

Om Kriminalvårdens rutiner för urinprovtagning

Beslutet i korthet: Kriminalvårdens rutiner för urinprovtagning och tillämpningen av dessa innebär i praktiken att en intagen så gott som undantagslöst måste lämna sådana prov helt naken. Den främsta anledningen till detta är enligt myndigheten att motverka risken för manipulation.

I beslutet uttalar JO att regelverk som avser ingripande tvångsmedel såsom urinprovtagningar inte får utformas på ett alltför generellt och ingripande sätt eller utan beaktande av den s.k. hänsynsprincipen. Hon lyfter vidare fram synpunkter som Europarådets kommitté mot tortyr (CPT) har lämnat på den gällande ordningen.

Enligt JO kan den aktuella regleringen och rutinmässiga tillämpningen vid urinprovtagningar ifrågasättas, och hon framhåller att det bör göras individuella bedömningar av om det är nödvändigt att en intagen lämnar urinprov naken. JO är sammanfattningsvis kritisk till hur Kriminalvården har utformat rutinerna och delar CPT:s uppfattning att myndigheten bör se över dem.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 9 november 2021 framförde AA klagomål mot Kriminalvården, anstalten Saltvik, och anförde bl.a. följande.

Anstaltens nya rutiner för urinprovtagning innebär att en intagen måste klä av sig naken inför tre kriminalvårdare och lämna provet i deras närvaro. Detta är mycket svårt att genomföra eftersom förfarandet är ingripande och kränkande. Det vore bättre om man i stället fick vara ensam på en toalett med öppen dörr iförd morgonrock efter en visitation. Sedan de nya reglerna infördes har ingen intagen på hans avdelning lämnat urinprov.

Tillsammans med anmälan lämnade AA in ett beslut om varning med tillhörande utredning.

Utredning

Med anledning av att JO begärde att få del av anstaltens skriftliga rutiner för urinprovtagning uppgav en kriminalvårdsinspektör bl.a. följande.

Det finns inga lokala riktlinjer för urinprovtagning utan anstalten tillämpar Kriminalvårdens centrala rutiner. Enligt dessa ska den som kontrolleras stå under ständig tillsyn av två kriminalvårdare av samma kön som den intagne. Den som lämnar provet ska göra det naken i ett rum med spegelglas som gör att det inte går att se kriminalvårdarna. Den intagne erbjuds en morgonrock att ha på sig såväl före som efter provtagningen. Ibland kan fler än två kriminalvårdare vara med av säkerhetsskäl eller om ny personal behöver närvara i utbildningssyfte.

Därefter remitterades anmälan till Kriminalvården för yttrande om rutinerna kring lämnande av urinprov. JO uppmanade myndigheten att ge sin syn på hur rutinerna förhåller sig till viss reglering och till de uttalanden som Europarådets kommitté mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT) gjorde i sin rapport den 9 september 2021.¹ Vidare skulle Kriminalvården redogöra för hur myndigheten säkerställer att det görs en individuell bedömning när det gäller nödvändigheten av att en intagen lämnar urinprov naken för att syftet med undersökningen inte ska äventyras.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom dåvarande chefen vid sektionen för verksjuridik, bl.a. följande:

Utredning

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från säkerhetsavdelningen vid Kriminalvårdens huvudkontor och Region Nord som i sin tur inhämtat uppgifter från anstalten Saltvik. Av uppgifterna framgår i huvudsak följande.

AA ankom till anstalten Saltvik den 22 april 2021 med placering på säkerhetsavdelningen. AA har under sin vistelse på anstalten anmodats att lämna drogprov vid två tillfällen. Vid det första tillfället den 28 oktober 2021 uppmanades AA kl. 08.00 att lämna ett urinprov. AA undrade då under vilka former provtagningen skulle ske och uppgav att han inte tänkte medverka om det krävdes att han skulle vara utan kläder då han lämnade urinprovet. Personalen meddelade att provtagningen skulle ske enligt gällande rutiner i enlighet med vad som anges i säkerhetshandboken. AA valde då att vägra lämna drogprov och en rapport om misstänkt misskötsamhet upprättades som senare renderade i en varning. Efter anmodan lämnade AA ett drogprov den 17 december 2021 som genomfördes utan anmärkning.

På anstalten Saltvik lämnas urinprov i ett särskilt provtagningsrum beläget på avskildhetsavdelningen. Provtagningsrummet är försett med speglar som innebär att närvarande personal, oftast två, genom speglar kan kontrollera att provet inte manipuleras.

Provtagningen inleds med att klienten transporteras till avskildhetsavdelningen och dess provtagningsrum. Med anledning av att säkerhetsavdelningen på anstalten Saltvik utgör den högsta säkerhetsklassen deltar vanligtvis tre personal

¹ Report to the Swedish Government on the visit to Sweden carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 18 to 29 January 2021, CPT/Inf (2021) 20.

varav två av personalen befinner sig i provtagningsrummet där de genom speglar kontrollerar att provet inte manipuleras. Eventuell ytterligare personal finns utanför provtagningsrummet.

För att motverka risken för manipulation av proven och med hänsyn till den enskildes integritet är rutinen att klienten tar av sig alla kläder i provtagningsrummet och lämnar urinprovet direkt på plats. Klienten får därefter omedelbart ta på sig kläderna efter att provet har lämnats. Klienten får sedan ta del av den fortsatta hanteringen av urinprovet. En klient som uppger sig ha svårt att lämna urinprov och själv vill avvakta, kan hållas avskild från andra klienter i väntan på att provet ska lämnas. I väntan på att lämna prov erbjuds klienten en morgonrock eller andra kläder.

I avsnitt 9.2.7 i Kriminalvårdens i säkerhetshandbok anges bl.a. följande. Vid urinprovstagning ska klienten ta av sig samtliga kläder och erbjudas morgonrock (eller liknande) i avvaktan på att lämna urinprovet. Morgonrocken ska alltid tas av helt då klienten lämnar urinprovet för att säkerställa att provet inte manipuleras.

Kriminalvårdens bedömning

[...] Att lämna ett urinprov är ett kroppsligt ingrepp, en s.k. kroppsbesiktning. Det framgår av fängelselagen att en intagen ska lämna urinprov under vissa förutsättningar. Lagstiftaren har alltså bedömt att det är ett ingrepp som en intagen har en skyldighet att underkasta sig om det bedöms nödvändigt för att kontrollera att den intagne inte är påverkad av vissa i lagen angivna preparat.

En av Kriminalvårdens nollvisioner är att förhindra förekomsten av droger i verksamheten. En viktig del i det arbetet är att kontrollera eventuell drog-påverkan. Provtagning ger också ett underlag för identifiering av klienter med missbruksproblematik, vilket kan resultera i viktiga insatser i motivations- och behandlingsarbete. Ett av de viktigaste verktygen i arbetet är urinprovskontroll. Urinprov är det mest effektiva sättet att spåra förekomst av droger. Droger förekommer alltid i en högre koncentration i urin och går dessutom att spåra en längre tid tillbaka, jämfört med till exempel blod eller andra provtagningsmetoder. Urinprovstagning är också ett viktigt instrument för att kunna hålla en drogfri miljö på anstalter och häkten. Den drogfria miljön är en förutsättning för att Kriminalvården med framgång ska kunna genomföra och bedriva behandling. Urinprovstagningen blir därför också ett viktigt hjälpmedel för att stötta klienter i sin förändringsprocess samt för att främja Kriminalvårdens ambition med att minska återfallsrisken.

Urinprov tas när en nyintagen kommer till en anstalt, när det föreligger misstanke om missbruk och som stickprover för att upptäcka missbruk i klientpopulationen. Urinprovstagning måste genomföras på sådant sätt att risken minimeras för att urinprovet manipuleras. Risk för manipulation bedöms generellt finnas när någon har ett missbruk. Detta innebär att ett plagg som skymmer relevanta delar av kroppen normalt inte bör användas eftersom detta leder till en ökad risk för manipulation. Vidare bör provet oftast tas i närvaro av personal. Kriminalvården anser alltså inte, oaktat CPT:s synpunkter, att det som huvudregel går att genomföra drogtesterna på något annat sätt än genom att den enskilde är naken i närvaro av personal vid lämnandet av urinprovet. Det finns annars en ökad risk för att urinproverna manipuleras, varvid det inte längre finns något syfte med att ta urinprovet. För det fall en intagen anser att hen har synnerliga skäl för att inte behöva lämna urinprovet i närvaro av personal är det upp till den intagne att visa upp t.ex. läkarintyg som styrker detta.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

Rättslig reglering

Artikel 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) föreskriver att var och en har rätt till skydd för bl.a. sitt privat- och familjeliv. Denna rättighet kan bara begränsas med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till bl.a. förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Motsvarande reglering finns i regeringsformen. Av 2 kap. 6 § framgår att var och en är gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp och andra intrång såsom kroppsvisitation. Skyddet får enligt 2 kap. 20 och 21 §§ begränsas genom lag.

Det nyss nämnda skyddet har inskränkts genom 8 kap. 6 § fängeslagen (2010:610) enligt vilken en intagen är skyldig att lämna bl.a. urin- eller utandningsprov för kontroll av att han eller hon inte är påverkad av någon förbjuden substans såsom alkohol eller narkotika.

Vid kroppsvisitation eller kroppsbesiktning ska den som kontrolleras visas den hänsyn som omständigheterna medger. Åtgärderna ska, om möjligt, utföras i närvaro av en annan person än den som genomför kontrollen. Kroppsbesiktning ska, förutom när saliv-, svett- och hårprov lämnas, utföras med beaktande av så stor enskildhet som omständigheterna medger och, om möjligt, i ett enskilt utrymme. Detta sägs i 23 § fängesförfordningen (2010:2010).

Enligt 8 kap. 3 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, FARK Fängelse, ska den som underkastas en kroppsvisitation eller kroppsbesiktning få ombyteskläder eller annat att skyla sig med, om det behövs och syftet med undersökningen därigenom inte äventyras.

Andra prov för drogkontroll än blodprov ska tas av eller lämnas i närvaro av kriminalvårdspersonal. En intagen får dock lämna urinprov enskilt om det finns synnerliga skäl och det kan ske utan risk för att provet manipuleras. Den här regleringen finns i 8 kap. 5 § FARK Fängelse.

I Kriminalvårdens allmänna råd till de nu redovisade bestämmelserna anges följande. Det är myndigheten som bestämmer vilken form av prov för drogkontroll en intagen ska lämna. Syftet med ett urinprov kan äventyras om den intagne får ha på sig t.ex. en morgonrock när provet lämnas och det därigenom uppstår en risk för manipulation. Synnerliga skäl att få lämna urinprov enskilt kan finnas t.ex. om en intagen har dokumenterade medicinska svårigheter att lämna urinprov i närvaro av personal. Om den intagne har missbruksproblem finns normalt en risk för att provet manipuleras. (Se råden till 8 kap. Särskilda kontroll- och tvångsåtgärder FARK Fängelse.)

Av intresse i ärendet är vidare att varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade

med frihetsberövandet. Dessutom 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. (Se 1 kap. 4 och 6 §§ fängelselagen.)

Bedömning

Allmänna utgångspunkter och ramen för JO:s granskning

Utöver att verka för att påföljder verkställs på ett säkert, humant och effektivt sätt samt förebygga återfall i brott ingår det i Kriminalvårdens uppdrag att bekämpa narkotikamissbruk (se 2 § förordningen [2007:1172] med instruktion för Kriminalvården). Som framgår ger fängelselagen myndigheten långtgående befogenheter för att säkerställa en drogfri miljö i sina verksamheter. Att intagna genomgår urinprovtagningar och andra drogkontroller har ansetts vara viktiga verktyg i det arbetet och för att med framgång kunna behandla intagna och motverka återfall. Eftersom en urinprovtagning under de aktuella villkoren utgör en tvångsåtgärd i form av kroppsbesiktning ställs höga krav på utformningen av rutinerna och genomförandet av själva åtgärden. Det är en självklarhet att sådan tvångsmedelshantering ska präglas av tydlighet och proportionalitet.

JO får återkommande klagomål som rör urinprovtagningarna, inte minst om att en intagen i ett enskilt fall då har tvingats att klä av sig sina kläder. Även under inspektioner för intagna fram synpunkter på såväl själva rutinerna som hur det går till när de ska lämna ett sådant prov.

Granskningen i det här ärendet rör Kriminalvårdens rutiner för urinprovtagningar och hur dessa förhåller sig till den rättsliga regleringen på området. Jag tar även upp frågan hur myndigheten säkerställer att det görs en individuell prövning av om det är nödvändigt att en intagen lämnar urinprov naken för att syftet med undersökningen inte ska äventyras. I mina uttalanden kommer jag vidare in på bl.a. vissa rekommendationer från CPT, dvs. Europarådets kommitté mot tortyr. CPT har till uppdrag att förstärka frihetsberövade personers skydd mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, och kommittén lämnar efter besök i enskilda stater de rekommendationer som den anser vara nödvändiga i detta syfte. Sverige har liksom andra fördragsstater åtagit sig att samarbeta med kommittén.²

² Se 1987 års europeiska konvention till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (se också prop. 1987/88:133).

JO brukar som regel inte uttala sig om bedömningsfrågor i enskilda fall, och jag finner inte skäl att frångå denna princip i det följande. Det innebär att jag inte kommer att uttala mig om huruvida det var godtagbart av anstalten Saltvik att uppmana AA att avlägsna sina kläder inför ett urinprov.

Närmare om rutinerna för urinprovtagningar och hur dessa genomförs
I Kriminalvårdens remissvar beskrivs rutinerna för urinprovtagning på det sättet att den intagne tar av sig alla kläder i provtagningsrummet och lämnar urinprovet direkt på plats. Därefter ska den intagne omedelbart få klä på sig. Detta görs enligt yttrandet för att motverka risken för manipulation och av hänsyn till den enskildes integritet. Jag noterar att det i det citerade avsnittet från myndighetens säkerhetshandbok framstår som om den intagne regelmässigt dock först erbjuds morgonrock, i avvaktan på att lämna sitt prov. De inhämtade muntliga upplysningarna från anstalten Saltvik ger intrycket att tillvägagångssättet där är i enlighet med säkerhetshandboken. Oavsett hur det egentligen förhåller sig står det klart att rutinerna i princip innebär att den intagne alltid ska vara helt naken när han eller hon lämnar själva urinprovet.

Av utredningen framgår visserligen att en intagen som inte förmår lämna ett prov erbjuds en morgonrock eller andra kläder. Jag utgår från att det då är fråga om ett avskiljande som äger rum med stöd av 6 kap. 9 § fängelselagen för att genomföra kroppsbesiktningen. I det följande bortser jag både från den situationen och från den mycket begränsade möjligheten som finns enligt 8 kap. 5 § FARK Fängelse att medge en intagen med dokumenterade medicinska svårigheter att lämna urinprov enskilt.

Som tidigare redovisats anger 8 kap. 3 § FARK Fängelse att den som underkastas en kroppsbesiktning ska få ombyteskläder eller annat att skylla sig med, om det behövs och syftet med undersökningen därigenom inte äventyras. Å andra sidan sägs i de allmänna råden till bestämmelsen att syftet med ett urinprov kan äventyras om den intagne får ha på sig t.ex. en morgonrock när provet lämnas och det därigenom uppstår en risk för manipulation. Jag uppfattar således att Kriminalvården menar att *om* det finns en risk för manipulation så ska den intagne vara naken när han eller hon lämnar provet, och samtidigt att *om* en intagen bär morgonrock så föreligger det mer eller mindre alltid en risk för manipulation. Detta ger intryck av att myndigheten i princip genomgående presumerar en manipulationsrisk. Rutinerna och deras tillämpning i praktiken innebär i vart fall, som jag har varit inne på, att en intagen så gott som undantagslöst måste ta av sig alla klädesplagg och inte får ha något på sig när han eller hon lämnar ett urinprov. Förfarandet framstår som mycket ingripande, i synnerhet som den intagne, som jag förstår det, regelmässigt först genomgår en kroppsvisitation och därefter avlägsnar plagg efter plagg samt kriminalvårdspersonal iakttar den enskilde genom hela processen och även i övrigt kan vidta andra kontrollåtgärder. Vidare tycks alltså tillämpningen av den interna regleringen inte ge något egentligt utrymme för att i ett enskilt fall pröva om den enskilde kan få skylla sig under provtagningen.

Den aktuella ordningen har behandlats vid ett flertal tillfällen av CPT. Efter sitt besök i Sverige år 2021 rekommenderade kommittén i sin rapport en översyn av rutinerna för att säkerställa att syftet med att motverka bruket av bl.a. narkotika står i överensstämmelse med den grundläggande respekten för de intagnas människovärde. CPT framhöll att alla rimliga ansträngningar bör vidtas för att minimera den enskildes utsatthet i situationen (embarrassment) och att de som genomgår urinprovtagning normalt sett inte bör tvingas att avlägsna alla sina kläder samtidigt. Enligt kommittén bör en frihetsberövad person exempelvis tillåtas att först ta av sig kläderna ovanför midjan och ta på sig dem igen innan ytterligare kläder avlägsnas.³

Kammarrätten i Göteborg har relativt nyligen prövat om det fanns grund att tilldela en intagen en varning när han efter anmaning inte lämnat ett urinprov.⁴ Den intagne hade följt med för provtagning och genomgått en kroppsvisitation, men när han inte tilläts bära morgonrock under provet hade han förklarat att han inte kunde lämna det. Då han enligt Kriminalvården därmed hade brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten tilldelades han en varning. Den upphävdes av förvaltningsrätten. Kammarrätten fastställde utgången och konstaterade att tillvägagångssättet att inte låta en intagen ha på sig en morgonrock när denne ska lämna ett urinprov tycks tillämpas rutinmässigt av kriminalvårdsanstalterna utan hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Domstolen uppfattade att någon riskbedömning inte hade gjorts beträffande den intagne och noterade att Kriminalvården för övrigt inte heller gjort gällande att det fanns någon risk för manipulation i just det aktuella fallet. Eftersom själva tillvägagångssättet bedömdes gå utöver de föreskrifter och villkor som gällde för verkställigheten saknades det enligt kammarrätten skäl för varning.

Enligt remissvaret bedömer Kriminalvården att det som huvudregel inte går att genomföra testerna på något annat sätt än genom att den enskilde är naken i närvaro av personal när han eller hon lämnar urinprovet. Myndigheten har inte närmare resonerat kring CPT:s rekommendationer och inte heller utvecklat hur risken för manipulation skulle kunna öka om urinprovtagningen gick till på det sätt som CPT exemplifierat eller om en intagen efter de inledande kontrollerna då på annat sätt får skylla sig.

Givetvis finns det behov för Kriminalvården att kunna genomföra urinprovtagningar på ett sådant sätt att risken för manipulation minimeras. Men ett regelverk som avser ingripande tvångsmedel, däribland urinprovtagningar, får

³ Se punkt 48 i CPT:s rapport den 9 september 2021, CPT/Inf (2021) 20.

⁴ Se kammarrättens dom den 14 juli 2023, mål nr 2249-23. Kriminalvården överklagade domen till Högsta förvaltningsdomstolen som den 27 oktober 2023 beslutade att inte meddela prövningstillstånd, mål nr 5077-23.

inte utformas på ett alltför generellt och ingripande sätt eller utan beaktande av den s.k. hänsynsprincipen (se 23 § fängelseförordningen, jfr bl.a. JK:s beslut den 17 maj 2010, dnr 1166-09-21). I det ljuset ifrågasätter jag Kriminalvårdens reglering och den rutinmässiga tillämpningen vid urinprovtagningar i det avseende som här har behandlats. Utredningen visar vidare att det i praktiken finns tydliga brister ifråga om individuella bedömningar när det gäller nödvändigheten av att en intagen lämnar urinprov naken. Jag har stor förståelse för att intagna upplever ordningen som stelbent och själva situationen som integritetskränkande. Det finns anledning för mig att understryka att verkställigheten inte får innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än de som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas och att varje tvångsåtgärd ska föregås av en avvägning mellan syftet med åtgärden och ingreppet i den personliga integriteten (1 kap. 6 § fängelselagen). Det sagda betyder inte att det aldrig kan finnas skäl för Kriminalvården att bestämma att en intagen ska lämna urinprov naken. Under vissa omständigheter kan det självfallet vara motiverat att han eller hon först uppmanas att avlägsna sina kläder, i syfte att minimera risken för manipulation. Ytterst är det dock alltid fråga om en bedömning av omständigheterna i varje enskilt fall.

Sammanfattningsvis är jag kritisk till hur Kriminalvården har utformat sina rutiner för urinprovtagningar och jag delar CPT:s uppfattning att myndigheten bör se över dem.

Ärendet avslutas.

Katarina Pålsson

Ärendet har föredragits av rättssakkunnige Johannes Aronsson. Byråchefen Catrine Björkman har deltagit i beredningen.