

## Beläggningssituationen medför begränsade möjligheter för intagna inom Kriminalvården att ta emot besök

**Beslutet i korthet:** I takt med att platssituationen blir alltmer ansträngd använder Kriminalvården fler och fler besöksrum som bostadsrum för intagna. JO framhåller att besök är av stor betydelse för intagna och menar att risken är överhängande att myndigheten går för långt och tillämpar regleringen på ett sådant sätt att rätten till besök urholkas och till slut blir innehållslös. Hon inser att det under rådande förhållanden kan finnas ett behov av att tillfälligt placera intagna i andra utrymmen än normalceller, men menar att intagna i princip inte bör inkvarteras i besöksrum. När det nu ändå sker är det enligt henne mycket viktigt att det inte blir en permanent lösning. Hon anser att Kriminalvården måste sträva efter att så snart som möjligt återgå till att använda besöksrummen i avsett syfte och bör överväga vilka kompensatoriska åtgärder som under tiden kan vidtas för att minska de negativa effekterna för intagna. JO konstaterar att utvecklingen på området ger anledning till oro, och hon bedömer att det är mycket angeläget att Kriminalvården planerar för och säkerställer att existerande liksom nyproducerade lokaler har tillräckligt med utrymmen för besöksverksamhet. Hon avser att följa utvecklingen på området.

### Initiativet och utredningen

Under 2022 fick JO löpande anmälningar från intagna och deras närstående om att olika verksamhetsställen inom Kriminalvården belade besöksrum och att intagnas möjligheter att ta emot besök därigenom begränsades. I december samma år ökade antalet sådana anmälningar<sup>1</sup> med klagomål mot bl.a. anstalterna Norrtälje, Skänninge, Beateberg och Kalmar.

Vid kontakt med anstalten Norrtälje fick JO information om att anstalten hade ställt in alla obevakade besök efter ett ställningstagande från regionchefen vid Region Stockholm. JO begärde in beslutet, dnr KV 2022-19263, enligt vilket

<sup>1</sup> Dnr 9463-2022, 9820-2022, 9855-2022, 9958-2022, 10095-2022, 10133-2022, 10224-2022, 228-2023, 229-2023, 249-2023 och 798-2023.

regionchefen ”meddelar om en tillfällig stängning av besöksavdelningen på anstalten Norrtälje från och med 2022-12-01 om behov uppstår pga. beläggningssituationen”.

I en av anmälningarna till JO, dnr 228-2023, bifogades en kopia av information som lämnats till de intagna vid anstalten Skänninge. Av informationen framgick bl.a. att kriminalvårdschefen vid verksamhetsområde Skänninge hade beslutat om en tillfällig neddragning av besökskapaciteten i anstalten på grund av myndighetens platssituation och att beslutet kunde komma att förlängas.

Mot denna bakgrund beslutade jag i februari 2023 att utreda saken inom ramen för ett särskilt ärende, och Kriminalvården uppmanades att besvara de frågor som framgår av remissvaret nedan. Initiativet har handlagts i det här ärendet.

I sitt yttrande anförde Kriminalvården, genom generaldirektören, följande:

### **JO:s frågor**

- 1. I vilken utsträckning, och hur länge, tog Kriminalvården besöksrum i anspråk för beläggning vid sina verksamhetsställen den 1 december 2022–31 januari 2023? Hur påverkade detta de intagnas möjlighet att ta emot besök?*

#### **Region Nord**

I verksamhetsområde Saltvik var fyra av tolv ordinarie besöksrum belagda med häktade under perioden den 1–11 december 2022. Under perioden den 12 december 2022–31 januari 2023 var sex av tolv ordinarie besöksrum belagda. Beläggningen hade inte någon påverkan på de intagnas möjlighet att ta emot besök.

I verksamhetsområde Umeå var minst nittio procent av besöksrummen belagda med intagna. Besök kunde trots det tas emot, eftersom de intagna flyttades under besökstiderna och andra lokaler användes. Cirka tio besök nekades. Att besöksrum användes för beläggning hade därför viss påverkan på de intagnas möjlighet att ta emot besök.

I verksamhetsområde Gävle kunde två av sex besöksrum användas för beläggning. Därutöver användes fyra besöksrum för beläggning vid placering i avskildhet. Eftersom de intagna inte signalerade att de saknade möjlighet att ta emot besök, bedöms användningen av besöksrum för beläggning inte ha haft någon påverkan på deras möjlighet i det avseendet.

I verksamhetsområde Luleå användes besöksrummen i anstalten och häktet Luleå för beläggning. De intagna där kunde därför inte ta emot besök. Dessa intagnas möjlighet att ta emot besök påverkades därmed i stor utsträckning. I anstalten Haparanda användes inte några besöksrum för beläggning.

I häktet Östersund var besöksrummen belagda, men intagna kunde ändå ta emot besök. Häktet Falun använde inte några besöksrum för beläggning. I häktet Gävle saknades möjlighet att ta emot besök under en vecka under den aktuella perioden.

#### **Region Mitt**

Besöksrum användes för beläggning vid samtliga verksamhetsområden i regionen. Regionen styrde beläggningen av bostadsrum enligt en regional överbeläggningsplan, som aktiveras av häktes- och anstaltssamordningen tillsammans med lokal nivå. Dessa arbetar för att besök alltid ska kunna tas emot. Samtliga verksamhetsområden hade en något försämrad förmåga att ta

emot besök, eftersom besöksrum ingår i överbeläggningsplanen. Verksamhetsområde Örebro/Karlstad hade i perioder flest besöksrum belagda. Detta verksamhetsområde har ofta relativt få bokade besök, eftersom det inom verksamhetsområdet finns många intagna med restriktioner.

Under kortare tider inom den aktuella perioden stängdes besöksverksamheten helt i anstalten Hällby. Det hade inte sin grund i något regionalt beslut utan berodde på att anstalten hade för få rum för placering i avskildhet. Besöksrummen användes därför för att differentiera intagna som hölls avskilda från andra intagna enligt 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen (2010:610).

### Region Stockholm

Tre besöksavdelningar i anstalter och häkten inom regionen bedömdes kunna tas i anspråk för beläggning av intagna.

Vid häktet Huddinge användes några besöksrum för beläggning av intagna fr.o.m. den 25 november 2022. Två besöksrum användes för att kunna ta emot besök av anhöriga.

I anstalten Beateberg var besöksrummen belagda den 2 december 2022–7 januari 2023. Under den tiden kunde vissa familjebesök genomföras.

I anstalten Norrtälje var besöksrummen som används vid okontrollerade besök belagda den 26 november–30 december 2022.

### Region Öst

Verksamhetsområde Skänninge, vari anstalten och häktet Skänninge ingår, har fyra besöksrum för okontrollerade besök av anhöriga. Under perioderna den 9–23 december 2022 och den 6–20 januari 2023 togs dessa besöksrum i anspråk för beläggning till 100 procent, vilket medförde att besök inte kunde tas emot i dem då. Under perioderna den 23 december 2022–6 januari 2023 och den 20–31 januari 2023 togs besöksrummen i anspråk för beläggning till 50 procent.

I verksamhetsområde Skänninge kunde därmed okontrollerade besök av anhöriga under en begränsad period inte tas emot. Samtliga intagna informerades om det tillfälliga besöksstoppet och de intagna vars besök ställdes in fick möjlighet att på myndighetens bekostnad ringa till sina besökare för att informera dem om detta. I perioder fanns, utifrån barnperspektivet, viss möjlighet till okontrollerade besök. Därutöver kunde besök av bl.a. advokater och kontrollerade besök av anhöriga genomföras i andra besöksrum i verksamhetsområdet.

Anstalten Kalmar har två rum som kan användas vid besök av anhöriga. Under perioden den 10 december 2022–31 januari 2023 var dessa besöksrum belagda under 28 dagar. Under 2 dagar var båda besöksrummen belagda samtidigt. Under den nämnda perioden genomfördes 6 besök av barn med vuxen ledsagare och 15 besök av andra närstående. De intagna informerades om att det under den aktuella perioden inte var möjligt att ta emot besök av anhöriga, men att besök av barn med vuxen ledsagare skulle prioriteras och i möjligaste mån genomföras.

Häktet Kalmar har tre besöksrum, som under perioden den 10 december 2022–31 januari 2023 togs i anspråk för beläggning. Besök av barn genomfördes under den perioden i s.k. advokatrumsrum.

### Region Väst

Under den aktuella perioden använde alla utom tre verksamhetsställen inom regionen delar av antalet tillgängliga besöksrum för beläggning av intagna. Detta medförde inte att intagna under perioden i fråga nekades besök under normal besökstid. I anstalten Sagsjön fick dock besök av övernattande barn flyttas fram, eftersom besökslägenheten var belagd med två intagna.

Övriga besöksrum var endast belagda nattetid. Övrig tid vistades de intagna i verksamheten.

## Region Syd

Varken anstalten Tygelsjö eller anstalten Ringsjön använde under den aktuella perioden besöksrum för beläggning av intagna. Dessa verksamhetsställen har inte heller vid något annat tillfälle använt besöksrum för beläggning av intagna.

I anstalten Ystad var besökslägenheten belagd hela perioden. Därutöver var ett av två besöksrum belagt cirka 25 procent av perioden, vilket begränsade de intagnas möjligheter att ta emot besök. Ett besöksrum hålls alltid ledigt för tjänstebesök. Kompensatoriska åtgärder i form av utökade besökstider i lediga besöksrum räddade situationen något.

I anstalten Kristianstad användes tre av anstaltens fyra besöksrum för beläggning. Det påverkade inte de intagnas möjlighet att ta emot besök.

Anstalten Fosie hade den 1 december–16 januari 2023 enbart ett, i stället för fyra, besöksrum öppet för intagna att ta emot besök i. Detta påverkade de intagnas möjlighet att ta emot besök på så sätt att de inte alltid kunde ta emot besök varje vecka. Besök kunde dock genomföras de flesta veckorna. Sedan den 16 januari 2023 har anstalten betydligt fler intagna som delar på fyra besöksrum, men besöksrummen är sällan helt bokade och vissa dagar är det inga besök alls.

2. *Planerar myndigheten att ta besöksrum i anspråk för beläggning även framöver och i så fall i vilken utsträckning? Hur påverkar det Kriminalvårdens möjlighet att upprätthålla att en intagen ska få ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske enligt 7 kap. 1 § fängelselagen (2010:610) och 3 kap. 1 § häkteslagen (2010:611)?*

## Region Nord

I verksamhetsområde Saltvik kommer sex besöksrum även fortsättningsvis att vara belagda med häktade. Det finns i nuläget inte något slutdatum för den användningen. På grund av den ansträngda platssituationen kommer besöksrummen troligen att vara belagda under en längre tid. Detta bedöms dock inte påverka de intagnas möjlighet att ta emot besök.

Verksamhetsområde Umeå kommer inte att belägga fler besöksrum än tidigare. Eftersom det är svårt att förutse hur länge detta kan komma att fortgå, kommer det även framöver att finnas en viss påverkan på intagnas möjlighet att ta emot besök.

Verksamhetsområde Gävle planerar inte att belägga fler besöksrum. Beläggningen av besöksrum bedöms inte heller framöver påverka de intagnas möjlighet att ta emot besök.

Verksamhetsområde Luleå har utifrån den ansträngda platssituationen svårt att förutse om besöksrummen kommer att användas för beläggning. Däremot kommer besöksrummen under en tid att vara stängda för ombyggnation. De intagnas möjlighet att ta emot besök kommer därför även fortsättningsvis att vara påverkad i stor utsträckning. Intagna i anstalten Haparanda påverkas inte, eftersom den anstalten inte har för avsikt att belägga besöksrummen.

Verksamhetsområde Falun/Östersund/Gävle kommer att kunna ta emot besök utifrån de intagnas behov, om inget oförutsägbart händer.

## Region Mitt

Besöksrum kommer även framöver att i perioder behöva tas i anspråk för beläggning av intagna. Regionen arbetar enligt prioriteringsordningen i den regionala överbeläggningsplanen för att så långt som möjligt inte behöva stänga besöksverksamheten utan i vart fall ha en något begränsad förmåga att ta emot besök vid samtliga verksamhetsområden. Beläggning av merparten av ett verksamhetsställes besöksrum ingår i överbeläggningsplanens plan C, som sker i sista hand och i dialog med regionchefen.

### Region Stockholm

Sedan den 9 februari 2023 har alla besöksrum i häktet Huddinge använts för beläggning av intagna och några besök av anhöriga inte kunnat tas emot.

Även i anstalten Beateberg har besöksrummen, inklusive rummet för familjebesök, varit belagda sedan den 9 februari 2023. Besöksverksamheten har den 1 april 2023 återupptagits, vilket de intagna har informerats om.

I anstalten Norrtälje har det fram till den 9 februari 2023 genomförts kontrollerade besök. Under perioden den 9 februari–20 mars 2023 har besöksrum, inklusive sådana som är avsedda för kontrollerade besök, återigen tagits i anspråk för beläggning av intagna. Den 20 mars 2023 har ett okontrollerat besök kunnat genomföras. Sedan dess har fyra besöksrum återigen kunnat användas för besök. Halvdagsbesök har hela tiden kunnat genomföras i besökslägenheten, men eftersom lägenheten också har använts av intagna som varit placerade i besöksavdelningen har viss begränsning funnits.

### Region Öst

Av anvisningar för hantering av beläggning i häkten och anstalter för region Öst framgår att regionen stänger besöksverksamheten först när alla andra möjligheter är uttömda.

Den 1 mars 2023 har verksamhetsområde Skänninge öppnat ett nytt hus, vilket innebär att anstaltens platskapacitet har ökat. Det har sedan dess inte planerats att på nytt stänga ned besöksverksamheten i verksamhetsområde Skänninge. I den pågående ombyggnationen av verksamhetsområdet planeras dessutom för ytterligare besöksrum. Detta för att kunna utöka besöksverksamheten i takt med det successivt ökade antalet intagna.

Kriminalvårdschefen för verksamhetsområde Kalmar beslutade den 23 februari 2023 att utgångspunkten fortsättningsvis ska vara att endast använda besöksrum för beläggning av intagna när inga besök är planerade. Intagna kommer därmed ha samma förutsättningar att ta emot besök som tidigare.

I häktet Växjö kan två av tre besöksrum användas för beläggning av intagna. Om så sker, genomförs besök i ett av besöksrummen och i det rum som används vid besök av bl.a. advokater.

I anstalten Västervik används vid behov en del av besöksrummen för beläggning av intagna. Eftersom de intagna dagtid vistas på avdelning, kan besök ändå genomföras.

### Region Väst

Med undantag för besökslägenheten i anstalten Sagsjön planerar regionen att även framöver ta besöksrum i anspråk för beläggning av intagna.

### Region Syd

Verksamhetsområde Tygelsjö ser ingen risk för att besöksrum i framtiden kommer behöva tas i anspråk för beläggning av intagna.

Region Syds överbeläggningsplan med reservplatser bygger på att besöksrum i anstalten Ystad även framöver kan komma att beläggas. Det kommer att begränsa möjligheten att upprätthålla att intagna ska få ta emot besök på samma sätt som framgår av svaret på fråga 1. Det är framför allt negativt från ett barnperspektiv.

Även anstalten Kristianstad avser att fortsätta nyttja besöksrum, men det kommer inte att påverka de intagnas möjlighet att ta emot besök.

Anstalten Fosie kommer i nuläget inte att ta mer än som mest två av fyra besöksrum i anspråk för beläggning. Det bedöms ge möjlighet till besök i samma omfattning som under den tidigare perioden, dvs. ungefär ett besök per vecka för varje intagen med besökstillstånd.

3. *Vilka överväganden har Kriminalvården gjort gällande åtgärder för att minska eventuella skadeverkningar för intagna vars möjlighet att ta emot besök har begränsats?*

Enligt 7 kap. 1 § fängelselagen och 3 kap. 1 § häkteslagen får en intagen ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske.

Med uttrycket ”lämpligen kan ske” avses praktiska förutsättningar för besöket, t.ex. med hänsyn till anstaltens rutiner och dess tillgång till personal och besöksrum. Vid prövningen bör beaktas att det är angeläget att barn ges möjlighet att besöka en förälder som är intagen, om det är förenligt med barnets bästa (se prop. 2009/10:135 s. 143).

En intagens rätt att ta emot besök utgör givetvis en betydelsefull del i dennes kontakt med omvärlden. Som framgår av Kriminalvårdens skrivelse den 8 december 2022, dnr 2022-19791, är utgångspunkten också att de intagnas rätt till besök ska tillgodoses även i ett mycket ansträngt läge och att det därför är särskilt angeläget att besök av närstående och framför allt närstående barn kan genomföras. Det finns dock ingen ovillkorlig rätt för en intagen att ta emot besök. En intagen får i stället ta emot besök först när det finns praktiska förutsättningar för det, t.ex. i form av tillgång till personal och besöksrum. Att besöksrum används för beläggning av intagna kan visserligen medföra att de praktiska förutsättningarna för att låta en intagen ta emot besök minskar. En intagen får dock även under sådana förhållanden ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske i enlighet med 7 kap. 1 § fängelselagen och 3 kap. 1 § häkteslagen.

Utöver besök har en intagen möjlighet till kontakt med omvärlden genom elektronisk kommunikation och försändelser (se 7 kap. 4–9 §§ fängelselagen och 3 kap. 4–9 §§ häkteslagen samt 7 kap. 9–13 och 19 §§ Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd [KVFS 2011:1] om fängelse och 3 kap. 9–10 och 15 §§ Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd [KVFS 2011:2] om häkte). När det tillfälligt saknas praktiska förutsättningar för besök bör intagna i större utsträckning kunna ges möjlighet till kontakt med omvärlden genom elektronisk kommunikation och försändelser, om förutsättningarna för det är uppfyllda. Ett antal verksamhetsställen har även framfört att deras målsättning har varit att kunna låta intagna genomföra fler och ibland längre videosamtal med framför allt sina barn. Detta har också i förekommande fall kunnat ske. Vid något verksamhetsställe har ytterligare telefonkort delats ut och i något fall har intagna beviljats permission till en barnrättsorganisations lokal för att där umgås med sina barn.

### **Rättsliga utgångspunkter**

Som framgår av remissvaret är utgångspunkten i häktes- och fängelselagen att en intagen får ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske (se 3 kap. 1 § häkteslagen [2010:611] och 7 kap. 1 § fängelselagen [2010:610]).

Enligt förarbetena motiveras bestämmelserna av att en intagens kontakt med omvärlden genom besök är av stor betydelse såväl för att minska den isolering som ett frihetsberövande innebär som för att underlätta hans eller hennes möjlighet att knyta eller behålla kontakt med anhöriga och andra personer utanför anstalten. Med uttrycket ”lämpligen kan ske” avses praktiska förutsättningar för besöket, t.ex. med hänsyn till anstaltens rutiner och dess tillgång till personal och besöksrum. Det har särskilt framhållits att det vid prövningen bör beaktas att det är angeläget att barn ges möjlighet att besöka en förälder som är intagen, om det är förenligt med barnets bästa.

(Se prop. 2009/10:135 s. 143.)

I 3 kap. 1–3 §§ häkteslagen och 7 kap. 1–3 §§ fängelselagen framgår när besök kan vägras i det enskilda fallet och att dessa kontakter med omvärlden kan förenas med vissa villkor. I det följande bortses dock från sådana situationer.

Varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet. Verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas, och får inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av häktes- respektive fängelselagen eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. (Se 1 kap. 4–6 §§ häktes- och fängelselagen.)

Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) gäller som lag i Sverige. Enligt artikel 8 har var och en rätt till skydd för bl.a. sitt familjeliv.

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har betonat att besök är en väsentlig del av rätten till respekt för intagnas familjeliv och att det är viktigt att fängelsemyndigheter möjliggör för dem eller vid behov hjälper till att upprätthålla kontakten med sina nära anhöriga.<sup>2</sup>

FN och Europarådet har antagit särskilda regler för behandlingen av frihetsberövade personer i häkte och fängelse (Nelson Mandela-reglerna respektive de europeiska fängelsereglerna). Som medlem av FN och Europarådet har Sverige medverkat vid antagandet av dessa dokument. I båda regelverken finns bestämmelser som kräver att varje frihetsberövad behandlas med respekt för sina mänskliga rättigheter och att de restriktioner som åläggs frihetsberövade ska vara så lite ingripande som möjligt och stå i proportion till det legitima syftet med åtgärderna.

Av Nelson Mandela-reglerna följer att intagna ska tillåtas att, under nödvändig övervakning, kommunicera med familj och vänner regelbundet ("at regular intervals") genom att bl.a. ta emot besök.<sup>3</sup>

Enligt de europeiska fängelsereglerna ska de intagna tillåtas att kommunicera så ofta som möjligt per brev, telefon eller på annat sätt med sina familjer, andra personer och företrädare för organisationer i samhället samt ta emot besök av dessa personer. Besöksförhållandena ska vara sådana att de intagna kan upprätthålla och utveckla familjerelationer på ett så normalt sätt som möjligt

---

<sup>2</sup> Se t.ex. Khoroshenko mot Ryssland [GC], nr. 41418/04, punkt 106, dom meddelad den 30 juni 2015.

<sup>3</sup> Se United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Nelson Mandela Rules), den 17 december 2015, A/RES/70/175, artikel 58.

och fängelsemyndigheterna ska hjälpa de intagna att upprätthålla adekvat kontakt med omvärlden samt erbjuda dem lämpligt socialt stöd för detta.<sup>4</sup>

I kommentaren till de europeiska fängelsereglerna anges att den nyss nämnda regleringen fastställer de skyldigheter som fängelsemyndigheterna har att se till att artikel 8 i Europakonventionen respekteras. Det inkluderar besök, som anges vara en särskilt viktig form av kommunikation. Begränsningar i det avseendet måste hållas till ett minimum samt vara i enlighet med lagen, ha ett legitimt syfte och vara proportionerliga.<sup>5</sup>

Även om internationella standarder av detta slag inte är direkt bindande har reglerna en principiellt viktig betydelse för att vägleda medlemsstaterna och deras myndigheter i utformningen av såväl den nationella regleringen som vid proportionalitetsbedömningen i enskilda fall. De har därmed också betydelse vid Kriminalvårdens utformning av riktlinjer och rutiner samt i myndighetens dagliga arbete.

### **Bedömning**

Syftet med det här initiativet har varit att utreda i vilken utsträckning Kriminalvården till följd av den ansträngda platssituationen inom myndigheten belägger besöksrum och hur det har påverkat möjligheterna för de intagna att ta emot besök.

JO får ofta anmälningar om missförhållanden inom Kriminalvården som ytterst bottnar i det höga beläggningstrycket. Konsekvenser av den ansträngda beläggningssituationen inom myndigheten har uppmärksamats av JO vid flera tillfällen i perioder från millennieskiftet och framåt. Det har i samband med detta framgått att platssituationen även tidigare lett till att besöksrum har belagts, se t.ex. JO 2004/05 s. 134, dnr 2449-2003. JO uttalade då att det är särskilt olyckligt att besöksutrymmen tas i anspråk för inkvartering av intagna om deras möjligheter att ta emot besök därigenom försämras.

Under 2019 tog JO ett större grepp om beläggningssituationen genom en serie inspektioner. Detta resulterade i uttalanden från mig i april 2021, se JO 2021/22 s. 261, dnr O 19-2019. Redan då kunde jag konstatera att det förekom att myndigheten belade besöksrum och att det försämrade intagnas möjligheter att ta emot besök. I beslutet underströk jag att besök är ett centralt inslag i en human kriminalvård och att det inte är acceptabelt att överbeläggning eller bristande resurser leder till begränsningar i det avseendet. Jag uttalade också att

---

<sup>4</sup> Se Recommendation Rec(2006)2-rev of the Committee of Ministers to member States on the European Prison Rules, artikel 24.1, 24.2, 24.4 och 24.5.

<sup>5</sup> Se Recommendation Rec(2006)2-rev of the Committee of Ministers to member States on the European Prison Rules, Commentary.



det är av avgörande betydelse att Kriminalvården i samband med om- och nybyggnationer av häkten och anstalter planerar för och säkerställer att redan existerande liksom nyproducerade lokaler har tillräckligt med utrymmen för gemensamhetsvistelse och, i häktesverksamheten, isoleringsbrytande åtgärder. Vidare anförde jag följande:

Jag inser att det kan finnas ett behov av att tillfälligt placera intagna i andra utrymmen än normalceller i häkten vid en ansträngd beläggningssituation. Som jag redan nämnt måste i så fall dessa utrymmen uppfylla de krav som ställs i förordningen om utformningen av häkten och polisarrester. [...] Vidare bör Kriminalvården sträva efter att förse utrymmen som inte är normalceller med den ytterligare utrustning som anges i FARK Häkte<sup>6</sup>, alltså det som där anges utöver den nyss nämnda förordningen. Jag vill understryka att även om det är möjligt att utrusta t.ex. besöksrum i enlighet med FARK Häkte bör intagna i princip inte inkvarteras i sådana utrymmen.

I tiden därefter har JO alltså återkommande fått enskilda klagomål främst från intagna om att Kriminalvården belägger besöksrum och att deras möjligheter att ta emot besök därigenom har begränsats. Som inledningsvis har framgått ökade antalet sådana anmälningar under 2022. JO har även i närtid mottagit klagomål om att olika verksamhetsställen temporärt har infört totalt besöksstopp för att belägga samtliga sina besöksrum, däribland dnr 2151-2024. I det fallet rörde det sig om anstalten Sagsjön som vidtagit en sådan åtgärd trots att platserna där nyligen kraftigt utökats, men jag valde att inte utreda klagomålen med hänvisning till den här pågående utredningen.

Inom ramen för min inspektionsverksamhet under senare år har det också ofta kommit fram att intagna inkvarteras i besöksrum. Det var fallet vid en inspektion i oktober 2022 av verksamheten vid den särskilda ungdoms-avdelningen i anstalten Täby. Efter inspektionen framhöll jag att det inte är acceptabelt att beläggning av besöksrum medför begränsningar i intagnas möjligheter att ta emot besök och att det är angeläget att särskilt de unga kan ta emot besök mer regelbundet. (Se protokollet i dnr O 16-2022. Detsamma framgår av protokollen efter inspektioner av häktet respektive anstalten Luleå i november 2022, dnr O 20-2022 och O 21-2022.)

Visserligen finns det inte någon ovillkorlig rätt för intagna att ta emot besök, men som jag tidigare har lyft fram är det av stor betydelse för deras välbefinnande och ett avgörande inslag i en human kriminalvård, där utgångspunkten måste vara att intagna ska kunna upprätthålla och utveckla familjerelationer. Det är normalt också en central del i deras återanpassning i samhället och ägnat att motverka negativa följder av frihetsberövandet. I synnerhet för häktade utgör besök en viktig isoleringsbrytande åtgärd. För unga

---

<sup>6</sup> Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd [KVFS 2011:2] om häkte, FARK Häkte.

intagna är det, som jag alltså tidigare har understrukt, särskilt viktigt att regelbundet kunna ta emot besök och upprätthålla eller skapa sunda relationer med anhöriga. Och från ett barnrättsperspektiv är det angeläget att barn ges möjlighet att träffa en intagen förälder när det är förenligt med barnets bästa (se JO 2023 s. 215, dnr 7823-2022). Det är därför rimligt att myndigheten ser till att varje verksamhetsställe har praktiska förutsättningar genom t.ex. ändamålsenliga lokaler och tillgång till personal i tillräcklig utsträckning.

Den aktuella beläggningen är problematisk från fler aspekter. Åtgärden innebär dessutom ofta ytterligare försämring av tillvaron för de intagna som inkvarteras i sådana rum, bl.a. eftersom dessa sällan kan förses med all den utrustning som en cell normalt ska ha. Vid min inspektion av anstalten Ystad i mars 2023 framgick exempelvis att anstalten använde både besökslägenheten och ett besöksrum där för beläggning. Besöksrummet var inte utrustat i enlighet med Kriminalvårdens föreskrifter<sup>7</sup> och saknade bl.a. såväl skrivbord som tv-uttag. Jag uttalade att intagna enligt min uppfattning som utgångspunkt inte ska placeras i sådana utrymmen och, om det ändå görs, att rummen ska förses med den utrustning som anges i föreskrifterna (se protokollet i dnr 1562-2023).

Av remissvaret framgår att vissa besöksrum används för beläggning endast nattetid. Därmed kan intagna dagtid i och för sig ta emot besök där. Det är förstås positivt att ett verksamhetsställe på det sättet försöker att upprätthålla de intagnas möjligheter att ta emot besök. Nackdelen med den ordningen är emellertid att de som är placerade i besöksrummen inte har någon fast punkt, vilket kan vara särskilt påfrestande under ett frihetsberövande. Vid den nämnda inspektionen av anstalten Täby förekom en sådan situation: en ung intagen var avskild samt placerad i ett besöksrum men fick packa ihop och flytta ut samt sedan vistas i isoleringscellen när andra intagna skulle ta emot besök. Det är ovärdigt, som jag konstaterade i inspektionsprotokollet.

Utredningen i det här ärendet visar att flera av Kriminalvårdens verksamhetsställen har belagt besöksrum från åtminstone slutet av 2022 och att det fortfarande görs i stor utsträckning. Det är utifrån remissvaret svårt att riktigt förstå vad det är för underlag som myndigheten har haft som medger slutsatsen att ianspråktagandet av besöksrum vid vissa verksamhetsställen eller verksamhetsområden inte skulle ha påverkat intagnas möjligheter att ta emot besök. Det står i alla fall klart att beläggningen av sådana utrymmen har inverkat på många intagnas förutsättningar för detta. Det ligger inte i linje med syftet bakom den rättsliga regleringen i häktes- respektive fängelselagen som jag har redogjort för och inte heller de internationella rekommendationerna.

---

<sup>7</sup> 1 kap. 17 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd [KVFS 2011:1] om fängelse, FARK Fängelse.

De uppgifter som Kriminalvården nu har lämnat talar tillsammans med det som framkommer i myndighetens kapacitetsrapport 2024–2033 (KV 2023-14991) och årsredovisningen 2023 för att situationen i stort inte kommer att förbättras i närtid. Detta är mycket bekymmersamt. Det kan i sammanhanget även noteras att myndigheten den 16 oktober 2023 beslutade att två tredjedelar av besöksrummen i anstalter av säkerhetsklass 1 och 2 ska användas för beläggning av intagna (se generaldirektörens beslut för platskapacitet på kort sikt, KV 2023-23402, och genomförandebeslut av direktören för frivård, häkte och anstalt om utökad platskapacitet på kort sikt – besöksrum m.m., KV 2023-23462). För egen del kan jag inte se saken på annat sätt än att detta både har inneburit och kommer att innebära ytterligare begränsningar i många intagnas möjligheter att ta emot besök.

Naturligtvis förstår jag att den mycket ansträngda beläggningssituationen medför svåra utmaningar för Kriminalvården och att myndigheten måste vidta en rad åtgärder för att kunna verkställa utdömda påföljder och bedriva häktesverksamhet. Även om det är min bestämda uppfattning att intagna egentligen inte ska inkvarteras i besöksrum inser jag vidare att det i dag kan finnas ett behov av att tillfälligt placera intagna i andra utrymmen än normalceller. Men i myndighetens uppgifter ingår också att upprätthålla besöksverksamheten. Med anledning av resonemanget i remissvaret om tillämpningen av regleringen i 3 kap. 1 § häkteslagen och 7 kap. 1 § fängelselagen vill jag anföra följande.

Kriminalvården tycks göra gällande att myndigheten upprätthåller dessa bestämmelser trots de gjorda inskränkningarna – som på sina håll måste betecknas som drastiska – eftersom en intagen får ta emot besök i den utsträckning som det under rådande förhållanden ”lämpligen kan ske”. Det finns enligt min mening en risk för att ett alltför långt drivet sådant synsätt kan urholka rätten till besök så att den till slut blir innehållslös. Uttrycket ”lämpligen kan ske” avser enligt förarbetena förvisso praktiska förutsättningar för besök, men som jag ser på saken tar de aktuella bestämmelserna i första hand sikte på rutiner samt tillgång till personal och besöksrum vid ett enskilt verksamhetsställe. Liksom en del andra bestämmelser i kriminalvårdslagstiftningen ger den aktuella regleringen på det sättet ett visst handlingsutrymme. Samtidigt utgår alltså lagstiftningen från att var och en av de intagna har rätt till kontakt med omvärlden genom besök och att det är av stor betydelse för den enskilde. Och det är Kriminalvårdens ansvar att i praktiken se till att regleringen upprätthålls. Sverige förväntas också följa sina internationella åtaganden. När nu frihetsberövade personer ändå inkvarteras i besöksrum är det synnerligen viktigt att det inte blir en permanent lösning. Kriminalvården måste därför sträva efter att så snart som möjligt återgå till att använda besöksrummen till det de är avsedda för och att tillhandahålla tillräckligt med resurser för att den verksamheten ska fungera som lagstiftaren har tänkt.

Till dess att det fullt ut blir fallet finns det enligt min mening skäl för myndigheten att överväga kompensatoriska åtgärder för att minska de negativa

effekterna. Det är positivt att Kriminalvården i remissvaret har pekat på att intagnas kontakter med omvärlden genom elektronisk kommunikation bör kunna utökas och att vissa verksamhetsställen har tagit sådana steg. De åtgärder som hittills har vidtagits framstår emellertid som relativt marginella. Jag kan notera att Kriminalvården under covid-19-pandemin inte tog ut någon avgift för inrikessamtal i myndighetens särskilda system för kontrollerat telefonerande för intagna (INTIK-systemet) och att avgiften för utrikessamtal halverades när de intagna inte fick ta emot besök eller genomföra permissioner (se JO 2020/21 s. 219, dnr O 12-2020). I den situation som på sina håll nu faktiskt råder, och med beaktande av de begränsade ekonomiska medel som intagna i häkte och anstalt normalt har, skulle det även kunna diskuteras om t.ex. storleken på avgifter för intagnas telefoni och porto framstår som rimlig. Med det sagt är jag givetvis medveten om att telefon- eller Skypesamtal och brev inte fullt ut kan ersätta värdet av fysiska besök.

Beläggningen av besöksrum har alltså ökat i takt med den alltmer ansträngda platssituationen, och utvecklingen ger anledning till oro. Det är mycket angeläget att Kriminalvården i samband med om- och nybyggnationer av häkten och anstalter planerar för och säkerställer att redan existerande liksom nyproducerade lokaler har tillräckligt med utrymmen för besöksverksamhet. Jag avser att följa utvecklingen på området.

Slutligen kan upplysas om att jag i ett annat beslut denna dag har uttalat mig om ett arrangemang i en anstalt där flera intagna samtidigt får ta emot besök i en sporthall (se mitt beslut i dnr 9212-2022).

Ärendet avslutas.

Katarina Pahlsson

Seniora rättssakkunniga Nathalie Stenmark har föredragit ärendet och byråchefen Catrine Björkman har deltagit i beredningen.