BESLUT

Datum 2026-11-16
Dnr 14583-2025

Justitieombudsmannen
Katarina Påhlsson

Allvarlig kritik mot Kriminalvården, anstalten Norrtälje, för att ha dragit in många intagnas tillstånd till okontrollerade kontakter utan tillräcklig hänsyn till individuella omständigheter. Även uttalanden om kontakter med närstående vid omplaceringar mellan anstalter i samma säkerhetsklass

Beslutet i korthet: JO har granskat anstalten Norrtäljes hantering av intagnas tillstånd till besök och elektronisk kommunikation med närstående. Granskningen inleddes efter att JO fått information som tydde på att anstalten närmast systematiskt dragit tillbaka en grupp intagnas möjlighet till obevakade besök och samtal via INTIK Play.

Genom utredningen har det klarlagts att anstalten inledde en engångsinsats under sommaren 2025. Då gick man igenom samtliga intagnas besöks- och telefontillstånd och gjorde en förnyad riskbedömning av information som anstalten i vissa fall haft under lång tid. Alla intagna som bedömdes ha en ”tydlig nätverkskoppling” blev av med sina tillstånd eller fick villkoren försämrade.

Enligt JO:s mening har det här skett utan att anstalten i tillräcklig mån gjort individuella prövningar. De intagna hade inte heller fått möjlighet att yttra sig över beslutsunderlaget innan besluten fattades. JO bedömer att detta varit oförenligt med bl.a. grundläggande förvaltningsrättsliga principer. Anstalten Norrtälje får därför allvarlig kritik.

I beslutet uttalar sig JO även om förutsättningarna för att ändra intagnas besöks- och telefontillstånd när de omplacerats från en annan anstalt i samma säkerhetsklass.

Bakgrund

Under sommaren och hösten 2025 tog JO emot ett stort antal anmälningar mot Kriminalvården, anstalten Norrtälje, från bl.a. intagna som uppgav att de hade blivit av med alla sina tillstånd till obevakade besök och elektronisk kommunikation med villkor om inspelning och avlyssning i efterhand (s.k. INTIK Play). I flera fall fördes det fram att besluten motiverats utifrån information som varit känd för anstalten sedan länge och att i princip alla intagna på vissa avdelningar blivit av med sina tillstånd inom loppet av någon eller några veckor.

Mot bakgrund av de här uppgifterna hämtades muntlig information in från en handläggare vid anstalten Norrtälje. Hon uppgav bl.a. att man från anstaltens

sida hade börjat se över besöks- och telefontillstånd för intagna med s.k. nätverkskoppling, och att dessa inte längre tilläts ringa via INTIK Play. Hon beskrev också att anstalten hade en ny rutin för tillstånd avseende intagna som omplacerats från andra anstalter i säkerhetsklass 1. Till skillnad från tidigare hade man börjat göra en egen bedömning vid ankomsten. Anstalten hade dock även återkallat tillstånd och ändrat villkoren för intagna som varit där ett tag. En ny riskbedömning gjordes, men utifrån samma uppgifter som legat till grund för tidigare beslut.

JO tog därefter in handlingar i fem av anmälarnas ärenden om besöks- och telefontillstånd avseende närstående. Av besluten som granskades framgick att de föregåtts av att anstalten gjort en förnyad säkerhetsbedömning. Såvitt kunde utläsas hade inget av besluten föranletts av någon nytillkommen händelse. En närmare redogörelse för innehållet i besluten följer nedan.

Det som kom fram i klagomålsärendena väckte frågan om anstalten Norrtälje närmast systematiskt hade dragit in en grupp intagnas möjlighet till obevakade besök av och kommunikation via INTIK Play med närstående. Jag beslutade därför att granska anstaltens hantering av intagnas besöks- och telefontillstånd avseende närstående inom ramen för ett särskilt ärende. I samband med det skrevs klagomålsärendena av. Initiativet har handlagts i det här ärendet.

Utredning

Genom en remiss uppmanades Kriminalvården att lämna klargörande upplysningar och besvara ett antal frågor. Efter att en kriminalvårdsjurist informerat om att det inte skulle gå att ge ett tillförlitligt svar med en rimlig arbetsinsats skickades en förnyad remiss ut. Myndigheten yttrade sig genom en enhetschef på rättsavdelningen.

Den första frågan som Kriminalvården skulle besvara gällde uppgiften om att anstalten ändrat sin rutin och numera omprövar besökstillstånd och tillstånd till kommunikation via INTIK Play för intagna som omplacerats från en annan anstalt i samma säkerhetsklass – både i samband med ankomst och efter att de vistats i anstalten under viss tid. Myndigheten skulle svara på hur den såg på uppgiften och hur den nya rutinen förhåller sig till riktlinjer som ges i dess handbok (2014:3) om besök och elektronisk kommunikation. I denna del anförde Kriminalvården följande:

> Anstalten Norrtälje har inte infört någon ny rutin för hanteringen av sådana tillstånd i samband med att intagna omplaceras till anstalten från en annan anstalt av samma säkerhetsklass utan genomför normalt en förnyad bakgrundskontroll av närstående personer och en förnyad kontroll av intagna. Anstalten har dock ändrat sin bedömning av riskerna för intagna med en tydlig nätverkskoppling. Det grundar sig i en anpassning av praxis vid andra anstalter i säkerhetsklass 1 och var anledningen till att anstalten från och med juli 2025 gick igenom samtliga intagnas tillstånd till obevakade besök och tillstånd till elektronisk kommunikation via INTIK Play.
>
> Kriminalvården meddelar löpande tillståndsbeslut för besök och elektronisk kommunikation inom INTIK-systemet. Genom de besluten regleras även

förutsättningarna för framtida besök och telefonsamtal. Högsta förvaltningsdomstolen har funnit att ett medgivet tillstånd får ändras till nackdel för den intagne med stöd av regleringen i fängelselagen och uttalat att ett besök kan vägras med stöd av bestämmelsen i fängelselagen ända till dess att besöket är genomfört. (Se HFD 2016 ref. 84). Enligt Kriminalvårdens bedömning innebär detta att myndigheten får återkalla eller ändra ett tidigare meddelat tillstånd till obevakade besök eller elektronisk kommunikation via INTIK Play till den intagnes nackdel vid varje given tidpunkt som myndigheten bedömer att det finns stöd för det i fängelselagen. Detta oberoende av om det har tillkommit någon ny omständighet som föranlett omprövningen eller hur länge en intagen varit placerad i en viss anstalt.

I syfte att bl.a. underlätta hanteringen av beviljade tillstånd till besök och elektronisk kommunikation inom INTIK har myndigheten valt att reglera giltigheten av tillstånden i samband med förflyttning. Om den intagne omplaceras till samma eller lägre säkerhetsklass i anstalt fortsätter tillstånd till besök och elektronisk kommunikation inom INTIK för närstående att gälla. (Se 7 kap. 30 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse, KVFS 2011:1, FARK Fängelse). Detta är utgångspunkten och något som får en praktisk betydelse genom att en intagen inte behöver ansöka på nytt bara för att han eller hon är föremål för en omplacering. Däremot finns det inte något hinder mot att den mottagande anstalten vid behov genomför en ny kontroll och eventuellt återkallar ett tidigare beviljat tillstånd så länge det finns grund för det. Behov av att göra en ny kontroll kan finnas t.ex. om det har gått lång tid sedan föregående kontroll eller om det finns anledning att anta att den närståendes personliga förhållanden har förändrats i något avseende som påverkar prövningen av tillståndet. (Se allmänna råd till 7 kap. 30 § FARK Fängelse).

Ett återkallelsebeslut ska givetvis föregås av en individuell bedömning i varje enskilt fall. Med beaktande av möjligheterna att återkalla ett tillståndsbeslut och syftet med bestämmelserna i 7 kap. 1 och 4 § fängelselagen (2010:610) bedömer Kriminalvården dock att förnyade kontroller i samband med omplaceringar kan behöva ske även i situationer som inte motiveras av rent individuella skäl. (Jfr JO:s beslut den 26 juni 2013 i dnr 3379-2011). Det förekommer t.ex. att en mottagande anstalt upptäcker viktiga detaljer i en utredning som påverkar riskbedömningen utan att det är fråga om nytillkomna uppgifter. Vidare kan omständigheter och förutsättningar skilja sig åt, inte bara över tid, utan även i olika anstalter. Det kan alltså finnas flera olika orsaker till att en mottagande anstalt vidtar en förnyad kontroll.

Mot denna bakgrund är Kriminalvårdens bedömning att det inte finns någon rättslig reglering som hindrar en anstalt från att genomföra förnyade kontroller eller återkalla meddelade tillstånd till obevakade besök och elektronisk kommunikation via INTIK Play på det sätt som anstalten Norrtälje har gjort. Anstalten Norrtäljes hantering får därmed också anses vara förenlig med det som anges på den aktuella sidan i handboken. Kriminalvården har dock under en tid sett över vissa enskilda anstalters hantering av tillstånd till elektronisk kommunikation inom INTIK-systemet. Myndigheten bedömer att det kan finnas skäl att ytterligare utveckla det arbetet genom att se över samtliga anstalters hantering för att nå en så enhetlig tillämpning som möjligt när intagna och närstående personer har nätverkskoppling.

Kriminalvården uppmanades även att yttra sig över påståendet att anstalten ändrat tillstånden för samtliga intagna med nätverkskoppling, och beskriva hur anstalten i sådana fall tillgodosett respektive intagens rätt till en individuell prövning.

Myndigheten dementerade att anstalten ändrat tillstånden för samtliga intagna med nätverkskoppling och uppgav att en individuell bedömning gjorts i varje

enskilt fall. Vid den bedömningen hade intagna med en ”tydlig nätverkskoppling” fått sina tillstånd ändrade eller återkallade. I de fall där kopplingen eller relationen inte varit tydlig, trots att det funnits kontakter med kriminella nätverk, hade tillstånden inte ändrats eller återkallats. Det fanns inte någon dokumentation kring valet att inte ändra eller återkalla.

För att få en bild av hur många intagna som berörts av ändringarna bad JO Kriminalvården att redogöra för hur många intagna som fått ändrade eller återkallade tillstånd under juli–december 2024 respektive samma period 2025, fördelade utifrån avdelning. Myndigheten besvarade frågan bl.a. genom en tabell. Innehållet i den redogörs inte för närmare här, men tabellen finns tillgänglig hos JO. Av den kan konstateras att det som mest varit fråga om 9 återkallade telefontillstånd och 7 besökstillstånd med ändrade villkor på en av anstaltens avdelningar. De flesta avdelningarna hade 32 platser under 2024, men 40 under sommaren 2025. Totalt angavs anstalten ha ändrat besökstillstånden för 28 intagna under juli–december 2025, varav 23 bedömdes ha en nätverkskoppling som motiverade en ändring. Under 2024 ändrades besluten för 31 intagna, varav 1 bedömdes ha en nätverkskoppling som motiverade en ändring. Motsvarande siffror för tillstånd till elektronisk kommunikation via INTIK Play var 20 intagna under 2025, varav 15 med nätverkskoppling som motiverade återkallelse. Under 2024 var de siffrorna 16 totalt respektive 1 med sådan nätverkskoppling. Kriminalvården kunde inte uppskatta den totala andelen intagna som berörts av ändrings- och återkallelsebeslut, bl.a. på grund av genomströmningen av intagna i anstalten.

I fråga om handläggningen av ärenden angav Kriminalvården att anstalten omprövat samtliga tillstånd avdelningsvis fr.o.m. juli 2025, vilket beskrevs som en engångsinsats. Som beskrivning av hur handläggningen av ärendena i övrigt gått till, och som svar på om de intagna exempelvis fått yttra sig innan de nya besluten fattades, samt vilket underlag de fått del av uppgav myndigheten följande:

> Intagna som har fått sina tillstånd återkallade har inte fått tillfälle att yttra sig innan besluten fattats. Det har inte varit fråga om att några nya uppgifter har tillkommit utan en omprövning och en förnyad riskbedömning som i huvudsak har gjorts utifrån befintligt underlag. Riskbedömningarna framgår av de meddelade ändrings- eller återkallelsebesluten, som de intagna har underrättats om.

Rättsliga utgångspunkter

Intagnas kontakter med omvärlden

Utgångspunkten i fängelselagen (2010:610), FäL, är att intagna får ta emot besök och upprätthålla elektronisk kommunikation med omvärlden i den utsträckning det lämpligen kan ske. Enligt förarbetena motiveras detta 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 den intagnes möjlighet att knyta eller behålla kontakt med anhöriga och andra personer utanför anstalten. Med uttrycket ”i den utsträckning det lämpligen kan

ske” avses att kontakterna kan behöva begränsas i omfattning utifrån anstaltens resurser. (Se 7 kap. 1 och 4 §§ FäL samt prop. 2009/10:135 s. 143.)

Om det är nödvändigt av säkerhetsskäl kan intagnas kontakter med omvärlden kontrolleras enligt, såvitt nu är aktuellt, förutsättningarna som anges i 7 kap. 2 § respektive 5 § FäL. När det kommer till besök görs det ofta genom bevakning. Elektronisk kommunikation kontrolleras i stället genom avlyssning i realtid eller genom inspelning och avlyssning i efterhand. Det senare görs genom Kriminalvårdens särskilda system för kontrollerat telefonerande för intagna genom en funktion som kallas för INTIK Play. Samtal som ska avlyssnas i realtid genomförs i stället normalt utanför INTIK-systemet. Förutom nivån av kontroll innebär detta väsentliga skillnader i hur den intagne går till väga för att få ringa, och hur ofta och länge som sådana samtal kan beviljas. Även i fråga om besök finns stora praktiska skillnader kring hur de olika formerna av besök kan genomföras. Inte minst torde anstalterna vanligtvis ha mycket färre tider för bevakade än obevakade besök.

Bedömningen av om det är nödvändigt att kontrollera en intagens kontakter ska göras individuellt utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Därvid ska också proportionalitetsprincipen beaktas, vilket innebär att den minst ingripande kontrollåtgärden som uppnår målet med densamma ska användas (se 1 kap. 6 § andra stycket FäL). Detsamma följer av att verkställigheten inte får innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av fängelselagen eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Det fastställs i såväl 1 kap. 6 § första stycket FäL som europeisk och internationell rätt (för en mer fullständig redogörelse av detta, se mitt beslut JO 2024 s. 161, dnr 1037-2023).

Att proportionalitetsprincipen ska beaktas innebär i det här sammanhanget att samtal i första hand ska kontrolleras genom inspelning och avlyssning i efterhand, såvida det är tillräckligt. Enligt bl.a. de allmänna råden till 7 kap. 15 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, FARK Fängelse, kan det vara aktuellt när syftet med avlyssningen är att säkerställa att kommunikationen inte kopplas vidare, utan förs med den person som Kriminalvården har kontrollerat och godkänt att den intagne får kommunicera med. I myndighetens handbok om besök och elektronisk kommunikation anges att bl.a. riskerna kring den intagne kan innebära att den nivån av kontroll inte räcker, utan att en kontroll även behöver göras av vad som sägs. Det uppges normalt vara fallet för intagna på säkerhetsavdelning, men som exempel nämns också intagna som ”har en ledande position i ett kriminellt nätverk eller som annars bedöms ha en stor vilja och förmåga att nyttja elektronisk kommunikation – även till närstående – för medverkan i brottslig verksamhet eller för att planera brott, insmuggling av droger eller farliga föremål eller rymning eller fritagning” (s. 68).

Endast om kontakterna kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom kontrollåtgärder får intagna, utifrån vad som nu är aktuellt, vägras besöks- och telefontillstånd (se 7 kap. 1, 2, 4 och 5 §§ FäL). Enligt lagstiftaren bör vägransgrunderna tillämpas restriktivt. I förarbetena lyfts vidare särskilt att starka humanitära skäl talar mot att vägra en intagen att ta emot besök av en nära anhörig, i synnerhet som Kriminalvården kan motverka riskerna genom att kontrollera besöket eller besökaren. (Se prop. 2009/10:135 s. 143.) Att intagnas möjlighet till besök är en viktig del av en human kriminalvård har därutöver slagits fast vid upprepade tillfällen, däribland i den nyss nämnda handboken om besök och elektronisk kommunikation.

Därtill har Europadomstolen betonat att besök är en väsentlig del av rätten till respekt för intagnas familjeliv enligt Europakonventionen och att det är viktigt att fängelsemyndigheter möjliggör för dem eller vid behov hjälper dem att upprätthålla kontakten med sina nära anhöriga (se t.ex. Khoroshenko mot Ryssland [stor kammare], nr 41418/04, dom meddelad den 30 juni 2015).

Handläggningen av besöks- och telefontillståndsärenden

Kriminalvården har sedan länge arbetat med en form av löpande tillståndsbeslut för intagnas besök och elektroniska kontakter, där myndigheten beslutar att en viss intagen har rätt att stå i kontakt med en specifik person under obestämd tid. Redan 1992 konstaterade Högsta förvaltningsdomstolen (dåvarande Regeringsrätten) att det är en myndighetspraxis som saknar författningsstöd, och att fängelselagstiftningen förutsätter att beslut om besök eller andra kontakter fattas inför varje kontakttillfälle. Av vad som beskrevs som starka skäl av främst praktisk art godtogs dock ordningen. (RÅ 1992 ref. 65, se även bl.a. HFD 2016 ref. 84.)

En väsentlig följd av detta är att intagnas tillståndsbeslut rättsligt betraktas som en slags förhandsbesked av den intagnes möjlighet att stå i kontakt med en bestämd person. Till skillnad från vad som i övrigt gäller enligt förvaltningslagen (2017:900), FL, får sådana beslut ändras när som helst om grundförutsättningarna för tillstånden inte är uppfyllda, även om det är till den enskildes nackdel (jfr 37 § FL). I övrigt ska förvaltningslagens handläggningsbestämmelser tillämpas som vanligt i besöks- och telefontillståndsärenden. Det innebär bl.a. att myndigheten, innan den fattar beslut i ett ärende, ska underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet. Förutom i vissa särskilt angivna undantagsfall, som inte är relevanta här, får kommunikation bara underlåtas om det är uppenbart obehövligt. (Se 25 § FL.) Regeln grundar sig på den grundläggande rättsprincipen att ingen ska dömas ohörd, vilken för övrigt markerats särskilt i 2017 års förvaltningslag genom att kommunikationsskyldigheten utvidgats till att gälla inför alla beslut i ett ärende (se bl.a. prop. 2016/17:180 s. 156 f.).

Det förhållandet att en intagen byter anstalt leder inte i sig till att hans eller hennes tillstånd ändras eller återkallas. Vuxna intagnas tillstånd till besök eller

elektronisk kommunikation inom INTIK-systemet med närstående fortsätter i stället att gälla när den intagne omplacerats till en annan anstalt i samma eller lägre säkerhetsklass. För minderåriga intagna gäller det också för tillstånd avseende andra än närstående. (Se 7 kap. 30 § FARK Fängelse.)

Att tillstånden fortsätter gälla efter omplacering hindrar inte den mottagande anstalten att vid behov genomföra en ny kontroll och eventuellt återkalla tillståndet, om det finns grund för det. Som exempel anges i de allmänna råden till 7 kap. 30 § FARK Fängelse att det kan finnas behov av att göra en ny kontroll om det har gått lång tid sedan föregående kontroll eller det finns anledning anta att den närståendes personliga förhållanden har förändrats i något avseende som påverkar prövningen av tillståndet. I Kriminalvårdens handbok på området skrivs att det för myndighetens trovärdighet självfallet är viktigt att anstalternas bedömningar inte skiljer sig åt om underlaget för bedömningarna är detsamma (s. 78).

Bedömning

De intagnas kontakter med omvärlden

Genom utredningen har det klarlagts att anstalten Norrtälje inledde en ”engångsinsats” under sommaren 2025, och då gick igenom samtliga intagnas besöks- och telefontillstånd.

Som framgått i inledningen till det här beslutet har handlingar i fem anmälares ärenden om besöks- och telefontillstånd avseende en eller flera närstående granskats. Min avsikt är inte att uttala mig om anstaltens bedömning i något enskilt fall och det ska sägas att jag inte heller har granskat underlagen till besluten. Jag konstaterar emellertid att alla dessa beslut har motiverats på snarlika sätt: Mot bakgrund av den intagnes brottslighet och den koppling som respektive intagen uppges ha till kriminella nätverk konstateras det vara nödvändigt att kontrollera dennes besök. På motsvarande sätt bedöms, i stort sett utan någon motivering, elektronisk kommunikation med villkor om inspelning och avlyssning i efterhand inte utgöra en tillräcklig kontrollåtgärd. Utifrån vad som framgått har inget av de granskade besluten föranletts av nytillkomna händelser, utan grundat sig på den förnyade riskbedömning som anstalten gjort.

Till skillnad från Kriminalvården har jag efter att ha tagit del av besluten svårt att betrakta bedömningen i ärendena som individuella i någon egentlig mening. Vid granskningen framstår det snarare som att anstalten har bestämt sig för att intagna som anses ha en ”tydlig nätverkskoppling” inte kan beviljas okontrollerade besök eller samtal via INTIK Play. Mitt intryck förstärks av att någon ytterligare prövning av de enskilda omständigheterna inte heller förefaller ha skett. Detta går emot fängelselagens utgångspunkt och framstår som anmärkningsvärt.

Även om intagnas rätt till kontakter med omvärlden inte är ovillkorlig är den av stor betydelse för intagnas välbefinnande och ett avgörande inslag i en human

kriminalvård, där utgångspunkten måste vara att intagna ska kunna upprätthålla och utveckla familjerelationer. Bland annat därför måste det ske en individuell bedömning av om det är nödvändigt att kontrollera kontakterna med omvärlden. Vid den bedömningen är det självfallet naturligt att en anstalt beaktar eventuella kopplingar som en intagen eller den närstående kan ha till kriminella nätverk. Enligt min mening är det dock i det närmaste uteslutet att ge en ”tydlig nätverkskoppling” en så avgörande betydelse som anstalten Norrtälje tycks ha gjort. Inte minst gäller det eftersom det är högst oklart vad som egentligen avses med uttrycket. Som jag förstår Kriminalvårdens handbok på området är det inte heller myndighetens avsikt att enbart kopplingen till ett kriminellt nätverk ska ges sådan vikt, eftersom det där anges att det kan vara uteslutet att låta personer som har en *ledande* position i ett kriminellt nätverk få samtala via INTIK Play.

Utgångspunkten i fängelselagen är alltså att obevakade kontakter, utifrån vad som nu är aktuellt, ska medges om det inte finns några säkerhetsskäl som motiverar att kontakterna kontrolleras. Mot den bakgrunden är det uppseendeväckande att Kriminalvården inte i ett enda av de beslut som jag tagit del av har berört att de intagna haft tillstånd till obevakade besök och kontakter via INTIK Play under flera års tid, i något fall uppemot sju år. Till JO har flera av dem framfört att de skött tillstånden utan anmärkning under hela den tiden, och det finns inte heller något i besluten som talar i en annan riktning. Trots det saknas helt resonemang kring varför ändringen ändå bedömts nödvändig och att kontakterna framöver måste kontrolleras. Det här tyder också på att det snarare är själva kopplingen till kriminella nätverk som i sig lett till att tillstånden återkallats eller ändrats.

Angående intagna som omplacerats från andra anstalter

Inledningsvis uppfattade jag att anstaltens ”engångsinsats” riktades specifikt mot intagna som fått sina besöks- och telefontillstånd från andra anstalter. Genom utredningen har emellertid framkommit att också intagna som fått sina tillstånd från anstalten Norrtälje har omfattats av insatsen. Det har bekräftats i senare anmälningar till JO (se t.ex. dnr 292-2026). I det här avsnittet kommenterar jag det som har kommit fram om handläggningen av tillstånd för intagna som omplacerats till anstalten.

Som angetts fortsätter vuxna intagnas tillstånd till besök eller elektronisk kommunikation inom INTIK-systemet med närstående att gälla när den intagne har omplacerats till en annan anstalt med samma eller lägre säkerhetsklass. För minderåriga intagna gäller det också för tillstånd för kontakter med andra än närstående. Jag tolkar emellertid Kriminalvårdens yttrande som att myndigheten menar att det ändå alltid finns ett behov av att göra en förnyad kontroll när en intagen omplacerats till en ny anstalt. Detta bl.a. för att den nya anstalten kan komma att göra en annan säkerhetsbedömning än den förra. Jag förstår det också som att det åtminstone numera i regel görs en förnyad bakgrundskontroll när en intagen kommer till anstalten Norrtälje, även om det är från en annan anstalt i säkerhetsklass 1.

Det finns visserligen inte någon rättslig reglering som hindrar att en mottagande anstalt vid behov genomför en ny kontroll och därefter återkallar ett tidigare beviljat tillstånd om det finns grund för det. Av de allmänna råden till 7 kap. 30 § FARK Fängelse kan jag emellertid inte dra någon annan slutsats än att det i sådant fall ska finnas ett faktiskt behov att genomföra en ny kontroll. Jag är av samma mening som tidigare chefsJO Elisabet Fura, som uttalat att det inte får vara fråga om att sådana görs generellt och slentrianmässigt utan att det ska ske en individuell bedömning även av behovet av förnyad utredning (se JO 2013/14 s. 245, dnr 3379-2011).

I anstalten Norrtälje har tillstånden dessutom återkallats utan att någon ny information har tillkommit. I strikt mening hindrar visserligen inte fängelselagstiftningens konstruktion en sådan tillämpning. Det framstår dock som högst oförutsebart om en myndighet – eller ett verksamhetsställe inom en och samma myndighet – plötsligt ändrar sin bedömning i en rättsfråga, utan att vare sig lagstiftningen eller de faktiska omständigheterna ändrats. I sammanhanget förtjänar det påpekas att Kriminalvården i sin handbok på området understryker att det för myndighetens trovärdighet är viktigt att olika anstalters bedömningar inte skiljer sig åt om underlaget för bedömningarna är detsamma.

Handläggningen av ärendena

Det är således klarlagt att anstalten Norrtälje har genomfört en översyn av samtliga intagnas besöks- och telefontillstånd. Som jag uppfattat saken har det gått till så att beslutsfattare har gått igenom de intagna avdelningsvis och gjort en ”förnyad riskbedömning” av varje person. Mot bakgrund av syftet med insatsen antar jag att man i praktiken har granskat vardera intagens handlingar och bedömt dennes koppling till organiserad brottslighet. Därefter har ändringsbeslut fattats för alla med viss sådan koppling. Om tillstånden återkallats eller ändrats har omprövningen dokumenterats i ett eller flera ändringsbeslut. I de fall den intagne fått ha kvar sina tillstånd i oförändrat skick har bedömningen däremot inte dokumenterats.

En första invändning kring detta är att det åligger myndigheterna att dokumentera sina överväganden och ställningstaganden. Det gäller även när ställningstagandet är till den enskildes fördel. I annat fall är det bl.a. omöjligt att få en fullständig och korrekt bild av myndighetens handläggning och granska förfarandet i efterhand. Jag är kritisk till att så inte har skett här.

Ytterligare en invändning handlar om att de intagna som berörts inte har fått möjlighet att yttra sig innan de nya besluten fattades. Kriminalvården har i denna del framfört att det inte varit fråga om att några nya uppgifter har tillkommit utan att en omprövning och en förnyad riskbedömning i huvudsak gjorts utifrån befintligt underlag. Jag antar att myndigheten med det menar att de intagna inte har behövt få möjlighet att yttra sig eftersom materialet redan var känt för dem.

Huvudregeln i 25 § förvaltningslagen är dock att en part ska underrättas om allt material av betydelse för beslutet och ges tillfälle att inom bestämd tid yttra sig innan beslut fattas. Undantag från kommunikationsplikten kan endast göras om det är uppenbart obehövligt. Detta gäller också inför beslut som innebär att ett tidigare meddelat beslut ändras eller återkallas. Att en part känner till beslutsunderlaget kan i och för sig leda till att det anses vara uppenbart obehövligt att låta denne yttra sig. Även om så i någon mån var fallet här, eftersom beslutsunderlaget lagts till grund för ett tidigare beslut, har jag ytterst svårt att se att det skulle kunna betraktas som uppenbart obehövligt att låta de intagna yttra sig innan deras tillstånd återkallades. Inte minst gäller det mot bakgrund av att uppgifterna har kommit att användas på ett sätt som de intagna knappast kunnat förvänta sig och först långt efter att de möjligen kan ha fått yttra sig över beslutsunderlaget under den tidigare handläggningen.

Avslutande kommentarer

Det är med förvåning som jag konstaterat att min utredning i allt väsentligt har bekräftat det anmälarna förde fram i klagomålsärendena. Anstalten Norrtälje förtjänar allvarlig kritik för att systematiskt ha tillämpat ett generellt förbud för en grupp intagna och återkallat eller försämrat villkoren för deras tillstånd att ha kontakt med närstående. Det här har dessutom skett utan att anstalten i tillräcklig mån har gjort individuella prövningar och utan att låta de intagna yttra sig över beslutsunderlaget innan besluten fattades. Det beskrivna är oförenligt med en human kriminalvård liksom med grundläggande förvaltningsrättsliga principer. Jag har stor förståelse för att förfarandet väckt frustration och missnöje bland intagna och deras närstående.

Dessvärre har JO efter att det aktuella ärendet inleddes fortsatt ta emot anmälningar från intagna som beskriver liknande förfaranden vid anstalten Norrtälje och andra anstalter. Exempelvis har jag tagit emot flertalet klagomål från enskilda och grupper av intagna som menar att de blivit av med sina tillstånd eller fått försämrade villkor efter att de flyttats mellan anstalter i samma säkerhetsklass. Även om varje beslut kan omprövas och överklagas kan det finnas anledning för JO att återkomma till frågan genom en förnyad och samlad granskning av den rättsliga tillämpningen.

Ärendet avslutas.

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

Rättssakkunniga Reb Kerstinsdotter har föredragit ärendet och byråchefen Catrine Björkman har deltagit i beredningen.