

Justitieombudsmannen
Katarina Pålsson

Anmälan mot Kriminalvården, anstalten Saltvik, om att personal regelmässigt övervakar vissa besök från NAV (Nämnden för andlig vård)

Beslutet i korthet: Anstalten Saltvik har infört en rutin på sin säkerhetsavdelning om att besök från NAV (Nämnden för andlig vård) där flera intagna deltar alltid ska övervakas av personal. Rutinen infördes med anledning av en ny rekommendation från Kriminalvårdens huvudkontor.

Av utredningen framgår att syftet med den nya ordningen ska vara att minska risken för försök till otillåten påverkan. Kriminalvårdens remissvar saknar dock en närmare beskrivning av de faktiska skälen till den nya rekommendationen. JO finner anledning ifrågasätta om anstalten tillräckligt iakttagit den s.k. proportionalitetsprincipen när rekommendationen gjordes till en rutin, men anser sig med hänsyn till det begränsade underlaget sakna grund för att uttala någon kritik. Eftersom risken för otillåten påverkan rimligen bör skilja sig åt beroende på bl.a. vilka intagna och vilken sammansättning av intagna det rör sig om, menar hon emellertid att det framstår som väl kategoriskt att låta den nya rutinen gälla undantagslöst när fler än en intagen ska träffa NAV-medarbetare. JO gör vissa uttalanden om vad anstalten enligt hennes mening förutsätts beakta både i sin fortsatta tillämpning av den aktuella rutinen och i verksamheten i övrigt.

Granskningen av ärendet föranleddes delvis av att anstalten i ett tidigare ärende verkade ha lämnat felaktiga upplysningar till JO. Det har visat sig att så inte var fallet. Med anledning av detta passar dock JO på att berätta något om hur det går till när muntliga upplysningar hämtas in från Kriminalvården.

Bakgrund och anmälan

I april 2024 fick JO in en anmälan från AA, där han klagade på att anstalten Saltvik hade infört en regel om att besök av representanter från NAV, Nämnden för andlig vård, skulle bevakas av kriminalvårdspersonal och att de intagna inte hade informerats om detta (JO:s ärende dnr 3443-2024). JO hämtade in muntliga upplysningar från anstalten, enligt vilka det inte fanns någon rutin om sådan övervakning men personal i vissa fall befinner sig utanför besöksrummet. Jag ansåg mig inte ha anledning att fortsätta utredningen eller göra något uttalande och avslutade ärendet.

Därefter anmälde AA på nytt samma förhållande. Han hävdade bl.a. att anstalten lämnat felaktiga uppgifter till JO och att flera besök från NAV hade bevakats under april och maj 2024. Han bifogade en hemställan från en annan intagen med en fråga om när rutinen om bevakning av NAV-besök infördes och varför de intagna inte hade informerats om den nya rutinen. På hemställan svarade anstalten den 7 maj: ”Rutinen informerades ut av personal den dag den kom.”

Utredning

Kriminalvården uppmanades att yttra sig över det som AA fört fram i sin senaste anmälan, och att särskilt svara på frågor om när rutinen om övervakning av NAV-besök infördes, när och hur de intagna informerades om den nya rutinen, vad rutinen innebär samt hur de muntliga upplysningar som anstalten lämnade till JO i det tidigare ärendet förhåller sig till det som framgår av anstaltens svar den 7 maj 2024.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, genom chefen för sektionen för verksjuridik, i huvudsak följande:

Utredning och svar på JO:s frågor

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från Kriminalvårdens region Nord, som i sin tur har hämtat in uppgifter från anstalten Saltvik. Därutöver har uppgifter från Kriminalvårdens säkerhetsavdelning inhämtats. Berörda befattningshavare har fått möjlighet att lämna synpunkter. Av utredningen framgår i huvudsak följande.

Den 25 mars 2024 informerades samtliga anstalters säkerhetsavdelningar, så kallade Fenixavdelningar, via e-post från säkerhetsavdelningen vid Kriminalvårdens huvudkontor om en ny rekommendation gällande besök på Fenixavdelning från NAV-representant. Rekommendationen angav att i de fall flera intagna vistas tillsammans med NAV-företrädare ska personal närvara i rummet av säkerhetsskäl. Rutinen infördes på Saltviks säkerhetsavdelning den 27 mars 2024. Personalen på Saltvik informerade de intagna på säkerhetsavdelningen muntligen samma dag och därefter har de intagna även informerats inför varje besök från NAV representant. Personal närvarar aldrig vid enskilda samtal mellan en intagen och en NAV representant.

I kontakt med JO den 24 april 2024 fick kriminalvårdsinspektören som tillfrågades om rutinen inte information om att aktuellt klagomål gällde Fenixavdelningen. Det svar som då lämnades avsåg hanteringen för de intagna som besöker NAV på besöksavdelningen, vilket de intagna vid Fenixavdelningen av säkerhetsskäl inte får göra.

Kriminalvårdens säkerhetsavdelning har bekräftat de uppgifter som lämnats av anstalten Saltvik angående aktuell rekommendation och angett i huvudsak följande om bakgrunden till den. Med anledning av de risker som ligger till grund för en placering av en intagen på säkerhetsavdelning, bedöms det finnas en beaktansvärd risk för fortsatt brottslighet och otillåten påverkan mot såväl Kriminalvårdens medarbetare som andra externa parter som har kontakt med de intagna på säkerhetsavdelning. Dessa höga risker, som också redovisas i den fördjupade villkorsutredningen, kan komma att utgöra en påtaglig fara för det fall en ensam extern part eller medarbetare vistas utan bevakning i ett utrymme med flera intagna samtidigt. Från ett säkerhets- och arbetsmiljöperspektiv bedöms att konsekvenserna inte skulle vara försumbara, om påverkansförsök skulle realiseras.

Rättslig reglering

Enligt 2 kap. 1 § första stycket 6 regeringsformen är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad religionsfrihet, frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion.

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

Enligt 2 kap. 4 § FäL får en intagen placeras på en avdelning med särskild hög grad av övervakning och kontroll (säkerhetsavdelning) om 1. det finns en varaktig risk för att den intagne rymmer eller fritas och det kan antas att han eller hon är särskilt benägen att fortsätta allvarlig brottslig verksamhet, eller 2. det finns särskild anledning att anta att det behövs för att hindra den intagne från allvarlig brottslig verksamhet under vistelsen i anstalt. Ett beslut om placering på en säkerhetsavdelning ska omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst en gång i månaden.

Enligt 4 kap. 4 § FäL ska en intagen ges möjlighet att på lämpligt sätt utöva sin religion.

Enligt 7 kap. 2 § första stycket FäL 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.

Enligt 4 kap. 6 § FARK Fängelse ska en intagen på lämpligt sätt ges möjlighet till kontakt med en representant för den egna religionen.

Av allmänna råd till 4 kap. 2–5 §§ FäL i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, FARK Fängelse, framgår att tillgången till fritidssysselsättning, utbudet av massmedier, samt möjligheterna att utöva religion eller hålla förtroenderåd kan inskränkas av ordnings- eller säkerhetsskäl samt till följd av praktiska förhållanden inom Kriminalvården som t.ex. anstaltsrutiner och resurstillgång.

Enligt artikel 29.2 i de europeiska fängelsereglerna ska, så långt det är praktiskt möjligt, verksamheten i fängelset utformas så att de intagna kan utöva sin religion och leva efter sin tro, delta i gudstjänster eller sammankomster som leds av erkända företrädare för denna religion eller tro, ta emot enskilda besök av sådana företrädare för sin religion eller tro och inneha böcker och annan litteratur som har med deras religion eller tro att göra.

Kriminalvårdens bedömning

Som framgår av den rättsliga regleringen ovan ska en intagen ges möjlighet att på lämpligt sätt utöva sin religion och på lämpligt sätt ges möjlighet till kontakt med en representant för den egna religionen. Möjligheten att utöva sin religion kan inskränkas av säkerhetsskäl och besök får övervakas om det är nödvändigt av säkerhetsskäl.

Vid anstalten Saltviks säkerhetsavdelning placeras, i enlighet med 2 kap. 4 § FäL, de intagna som behöver särskilt hög grad av övervakning och kontroll. I enlighet med 7 kap. 2 § FäL rekommenderas därför att besök från NAV-representant vid anstaltens säkerhetsavdelning med flera intagna bevakas, eftersom det är nödvändigt av säkerhetsskäl. Den rekommendation avser, som redan nämnts, endast besök med flera intagna vid säkerhetsavdelningen. Enskilda besök bevakas inte. Det är Kriminalvårdens uppfattning att anstalten Saltvik har gjort vad som ankommer på den utifrån gällande reglering.

Kriminalvården beklagar att JO inledningsvis fått missvisande uppgifter. Att så skett har dock inte varit medvetet utan förefaller bero på att anstalten saknat

närmare information om vad som avsågs. De uppgifter som anstalten lämnade var i och för sig korrekta i sak, men ytterligare information hade funnits att lämna.

AA kommenterade remissvaret och förde fram bl.a. följande. Varken NAV-representanter eller intagna har begärt att besöken ska övervakas, vilket visar att det inte finns något problem. Kriminalvårdens bedömning att risken för otillåten påverkan är större när flera intagna deltar håller inte; även en ensam intagen kan utöva otillåten påverkan. Det stämmer inte att de intagna informerades om den nya rutinen samma dag som den infördes eller att de får information om den inför varje övervakat besök. Rutinen borde ha dokumenterats eller meddelats skriftligen.

Bedömning

Kriminalvården har i sitt yttrande redogjort för flera rättsliga utgångspunkter, som jag kommer att komplettera i det följande.

Granskningen av det här ärendet föranleddes delvis av att anstalten Saltvik i ett tidigare ärende verkade ha lämnat felaktiga muntliga upplysningar till JO om att NAV-besök inte övervakas. Kriminalvården har nu förklarat att den kriminalvårdsinspektör som svarade på JO:s frågor inte förstod att klagomålen riktades mot anstaltens säkerhetsavdelning. Svaret som lämnades avsåg därför hur det ser ut för de intagna som tar emot NAV-besök på anstaltens besöksavdelning, något som intagna på säkerhetsavdelningen inte får göra. Enligt myndigheten var uppgifterna i och för sig korrekta, men ytterligare information hade kunnat lämnas.

Jag har inte skäl att betvivla det som Kriminalvården har uppgett, utan konstaterar att de till synes missvisande upplysningarna kan ha berott på oklarheter i vad som efterfrågades från JO:s sida. Det finns alltså inte anledning till någon kritik i denna del. Jag vill dock ta tillfället i akt att berätta något om hur det går till när muntliga upplysningar hämtas in från Kriminalvården.

Eftersom intagna har rätt till förtrolig kommunikation med JO lämnar den jurist som kontaktar ett verksamhetsställe normalt endast nödvändiga uppgifter om ett aktuellt klagomål. Visserligen blir en anmälares namn som huvudregel en offentlig uppgift när klagomålet kommer in till JO, men identiteten ska i sådana telefonsamtal bara redovisas när det är motiverat. Om ärendet – som i detta fall – rör allmänna rutiner finns det således som utgångspunkt inte skäl att berätta vem anmälaren är, till skillnad från om klagomålen handlar om en specifik behandling av en intagen eller handläggningen av ett särskilt ärende. Det kan vidare uppmärksammas att JO vanligen saknar kännedom om vad en anmälare eller berörd person är dömd för liksom, om denne är frihetsberövad, vilken slags placering det är frågan om. Undantaget är när anmälaren själv redogör för detta eller det annars framgår av klagomålet. Naturligtvis är det viktigt att medarbetarna hos JO är tydliga vid sina kontakter med en anstalt eller ett häkte och, med iakttagande av de hänsyn som nyss beskrivits, lämnar uppgifter som

är nödvändiga för att myndigheten ska kunna besvara ställda frågor. Samtidigt förutsätts det att de tjänstemän som lämnar upplysningar gör detta efter bästa förmåga samt själva försöker att hjälpa till och tänka efter vad JO kan behöva få veta (se mitt beslut i JO 2024 s. 206, dnr 6048-2023 m.fl.).

Med det här sagt går jag nu över till frågan om övervakning av NAV-besök. Jag drar inledningsvis slutsatsen av utredningen att anstalten inte övervakar enskilda samtal mellan en intagen och en NAV-representant, och att personal alltså då inte närvarar. Med tanke på religiösa företrädares tystnadsplikt vid bikt och andra enskilda själavårdande samtal är det förstås välkommet och bra.

Däremot införde anstalten Saltvik den 27 mars 2024 en ny och generell rutin om att vissa andra besök från NAV-representanter ska övervakas av personal. Genom Kriminalvårdens uppgifter är det klarlagt att rutinen endast gäller vid anstaltens säkerhetsavdelning och bara när flera intagna närvarar. Den nya rutinen infördes med anledning av att säkerhetsavdelningen vid myndighetens huvudkontor ett par dagar dessförinnan hade gått ut med en ny rekommendation för NAV-besök på de särskilda säkerhetsavdelningarna vid Saltvik, Kumla och Hall, enligt vilken personal ska närvara i rummet i de fall flera intagna vistas tillsammans med NAV-företrädare.

I remissvaret återges ett resonemang som ligger till grund för huvudkontorets rekommendation, vilket handlar om riskerna med att låta bl.a. externa parter vistas med flera intagna samtidigt. Jag uppfattar att syftet med att övervaka NAV-besök på en säkerhetsavdelning ska vara att minska risken för försök till ootillåten påverkan. Resonemanget är emellertid allmänt hållet och enligt min mening svårt att ta till sig. Det rymmer t.ex. delvis vad som framstår som ett rent cirkelresonemang; med anledning av de risker som ligger till grund för en placering på säkerhetsavdelning bedöms det finnas vissa beaktansvärda risker. Jag är även frågande till vad som menas med att dessa höga risker redovisas i den fördjupade villkorsutredningen, med tanke på att en sådan utredning ska göras för varje enskild intagen och således handlar om individuella risker. Med hänsyn till att huvudkontoret ansåg det påkallat att gå ut med den nya rekommendationen utgår jag från att det tidigare förekom att intagna träffade NAV-representanter oövervakade även när de var flera, och att det fanns konkreta skäl till att detta i mars 2024 inte längre bedömdes vara lämpligt. Jag kan konstatera att remissvaret saknar en närmare beskrivning av dessa skäl.

Anstalten Saltvik verkar i sin tur omedelbart ha gjort en undantagslös rutin av huvudkontorets rekommendation. Det väcker frågan om anstalten har beaktat proportionalitetskravet i 1 kap. 6 § fängelselagen (2010:610). Av bestämmelsen följer att verkställigheten inte får innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av den lagen eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska upprätthållas. Dessutom får en kontroll- eller tvångsåtgärd endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden, och om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas. Kravet på

proportionalitet gäller vid all användning av kontroll- eller tvångsåtgärder inom Kriminalvården, och innebär att varje sådan åtgärd ska föregås av en intresseavvägning i syfte att pröva om olägenheterna med åtgärden står i rimlig proportion till vad som står att vinna med den. En bedömning av åtgärdens art, styrka, räckvidd och varaktighet måste därmed göras i varje enskilt fall. (Se prop. 2009/10:135 s. 121.)

Att döma av det som Kriminalvården har anfört tycks huvudkontorets rekommendation röra den situationen att *en ensam* extern part eller medarbetare vistas med flera intagna. Det får därmed förutsättas att riskerna bedöms vara mindre om t.ex. två NAV-medarbetare träffar flera intagna. Det är utifrån remissvaret inte helt tydligt om den nya rutinen gäller också i sådana situationer, men jag uppfattar att det är avsikten. Vilka överväganden som i så fall ligger bakom att anstalten har gått längre än vad som ser ut att följa av rekommendationen framgår inte. Om det i nuläget aldrig inträffar att fler än en NAV-representant träffar de intagna åt gången i Saltvik skulle det kunna vara något för anstalten att överväga, för att undvika att behöva övervaka besöken. Ett annat tänkbart alternativ till övervakning vore att låta personal sitta precis utanför rummet. Huruvida detta, eller andra mindre ingripande åtgärder än övervakning, har övervägts framgår dock inte. Inte heller har det lämnats någon beskrivning av hur en övervakning skulle kunna gå till, t.ex. för att störa en förrättning så lite som möjligt.

Risken för otillåten påverkan bör dessutom rimligen skilja sig åt beroende på vilka intagna och vilken sammansättning av intagna det rör sig om. Även det faktiska antalet intagna som t.ex. deltar i en gudstjänst eller gör bön tillsammans borde kunna ha betydelse. Som jag förstår det är rutinen om övervakning tänkt att tillämpas så fort minst två ("flera") intagna deltar och att det, med hänsyn till att det är fråga om en säkerhetsavdelning, som mest kan handla om sex intagna åt gången. Givetvis är det ett enskilt verksamhetsställe som avgör vad som är påkallat ur ett säkerhetsperspektiv, men enligt min mening framstår det som väl kategoriskt att låta den nya ordningen om övervakning gälla undantagslöst när fler än en intagen ska träffa NAV-medarbetare. Som jag redan har varit inne på kan det ifrågasättas om anstalten i tillräcklig grad beaktat proportionalitetskravet i 1 kap. 6 § fängelselagen. Jag vill följaktligen påminna om detta krav, som anstalten förutsätts beakta både i sin fortsatta tillämpning av den aktuella rutinen och i verksamheten i övrigt. Med hänsyn till det begränsade underlaget anser jag mig emellertid sakna grund för att uttala kritik.

När det slutligen gäller frågan om hur de intagna fick klarhet i den nya rutinen har Kriminalvården uppgett att de informerades muntligen samma dag som den infördes, och att intagna därefter också har upplysts om den inför varje besök. AA menar att detta inte stämmer. Här står alltså ord mot ord. Jag bedömer inte att ytterligare utredning skulle leda till något annat resultat och nöjer mig därför med att framhålla vikten av att alla intagna nås av information om nya rutiner

som de är berörda av. I det här fallet anser jag att det hade varit lämpligt att lämna informationen skriftligen.

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av JO Katarina Pålsson. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättssakkunniga Emma Söderberg Majanen har föredragit ärendet och byråchefen Catrine Björkman har deltagit i beredningen.