begärde en företrädare för Individ- och familjeomsorgsnämnden i Jönköpings kommun polishandreckning för att transportera en

14-årig ungdom, som vårdades i ett hem för vård och boende med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU.

Polisen bedömde att det skulle vara skadligt för ungdomen att transporteras i deras fordon och beställde därför transporttjänst via Kriminalvården. Socialsekreterare ville åka med i bilen, men nekades det. I stället åkte de i egen bil bakom transportbilen. Ungdomen fördes till anstalten Skänninge för att bl.a. äta lunch. Inte heller då tilläts socialsekreterare följa med. Kriminalvården hade även beslagtagit ungdomens telefon, vilket förhindrade denne att ha kontakt med socialsekreterarna. Nämnden hade möjlighet att återta begäran om handräckning. Det bedömdes dock medföra för stora risker för att ungdomen skulle avvika eller skada sig själv på ett allvarligt sätt och att det därmed var bättre att genomföra handräckningen.

Utredning

Inledningsvis hämtade JO in upplysningar och handlingar från Jönköpings kommun. Av det utredningsmaterialet framkom i huvudsak samma information som i anmälan, med tillägg för uppgiften att ungdomen hade tillbringat två timmar på polisstationen tillsammans med ansvariga socialsekreterare innan Kriminalvårdens transport kom dit.

JO begärde därefter att Kriminalvården skulle redogöra för planeringen och genomförandet av den aktuella transporten. Myndigheten skulle även besvara två frågor och redovisa sin bedömning av hur genomförandet förhållit sig till principen om barnets bästa.

Kriminalvården, genom chefen för sektionen för verksamhetsjuridik – verkställighet, straffrätt m.m., yttrade sig i huvudsak enligt följande:

Utredning

Uppgifter om sakförhållanden har hämtats in från Kriminalvårdens nationella transportenhet (NTE). De berörda befattningshavare som fortfarande är anställda hos myndigheten har getts möjlighet att lämna synpunkter. Genom utredningen i ärendet har i huvudsak följande framkommit.

Kriminalvården tog den 24 maj 2024 kl. 8.50 emot en transportbeställning från Polismyndigheten. Av beställningen framgick bl.a. att det var fråga om en begäran om handräckning med stöd av 43 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), ungdomens ålder och att transporten skulle ske samma dag från polisaresten i Jönköping till ett behandlingshem i Norberg. Under övrig information i beställningen angavs att det fanns en tidigare historik gällande våldsamhet och beteende och suicidhot. I fråga om personal och gods angavs ingen medföljande personal och inget medföljande gods.

Med hänsyn till ungdomens ålder och att ungdomen var placerad i polisarest var det fråga om en prioriterad transport enligt beslutad prioriteringsordning. Transportplanerare hos NTE påbörjade planeringen av transporten i stort sett omgående utifrån de förutsättningar som angavs i beställningen. Efter att transportplaneraren hade avsatt personal och planerat resväg gjordes bedömning om uppehåll för måltid på häktet Skänninge. Upphållet planerades ske med ständig personalnärvaro och utan att ungdomen låstes in.

Det finns inte någon dokumentation om huruvida den beställande myndigheten uppmanades att bedöma behovet av att en tjänsteman från annan myndighet följde med i transportbilen för att säkerställa barnets bästa. Det

finns inte heller någon dokumentation om samverkan med andra myndigheter för genomförande av måltidsuppehåll. Troligtvis valdes uppehåll på häkte för att kunna genomföra transporten samma dag och med vetskap om att det råder brist på uppehållsplatser hos andra myndigheter. Transportplaneraren har inte kunnat tillfrågas om fler uppgifter, eftersom denne har avslutat sin anställning inom Kriminalvården.

Enligt uppgifter från den transportpersonal som utförde transporten hämtades ungdomen hos polisen i Jönköping, där transportpersonalen möttes av en polis och två socialsekreterare. Eftersom socialsekreterarna hade ungdomens packning, frågade transportledaren om de skulle åka efter i egen bil. Såvitt transportledaren kan minnas framfördes det inte några invändningar mot detta. Om invändningar hade framförts, skulle transportledaren ha kontaktat transportplaneraren för att få mer information om hur transporten skulle utföras. Transportledaren kan inte på egen hand besluta om medföljande av annan personal. Som transportledaren minns det bytte han telefonnummer med en av socialsekreterarna. Transportpersonalen omhändertog ungdomens mobiltelefon. Transportledaren tror att han ringde socialsekreteraren innan de åkte innanför grindarna i Skänninge och meddelade att de fick vänta utanför häktet till dess att transporten återupptogs och att den nya besättningen skulle få telefonnumret. Under uppehållet på häktet Skänninge var personalen med ungdomen hela tiden. När den nya personalbesättningen anlände skedde avlämning, och telefonnummer till socialsekreteraren överlämnades med uppmaning om att besättningen skulle ta kontakt när de lämnade häktet. I samband med överlämningen ringde socialsekreteraren och fick information om den fortsatta transporten. Transportledaren har inte på något sätt uppfattat att socialsekreterare har ifrågasatt genomförandet av transporten, eller fått en förfrågan om att åka med i samma fordon. Transporten genomfördes med start cirka kl. 10.30, med byte av transportfordon och personal på häktet Skänninge cirka kl. 13.00-13.30. Transporten avslutades cirka kl. 16.00 vid behandlingshemmet.

[— —]

Kriminalvårdens bedömning

En transport ska planeras och genomföras på ett säkert och effektivt sätt, och de negativa konsekvenser som en transport kan medföra för en frihetsberövad person ska i möjligaste mån begränsas. Av Kriminalvårdens interna styrande dokument följer att samverkan med den begärande myndigheten är en förutsättning för att säkerställa barnets bästa vid planering och genomförande av en transport av ett barn, och att överväganden och samråd som gjorts om barnets bästa ska dokumenteras. Personal från socialtjänst eller behandlingshem medföljer ofta vid transporter av ungdomar som har frihetsberövats med stöd av LVU. Det ses också som positivt, eftersom den personalen i regel har bäst kännedom om ungdomen.

Kriminalvården konstaterar att det av anmälan inte närmare framgår när eller till vem en socialsekreterare skulle ha framfört önskemål om att få följa med ungdomen i Kriminalvårdens fordon. Enligt uppgift från transportledaren frågade inte en socialsekreterare om det fanns möjlighet att åka med i samma fordon i samband med transporten. I transportbeställningen finns det inte heller någon information om ett önskemål om medföljande personal. Tvärtom innehåller transportbeställningen uppgiften ”ingen medföljande personal”.

Även om den aktuella transporten behövde planeras och genomföras skyndsamt, borde den som planerade transporten ha kontaktat Polismyndigheten eller socialtjänsten för att samråda om behovet av medföljande personal och plats för transportuppehåll. Det saknas dock dokumentation om huruvida något sådant samråd skedde vid planeringen av transporten, vilket bedöms vara en brist. Under transporten gjordes ett kortare uppehåll

för måltid och byte av besättning i häktet Skänninge. De närmare övervägandena inför beslutet om uppehåll i häktet Skänninge har inte kunnat utredas, eftersom transportplaneraren i fråga inte längre är i tjänst. Inför beslutet beaktades det dock troligtvis att transporten behövde genomföras samma dag och att det råder brist på uppehållsplatser hos andra myndigheter. Som framgår av utredningen var personal tillsammans med ungdomen under hela uppehållet, och ungdomen låstes inte in. Dessutom hölls företrädare för Jönköpings kommun löpande informerade under transporten. Kriminalvården bedömer att det fanns godtagbara säkerhetsskäl för att omhänderta ungdomens mobiltelefon under transporten. En sådan hantering följer också myndighetens interna styrning i frågan.

Det kan avslutningsvis nämnas att chefen för sektionen för transportplanering har informerats om ärendet i syfte att för samtliga transportplanerare understryka vikten av dokumentation. Därutöver hålls det inom NTE utbildning i barnfrågor för transportplanerare, och vid planering av transporter av barn och unga ska enhetens barnombud tillfrågas.

Anmälaren kommenterade yttrandet och tillade bl.a. följande. Ungdomen uppehöll sig tillsammans med socialsekreterare på polishuset i två timmar före transporten, men var inte placerad i polisarrest. Socialsekreterarna har inte sagt till Kriminalvården att de inte skulle följa med i bilen, utan den uppgiften måste ha kommit från polisen i samband med att de överlämnade uppdraget. Enligt socialsekreterarna bad de transportpersonalen om att få följa med, men fick då svaret att ”nej, så gör vi inte”. De fick inte heller någon information om att ungdomens mobiltelefon hade beslagtagits, vilket stöds av uppgifter i ungdomens journal.

I ett beslut den 2 december 2025 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Bedömning

Rättsliga utgångspunkter

Under vissa omständigheter kan barn och ungdomar beredas tvångsvård med stöd av LVU. Det yttersta ansvaret för vården ligger som utgångspunkt på socialnämnden i barnets eller ungdomens bosättningskommun.

Vård med stöd av LVU bedrivs vanligtvis i hem för vård och boende, HVB-hem, eller i särskilda ungdomshem, om den unga vårdas på grund av eget beteende och behöver stå under särskilt noggrann tillsyn (se 3, 11 och 12 §§ LVU). Sedan 2017 kan bl.a. den socialnämnd som ansvarar för barnets eller ungdomens vård vända sig direkt till Kriminalvården för att få hjälp med transporten av det barn eller den ungdom som ska vårdas i särskilda ungdomshem. När det kommer till transporter av unga som vårdas i HVB-hem med stöd av LVU behöver socialnämnden i stället begära hjälp från Polismyndigheten, som i sin tur kan överlämna transportuppdraget till Kriminalvården om det bedöms lämpligt. Detta framgår av 43 § LVU och 29 a § polislagen (1984:387).

Möjligheten att vända sig direkt till Kriminalvården för att få hjälp med transporter av unga i särskilda ungdomshem infördes bl.a. för att den tidigare ordningen inte var ändamålsenlig, eftersom myndigheten som tar emot transportuppdraget ändå inte ska göra någon materiell bedömning av beställningen. I förarbetena framhölls även att kontakten mellan den myndighet som begärt transporten och utföraren många gånger underlättas av att det inte finns ett

mellanled, samt att en förkortad informationskedja innebär en minskad risk för att viktig information inte når fram till den som ska utföra transporten. Det angavs också att även små tidsbesparingar är värdefulla vid akut uppkomna transportbehov. (Se prop. 2016/17:57 s. 43 f.)

Oavsett om Kriminalvården tar emot en begäran direkt från den myndighet som ansvarar för vården, eller om uppdraget överlämnas från Polismyndigheten, ska transportplaneraren inte ta ställning till om transporten ska genomföras eller inte. Transportplaneraren ska dock kontrollera att den myndighet som begärt handräckning har lämnat de uppgifter som behövs för att planera och genomföra transporten på ett säkert, tryggt och effektivt sätt. Om ytterligare information behövs för att uppnå det ändamålet ska Kriminalvården hämta in kompletterande uppgifter från den begärande myndigheten. (Se 4 och 12 §§ Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd [KVFS 2020:2] om transporter av frihetsberövade personer, FARK Transport. Jfr mitt beslut den 24 september 2025, dnr 8139-2024.)

Generellt gäller att en transport ska planeras och genomföras med respekt för den transporterades personliga integritet och att de negativa konsekvenser som en transport kan medföra för denne i möjligaste mån ska begränsas. Den transporterades särskilda behov ska alltid beaktas. I 4 § FARK Transport anges vidare att barnets bästa alltid ska beaktas vid planering och genomförande av en transport som avser ett barn och att övervägandena ska dokumenteras. Att barnets bästa ska beaktas vid alla åtgärder som rör barn framgår även av artikel 3 i Barnkonventionen, som sedan 2020 gäller som svensk lag.

I det här sammanhanget vill jag påminna om att det i 1 § femte stycket LVU anges att vad som är bäst för den unge ska vara avgörande vid beslut enligt den lagen. Formuleringen som valts där är alltså snävare än den som finns i Barnkonventionen, vilket syftar till att understryka att hänsynen till barnets bästa i sådana fall alltid ska ges företräde i en konflikt mellan barnets behov och andra intressen (se prop. 2002/03:53 s. 76 f. och 105). Jag har tidigare uttalat mig om vad detta innebär i socialnämnders verksamhet och även om vikten av att övervägandena om barnets bästa dokumenteras (se bl.a. mitt beslut den 28 juni 2022, dnr 822-2022).

I Kriminalvårdens handbok (2016:4) för arbetet med barnrättsperspektivet anges att samverkan med den beställande myndigheten är en förutsättning för att säkerställa barnets bästa vid planering och genomförande av en transport. Med hänsyn till de bedömningar som måste göras beskrivs det bl.a. vara lämpligt att kontakt tas med den som har beställt handräckningen hos Polismyndigheten. Om den som ska transporteras är yngre än 15 år anges vidare att beställaren ska uppmanas att bedöma behovet av att en tjänsteman från den beställande enheten följer med i transportbilen. Även om beställaren i grunden uppges vara den som ska bedöma behovet och Kriminalvården inte kan kräva medföljande eller neka transporten i annat fall, beskrivs det att Kriminalvården kan "påpeka vikten av att en bedömning om medföljande sker utifrån barnets ringa ålder". (Se avsnitt 10.4.1.)

Även efter att handräckning har begärts har socialnämnden kvar det övergripande ansvaret för vården enligt LVU och därmed även för att transporten genomförs på ett lämpligt sätt. Nämnden som begär handräckning förutsätts

därför medverka under densamma när det finns behov av det. (Se t.ex. JO:s beslut den 16 december 2024, dnr 3377-2023 m.fl., och den 20 april 2021, dnr O 6-2020, samt prop. 2016/17:57 s. 47.)

Planeringen av transporten

Jag har inte för avsikt att uttala mig om det rättsliga stödet för nämndens begäran om polishandräckning, eller om det var lämpligt att Polismyndigheten i sin tur överlämnade transportuppdraget till Kriminalvården. I det här ärendet har jag i stället valt att fokusera på frågan om Kriminalvårdens planering och genomförande av den aktuella transporten tillräckligt uppfyllt de krav som ställs.

Som framgått är det Kriminalvårdens ansvar att planera och genomföra transporter av tvångsvårdade barn med beaktande av bl.a. principen om barnets bästa. Enligt min mening innefattar det i stort sett alltid att samråda med den myndighet som är ansvarig för vården av barnet. Det är nämligen den myndigheten som har den mest relevanta och uppdaterade informationen om barnets situation, och därför är bättre lämpad att uttala sig om vad som är det enskilda barnets bästa. I en brådskande situation, som den nu aktuella, framstår det även som att Kriminalvården av tidsskäl bör förkorta informationskedjan genom att stå i direktkontakt med myndigheten som ansvarar för vården (jfr prop. 2016/17:57 s. 43 f.). Som jag förstår Kriminalvårdens handbok för arbetet med barnrättsperspektivet är det också den myndighetens uppfattning att sådan kontakt ska tas för att utreda frågan om vad som i det enskilda fallet är barnets bästa.

Det är oklart i vilken mån som transportplaneraren hade kontakt med någon företrädare för Individ- och familjeomsorgsnämnden i Jönköpings kommun. Såvitt framkommit finns ingen dokumentation om det, varken i fråga om huruvida socialsekreterarna skulle sitta med i bilen, eller var transportuppehållet skulle genomföras.

Kriminalvården förtjänar kritik redan för det förhållandet att dokumentation saknas i dessa delar. Utan dokumentation försvåras bl.a. granskningen av myndighetens åtgärder i efterhand, särskilt när vissa medarbetare avslutat sin tjänst och andra inte minns vad som hände. Jag ser allvarligt på det.

Vissa uppgifter i Kriminalvårdens yttrande ger mig därutöver anledning att tvivla på att transportplaneraren hade kontakt med företrädare för nämnden, eller ens hade tillgång till den ursprungliga begäran om polishandräckning. Det gäller bl.a. påståendena om att ungdomen ”var placerad i polisarrest” och att transportbeställningen innehöll uppgiften ”ingen medföljande personal”. I den begäran om polishandräckning som JO tagit del av finns varken information om den ena eller den andra av dessa frågor. Enligt uppgift från anmälaren befann sig ungdomen inte heller i arresten, utan uppehöll sig i polishuset. Det är en väsentlig skillnad, inte minst eftersom barn under 15 år inte får tas i förvar (se 43 c § LVU). Det framstår som sannolikt att transportplaneraren hade känt till det om han eller hon hade stått i direktkontakt med företrädare för nämnden. Oavsett hur det var med den saken vill jag understryka att det inte skulle vara acceptabelt om transporten planerades utan tillgång till den ursprungliga begäran om polishandräckning och utan att någon direktkontakt togs med nämndens representanter.

Utöver detta konstaterar jag att det helt saknas dokumentation om transportplanerarens överväganden av vad som skulle vara till barnets bästa. Det går därför inte att avgöra om sådana gjordes och i så fall vilken vikt dessa gavs eller om ungdomen alls kom till tals i det sammanhanget. Det är inte acceptabelt.

Genomförandet av transporten

Under utredningen har det klarlagts att transporten genomfördes utan att någon representant från nämnden var med i bilen. Det är även utrett att Kriminalvården tog hand om den transporterade ungdomens telefon.

Enligt min mening borde nämndens företrädare ha fått åka med i bilen. Som framgått har JO tidigare uttalat att det ska ske om det behövs. Utifrån det som anges i handboken för arbetet med barnrättsperspektivet uppfattar jag att det också är Kriminalvårdens utgångspunkt att företrädare för den ansvariga myndigheten ska vara med i bilen. I det här fallet har anmälaren beskrivit att det fanns ett sådant behov. Jag ser ingen anledning att göra en annan bedömning.

Givetvis borde saken ha utretts och bedömts i samråd med nämndens företrädare redan i planeringsskedet. Jag har emellertid redan redogjort för att det finns skäl att tvivla på att transportplaneraren genomförde några sådana samråd eller överväganden, och konstaterat att det saknas dokumentation i den delen. Vad som hände när Kriminalvårdens transportpersonal kom till polisstationen är också oklart och jag noterar att uppgifterna går isär i frågan om huruvida de fick veta att socialsekreterarna ville följa med i transportbilen. Kriminalvårdens uttalanden grundar sig dock på transportledarens minnesbild av händelsen, medan anmälares uppgifter får stöd i rapporten om den utredning som nämnden gjorde efter transporten. Som jag ser det finns det därför inte anledning att tvivla på anmälares uppgift om att socialsekreterarna framställde önskemål om att få vara med i bilen och då riktade sig till någon av tjänstemännen som deltog vid transporten. I vart fall i det skedet borde åtgärder ha vidtagits så att nämndens representanter kunde följa med ungdomen under transporten.

Jag ifrågasätter inte att Kriminalvårdens åtgärd att ta hand om ungdomens mobiltelefon var förenlig med myndighetens rutiner (se t.ex. avsnitt 4.9.16 i Kriminalvårdens handbok för transport [2024:1]). Själva åtgärden föranleder inte i sig kritik. Jag noterar emellertid att socialsekreterarna inte tycks ha känt till att detta skedde. Det inträffade kan därför inte godtas utan vidare, eftersom de inte fick någon information om hur kontakt skulle kunna tas med ungdomen under transporten och, i förlängningen, hur de skulle kunna ta sin del av ansvaret för transporten.

Genom utredningen står det vidare klart att ett uppehåll gjordes på anstaltsområdet Skänninge, där också häktet ligger. De närmare omständigheterna kring uppehållet är oklara, t.ex. när det gäller frågorna om i vilken lokal de höll till och hur lång tid de vistades där. Oavsett om ungdomen vistades i häktets eller anstaltsens lokaler ligger de inom samma område och får typiskt sett anses vara olämpliga för barn. För att en uppehållsplats av det slaget ska vara godtagbar krävs i vart fall att Kriminalvården utrett alternativa ställen, och att myndigheten – i avsikt att sådana – kommit fram till att det var i enlighet med

barnets bästa att ändå genomföra transportuppehållet där (se avsnitt 3.3 i Kriminalvårdens handbok för transport).

Det saknas dokumentation om huruvida kontakter togs med någon annan myndighet för att utreda alternativa platser för transportuppehållet. Kriminalvården har inte heller dokumenterat eller i efterhand kunnat redogöra för någon bedömning av uppehållsplatsens lämplighet. I myndighetens yttrande har i stället hänvisats till att uppehåll i häkte "troligtvis valdes för att kunna genomföra transporten samma dag och med vetskap om att det råder brist på uppehållsplatser hos andra myndigheter". Det är en anmärkningsvärd inställning till förfarandet att låta en 14-åring vistas på ett anstaltsområde utan sällskap av eller möjlighet att ha kontakt med socialsekreterarna. Enligt min mening har valet av uppehållsplats inneburit att principen om barnets bästa inte beaktats i tillräcklig grad. Kriminalvården förtjänar kritik även i denna del.

Avslutande kommentarer

Sammanfattningsvis menar jag att Kriminalvården inte har gett nämnden ett tillräckligt inflytande vid planeringen och genomförandet av transporten. Hanteringen har lett till att transporten inte planerades och genomfördes i enlighet med principen om barnets bästa, vilken alltså ska vara avgörande vid alla beslut enligt LVU. Som jag ser det måste det kravet ställas även för de åtgärder som vidtas i samband med transporten av ett barn eller en ungdom som vårdas med stöd av LVU, oaktat att den genomförs av någon annan än den som ansvarar för vården. Jag finner att bristerna sammantagna har varit så stora att Kriminalvården förtjänar allvarlig kritik.

Det är naturligtvis positivt att utbildning i barnfrågor ska hållas för transportplanerare och att Kriminalvården arbetar för att understryka vikten av dokumentation för samtliga transportplanerare. Som det här ärendet visar behöver dock även transportledarna dokumentera sina åtgärder och överväganden. När det gäller uppgiften om att enhetens barnombud ska tillfrågas förutsätter jag att även den kontakten kommer att dokumenteras.

Som jag ser på saken tydliggör det här ärendet behovet av klara och fungerande rutiner för planeringen och genomförandet av transporter som Kriminalvården utför på uppdrag av någon annan myndighet, i synnerhet eftersom sådana kan behöva verkställas med kort varsel. Rutinerna måste beskriva de samverkansåtgärder som ska vidtas. Givetvis måste de också följas och åtgärderna dokumenteras. Jag förutsätter att Kriminalvården kommer att se över sina rutiner med anledning av mina uttalanden i det här beslutet och ett tidigare där jag riktade kritik mot myndigheten för de tvångsåtgärder som vidtogs vid transporten på uppdrag av en region (dnr 8139-2024).

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Reb Kerstinsdotter. I beredningen deltog även byråchefen Catrine Björkman.

Sjukvårdsbehov för ett spädbarn som varit hos sin mor i en kriminalvårdsanstalt har i flera avseenden hanterats på ett felaktigt sätt

(Dnr 2118-2025)

Beslutet i korthet: Ett spädbarn som vistades hos sin mor i en kriminalvårdsanstalt blev vid två olika tidpunkter sjukt och modern ville då söka akut sjukvård för barnet. Anstaltens personal kontaktade vid båda tillfällena extern sjukvårdsrådgivning utan att modern deltog i samtalen. Vid en av händelserna genomförde en kriminalvårdare också en undersökning av barnet för att kunna lämna uppgifter som efterfrågats av sjukvården. Undersökningen var av sådant slag att den utgjorde en kroppsbesiktning.

ChefsJO konstaterar i beslutet att kravet på att barnets bästa ska beaktas och vara ett tungt vägande intresse i allt som rör barnet är tillämpligt även för barn som är hos en förälder i anstalt. Detsamma gäller vårdnadshavarens övergripande ansvar för barnets personliga förhållanden. En följd av detta är att det inte är godtagbart att en anstalt åsidosätter föräldrarnas roll och ansvar i fråga om barnets behov.

Vidare uttalar chefsJO att det visserligen måste finnas ett visst utrymme att neka en förälder som vill lämna anstalten med sitt barn för att uppsöka akut sjukvård att göra detta, om sjukvårdsrådgivning eller motsvarande har konsulterats och bedömningen har gjorts att sådan vård inte är nödvändig. I dessa situationer måste dock föräldern själv få genomföra samtalen med sjukvården. Det kan däremot vara nödvändigt att Kriminalvårdens personal närvarar för att få underlag för beslut om vistelse utanför anstalten ska tillåtas eller inte. Anstalten kritiserar för att sådana kontakter togs vid båda de aktuella tillfällena utan att barnets mor deltog.

Dessutom får anstalten kritik för att en kriminalvårdare genomförde en kroppsbesiktning av barnet utan stöd i lag. Om en undersökning behövde göras för att kunna lämna upplysningar till sjukvården borde modern ha fått genomföra den och lämna de uppgifter som efterfrågades.

Anmälningarna

I två anmälningar till JO klagade AA på Kriminalvården, anstalten Sagsjön. Klagomålen rörde hur anstalten vid två tillfällen hade agerat i samband med att det spädbarn som hon hade med sig i anstalten var i behov av sjukvård. Hon anförde bl.a. följande.

Under sommaren 2024 blev hennes son akut förstoppad. Han skrek av smärta och fick bl.a. ett sår vid ändtarmen. Hon begärde att få åka in till sjukhus med honom. Det vakthavande befälet krävde dock att en kriminalvårdare skulle titta i barnets rumpa för att se om det fanns något sår, vilket AA gick med på eftersom hon inte förstod bättre. Därefter fick hon åka till sjukhuset med sonen.

Den 18 februari 2025 hade hennes son varit sjuk ett par dagar med feber. Under dagen uttryckte hon oro till ett vakthavande befäl om att inte få åka in till sjukhuset om barnet blev sämre. Det vakthavande befälet uppgav att han

skulle informera nattpersonalen om att de skulle få åka till akuten om pojken inte blev bättre. Det var ett råd som hon även hade fått i kontakt med en sjuksköterska på BVC. På natten försämrades sonens tillstånd och hon bad att få åka till sjukhuset. Efter över en och en halv timme återkom personalen och sade att de av extern sjukvårdspersonal hade blivit tillsagda att hon skulle ge pojken vätska. AA informerade anstaltspersonalen om att han hade hög feber och andra allvarliga symptom. Trots detta fick de inte åka in förrän dagen efter. Det visade sig då att sonen hade öroninflammation med spruckna trumhinnor.

Utredning

JO hämtade inledningsvis in handlingar från anstalten Sagsjön. Kriminalvården uppmanades därefter att yttra sig över AA:s anmälningar och besvara vissa frågor.

I sitt yttrande anförde myndigheten, genom chefen för sektionen för verksturidik - verkställighet, straffrätt m.m., i huvudsak följande:

Utredning

Uppgifter om sakförhållandena har inhämtats från Kriminalvårdens region Väst, som har inhämtat information från inblandad personal och vakthavande befäls logg. Berörda befättningshavare har fått möjlighet att lämna synpunkter. Av utredningen framgår i huvudsak följande.

Den första händelsen (den 8 juni 2024)

Den aktuella dagen tog AA kontakt med anstaltspersonalen och berättade att hennes medföljande barn hade förstoppning och blödde. Det vakthavande befäl som då var i tjänst tog med anledning av informationen kontakt med barnakuten på Östra sjukhuset. En där anställd sjuksköterska efterfrågade en kontroll av om det fanns sår/skador i barnets rumpa och uppgav att personalen skulle tillkalla bedömningsbil om det blev värre för att få en bedömning av nästa steg. En kriminalvårdare genomförde därför en okulär besiktning av barnets rumpa utan att se något sår. Det vakthavande befälet ringde därefter till sjukvårdspersonalen vid häktet Göteborg, vars sjuksköterska ordnade det läkemedel som barnet behövde. Efter ytterligare ett samtal med extern vårdpersonal, även då från barnakuten vid Östra sjukhuset, framkom att de ville undersöka barnet. AA och barnet åkte därför med personal till sjukhuset för undersökning och behandling.

Den andra händelsen (den 18–19 februari 2025)

Under dagen den 18 februari talade AA med personal om att hennes barn hade haft feber och att hon var orolig för det. Det vakthavande befäl som tjänstgjorde under natten till den 19 februari fick från AA till sig att det vakthavande befälet som tjänstgjort under dagen hade uppgett att de, om hon via stentofonen påkallade personalens uppmärksamhet angående sonen, skulle åka till sjukhus med honom. Under kvällen eller natten till den 19 februari meddelade AA även personalen att hon under dagen hade haft kontakt med en BVC-sköterska och att hon då fått till sig att hon skulle åka till Östra sjukhusets barnmottagning om barnet blev sämre. Med anledning av AA:s kontakt tog det vakthavande befälet kontakt med bedömningsambulansen för att få klarhet i om barnet borde transporteras till barnmottagningen. Personal i bedömningsambulansen delgavs den information som det vakthavande befälet hade fått till sig från AA. Bedömningsambulansen bedömde att det inte var nödvändigt att åka till sjukhuset på natten utan att de kunde avvakta till morgondagen och rekommenderade barnet vätska.

Detta kommunicerades till AA med en uppmaning om att hon åter skulle kontakta personalen via stentofonen vid försämring. AA kallade inte på personalen någon mer gång. Dagen efter uppsökte AA och barnet BVC, och därefter barnakuten på Östra sjukhuset, med anledning av att sonen hade haft feber ett par dagar. På sjukhuset blev barnet undersökt och ordinerades läkemedel.

Rättslig reglering

Barnrätt, föräldraansvar och hälso- och sjukvård

Av 1 § 1 lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter följer att artiklarna 1–42 i Förenta nationernas konvention den 20 november 1989 om barnets rättigheter ska i originaltexternas lydelse gälla som svensk lag.

Av artikel 3.1 barnkonventionen följer att vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa.

Av artikel 3.2. barnkonventionen följer att konventionsstaterna åtar sig att tillförsäkra barnet sådant skydd och sådan omvårdnad som behövs för dess välfärd, med hänsyn tagen till de rättigheter och skyldigheter som tillkommer dess föräldrar, vårdnadshavare eller andra personer som har juridiskt ansvar för barnet, och ska för detta ändamål vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder och administrativa åtgärder.

Av artikel 18.1 barnkonventionen följer att konventionsstaterna ska göra sitt bästa för att säkerställa erkännandet av principen att båda föräldrarna har gemensamt ansvar för barnets uppfostran och utveckling. Föräldrar eller, i förekommande fall, vårdnadshavare har huvudansvaret för barnets uppfostran och utveckling. Dessa ska låta sig vägledas av vad som bedöms vara barnets bästa.

Av artikel 18.2 barnkonventionen följer att för att garantera och främja de rättigheter som anges i denna konvention ska konventionsstaterna ge lämpligt stöd till föräldrar och vårdnadshavare då de fullgör sitt ansvar för barnets uppfostran och säkerställa utvecklingen av institutioner, inrättningar och tjänster för omvårdnad av barn.

Av artikel 24.1 barnkonventionen följer att konventionsstaterna erkänner barnets rätt till bästa möjliga hälsa och tillgång till hälso- och sjukvård och rehabilitering. Konventionsstaterna ska sträva efter att säkerställa att inget barn berövas sin rätt att ha tillgång till sådan hälso- och sjukvård.

Av artikel 24.2 barnkonventionen följer att konventionsstaterna ska sträva efter att till fullo förverkliga denna rätt och ska särskilt vidta lämpliga åtgärder för att bl.a. minska spädbarns- och barnadödligheten och säkerställa att alla barn tillhandahålls nödvändig hälso- och sjukvård med tonvikt på utveckling av primärvården.

Av 6 kap. 1 § föräldrabalken följer att barn har rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran. Barn ska behandlas med aktning för sin person och egenart och får inte utsättas för kroppslig bestraffning eller annan kränkande behandling.

Av 6 kap. 2 § andra stycket föräldrabalken följer bl.a. att den som har vårdnaden om ett barn har ett ansvar för barnets personliga förhållanden och ska se till att barnets behov enligt 1 § blir tillgodosedda. Barnets vårdnadshavare svarar även för att barnet får den tillsyn som behövs med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter samt ska bevaka att barnet får tillfredsställande försörjning och utbildning.

Av 2 kap. 5 § fängelselagen (2010:610) följer att en intagen får medges att ha sitt spädbarn hos sig, om det kan anses vara till barnets bästa.

Av författningskommentaren till 2 kap. 5 § fängelselagen (prop. 2009/10:135 s. 127) framgår bl.a. att med spädbarn avses i bestämmelsen ett litet barn under de allra första levnadsåren. En intagen som ges tillstånd att ha sitt spädbarn hos sig i anstalt måste få tillgång till nödvändig utrustning och ges möjlighet till sysselsättning som möjliggör vård av barnet.

Av artikel 36 i Europarådets ministerkommittés rekommendation Rec(2006)2 avseende de europeiska fängelsereglerna följer bl.a. att småbarn får vistas i fängelse tillsammans med en förälder endast när det bedöms vara bäst för de berörda barnen. De får inte behandlas som intagna.

Av 1 kap. 2 a § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (2011:1) om fängelse, FARK Fängelse, framgår följande. I frågor som berör barn ska barnets bästa särskilt beaktas. Bedömningar som rör barnets bästa ska ta sin utgångspunkt i det enskilda barnets situation. Överväganden avseende barnets bästa ska dokumenteras. I motiveringen till beslut ska det redogöras på vilket sätt barnets bästa har vägts in i den bedömning som ligger till grund för beslutet.

Av de allmänna råden till 2 kap. 5 § fängelselagen i FARK fängelse följer bl.a. att med spädbarn avses ett barn under de allra första levnadsåren. Av 1 kap. 7 § FARK Fängelse [*rätteligen 2 kap. 7 §, JO:s anm.*] följer att en intagen som medges tillstånd att ha sitt spädbarn hos sig ska föras med nödvändig utrustning och ges sådana bostads- och sysselsättningsförhållanden som möjliggör vård av barnet.

Intern styrning

Av avsnitt 3.3 i Kriminalvårdens handbok om medföljande barn och gravida intagna i häkte och anstalt (2018:5) framgår bl.a. följande. Föräldern har ansvar för att skydda och ta hand om sitt barn i samma omfattning som i frihet. Föräldrars och vårdnadshavares ansvar regleras närmare i föräldrabalken. Med hänsyn till frihetsberövandets begränsningar och att Kriminalvården ansvarar för omvårdnadsmiljön är det av stor vikt att löpande följa upp att föräldern fullföljer sitt ansvar samt värdera hur yttre och inre miljöförutsättningar, övriga klienter etc. påverkar barnet och föräldrarnas förmåga att ge en betryggande omvårdnad.

Av avsnitt 5.1 i nyss nämnda handbok följer vidare att barn som medföljer i anstalt eller häkte ska kunna upprätthålla kontakt med barnavårdscentralen (BVC) och kunna tillgodogöras samma service som övriga barn. Anstalten eller häktet ska i samråd med aktuell BVC upprätta en plan för kontakt under verkställighetstiden. I avsnitt 6 i handboken finns en lista över vad ett verksamhetsställe ska tillhandahålla.

Av avsnitt 2.1 i Kriminalvårdens anvisningar avseende hälso- och sjukvård för kriminalvårdspersonal (2023:5) framgår bl.a. följande om kriminalvårdspersonalens ansvarsområde. Den hjälp en människa behöver då hen till följd av sjukdom eller ohälsa, eller vid undersökning och behandling, inte själv klarar av sina dagliga aktiviteter kallas allmän omvårdnad eller omsorg. Sådan omvårdnad och omsorg ska ges av kriminalvårdare och kan avse till exempel klienternas personliga hygien, toalettbesök, att smörja in mjukgörande hudkräm på områden som inte kan kommas åt eller med nagelklippning och liknande som inte kräver sjukvårdsexpertis.

I avsnitt 2.2 i anvisningen anges bl.a. följande om sjukvårdspersonalens ansvarsområde. Till skillnad från allmän omvårdnad, som kriminalvårdspersonalen ansvarar för, är specifik omvårdnad relaterad till och kräver kunskap inte bara om människans normala funktioner utan också om den aktuella sjukdomen och dess behandling. För att kunna bedöma den enskilda situationen krävs relevanta kunskaper från olika områden. Specifik omvårdnad kräver särskild kompetens och är sjuksköterskans ansvarsområde.

Vidare anges i avsnitt 4.5 i anvisningen bl.a. följande om åtgärder när Kriminalvårdens sjukvårdspersonal inte är på plats vid akuta tillstånd avseende klienter. Vid akuta tillstånd larnas ambulans omgående på 112 enligt lokala rutiner. SOS Alarm måste få möjlighet att, vid behov, prata med personal som befinner sig i klientens närhet för att kunna besvara larmoperatörens frågor. Vid mindre akuta tillstånd ska vakthavande befäl kontakta sjukvårdsupplysningen för råd om vidare handläggning. Det är önskvärt att personal med kännedom om klientens hälsotillstånd om möjligt befinner sig vid klienten under tiden som samtalet sker och möjliggör för sjukvårdsupplysningen att prata med klienten direkt.

Dokumentation och personuppgiftsbehandling

Bestämmelser om Kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom Kriminalvårdens verksamhet finns i bl.a. lagen (2018:1699) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område med tillhörande förordning.

Enligt 2 kap. 1 § 1 lagen om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område får personuppgifter behandlas om det är nödvändigt för att en myndighet som nämns i 1 kap. 1 § ska kunna verkställa häktning eller straffrättsliga påföljder.

Av 2 och 8 §§ förordningen (2018:1746) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område framgår vilka uppgifter som får behandlas om personer som är dömda till fängelse. Av 2 § 4 samma förordning följer att uppgift om närståendes namn, adress, telefonnummer och relation till den registrerade får behandlas, om det är nödvändigt för att utföra en uppgift som anges i 2 kap. 1 § lagen om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område.

Av 5 § fängelseförordningen (2010:2010) följer att det för varje intagen ska föras en journal som dokumenterar den intagnes verkställighet. Av journalen ska det framgå vem som har dokumenterat en viss uppgift och när det gjordes.

Av allmänna råd till 5 § fängelseförordningen i FARK Fängelse följer att begreppet journal omfattar både pappershandlingar och digitala handlingar.

Kriminalvårdens bedömning

Stämmer det att en kriminalvårdare gjorde en undersökning av barnet i samband med den händelse som ska ha inträffat under sommaren 2024? Vilket rättsligt stöd fanns i så fall för en sådan åtgärd?

Det stämmer att det gjordes en okulär undersökning av barnet vid händelsen den 8 juni 2024. Undersökningen genomfördes av kriminalvårdspersonal för att få information som efterfrågades av extern sjukvårdspersonal. En sådan åtgärd kan dock inte anses falla inom ramen för allmän omvårdnad eller omsorg. Eftersom åtgärden inte genomfördes av sjukvårdspersonal inom ramen för en medicinsk undersökning, bedöms det ha saknats stöd för kriminalvårdspersonalen att utföra åtgärden. I stället borde AA ha låtit ha kontakt med sjuksköterskan vid Östra sjukhuset så att hon själv hade kunnat kontrollera förekomsten av sår eller skada på sin son.

Har Kriminalvården dokumenterat de aktuella händelserna på ett godtagbart sätt?

Genom den dokumentation som har kunnat återfinnas i vakthavande befälslogg ges en bild av situationerna som beskrivs i anmälningarna och åtgärderna som har vidtagits. Kriminalvården bedömer därför att händelserna

har dokumenterats på ett godtagbart sätt. Däremot borde kommunikationen med den intagna om händelserna i fråga ha varit tydligare.

Det kan samtidigt konstateras att det inte finns någon särskilt reglerad dokumentationsplikt avseende intagnas medföljande barn. Vad som ska föras in i en intagens journal är inte heller närmare specificerat i lag, förordning eller förarbeten. Därtill har Kriminalvården en begränsad möjlighet att behandla uppgifter om närstående till personer som är dömda till fängelse. Kriminalvården bedömer dock att information av nu aktuellt slag bör dokumenteras på något sätt. Uppgifter om ett medföljande barn skulle undantagsvis, och i den mån uppgifterna kan anses påverka en intagens verkställighet, kunna dokumenteras genom en daganteckning i den intagnas journal. Även då behöver bl.a. uppgifternas känslighet beaktas vid utformningen av dokumentationen.

Hur ser myndigheten på förhållandet mellan föräldraansvaret och verksamhetsställets ansvar när det gäller tillgången till akut sjukvård för medföljande barn? Under vilka omständigheter kan en förälder som vill söka sådan sjukvård för sitt barn nekas detta?

En intagen med ett medföljande barn har samma ansvar för sitt barn i anstalt som i frihet, och ansvarar därmed för att uppmärksamma barnets behov av sjukvård. Därför bör verksamhetsstället se till att en intagen förälder i så stor utsträckning som möjligt får ha direkt kontakt med sjukvårdspersonal om sitt barns hälsotillstånd. Samtidigt behöver verksamhetsstället få kännedom om barnets behov av sjukvård, och sjukvårdspersonalens bedömning därav, innan barnets intagna förälder tillåts vistas utanför anstalt (jfr 10 kap. 1–2 §§ fängelselagen och avsnitt 5.1 i Kriminalvårdens handbok om medföljande barn och gravida intagna i häkte och anstalt).

En slutsats av det ovanstående är att en intagen förälders önskemål att söka akut sjukvård för sitt medföljande barn inte med lätthet kan avvisas. Om en intagen förälder framför ett behov av akut sjukvård för sitt medföljande barn, bör den intagna ges möjlighet att kontakta en sjukvårdsrådgivning eller vårdinrättning för bedömning av barnets behov av sjukvård. Om sjukvårdspersonal då bedömer att det medföljande barnet inte behöver uppsöka akut sjukvård, bedömer Kriminalvården att det bör finnas ett utrymme för verksamhetsstället att neka den intagna föräldern att söka sådan sjukvård för sitt barn. Om det saknas möjlighet till sjukvårdsrådgivning eller är uppenbart att barnet har ett trängande vårdbehov, bedömer Kriminalvården att utrymmet att neka en intagen förälder att uppsöka akut sjukvård för sitt medföljande barn är mycket begränsat eller i vissa situationer helt saknas.

Avslutningsvis kan konstateras att Sverige, och i förlängningen Kriminalvården, har ett särskilt ansvar att tillse att små barn som t.ex. lever med sina mödrar i fängelse garanteras lämpliga och ändamålsenliga tjänster, inklusive hälso- och sjukvård (se t.ex. p. 24 i barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 7 [2005], Genomförandet av barnets rättigheter under tidig barndom, FN:s kommitté för barnets rättigheter, 2006, CRC/C/GC/7). Med beaktande av detta och den information som har framkommit vid handläggningen av ärendet avser Kriminalvården att se över den interna styrningen avseende hälso- och sjukvård för medföljande barn.

AA kommenterade Kriminalvårdens yttrande och framförde att myndighetens redogörelse för de aktuella händelserna var felaktig i olika avseenden. Hon uppgav även bl.a. följande. Vid händelsen den 8 juni 2024 talade ingen om för henne att det var sjukvården som ville att Kriminalvårdens personal skulle undersöka sonen. När det gäller det som inträffade den 18 och 19 februari 2025 tog det över 90 minuter från det att det vakthavande befälet sade att sjukvården skulle kontaktas till dess att hon fick återkoppling. Under den tiden blev pojken

sämre, vilket hon också meddelade personalen. Bedömningsambulansen kan inte ha fått korrekt och fullständig information om barnets tillstånd.

I ett beslut den 28 november 2025 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Kriminalvården har redogjort för rättslig reglering, myndighetens interna handböcker och andra dokument av betydelse. Jag vill lägga till följande.

Var och en är i förhållande till det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp, se 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen, RF. Skyddet får begränsas genom lag i den utsträckning som framgår av 2 kap. 20 och 21 §§ RF. Exempel på sådan reglering finns i rättegångsbalken, RB, och fängelselagen (2010:610), FäL.

Kroppsbesiktning är ett kroppsligt ingrepp av det slag som kräver stöd i lag. Med detta avses undersökning av människokroppens yttre och inre samt att prov tas från människokroppen och undersöks. Definitionen framgår av 28 kap. 12 § tredje stycket RB och gäller även för motsvarande åtgärder i annan lagstiftning (se prop. 1993/94:24 s. 38 och 54 samt prop. 2009/10:135 s. 151).

Bedömning

Inriktningen på min granskning

Jag har valt att rikta in min granskning på hur anstalten Sagsjöns hantering av de sjukvårdsbehov som AA:s son haft har förhållit sig till hennes föräldraansvar. Det finns även skäl att uttala mig om den undersökning som en kriminalvårdare gjorde av sonen vid händelsen sommaren 2024. Slutligen vill jag säga något om Kriminalvårdens dokumentation av det inträffade. Mina uttalanden i det följande tar sikte på barn som är hos en förälder i anstalt. Jag anser att det samma gäller även för medföljande barn i häkte.

Som tidigare nämnts har AA gjort gällande att Kriminalvården i flera delar har lämnat felaktiga uppgifter om de anmälda händelserna. Jag har dock inte ansett det meningsfullt att vidta ytterligare utredningsåtgärder avseende detta utan får utgå från myndighetens övergripande beskrivning av händelseförloppen. Det kan däremot redan inledningsvis framhållas att jag inte har någon anledning att betvivla att det funnits brister i anstaltens kommunikation med AA vid de aktuella tillfällena.

Allmänt om medföljande spädbarn

Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (Barnkonventionen) gäller som lag i Sverige. Konventionens bestämmelser ska beaktas vid avvägningar och bedömningar som rör barn, även i fråga om annan lagstiftning (se prop. 2017/18:186 s. 74). Av konventionen följer att barnets bästa ska beaktas i första hand vid alla åtgärder som rör ett barn (artikel 3.1). Konventionen föreskriver vidare att föräldrar eller andra vårdnadshavare har huvudansvaret för barnets uppföstran och utveckling (artikel 18.1). Att vårdnadshavaren ansvarar för barnets omvårdnad, trygghet och föstran framgår dessutom av föräldrabalken (6 kap. 1 och 2 §§).

Kravet på att barnets bästa ska beaktas och vara ett tungt vägande intresse i allt som rör barnet är tillämpligt även för barn som är hos en förälder i anstalt. Detsamma gäller vårdnadshavarens övergripande ansvar för barnets personliga förhållanden. Att detta också är Kriminalvårdens inställning framgår av såväl myndighetens interna handböcker som remissyttrandet i det här ärendet.

Miljön i anstalt är naturligtvis inte optimal för små barn. Samtidigt har det ansetts att det i vissa fall är till barnets bästa att vara tillsammans med en förälder under verkställigheten och gällande lagstiftning innefattar den möjligheten. När Kriminalvården medger att ett spädbarn är hos en förälder tar myndigheten på sig ett långtgående ansvar att ge förutsättningar för att barnets behov kan tillgodoses, bl.a. behovet av sjukvård. (Jfr JO 2018/19 s. 184, dnr 1089-2016.) Det är emellertid väsentligt – vilket det aktuella ärendet illustrerar – att Kriminalvården inte handlar på ett sätt som åsidosätter föräldrarnas roll och ansvar som vårdnadshavare.

Föräldraansvaret och sjukvård för medföljande barn

Det ligger i sakens natur att en frihetsberövad förälder inte kan ha det sista ordet i frågan om denne ska få lämna anstalten tillsammans med barnet, t.ex. för att besöka en sjukvårdsinrättning. I slutändan är det Kriminalvården som måste besluta om en sådan vistelse utanför verksamhetsstället (se 10 kap. 2 § FäL). Detsamma gäller om det uppkommer en situation där föräldern anser att barnet har ett behov av akut sjukvård och ordinarie vårdpersonal inte finns tillgänglig. Det starka kravet på beaktande av barnets bästa, liksom för övrigt den mänskliga hänsyn som ska visas den intagna föräldern (jfr 1 kap. 4 § FäL), innebär att sådana frågor alltid måste tas på största allvar. I sammanhanget finns det skäl att poängtera att en förälder som är frihetsberövad och därför inte själv har faktisk möjlighet att söka vård för sitt barn kan uppleva stor psykisk press.

Kriminalvården resonerar väl i sitt remissvar om hur myndigheten bör förhålla sig till en förälders önskemål om akut sjukvård, och jag delar i stort den uppfattning som kommer till uttryck där. Jag anser således att det visserligen måste finnas ett visst utrymme för Kriminalvården att neka en förälder att söka sådan vård för sitt medföljande barn, om sjukvårdsrådgivning eller motsvarande har konsulterats och bedömningen har gjorts att akut sjukvård inte är nödvändig. Det är däremot inte acceptabelt att kontakter av det slaget sker ”över huvudet” på den intagna föräldern.

Den enda rimliga ordningen vid samtal med extern sjukvårdspersonal i situationer som de nu aktuella är att föräldern själv får genomföra samtalet. Ett sådant tillvägagångssätt är mest förenligt med vårdnadshavarens grundläggande ansvar för sitt barn samtidigt som det minskar risken för att missförstånd om barnets hälsotillstånd uppstår i informationsöverföringen. Att anstaltens personal genomför samtalen utan att föräldern är med är som utgångspunkt inte godtagbart. Däremot kan det vara nödvändigt för personal att närvara vid samtalet för att få underlag för beslut om vistelse utanför anstalten ska tillåtas eller inte.

Av utredningen framgår att medarbetare i anstalten Sagsjön hade kontakt med sjukvården utan att AA närvarade vid båda de tillfällen som hennes anmälningar rör, och att åtgärder vidtogs mot bakgrund av vad som framkom vid

dessas samtal. Enligt min mening är alltså en sådan hantering inte acceptabel och anstalten kritiserar för att så skedde.

Kriminalvårdens handbok om medföljande barn och gravida kvinnor innehåller skrivningar om medföljande barns kontakt med BVC, men inte några om hur akuta sjukvårdsbehov ska hanteras. Enligt mig är det här en klar brist. Det är därför positivt att myndigheten planerar att se över den interna styrningen på området.

Undersökningen av barnet

Den undersökning av AA:s son som en kriminalvårdare gjorde vid händelsen i juni 2024 måste anses ha utgjort en kroppsbesiktning. Mot bakgrund av att det rörde sig om en sådan inskränkning av en grundlagsskyddad rättighet som endast kan ske med stöd i lag, är det av underordnad betydelse om AA samtyckte till åtgärden eller inte (jfr JO 2021/22 s. 321, dnr 7070-2019, med där gjorda hänvisningar).

I fängelselagen finns bestämmelser som bl.a. ger Kriminalvården möjlighet att kroppsbesiktiga intagna för att eftersöka otillåtna föremål (8 kap. 4 §) och genomföra vissa kroppsbesiktningar av utomstående besökare om det är nödvändigt av säkerhetsskäl (7 kap. 3 §). Det finns däremot inget i lagen som ger myndighetens personal rätt att genomföra kroppsbesiktningar på medföljande barn. En annan sak är att anställd *sjukvårdspersonal* kan ha ett utrymme att göra undersökningar inom ramen för sitt medicinska uppdrag.

Det har alltså inte funnits lagstöd för kriminalvårdaren att genomföra den aktuella undersökningen. AA verkar inte heller ha fått tydlig information om att undersökningen skulle ha efterfrågats av sjukvården, vilket även det är bekymmersamt. Självklart borde hon ha fått möjlighet att själv lämna upplysningar om sin sons tillstånd om detta begärdes. Sammantaget förtjänar anstalten kritik för hur undersökningen hanterades.

Något om Kriminalvårdens dokumentation

Kriminalvården har framfört att de anmälda händelserna har dokumenterats på ett godtagbart sätt i vakthavande befäls logg. Jag har inte närmare kännedom om hur denna logg förhåller sig till myndighetens övriga verksamhetsstöd och former för dokumentation. Det kan emellertid noteras att när JO i det inledande skedet av utredningen begärde att få den eventuella dokumentation som fanns kring händelserna så tillhandahölls inte några uppgifter från loggen. Den medarbetare som hanterade JO:s remiss verkar således inte ha haft tillgång till dessa. I vart fall ur detta perspektiv framstår därmed dokumentationen inte som helt tillfredsställande.

Kriminalvården har redogjort för vissa bestämmelser om myndighetens personuppgiftsbehandling och journalföring, påpekat att det inte finns någon särskilt reglerad dokumentationsplikt avseende medföljande spädbarn samt uppgett att Kriminalvården har en begränsad möjlighet att behandla personuppgifter om närstående till personer som är dömda till fängelse. Det har vidare framförts att uppgifter om ett medföljande barn "undantagsvis" kan dokumenteras i den intagnes journal i den mån dessa kan anses påverka den intagnas verkställighet.

I den tidigare nämnda handbokens avsnitt 9.2 anges dock följande angående denna fråga:

Det är av stor vikt att relevant information runt barnet och föräldern som löpande observationer dokumenteras i den intagnes journal.

Uppföljning av insatser/åtgärder ska dokumenteras i den intagnes verkställighetsplan/häktesplan (VSP/HP) med rubriken *Omvårdnad av barn*. Samverkansmöten och uppföljningsmöten med t ex. socialtjänst och barnavårdscentralen dokumenteras i VSP/HP som en *Samverkansanteckning*.

Övrig information av relevans för barnets vistelse dokumenteras i daganteckningar med rubriken *Medföljande barn*.

Som jag uppfattar saken ger Kriminalvården i sitt remissvar uttryck för en mer restriktiv syn på förutsättningarna att dokumentera uppgifter om medföljande barn än vad som framgår av handboken. Jag har inte för avsikt att inom ramen för detta ärende göra något uttalande om hur Kriminalvårdens behandling av personuppgifter av aktuellt slag förhåller sig till dataskyddsregleringen. Rent allmänt kan emellertid följande sägas. Det är viktigt att myndigheter undviker att behandla personuppgifter i strid med dataskyddslagstiftningen, men det är lika viktigt att motiverad och tillåten dokumentation inte underläts (jfr JO:s beslut den 23 oktober 2025, dnr 9493-2024). Att göra dessa avvägningar är en grannlaga uppgift för varje myndighet. Det kan finnas anledning för Kriminalvården att – inom ramen för den planerade översynen av den interna styrningen avseende medföljande barn – göra en förnyad analys av hur dokumentation av barnens vistelse inom myndighetens verksamhetsställen bör ske.

Det som AA har fört fram i övrigt motiverar inte några uttalanden från min sida.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Anton Lindgren. I beredningen deltog även byråchefen Catrine Björkman.