

Kritik mot Kriminalvården, anstalten Asptuna, för att intagna får ta emot besök i en sporthall

Beslutet i korthet: Anstalten Asptuna har inte någon särskild besöksavdelning. I stället får sex intagna åt gången ta emot okontrollerade besök i anstaltens sporthall. Inför besöken ställs ett antal bord, stolar och skärmar fram. För att upprätthålla ordningen och säkerheten ronderar personalen under besöken.

JO ifrågasätter om det utifrån integritetsskäl när det gäller såväl intagna som besökande är lämpligt att besök sker under dessa förhållanden. Hon menar bl.a. att det kan begränsa förutsättningarna för privata samtal och närmare kontakt mellan intagna och deras familjemedlemmar samt medföra att intagna och medintagnas besökare exponeras för varandra. Det sistnämnda är problematiskt från sekretessynpunkt. Därutöver ifrågasätter hon om anstalten genom ronderingen verkligen respekterar rätten till okontrollerade besök. Enligt henne är det uppenbart att anstalten behöver fler besöksrum för att sådana besök ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt och värdigt sätt. JO gör även vissa uttalanden om besökstiderna i anstalten.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 23 november 2022 framförde AA i huvudsak följande klagomål mot anstalten Asptuna och anställda där.

I samband med covid-19-pandemin begränsade anstalten intagnas möjligheter att ta emot besök från tre timmar per tillfälle varje helgdag till en timme max en gång i veckan. Begränsningen har fortsatt att gälla efter pandemin och motiverats med resursbrist, trots att besökstiderna sällan är fullbokade. Det bör beaktas att det rör sig om en anstalt i säkerhetsklass 3, där de intagna ska förberedas för livet utanför anstalt, och att anstalter i högre säkerhetsklasser tillämpar generösare besökstider. Situationen är väldigt frustrerande för intagna med små barn eftersom de inte kan ge barnen den tid och uppmärksamhet som dessa behöver.

Vidare sker alla besök förutom barnbesök samtidigt i anstaltens gymnastiksal. Inför detta ställs bord och stolar ut. Alla i salen kan se varandra och möjligheten till privat tid är minimal. Därutöver går kriminalvårdare runt i gymnastiksalen

två till tre gånger per besökstillfälle för att ”titta till” besöken. De intagna upplever att anstalten därigenom inte respekterar deras rätt till obevakade besök.

Utredning

Kriminalvården uppmanades att yttra sig över klagomålen och besvara följande frågor:

- Har anstalten Asptuna genomfört flera av de intagnas besök samtidigt i en gymnastiksal och vad är i så fall skälet till detta? Sker det fortfarande? Genomförs besök även i andra utrymmen? Görs det några särskilda överväganden om besökanden är barn?
- Hur stor är gymnastiksalen och hur har besöken gått till?
- Vilka överväganden har gjorts när det gäller säkerhet och integritet för intagna och besökare?
- Är anstaltens besökstider begränsade till en timme per vecka? Vad är i så fall skälet till detta? Hur ser Kriminalvården på att anstalten inte ger möjlighet till besök under veckodagar eller under kvällstid?

I sitt remissvar anförde myndigheten, genom generaldirektören, i huvudsak följande:

Utredning

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från region Stockholm, som i sin tur har hämtat in uppgifter från anstalten Asptuna. Genom utredningen har följande kommit fram.

Besök av utomstående sker kl. 10.00–11.00 och kl. 14.00–15.00 lördagar och söndagar. Besöken genomförs i anstaltens sporthall, som är 17 X 8,5 meter. Sex intagna åt gången kan medges att ta emot besök. Därutöver kan ett rum som är särskilt anpassat för barn nyttjas. Bevakade besök genomförs i administrationsbyggnaden, där ett rum används för bevakade besök samt besök av advokater och tjänstemän.

Besök får bokas vid ett tillfälle under en helg med undantag för de med längre restid, som kan få boka både förmiddag och eftermiddag under en dag. Det finns oftast tider att boka till nästkommande helg.

Anstaltsledningen bedömer att det inte finns resurser att genomföra besök under vardagskvällar, när personalbemanningen är låg. Besökstiderna under helgen är anpassade till lunchtider för intagna och lunchraster för personal. När sporthallen inte används för besök nyttjas den av intagna för fysisk aktivitet. Om besök skulle genomföras efter sysselsättningstid på vardagar och besökstiderna under helgerna vara längre, skulle möjligheten till fysisk aktivitet minska.

Inför besöken ställs sex bord och stolar fram. Dessutom ställs skärmar, som är cirka 1,8 meter höga, runt borden. Under besöken går personal runt i sporthallen två gånger per timme. Anstalten har ett behov av en särskild besöksavdelning. Anstaltens förhoppning är att kunna nyttja en byggnad i direkt anslutning till anstaltsområdet för detta ändamål. Det har dock ännu inte beslutats om detta.

Före pandemin genomfördes besök i anstalten Asptuna genom att upp till 60 besökare fick gå in dit under fyra timmar på lördagar och söndagar. Besökarna kunde uppehålla sig överallt i anstaltsområdet, inklusive bostadsavdelningarna. Personal rörde sig i området under tiden, men upprätthöll inte någon egentlig kontroll.

Rättslig reglering

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

Enligt 7 kap. 2 § fängelselagen får ett besök, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, kontrolleras genom att personal övervakar besöket, eller besöket äger rum i ett besöksrum som är så utformat att det omöjliggör att föremål överlämnas. Ett besök av en advokat som biträder den intagne i en rättslig angelägenhet får kontrolleras endast om advokaten eller den intagne begär det.

I förarbetena till fängelselagen uttalas följande. Bestämmelserna tar sin utgångspunkt i att en intagens rätt till 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. I enlighet härmed anges att en intagen får 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).

Kriminalvårdens bedömning

Vid anstalten Asptuna genomförs besök av utomstående i en rymlig sporthall, men även i ett rum som är särskilt anpassat för barn och i rum för bl.a. bevakade besök. Hur besöken går till och vilka överväganden som har gjorts i fråga om de intagnas och deras besökares integritet och säkerhet har redovisats ovan. För att upprätthålla ordningen och säkerheten går personal vid två tillfällen per timme runt i sporthallen. Syftet med personalens närvaro är därmed inte att kontrollera besöken genom övervakning. En jämförelse kan göras med den rutin för besök som anstalten hade före pandemin och som nämns i anmälan. Även om den rutinen innebar längre besökstider, kan det ifrågasättas om den var lämplig från integritets- och säkerhetssynpunkt.

En intagens rätt att ta emot besök utgör givetvis en betydelsefull del i dennes kontakt med omvärlden. Besök i anstaltens sporthall sker på lördagar och söndagar och är för varje intagen begränsade till en timme per vecka. För intagna med långväga besökare ges dock möjlighet till besök under två timmar. Därutöver finns möjlighet till bevakade besök och besök av bl.a. advokater.

JO har tidigare uttalat att det inte är tillräckligt att erbjuda bevakade besök under endast en dag per vecka (se JO:s beslut den 18 maj 2010, dnr 1941-2009 och 1985-2009, och JO 2016/17 s. 191). Enligt Kriminalvårdens mening är det därför tveksamt om det kan anses tillräckligt att erbjuda besök under en timme per vecka på det sätt som anstalten har gjort. Som redogjorts för ovan har anstalten dock inte tillgång till den personal som krävs för att kunna genomföra besök under veckodagar eller under kvällstid. Det som har kommit fram ger därför, enligt Kriminalvårdens mening, inte stöd för annat än att anstalten möjliggör besök utifrån dess praktiska fortsättningar och därmed i den utsträckning som lämpligen kan ske enligt 7 kap. 1 § fängelselagen.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

Rättsliga utgångspunkter m.m.

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

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 fängelselagen eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. (Se 1 kap. 4–6 §§ fängelselagen [2010:610], FäL.)

Sekretess inom kriminalvården gäller 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 (se 35 kap. 15 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL).

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

Europarådet har antagit särskilda regler för behandlingen av frihetsberövade personer i bl.a. de europeiska fängelsereglerna. Som medlem av Europarådet har Sverige medverkat vid antagandet av dessa. Av reglerna framgår att intagna som utgångspunkt ska 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.¹

Den här regleringen anses fastställa de skyldigheter som fängelsemyndigheterna har att se till att artikel 8 i Europakonventionen respekteras. Det inkluderar besök, som sägs 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.²

Även om internationella standarder av detta slag inte är direkt bindande har de 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 även betydelse vid Kriminalvårdens utformning av riktlinjer och rutiner samt i myndighetens dagliga arbete.

¹ Se Recommendation Rec(2006)2-rev of the Committee of Ministers to member States on the European Prison Rules, artikel 24.1 och 24.4.

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

Bedömning

Av utredningen framgår att anstalten Asptuna inte har någon särskild besöksavdelning och att intagna sedan en längre tid får ta emot okontrollerade besök av bl.a. närstående i anstaltens sporthall om ca 145 kvadratmeter. Inför besöken ställs ett antal bord, stolar och skärmar fram. Sex intagna åt gången kan ta emot besök. För att upprätthålla ordningen och säkerheten går personal runt i hallen vid två tillfällen per timme. Besök sker på lördagar och söndagar kl. 10.00–11.00 och kl. 14.00–15.00, och är för varje intagen begränsat till en timme per vecka. För besökare med lång resväg kan besökstiden förlängas till två timmar. Därutöver kan ett besöksrum som är anpassat för barn nyttjas. Kontrollerade besök samt besök av advokater och tjänstemän sker i ett särskilt utrymme.

Som Kriminalvården har redogjort för föreskriver fängelselagen inte någon ovillkorlig rätt för en intagen att ta emot besök. Intagnas kontakter med omvärlden genom besök är dock 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 bl.a. familjerelationer. Normalt är det också en central del i deras anpassning i samhället, isoleringsbrytande och ägnat att motverka negativa följder av frihetsberövandet. Det får anses självklart att myndigheten har ett ansvar för att se till att varje verksamhetsställe har praktiska förutsättningar för besök genom t.ex. ändamålsenliga lokaler och tillgång till personal i tillräcklig utsträckning.

Även om sporthallen i anstalten Asptuna är relativt stor samt borden sprids ut och omgärdas av skärmar, ifrågasätter jag om det utifrån integritetsskäl när det gäller såväl intagna som besökande är lämpligt att besök sker under de aktuella förhållandena (jfr JO:s beslut den 31 juli 2017, dnr 832-2017). Det kan t.ex. begränsa förutsättningarna för privata samtal och närmare kontakt mellan intagna och deras familjemedlemmar. Om flera besök pågår samtidigt kan intagna och medintagnas besökare dessutom exponeras för varandra. Det är tveksamt om anstalten under sådana förhållanden kan upprätthålla kriminalvårdssekretessen i 35 kap. 15 § OSL. Jag ser alltså en risk att arrangemanget i sporthallen under besöken kan hämma intagnas kontakter med sina partner, barn och andra närstående, vilket kan medföra att de avstår från besök. Detta ligger inte i linje med de rättsliga utgångspunkterna.

Enligt min mening är därutöver personalens närvaro problematisk eftersom dessa intagna uppenbarligen har rätt till okontrollerade besök. Personalnärvaron inskränker de facto den rätten och det är tveksamt om ordningen kan bli föremål för prövning i domstol. Trots att syftet inte är att övervaka besöken på det sätt som anges i 7 kap. 2 § FäL, har jag således förståelse för att intagna kan uppleva att det görs. Med hänsyn till Kriminalvårdens skyldighet att upprätthålla ordningen och säkerheten inser jag förstås nödvändigheten av viss rondering, men det måste samtidigt ifrågasättas om anstalten egentligen respekterar rätten till okontrollerade besök för de berörda intagna.

När det gäller besökstiderna anges i Kriminalvårdens handbok om besök och elektronisk kommunikation (2014:3) att det bör vara möjligt för intagna att ta emot besök under flera dagar i veckan och att det är önskvärt att besök kan ske under kvällstid vid åtminstone ett tillfälle i veckan. Enligt min mening är det som följaktligen står i myndighetens egna styrande dokument relevant och rimligt och jag påminner därför om det. Det är något oklart om alla barnbesök i anstalten Asptuna sker i det särskilt anpassade rummet för sådana besök och under vilka tider de kan äga rum. Jag utreder emellertid inte den frågan ytterligare, utan nöjer mig med att understryka att jag tidigare har uttalat att det från ett barnrättsperspektiv är mycket angeläget att Kriminalvårdens samtliga verksamhetsställen erbjuder barnanpassade besökstider för både kontrollerade och okontrollerade besök. I annat fall begränsas barns möjligheter att skapa eller upprätthålla kontakt med intagna föräldrar i de fall då besök är förenligt med barnens bästa. (Se JO 2023 s. 215, dnr 7823-2022.)

Sammantaget ifrågasätter jag det lämpliga i att arrangera besök för flera intagna samtidigt i sporthallen. Givetvis kan det anses vara bättre att intagna ges möjlighet till okontrollerade besök där än att de inte alls får ta emot sådana besök. Men det är uppenbart att anstalten behöver fler besöksrum för att okontrollerade besök av närstående och andra ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt och värdigt sätt. Verksamhetsstället skulle därigenom också ha bättre förutsättningar att erbjuda de intagna fysisk aktivitet i sporthallen, vilket självfallet är det egentliga ändamålet med utrymmet. Enligt remissvaret har anstalten även behov av ytterligare personalresurser för att kunna erbjuda besök i större omfattning. Jag utgår från att Kriminalvården överväger vilka åtgärder som kan vidtas för att förbättra intagnas möjligheter att ta emot besök i anstalten Asptuna.

Slutligen kan upplysas om att jag denna dag i ett beslut i ett initiativärende, dnr 1037-2023, har uttalat mig om den generella beläggningen av besöksrum inom Kriminalvården. Där har jag också något utvecklat min syn på bestämmelsen i 7 kap. 1 § FäL och den rättsliga regleringen i övrigt.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det anförda.

Katarina Pahlsson

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