

Justitieombudsmannen
Katarina Pahlsson

Kriminalvårdens ansvar att skydda intagna från risken att utsättas för sexuella övergrepp av medintagna

Beslutet i korthet: I samband med en inspektion av anstalten Skänninge i september 2025 uppmärksammades att personal hade dokumenterat en händelse som sexuella trakasserier/övergrepp mellan två intagna placerade i samma cell. JO tog ett initiativ för att granska hur anstalten hade hanterat saken och begärde samtidigt att Kriminalvården skulle beskriva sitt arbete med de aktuella frågorna.

Under 2024 genomförde JO ett antal inspektioner av häkten och anstalter för att undersöka vilka följder och risker dubbelbeläggningar inom Kriminalvården kan få för intagna. I de två efterföljande rapporterna rekommenderade JO bl.a. att Kriminalvården skulle 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. Myndigheten har nu bekräftat att det inte finns någon särskild utbildning eller några anvisningar i dessa frågor, men sagt sig ha för avsikt att inleda ett arbete för att ta fram strategier eller rutiner utifrån JO:s rekommendationer i de nämnda rapporterna. JO anser att arbetet bör ges särskild prioritet. I detta sammanhang lyfter hon fram det faktum att Kriminalvården regelmässigt dubbelbelägger celler och att myndigheten har ett ansvar för att skydda intagna från faror för sin fysiska och sexuella integritet.

Mot bakgrund av hur händelsen i anstalten Skänninge hade rapporterats och de konkreta iakttagelser som personalen gjort bedömer JO att dubbelbeläggningsen skulle ha upphört omedelbart. Enligt JO bör nämligen en dubbelbeläggning avbrytas så snart det har uppstått misstankar om att en intagen har blivit eller kan komma att bli utsatt för ett sexuellt övergrepp av en medintagen. Anstalten borde också ha övervägt att polisanmäla saken. Även om det omedelbart efter de rapporterade iakttagelserna sattes in vissa insatser är JO kritisk till hur anstalten hanterade händelsen.

Bakgrund och initiativ

På mitt uppdrag genomfördes det en inspektion av Kriminalvården, anstalten Skänninge, den 9–11 september 2025. Under inspektionen tog mina medarbetare del av ett antal incidentrapporter. En sådan beskrev iakttagelser gjorda på morgonen den 2 september 2025 när personal hade öppnat dörren till en dubbelbelagd cell och vid rapporteringen samma dag betecknat detta som ”Sexuella trakasserier/övergrepp mellan klienter”. JO:s medarbetare tog även del av registerutdrag från Kriminalvårdsregistret (KVR) och ställde frågor till

personal om den aktuella händelsen. Det kom fram att den ifrågavarande dubbelbeläggningen upplöstes den 10 september 2025.

Jag beslutade att inom ramen för ett särskilt ärende utreda anstaltens hantering av saken och då även ta upp vissa övergripande frågor beträffande sexuella handlingar mellan intagna och misstänkta sexuella övergrepp. Initiativet har handlagts i detta ärende.

Utredning

Kriminalvården anmodades att göra en utredning och yttra sig över anstaltens agerande från det att personal uppmärksammade den rapporterade händelsen den 2 september 2025 till det att dubbelbeläggningen upplöstes. Vidare skulle myndigheten besvara de frågor som framgår av redogörelsen för remissvaret nedan.

Myndigheten, genom ställföreträdande rättschefen, anförde följande:

Utredning

Uppgifter har inhämtats från avdelningen för anstalt, häkte och frivård, säkerhetsavdelningen och HR-avdelningen vid Kriminalvårdens huvudkontor. Uppgifter har också inhämtats från Kriminalvårdens region Öst, som i sin tur har inhämtat uppgifter från verksamhetsområde Skänninge. Berörda befattningshavare har fått möjlighet att lämna synpunkter. Genom utredningen har huvudsakligen följande framkommit.

Omkring kl. 9.30 den 2 september 2025 kontaktade en kriminalvårdare i anstalten Skänninge den tillförordnade kriminalvårdsinspektören för att informera om att personal i samband med daglig visitation uppmärksammat att två personer, som då var dubbelbelagda, låg i mörker i samma säng och skulle ta på sig kläderna. En av de intagna bad personalen att vänta för att de skulle klä på sig. Personalen upplevde en av de intagna, som därefter välkomnade dem att påbörja visitationen, som övertrevlig. Den andre intagne såg skärrad och skamsen ut och upplevdes som skakig. Personalen samtalade enskilt med båda intagna. Samtalen dokumenterades i en upprättad incidentrapport och i en daganteckning avseende respektive intagen.

Den intagne som personalen uppfattade som skärrad, skamsen och skakig uppgav sig på fråga inte vara utsatt för något av den intagne som han delade rum med. Personalen förklarade för den intagne att stämningen upplevts som konstig vid den dagliga visitationen och att han kunde vända sig till personal om han hade blivit utsatt för något.

I samtal med den andre intagne framgick att han hade svårt att förstå vad personalen säger. Han uppgav att han inte förstod språket så väl och att han hade svårt att svara. Han uppgav vidare att han hade varit trevlig mot personalen för att visa respekt och välkomna dem.

Kriminalvårdsinspektören stämde direkt av med verksamhetsstödjaren i det aktuella huset i syfte att utröna om verksamhetsstödjaren fått någon indikation på eller information om någon liknande situation tidigare. Verksamhetsstödjaren är den person som har bäst kännedom om och en samlad bild över intagna i det aktuella huset. Varken verksamhetsstödjaren eller övrig personal på avdelningen uppgav att de upplevt att de två intagna tidigare betett sig avvikande. Det framkom att de intagna hade fungerat väl under de månader som de varit dubbelbelagda.

Kort därpå samma dag beslutade kriminalvårdsinspektören att personal på de s.k. avdelningsturena skulle ha extra övervakning och kontroll på den aktuella avdelningen. Personalen uppmanades att notera avvikande beteenden och avvikelser utifrån tillgänglig information. På eftermiddagen skedde informationsinhämtning från personalgruppen. Några avvikande beteenden hade inte noterats och personalen hade inte uppfattat någon förändring i stämningen. Personalen uppmanades att ha fortsatt extra övervakning och kontroll på de två intagna och att omedelbart rapportera om det framkom något avvikande. Utifrån den information som framkom vid denna tidpunkt bedömdes dubbelbeläggningen kunna kvarstå.

Under den följande veckan följdes läget upp två gånger om dagen av kriminalvårdsinspektören. Inga avvikande beteenden eller händelser noterades. Avstämning skedde också med anstaltens kriminalvårdsinspektör med ansvar för strategisk säkerhet. Den extra övervakningen fortsatte trots att inget avvikande noterades.

Omkring en vecka efter att incidentrapporten upprättades fick kriminalvårdsinspektören kännedom om att det gick rykten om incidenten i termer av våldtäkt. Med anledning av det beslutades att den aktuella dubbelbeläggningen skulle upplösas. Det gjordes för att säkerheten för de två intagna och i anstalten inte skulle äventyras. Beslutet förändrade inte läget på avdelningen och resulterade inte i några oväntade reaktioner från den andre intagne.

Rättslig reglering

Av 1 kap. 4 § fängelselagen (2010:610) framgår 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. 6 § första stycket fängelselagen framgår att verkställigheten inte får 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.

Av 2 § förordningen (2023:797) med instruktion för Kriminalvården framgår bl.a. följande. Myndighetens verksamhet ska bedrivas på ett säkert, humant och effektivt sätt. Återfall i brott ska förebyggas. Myndigheten ska särskilt vidta åtgärder som syftar till att brottslighet under verkställigheten förhindras.

Av 4 § fängelseförordningen (2010:2010) framgår att de intagna, för att ordningen eller säkerheten i anstalt ska kunna upprätthållas, ska följa 1. de villkor som gäller för verkställigheten, 2. de rutiner som gäller i anstalten, 3. de anvisningar som personalen ger, och 4. de begränsningar som gäller om var rökning får ske. En intagen ska också visa hänsyn mot personal och medintagna samt bidra till att hålla god ordning.

Av allmänna råd till 4 § fängelseförordningen i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, FARK Fängelse, framgår bl.a. annat följande. Att en intagen ska visa hänsyn mot personal och medintagna innebär t.ex. att den intagne inte får utsätta någon för trakasserier eller annat otillbörligt eller hänsynslöst beteende. Med trakasserier avses t.ex. sexuella trakasserier eller trakasserier på grund av sexuell läggning, etnisk, ideologisk, eller religiös tillhörighet samt trakasserier på grund av funktionshinder.

Av artikel 52.2 i de europeiska fängelsereglerna framgår följande. Det ska finnas rutiner som säkerställer de intagnas, fängelsepersonalens och alla besökares säkerhet och som minimerar risken för våld eller andra händelser som skulle kunna äventyra den inre säkerheten.

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, och JO:s beslut den 27 november 2025, dnr 6541-2024.)

Interna styrande dokument

Kriminalvårdens säkerhetshandbok (2018:9) innehåller ett avsnitt om bevissäkring, vari anges bl.a. följande. Brott som begås av klienter i anstalt, häkte eller frivård ska polisanmälas. Incidenter kan vara svåra att utreda, eftersom klienter inte gärna medverkar i utredningen. Den tekniska bevisningen liksom dokumentationen via larm, övervakningskameror och personals iakttagelser blir då särskilt värdefull. Det är polisens uppgift, inte kriminalvårdens, att genom förundersökning utreda brott som begås. Kriminalvården måste dock medverka till att skydda och samla in de spår och muntliga uppgifter som kan finnas, så att polisen kan genomföra en utredning. Vid sidan av brottsutredande åtgärder finns ett internt behov och en skyldighet att utreda disciplinära frågor rörande såväl klienter som personal. Bevissäkring har stort värde för värderingen av vad som inträffat och för att kunna bedöma vad som behöver åtgärdas. Det gäller såväl mindre förseelser från intagna som omfattande incidenter.

I avsnitt 8 i Kriminalvårdens handbok om varning, avbrott genom avvikelser och uppskjuten villkorlig frigivning (2015:1) anges bl.a. följande om hantering av polisanmälan vid misstanke om brott. Kriminalvården ser allvarligt på brott som sker under verkställigheten. Sådana händelser ska som utgångspunkt polisanmälas. Om det inträffat en allvarlig incident, t.ex. en våldssituation eller påträffad misstänkt narkotika, ska polisen tillkallas. Kriminalvårdens uppgift är att underlätta för och samverka med polisen. Uppgiften att genom förundersökning utreda brott som har begåtts ankommer på polisen. Kriminalvården ska dock medverka till att skydda och samla in de spår, muntliga uppgifter och annan bevisning som kan finnas och som kan tillföras polisens utredning (se vidare avsnitt 7 i Kriminalvårdens säkerhetshandbok [2018:9]). Kriminalvården ska också medverka och vara en intagen behjälplig om denne själv vill upprätta en polisanmälan. Vilka händelser som ska polisanmälas kan i vissa fall vara svårt att avgöra. Misstanke om våld mot andra intagna, personal eller andra personer som vistas i anstalt eller häkte ska som regel polisanmälas.

Av avsnitt 4 i Kriminalvårdens anvisningar för beläggning av fler än en intagen i samma utrymme (2024:4) framgår bl.a. att det, innan dubbelbeläggning sker, ska beaktas om dubbelbeläggningen kan innebära säkerhetsrisker, t.ex. betydande risk för våld, risk för fortsatt brottslighet, särskilt olämpliga klientkonstellationer eller andra beaktansvärda risker.

Kriminalvårdens bedömning

Hanteringen av den aktuella händelsen

Kriminalvården konstaterar att anstalten Skänninge vid den aktuella händelsen omedelbart har vidtagit åtgärder för att utreda om en intagen utsatts för något övergrepp. Åtgärderna har syftat till att upprätthålla säkerheten för såväl de två intagna i fråga som i anstalten i stort. Det har varken i samband med de inledande eller därefter följande åtgärderna uppmärksammats förhållanden som talat för att det funnits skäl att misstänka att brott begåtts. Det har därvid beaktats att de två intagna under en relativt lång tid delat bostadsrum och att det under den tiden inte funnits några indikationer på att det funnits ett missförhållande mellan dem. Under den tid då dubbelbeläggningen pågick efter händelsen har det inte heller funnits några indikationer på ett missförhållande mellan de två intagna i fråga.

Mot den bakgrunden bedömer Kriminalvården att anstalten Skänninge, genom att tidigt vidta åtgärder och följa upp situationen, har hanterat händelsen på ett lämpligt sätt. Eftersom anstalten inte har bedömt händelsen som ett misstänkt brott, bedömer Kriminalvården att anstalten inte heller borde ha polisanmält den. Däremot visar händelsen att det inom Kriminalvården finns ett behov av strategier och rutiner för och kunskap om övergrepsbrottslighet mellan intagna.

Svar på JO:s frågor

Finns det för häkte och anstalt myndighetsgemensamma strategier och rutiner för hur detta [sexuella handlingar mellan intagna och misstänkta sexuella övergrepp, JO:s anm.] ska uppmärksammas och hanteras? Har anstalten Skänninge några lokala rutiner om dessa frågor? Om det saknas strategier och rutiner, hur ser Kriminalvården på behovet av att ta fram sådana?

Det finns för närvarande inte några myndighetsgemensamma strategier eller rutiner för hur sexuella handlingar mellan intagna och misstänkta sexuella övergrepp ska uppmärksammas och hanteras i anstalt och häkte. Däremot har Kriminalvården, utifrån JO:s rekommendationer i Opcat-enhetens rapport om dubbelbeläggnings konsekvenser för intagna i häkte, för avsikt att inleda ett arbete för att ta fram sådana strategier eller rutiner. Säkerhetsavdelningen vid Kriminalvårdens huvudkontor har påbörjat en kunskapsinsamlade insats och resultatet av den insatsen kommer att kunna vara en utgångspunkt i det fortsatta arbetet.

Anstalten Skänninge har inte heller några uttalade eller nedtecknade lokala rutiner för hur sexuella handlingar mellan intagna och misstänkta sexuella övergrepp ska uppmärksammas och hanteras. Det är dock frågor som det samtalas om i samtliga klientnära arbetsgrupper.

Vilken utbildning får kriminalvårdspersonal och myndighetens hälso- och sjukvårdspersonal om hur sexuella handlingar och sexuella övergrepp ska uppmärksammas och hanteras?

I dagsläget får inte kriminalvårdspersonal eller myndighetens hälso- och sjukvårdspersonal någon särskild utbildning om hur sexuella handlingar och sexuella övergrepp ska uppmärksammas och hanteras.

Hur utreds misstänkta sexuella övergrepp? När bör ett verksamhetsställe göra en polisanmälan?

Enligt myndighetens interna styrande dokument ska ett verksamhetsställe i regel polisanmäla misstänkta brott under en intagens verkställighet. Kriminalvården har dock i nuläget inte någon särskild vägledning för hur misstänkta sexuella övergrepp bör hanteras.

Rättsliga utgångspunkter

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

Av artikel 3 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna, Europakonventionen, följer att ingen får utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Artikel 3 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.

Europadomstolen har 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 JO 2025 s. 171, dnr 6541-2024, och JO 2025 s. 181, dnr 9493-2024, med där gjorda hänvisningar.)

Bedömning

Kriminalvårdens hantering av sexuella handlingar mellan intagna och misstänkta sexuella övergrepp

Under 2024 genomförde jag ett antal inspektioner av häkten och anstalter för att undersöka vilka följder och risker Kriminalvårdens dubbelbeläggning 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). Under första halvåret 2025 publicerades två rapporter med de iakttagelser och uppgifter som hämtats in, bl.a. genom samtal med frihetsberövade, samt mina rekommendationer till Kriminalvården.

Den samlade bilden efter inspektionsserien var att det egentligen inte fanns någon medvetenhet vid de enskilda verksamhetsställena om förekomsten av sexuella handlingar mellan intagna. Detsamma gällde hur kriminalvårdspersonal ska förhålla sig till och hantera sådana situationer. Jag fann att detta kan leda till att misstänkta övergrepp inte ens uppmärksammas och utreds samt att intagna som behöver skydd inte identifieras. Den gemensamma uppfattningen hos intagna, kriminalvårdspersonal samt hälso- och sjukvårdspersonal var att man inte talar om det här. Jag 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 JO:s Opcat-rapport, "Dubbelbeläggnings konsekvenser för intagna i anstalt", s. 41 ff., jfr motsvarande rapport för häktesverksamheten, s. 41 ff.)

Kriminalvården har i det nu aktuella ärendet bekräftat att det inte finns någon särskild utbildning eller några anvisningar i dessa frågor. Det gör mig mycket förvånad, särskilt med tanke på att celler har dubbelbelagts under flera år. Myndigheten har förklarat att man har för avsikt att inleda ett arbete för att ta fram sådana strategier eller rutiner utifrån mina rekommendationer. För att Kriminalvården ska kunna uppfylla sin skyldighet att skydda intagna från faror för sin fysiska och sexuella integritet anser jag att det arbetet bör ges särskild prioritet.

Det står alltså klart att myndigheten måste vidta alla rimliga åtgärder för att så långt som möjligt undanröja risken för att intagna utnyttjas sexuellt. Området rymmer komplexa frågor, bl.a. hur man ska se på samtycke och frivillighet i låsta miljöer. Vid sidan om skyddsaspekterna bör Kriminalvården också behandla den frågeställningen i sitt fortsatta arbete. Mot bakgrund av att inspektionsserien visade att man vid verksamhetsställena egentligen inte tycks prata om sexuella handlingar mellan intagna eller sexuella övergrepp, förefaller det vidare som angeläget att strategierna adresserar olika former av kommunikation. Frågorna skulle kunna ingå i den strukturerade och återkommande uppföljning som jag förespråkat bör äga rum av hur dubbelbeläggningar fungerar i praktiken. Det framstår som självklart att det finns behov av ett konkret stöd för hur personal därvid lämpligen kan hålla de i enrum förda enskilda samtalen. En

strategisk fråga torde därtill vara hur myndighetens ansvar för att skydda de intagna kan införlivas i personalens dagliga arbete på avdelningarna samt när och hur en ökad personalnärvaro kan vara en adekvat åtgärd. Slutligen är det min uppfattning att redan eventuella risker för sexuella övergrepp bör beaktas som en av flera omständigheter inför placeringen av två intagna i en cell. Detta borde ingå i den noggranna matchning som jag menar att anstalter och häkten ska göra vid övervägandet om en intagen ska dela cell. (Se mina rekommendationer om matchning och uppföljning i de tidigare nämnda Opcat-rapporterna. Se också myndighetens egna anvisningar för beläggning av fler än en intagen i samma utrymme [2024:4].)

Jag har nu tagit upp några av de överväganden som jag menar att Kriminalvården bör ha med i sitt fortsatta arbete. När de nationella anvisningarna eller strategierna väl finns på plats måste myndigheten se till att de görs kända och efterlevs i organisationen. Det är således angeläget att kriminalvårdspersonal på alla nivåer inklusive myndighetens särskilda hälso- och sjukvårdspersonal får utbildning om hur de ska uppmärksamma och hantera såväl förekomst av sexuella handlingar mellan intagna som sexuella övergrepp och andra sexualbrott.

Anstalten Skänninges hantering av den rapporterade händelsen

När det gäller händelsen den 2 september 2025 har det kommit fram att den ansvarige kriminalvårdsinspektören omgående stämde av med personal hur den aktuella dubbelbeläggningen hade fungerat och om det funnits några indikationer eller information om någon liknande situation tidigare. Kriminalvårdsinspektören beslutade även om extra övervakning och kontroll på avdelningen och följde dagligen upp läget. Drygt en vecka senare beslutades att dubbelbeläggningen skulle upplösas då det gick rykten om incidenten i termer av våldtäkt.

Det kan förstås vara förenat med särskilda svårigheter att i efterhand uttala sig om huruvida en riskbedömning som gjorts i ett enskilt fall har varit korrekt. Jag kan emellertid konstatera att en kriminalvårdare rapporterade det personalen hade uppmärksammat vid upplåsningen den 2 september 2025 och då beskrev det som sexuella trakasserier/övergrepp mellan de intagna i cellen. Mot bakgrund av detta och de konkreta iakttagelser som återges i incidentrapporten och daganteckningen är det min uppfattning att dubbelbeläggningen skulle ha upphört omedelbart. Anstalten borde alltså direkt ha delat på de två intagna. Med hänsyn till hur allvarligt det skulle vara att en intagen har blivit eller kan komma att bli utsatt för ett sexuellt övergrepp av en medintagen – som han eller hon tvingas dela cell med och som vederbörande är inlåst med tolv eller fjorton timmar varje dygn – anser jag nämligen att en dubbelbeläggning bör avbrytas så snart det har uppstått misstankar om detta. Det är i en sådan situation den enda åtgärden som undanröjer fortsatta risker.

Anstalten borde också ha övervägt att polisanmäla saken. Det kan inte uteslutas att det finns förhållanden som medför att det är svårt att avgöra om en sådan anmälan ska göras. För mig framstår det dock som givet att ett verksamhetsställe genast ska anmäla till polisen om man får kännedom om eller misstänker att ett sexuellt övergrepp har begåtts. Det ankommer här efter på polis och/eller åklagare att göra bedömningen av om det finns anledning att anta att ett brott har förövats och en förundersökning ska inledas (se 23 kap. 1 och 3 §§ rättegångsbalken).

Även om det omedelbart efter de rapporterade iakttagelserna sattes in vissa insatser anser jag att anstalten Skänninge inte hanterade den aktuella händelsen på ett godtagbart sätt. Jag är kritisk till detta.

Ärendet avslutas.

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

Seniora rättssakkunniga Mattias Karlsson har föredragit ärendet och byråchefen Catrine Björkman har deltagit i beredningen.