

Justitieombudsmannen
Anna-Karin Lundin

Initiativärende mot Kriminalvårdsstyrelsen om försöksverksamhet med inpasseringskontroll av personalen vid en kriminalvårdsanstalt

I ett beslut den 27 maj 2003 anförde *JO Lundin* följande.

Initiativet

I en artikel i Dagens Nyheter den 20 februari 2003 med rubriken ”Fängelsepersonal på Hall visiteras” stod i korthet följande att läsa.

I enlighet med ett beslut av Kriminalvårdsstyrelsen måste de 300 anställda vid anstalten Hall i Södertälje från och med den här veckan passera en metalldetektor på väg in till den slutna anstalten. De anställdas kläder kontrolleras också slumpvis av en särskild säkerhetsgrupp. Men den skärpta kontrollen strider mot den lag som säger att statsanställda inte får kroppsvisiteras. Kriminalvårdsstyrelsen har nu skrivit till regeringen och begärt att anstaltspersonal undantas från lagen mot bakgrund av ”mycket allvarliga problem med insmuglade mobiltelefoner”. För att kringgå dagens regler kallas visitationerna på anstalten Hall ”försöksverksamhet”. Något slutdatum är dock inte utsatt. ”Vi kommer att köra det här tills det blir en lagändring”, säger chefen för anstalten Hall, AA.

Artikeln föranledde mig att samma dag besluta att utreda saken inom ramen för ett initiativärende.

Utredningen

Ett yttrande begärdes från Kriminalvårdsstyrelsen. I sitt svar den 22 april 2003 anförde tf. generaldirektören BB följande.

Den verksamhet som beskrivs i den artikel som aktualiserat JO:s ärende inleddes med en skrivelse från Kriminalvårdsmyndigheten Hall till Kriminalvårdsstyrelsen den 17 januari 2002. I skrivelsen, som även undertecknats av berörda fackliga organisationer, begärdes styrelsens medgivande till utökad kontroll vid inpassering till anstalten, skrivelsen bifogas (utelämnad i JO:s beslut). Skrivelsen gav upphov till fördjupade kontakter mellan styrelsen och anstaltsledningen samt de fackliga organisationerna. Efter vidare överväganden beslutade kriminalvårdsmyndigheten den 12 december 2002 att översända ytterligare en skrivelse, nu med en begäran om att få medgivande till att inleda en försöksverksamhet med utökad inpasseringskontroll, skrivelsen bifogas (utelämnad i JO:s beslut).

Den 9 januari 2003 beslutade Kriminalvårdsstyrelsen att uppdra åt Kriminalvårdsmyndigheten Hall att från och med den 3 februari inleda en försöksverksamhet med utökad inpasseringskontroll vid anstalten Hall, se bifogade protokoll (utelämnat i JO:s beslut). Som framgår av den PM som bifogats protokollet bedömde styrelsen att behovet av utökad inpasseringskontroll vid anstalten Hall var så stort att sådana kontrollåtgärder bör inledas trots att det inte ansågs klarlagt i vad mån en statlig arbetsgivare med förpliktande verkan kan ålägga de anställda att underkasta sig en kontrollåtgärd i form av kroppsvisitation.

Med hänsyn bl.a. till att styrelsen bedömde det som osäkert om gällande rätt medger möjlighet att ålägga personalen en skyldighet att genomgå en inpasseringskontroll och till behovet av att utföra generella kontroller av samtliga andra som avser att träda in i anstaltslokalerna översände styrelsen den 27 januari 2003 en framställan till Justitiedepartementet med en begäran om en uttrycklig reglering i lag av sådana kontroller i anstalt och häkte.

Kriminalvårdsstyrelsen hänvisar till framställan för en närmare redogörelse för styrelsens överväganden i frågan. I framställan har styrelsen även återgett på vilket sätt frågan om utökade kontroller behandlats under senare tid.

Som framgår av det yttrande från Kriminalvårdsmyndigheten Hall som styrelsen inhämtat i detta ärende har en inpasseringskontroll efterfrågats även av anställda vid kriminalvårdsmyndigheten. Inpasseringskontrollen bedrivs för personalens vidkommande under detta inledande skede inte som en tvingande kontroll. Arbetsgivaren kan inte sägas beordra de anställda att passera kontrollen och den anställdes vilja är avgörande för om kontrollen skall genomföras. Den anställdes som inte accepterar att kontrolleras via den metalldetektor som är i fråga underkastas inte något tvång från arbetsgivarens sida. För de anställda är kontrollen inte förenad med någon sanktion för det fall de inte accepterar att den utförs. Styrelsen uppfattar därmed att försöksverksamheten inte kan sägas utgöra ett sådant påtvingat kroppsligt ingrepp som varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot enligt 2 kap. 6 § regeringsformen (jämför de bedömningsgrunder som redovisas av Arbetsdomstolen i AD 1984 nr 94). På det sätt Kriminalvårdsmyndigheten Hall bedriver försöksverksamheten med inpasseringskontroll av personal kan det därför enligt Kriminalvårdsstyrelsens mening inte hävdas att kontrollen står i strid med gällande rätt.

Som framgår av kriminalvårdsmyndighetens yttrande utförs inpasseringskontrollen såvitt gäller uppdragstagare på samma sätt som för anställda. Inte heller för deras del kan kontrollen ifrågasättas ur ett rättsligt perspektiv.

Styrelsen uppfattar att också inpasseringskontroll vad gäller advokater, tjänstemän från andra myndigheter och liknande befattningshavare inte heller är påtvingad. De tillfrågas om de vill passera metalldetektorn och deras vilja blir avgörande för om kontrollen skall genomföras. Det finns därför inte skäl att ifrågasätta det rättsenliga i den inpasseringskontroll som kan förekomma för dessa.

Kriminalvårdsmyndigheten har uppgett att vid privata besök till intagna i anstalten Hall kontrolleras besökaren regelmässigt. Metalldetektorn används nu som en metod i samband med denna kontroll. Försöksverksamheten har med andra ord inte inneburit någon ändring av de rutiner som sedan tidigare tillämpades vid anstalten. Styrelsen har i den ovannämnda framställan till Justitiedepartementet begärt lagstöd för generella inpasseringskontroller av bl.a. besökare till intagna vid vissa anstalter och häkten. I framställan framförde styrelsen i denna del bl.a. att nuvarande bestämmelser innebär att en prövning av om en besökare skall underkastas en inpasseringskontroll som innebär kroppsvisitation skall göras i varje enskilt fall. Styrelsen framhöll vidare att på de anstalter där icke behandlingsmotiverade missbrukare placeras eller där otillåtna föremål påträffats i stor omfattning får kontrollbehovet allmänt sett anses så stort att inpasseringskontrollen där torde behövas i sådan omfattning att den i det närmaste får ett regelmässigt inslag. Regeringen har i ett lagstiftningsarbete också uttalat sig för en tillämpning med kontroll som huvudregel såvitt gäller bevakning under besök även om det skall göras en prövning i varje enskilt fall (se prop. 1994/95:124 s. 35 f.).

Det finns ett flertal skäl för att vid anstalten Hall, med de särskilda krav på säkerhet som skall gälla där, ha en ordning med generell kontroll av besökare till intagna. Kriminalvårdsstyrelsen menar dock att dagens lagstiftning fordrar en prövning med hänsyn till omständigheterna i varje särskilt fall, se bl.a. JO 1991/92 s. 127. Styrelsen förutsätter att kriminalvårdsmyndigheten ser över sin rutin vad gäller inpasseringskontroll av besökare så att den står i överensstämmelse med de bestämmelser som kriminalvården har att tillämpa i dag.

Kriminalvårdsstyrelsen vill avslutningsvis framhålla att, utöver att för- hindra insmuggling av mobiltelefoner, syftar försöksverksamheten till att skapa klarhet i och förebygga de problem av mer praktisk art som kan finnas med en inpasseringskontroll av större omfattning. Förhoppningsvis kommer erfarenheterna av kontrollverksamheten vid anstalten Hall att innebära att likartade kontroller kan inledas vid andra anstalter och häkten utan större problem efter det att den begärda lagändringen kommit till stånd. Styrelsen ser dock för dagen inte anledning att inleda motsvarande försöksverksamheter på andra anstalter eller häkten.

Bedömning

Inledningsvis vill jag framhålla att detta initiativärende endast avser verksamheten med kontroll av de anställda.

Enligt regeringsformen (RF) är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot påtvingade kroppsliga ingrepp och mot kroppsvisitation, om inte begränsningar i den rättigheten har gjorts i lag (2 kap. 6 och 12 §§ RF). Med kroppsvisitation avses undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig (28 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken). Kroppsvisitation omfattar även undersökning med metalldetektor (prop. 1993/94:24 s. 33). Man kan avstå från grundlagsskyddet för den kroppsliga integriteten genom att lämna sitt medgivande till åtgärden. Avståendet måste i så fall vara i verklig mening frivilligt och inte påtvingat genom hot om sanktion (JO 1984/85 s. 227).

Kriminalvårdsstyrelsen har i sitt remissvar anfört att de anställdas deltagande i försöksverksamheten med inpasseringskontroll är frivilligt och att den som inte accepterar att kontrolleras inte drabbas av någon form av sanktion från arbetsgivarens sida. Enligt styrelsens mening kan försöksverksamheten därför inte sägas utgöra ett sådant påtvingat kroppsligt ingrepp som varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot enligt reglerna i regeringsformen. Kontrollen står därför enligt Kriminalvårdsstyrelsens uppfattning inte i strid med gällande rätt.

Jag delar Kriminalvårdsstyrelsens uppfattning att försöksverksamheten med inpasseringskontroll inte kan anses strida mot regeringsformen, eftersom det – i vart fall i formell mening – är frivilligt att delta i kontrollen. Jag vill dock anföra följande. Även om en anställd som väljer att inte passera metalldetektorn inte drabbas av några sanktioner från arbetsgivarens sida kan det ifrågasättas om han eller hon uppfattar möjligheten att avstå från att delta i kontrollen som ett verkligt alternativ. Med hänsyn till hur den som gör ett sådant val riskerar att betraktas – av såväl arbetsgivare som arbetskamrater – finns det som jag ser det en påtaglig risk för att valmöjligheten i praktiken kan uppfattas som illusorisk. Därför är det enligt

min uppfattning inte lämpligt att utan uttryckligt lagstöd utföra den typ av inpasseringskontroll av personal som äger rum vid anstalten Hall.