

Fängelselagen ger inte stöd för Kriminalvården att rutinmässigt kroppsvisitera intagna för att söka efter otillåtna föremål i samband med kontroller av deras celler

Beslutet i korthet: Inom Kriminalvården genomförs återkommande s.k. skyddsvisitationer av intagna som befinner sig i sina celler när dessa utrymmen kontrolleras beträffande farliga och otillåtna föremål. Syftet med kroppsvisitationerna är detsamma, dvs. att söka efter sådana föremål.

I beslutet kommer JO fram till att det inte finns något rättsligt stöd i fängelselagen för att rutinmässigt kroppsvisitera intagna i syfte att söka efter otillåtna föremål i samband med löpande kontroller av deras celler. Hon uppmanar Kriminalvården att se över sina anvisningar och rutiner på området för att säkerställa att dessa är förenliga med lagstiftningen.

Anmälan m.m.

I en anmälan som kom in till JO den 10 juni 2022 framförde AA och fyra medintagna klagomål mot att anstalten Salberga alltid kroppsvisiterar en intagen som befinner sig i sin cell när det utrymmet kontrolleras. Enligt anmälarna görs det inte i andra anstalter och är inte proportionerligt.

Frågan har utretts inom ramen för det här ärendet medan det inte vidtogs några åtgärder med anledning av anmälarnas övriga klagomål, såsom de om utökad tid för inläsning.

Utredning

En rättssakkunnig vid JO tog in muntliga upplysningar från en kriminalvårdsinspektör vid anstalten som uppgav i huvudsak följande. Grundliga kontroller av de intagnas celler görs på oregelbunden basis. Vid sådana kontroller visiteras alltid de intagna som befinner sig i cellerna. Syftet med kontrollerna och visitationerna är att söka efter otillåtna och farliga föremål, t.ex. telefoner, sparad medicin, pengar, cigaretter och stickvapen.

Kriminalvården uppmanades därefter att yttra sig över klagomålen.

I en kompletterande skrift anslöt sig fler intagna till klagomålen om kroppsvisitationerna. De anförde bl.a. att anstaltens avdelningar har olika rutiner för sådana visitationer, vilket enligt de intagna visar på en hög grad av godtycke inom myndigheten. Skriften skickades till Kriminalvården för kännedom.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom rättschefen, följande:

Utredning

Uppgifter har hämtats in från säkerhetsavdelningen vid Kriminalvårdens huvudkontor och region Mitt, som i sin tur har hämtat in uppgifter från anstalten Salberga. Genom utredningen har följande kommit fram. I anstalten Salberga genomförs en ytlig kroppsvisitation av intagna som befinner sig i sitt bostadsrum när det ska undersökas. Syftet med undersökningar av rum är att upprätthålla ordning och säkerhet genom att säkerställa att det inte finns farliga eller otillåtna föremål där. Eftersom det finns en risk att den intagne gömmer farliga eller otillåtna föremål på sig kan syftet med undersökningen av rummet äventyras, om inte den intagne visiteras när han eller hon är i det. Det bedöms därför nödvändigt av säkerhetsskäl att visitera en intagen som befinner sig i ett bostadsrum när det ska undersökas. Undersökningar av rum genomförs i största möjliga utsträckning när de intagna inte befinner sig i bostadsrummen utan i t.ex. sysselsättning.

Rättslig reglering

Enligt 1 kap. 6 § fängelselagen (2010:610) får verkställigheten inte 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. En kontroll- eller tvångsåtgärd får endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

Enligt 8 kap. 2 § fängelselagen får en intagens bostadsrum och hans eller hennes tillhörigheter kontrolleras i den utsträckning det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.

Enligt 8 kap. 4 § fängelselagen får en intagen kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas för eftersökande av otillåtna föremål om det finns anledning att anta att ett sådant föremål kommer att anträffas på honom eller henne, han eller hon återkommer efter en vistelse utanför anstalt, han eller hon ska ha eller har haft ett besök utan sådan kontroll som avses i 7 kap. 2 §, eller det sker i en stickprovskontroll eller i anslutning till en större undersökning som av säkerhetsskäl görs av ett utrymme inom anstalten och den intagne har eller har haft särskild anknytning till utrymmet.

Enligt 8 kap. 5 § fängelselagen får en intagen även i andra fall än som avses i 3 och 4 §§ kroppsvisiteras för eftersökande av vapen och andra farliga föremål, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl.

Enligt artikel 3 Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna får ingen utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

I förarbetena till 8 kap. 5 § fängelselagen uttalas att kontrollen normalt inte behöver gå längre än att känna utanpå kläderna för att kontrollera vad den intagne bär på sig och att en skyddsvisitation får göras slumpvis eller rutinmässigt, t.ex. i anslutning till en transport eller inför att en intagen ska placeras i avskildhet (prop. 2009/10:135 s. 152).

Kontroll av bostadsrum regleras i avsnitt 34.2 i Kriminalvårdens säkerhets-handbok. Vad som avses med ytlig kroppsvisitation beskrivs i avsnitt 34.4.2 i samma handbok.

Enligt Kriminalvårdens strategi för säkerhet, avsnitt 3, är de övergripande målen med säkerhetsarbetet bl.a. trygghet för samhälle och brottsoffer, att det inte ska vara möjligt att begå nya brott inifrån häkten eller anstalter och trygg miljö för klienter, medarbetare, besökare och tredje part. Målformuleringarna för säkerhetsarbetet utgår ifrån inriktningar från generaldirektören, nollvisionerna (inga droger, inget hot och våld, inga kriminella aktiviteter och inga rymningar), visionen "bättre ut" samt myndighetens grunduppdrag.

Kriminalvårdens bedömning

Kriminalvården får, i anslutning till en större undersökning som av säkerhetsskäl görs av ett utrymme inom anstalten, kroppsvisitera en intagen som har särskild anknytning till utrymmet för eftersökande av otillåtna föremål. Därutöver får Kriminalvården kontrollera en intagens bostadsrum i den utsträckning det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas och kroppsvisitera en intagen för eftersökande av vapen och andra farliga föremål om det är nödvändigt av säkerhetsskäl.

En sådan skyddsvisitation som det är fråga om är den minst ingripande visitationsformen och får göras rutinmässigt. För att lyckas med sina mål för säkerhetsarbetet och ge verksamheten stöd i hur arbetet kan bedrivas har Kriminalvården, i enlighet med det nyss angivna, i handbok reglerat när en sådan form av rutinmässig visitation bör ske. Syftet med den skyddsvisitation som beskrivs i avsnitt 34.4.2 i säkerhetshandboken är framför allt att eftersöka vapen eller andra farliga föremål. Den typen av visitation betraktas normalt som nödvändig i dessa sammanhang. Att endast visitera en intagen eller ett bostadsrum skulle kunna utgöra en väsentlig säkerhetsrisk. Mot den bakgrunden bedömer Kriminalvården att regleringen i myndighetens handbok är nödvändig för att kunna upprätthålla säkerheten i anstalten. Kriminalvården avser dock att se över avsnitt 34.4.2 i säkerhetshandboken i förtydligande syfte.

Som framgår av utredningen genomförs en skyddsvisitation vid kontroll av en intagens bostadsrum i anstalten Salberga i enlighet med myndighetens säkerhets-handbok. Det framgår även att anstalten Salberga i första hand kontrollerar bostadsrum när de intagna inte befinner sig i dem. I de fall en intagen befinner sig i bostadsrummet i samband med kontroll av rummet bedömer Kriminalvården sammanfattningsvis att en skyddsvisitation i normalfallet står i rimlig proportion till syftet med åtgärden.

AA kommenterade remissvaret.

Rättsliga utgångspunkter

Kriminalvården har redogjort för viss rättslig reglering. Jag vill komplettera redovisningen och utveckla resonemanget för de aktuella frågorna enligt följande.

En intagen får ta emot och inneha de personliga tillhörigheter som är motiverade med hänsyn till att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt. Tillhörigheter som en intagen inte får ta emot och inneha får omhändertas och förvaras för den intagnes räkning. (Se 5 kap. 1 och 2 §§ fängelselagen [2010:610], FåL.)

Var och en är gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång. Begränsningar av det skyddet får enbart ske genom lag. (Se 2 kap. 6 och 20 §§ regeringsformen.) Sådana inskränkningar har gjorts i fängeslagen.

Som framgår av remissvaret får Kriminalvården enligt 8 kap. 2 § första stycket FäL kontrollera en intagens bostadsrum och dennes tillhörigheter i den utsträckning det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Sådana kontroller får göras rutinmässigt.

Med kroppsvisitation avses en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor och paket och andra föremål som någon har med sig (se 28 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken). I enlighet med den grundläggande proportionalitetsprincipen som gäller vid all tvångsmedelsanvändning får en kroppsvisitation genomföras endast om den i det enskilda fallet står i rimlig proportion till syftet med åtgärden, och den ska inte gå längre än vad som då är motiverat. En sådan undersökning kan dock innebära att den visiterade måste ta av sig kläderna eller annat som han eller hon bär på sig för att dessa ska kunna undersökas närmare. Någon kontroll av den visiterades kropp får emellertid inte göras (jfr JO 2022/23 s. 256, dnr 6365-2019, och Högsta domstolens dom den 30 maj 2023 i mål nr B 3674-22). För det krävs ett beslut om kroppsbesiktning.

Kriminalvården har också redogjort för 8 kap. 4 § FäL, i vilken det föreskrivs att en intagen får kroppsvisiteras för eftersökande av *otillåtna föremål* om

1. det finns anledning att anta att ett sådant föremål kommer att anträffas på honom eller henne,
2. han eller hon återkommer efter en vistelse utanför anstalt,
3. han eller hon ska ha eller har haft ett besök utan sådan kontroll som avses i 7 kap. 2 §, eller
4. det sker i en stickprovskontroll eller i anslutning till en större undersökning som av säkerhetsskäl görs av ett utrymme inom anstalten och den intagne har eller har haft särskild anknytning till utrymmet.

I förarbetena till regleringen avseende andra ledet i den nuvarande fjärde punkten anges följande (se prop. 1978/79:62 s. 29):

Ett andra typfall då kroppsvisitation bör få ske under pågående anstaltsvistelse är i anslutning till sådana större undersökningar som av säkerhetsskäl ibland görs av t.ex. de särskilda visitationspatruller som finns inom kriminalvården. De fortlöpande kontroller som mer eller mindre dagligdags görs av t.ex. de intagnas bostadsrum bör däremot inte kunna läggas till grund för en rutinmässig kroppsvisitation av intagen. I lagtexten bör uttrycket ”större undersökning” användas för att markera att undersökningen skall avse hela avdelningar eller i varje fall grupper av intagna. Men ytterligare en begränsning bör göras. En större undersökning av exempelvis den för alla intagna gemensamma matsalen bör inte grunda rätt att rutinmässigt företa kroppsvisitationer av samtliga intagna. Endast om den intagne har eller har haft särskild anknytning till utrymme som berörs av

en sådan större undersökning bör han få underkastas kroppsvisitation utan särskild anledning till misstanke om att han innehar förbjudet föremål.

Ett liknande resonemang fördes i Fängelseutredningens betänkande om regleringen (se SOU 1993:76 s. 350 ff.):

Vidare kan kroppsvisitation ske i anslutning till större undersökning som av säkerhetsskäl görs av utrymmen inom anstalten om den intagne har eller haft särskild anknytning till utrymme som berörs av undersökningen. Det kan här noteras att rent rutinmässiga kontroller av de intagnas bostadsrum däremot inte bör kunna läggas till grund för kroppsvisitation av de intagna enligt denna punkt, för såvitt inte kontrollåtgärden sker stickprovsvis. Uttrycket ”större undersökning” har valts för att markera att undersökningen skall avse hela avdelningar eller i varje fall grupper av intagna.

Förarbetsuttalandena är i allt väsentligt fortfarande relevanta.

Med *otillåtna föremål* avses både föremål som är brottsliga att inneha, t.ex. narkotika, och tillhörigheter som en intagen i enlighet med 5 kap. 1 § FäL inte får ta emot och inneha i anstalt (se prop. 2009/10:135 s. 152). Det kan alltså också vara fråga om cigaretter, pengar eller en brottmålsdom. Ett otillåtet föremål behöver inte vara ett farligt föremål.

Intagna får även kroppsvisiteras för eftersökande av vapen och andra *farliga föremål*, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. Förutsättningarna för sådan s.k. skyddsvisitation, eller ytlig kroppsvisitation, regleras i 8 kap. 5 § FäL. Som Kriminalvården har redogjort för anges i förarbetena till denna bestämmelse att en skyddsvisitation normalt inte behöver gå längre än att känna utanpå kläderna för att kontrollera vad den intagne bär på sig (se prop. 1978/79:62 s. 29 f. och prop. 2009/10:135 s. 152). Skyddsvisitationer har därmed ett annat syfte, och är lindrigare, än de fullständiga kroppsvisitationer som kan göras med stöd av 4 § samma kapitel (se Gunnel Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, 4:e uppl., s. 706).

Motsvarande bestämmelser om kontroll av bostadsrum och kroppsvisitation finns i 4 kap. häkteslagen (2010:611).

Bedömning

I anstalten Salberga genomförs regelmässigt kroppsvisitationer av intagna som befinner sig i sina celler när dessa utrymmen kontrolleras beträffande farliga och otillåtna föremål. Kriminalvården har anfört att det rör sig om s.k. skyddsvisitationer som görs i samma syfte, dvs. för att söka efter farliga och otillåtna föremål, och har hänvisat särskilt till 8 kap. 4 § 4 och 5 § FäL. Som framgår av redogörelsen nyss skiljer sig den rättsliga regleringen åt för de olika slags kontrollerna. Framför allt av det skälet anser jag att resonemanget i remissyttrandet är något oklart. Jag har emellertid avstått från att komplettera utredningen och valt att inte ta del av myndighetens säkerhetshandbok. För egen del bedömer jag det rättsliga stödet för kroppsvisitationerna enligt följande.

Som jag har redogjort för under rubriken Rättsliga utgångspunkter ska en skyddsvisitation enligt 8 kap. 5 § FäL syfta till att söka efter *farliga föremål*. Sådana visitationer, som är mindre ingripande än de som genomförs med stöd av 4 §, får ske rutinmässigt. Det finns därmed inte något rättsligt hinder mot att anstalten i samband med fortlöpande kontroller av intagnas celler för att söka efter farliga föremål i samma syfte visiterar intagna som befinner sig i cellerna, om det bedöms nödvändigt av säkerhetsskäl. Det kan i detta sammanhang noteras att kontroller av celler får äga rum återkommande och rutinmässigt (2 § samma kapitel).

Kroppsvsitationer enligt 8 kap. 4 § FäL har i stället till syfte att söka efter *otillåtna föremål*. Såvitt nu är av intresse får sådana visitationer ske med stöd av bestämmelsens fjärde punkt antingen stickprovsvis (första ledet i bestämmelsen) eller i anslutning till en större undersökning som av säkerhetsskäl görs av ett utrymme inom anstalten och den intagne har eller har haft särskild anknytning till utrymmet (andra ledet). Det är angeläget att det faktum att kontroller av cellerna får äga rum rutinmässigt inte medför att den intagne som är placerad i cellen alltid samtidigt, dvs. regelmässigt, då också tvingas genomgå en fullständig kroppsvsitation. Som förarbetena måste förstås tar andra ledet i 4 § 4 inte sikte på kroppsvsitationer vid löpande kontroller av intagnas celler, utan avser sådana visitationer i samband med en större undersökning som av säkerhetsskäl görs av ett utrymme inom anstalten och en intagen har eller har haft särskild anknytning till utrymmet (jfr prop. 1978/79:62 s. 29). Det kan t.ex. vara fråga om att kontrollera intagna i en sporthall på grund av misstanke om att det finns narkotika där (jfr mitt beslut den 8 april 2022, dnr 2632-2021).

Regleringen ger dock utrymme för anstaltspersonalen att i samband med kontroll av en cell kroppsvisitera den berörde intagne i syfte att leta efter otillåtna föremål, om det finns anledning att anta att ett sådant föremål kommer att anträffas på den intagne (8 kap. 4 § 1 FäL). Även om ”anledning att anta” är ett lågt ställt beviskrav måste det göras en ordentlig bedömning i varje enskilt fall. Detta betyder att kroppsvsitationer med stöd av 8 kap. 4 § 1 FäL inte heller får göras generellt och rutinmässigt i samband med kontroll av intagnas celler.

Sammantaget bedömer jag alltså att det inte finns något rättsligt stöd i fängelselagen för att återkommande kroppsvisitera intagna i något annat syfte än att söka efter *farliga föremål* i samband med löpande kontroller av deras celler. Om det efter en noggrann bedömning i det enskilda fallet finns skäl för det kan emellertid anstaltspersonalen så säga utvidga en skyddsvisitation enligt 8 kap. 5 § FäL till att också avse eftersökande av otillåtna föremål – om det då finns anledning att anta att ett sådant kommer att anträffas på den intagne. Som nämnts får visitationer enligt 8 kap. 4 § 4 första ledet FäL även ske stickprovsvis. Inför och i samband med varje kroppsvsitation ska givetvis proportionalitetsprincipen beaktas (1 kap. 6 § FäL).

Det är en central uppgift för Kriminalvården att upprätthålla ordningen och säkerheten på sina verksamhetsställen. Myndigheten har långtgående befogenheter för att åstadkomma detta. Samtidigt måste de åtgärder som vidtas inom ramen för det arbetet ha ett tydligt stöd i författning och genomföras med respekt för de intagnas människovärde. Detta gäller i synnerhet när det är frågan om personella tvångsmedel. Den enskilda befattningshavaren måste dessutom ha klart för sig vilket stöd som finns för en åtgärd i det enskilda fallet och vad syftet med den är.

Såvitt jag kan förstå har personalen vid anstalten Salberga agerat i enlighet med Kriminalvårdens säkerhetshandbok och jag antar att visitationer av det aktuella slaget görs eller kan komma att göras vid samtliga myndighetens verksamhetsställen. Mot den bakgrunden är det enligt min mening angeläget att Kriminalvården ser över sina anvisningar och rutiner på området för att säkerställa att dessa är förenliga med lagstiftningen.

Övrigt

Med anledning av klagomålen om att tiden för inlåsning i samband med den s.k. dygnsvilan utökades sommaren 2022, kan upplysas om att jag den 11 maj 2023 uttalade mig om den saken (se beslutet i dnr 5237-2022).

Ärendet avslutas.

Katarina Pålsson

Ärendet har föredragits av områdesansvariga rättssakkunniga Nathalie Stenmark. Byråchefen Catrine Björkman har deltagit i beredningen.