



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Gustav Svensson

# En rättssäker kriminalvård?

Kriminalvårdens verksamhet i anstalt ur ett  
rättsstatligt perspektiv

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet  
30 högskolepoäng

Handledare: Henrik Wenander

Termin för examen: VT 2019

# Innehåll

<b>SUMMARY</b>	<b>1</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>2</b>
<b>FÖRORD</b>	<b>3</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>4</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>5</b>
1.1 Introduktion	5
1.2 Syfte och frågeställningar	6
1.3 Metod	6
1.4 Material	7
1.5 Teori	9
1.6 Avgränsningar	9
1.7 Disposition	11
<b>2 KRIMINALVÅRDEN</b>	<b>12</b>
2.1 Inledning	12
2.2 Övergripande om Kriminalvården	12
2.2.1 Verksamheten	12
2.2.2 Mål, syften och uppgifter	14
2.3 Allmänna principer för Kriminalvården	16
2.3.1 Objektivitetsprincipen och likhetsprincipen	16
2.3.2 Proportionalitetsprincipen	17
2.4 Tillsynen	18
2.4.1 Om JO	18
2.4.2 Framtidens tillsyn	19
<b>3 RÄTTSSTATEN, RÄTTSSÄKERHET OCH LEGALITETSPRINCIPEN</b>	<b>21</b>
3.1 Inledning	21
3.2 Begreppet rättsstat	22
3.3 Begreppet rättssäkerhet	25

<b>3.4</b>	<b>Legalitetsprincipen</b>	<b>27</b>
<b>3.5</b>	<b>Avslutande reflektioner</b>	<b>31</b>
3.5.1	Rättstaten och rättssäkerheten	31
3.5.2	En kriminalvårdsrättslig legalitetsprincip	34
<b>4</b>	<b>KRIMINALVÅRDENS VERKSAMHET I PRAXIS</b>	<b>36</b>
<b>4.1</b>	<b>Inledning</b>	<b>36</b>
<b>4.2</b>	<b>Ordning och säkerhet</b>	<b>37</b>
4.2.1	Friheten att röka	37
4.2.2	Våldsanvändning	39
4.2.3	Visitation och andra tvångsåtgärder	40
4.2.4	Kameraövervakning/Integritet	42
4.2.5	Placering i avskildhet	43
4.2.5.1	Gällande rätt	43
4.2.5.2	JO:s kritik mot avskildhetsbeslut	45
<b>4.3</b>	<b>Återanpassning till samhället och minskande av negativa effekter</b>	<b>48</b>
4.3.1	Besök och elektronisk kommunikation	48
4.3.1.1	Möjligheten att återkalla tillstånd	49
4.3.1.2	Kritik mot INTIK-systemet	50
4.3.2	Kränkande behandling	52
4.3.3	Långsam handläggning	53
4.3.4	Innehav	54
4.3.5	Ojämlighet mellan kvinnor och män	55
<b>4.4</b>	<b>Samhällsskydd</b>	<b>56</b>
<b>5</b>	<b>ANALYS OCH SLUTSATSER</b>	<b>59</b>
<b>5.1</b>	<b>Legalitetsprincipen</b>	<b>60</b>
<b>5.2</b>	<b>Rättslikhet</b>	<b>63</b>
<b>5.3</b>	<b>Rättssäkerhet</b>	<b>63</b>
<b>5.4</b>	<b>Rättstrygghet</b>	<b>68</b>
<b>5.5</b>	<b>Rättstillgänglighet</b>	<b>72</b>
<b>5.6</b>	<b>Sammanfattning och slutsatser</b>	<b>73</b>
	<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>75</b>
	<b>RÄTTSFALLSFÖRTECKNING</b>	<b>81</b>

# Summary

There are approximately 4 100 people incarcerated in Swedish prisons. They are in the custody of The Swedish Prison and Probation Service (SPPS). SPPS is the authority in charge of the correctional institutional treatment of offenders. The SPPS' measures and decisions taken within the prisons can be sorted into three main categories: to maintain order and security within the prisons, to prepare inmates for a better life after release and to prevent prisoners from escaping the prisons.

In a state governed by law (rättsstat) there are certain aspects that needs to be satisfied. The rule of law (rättssäkerhet/rättsstatlighet) and the principle of legality (legalitetsprincipen) are the foundations of a state governed by law. The four basic principles of a state governed by law are: access to justice, protection from undue acts of the state, predictability of justice and equality before the law.

The decisions and measures of the SPPS in the correctional institutional treatment are supervised by the regulatory authority Parliamentary Ombudsmen (JO). JO ensures that the SPPS acts in compliance with the law through enquires and investigation. The result of these enquires and investigations are posted in annual reports. JO investigations illustrates numerous different incompliances with the law thought SPPS' measures and decisions taken within the prisons. Incompliances with the law, pointed out by JO, constitutes the basis of my investigation of whether or not the SPPS acts in compliance with the principles of a state ruled by law and the rule of law.

The flaws vary in scope and extent. The most severe flaws are found in the decisions to place prisoners in isolation, which is one of SPPS' most restraining measures. The conclusion is that there are several flaws with many of the SPPS' measures and decisions in the correctional institutional treatment. These incompliances with the law illustrates that the SPPS in some aspects struggle to act according to the principles of a state governed by law.

# Sammanfattning

Enligt den senaste statistiken sitter cirka 4 100 personer i svenska fängelser. Kriminalvården är en förvaltningsmyndighet med förhållandevis omfattande utrymme att fatta egna beslut om hur övervakningen av intagna i fängelse ska utformas. Detta innebär att Kriminalvården får fatta och vidta flera olika beslut respektive åtgärder. Kraven på rättssäkerhet är dock olika högt ställda inom olika delar av rättssystemet. Tillgodoser Kriminalvårdens verksamhet i anstalt de krav som ställs enligt rättsstatliga principer?

Vad rättssäkerhet egentligen innebär har varit föremål för diskussion. Det finns ett antal teorier om vad rättssäkerhet innebär. Eftersom rättssäkerhet är ett begrepp som ges olika betydelse har jag i denna framställning istället utgått från Frändbergs uppställning av rättsstaten som bygger på fyra grundprinciper: rättslighet, rättssäkerhet, rättstillgänglighet och rättstrygghet. Dessa principer utgör grunderna för en rättsstat. Rättslighet innebär likhet inför lagen, rättssäkerhet innebär rättslig förutsebarhet, rättstillgänglighet innebär en reell möjlighet att få sin sak prövad i domstol och rättstrygghet innebär att enskilda inte ska utsättas för otillbörliga påtryckningar från staten. Grunden till en rättsstat är att statens makt utövas i enlighet med lagarna. Legalitetsprincipen är inte i sig en rättsstatlig princip, men utgör en grund för att de rättsstatliga kraven ska kunna tillgodoses.

Kriminalvårdens anstaltsverksamhet kan delas upp i tre huvudsakliga uppgifter. Kriminalvården ska i anstalterna upprätthålla ordning och säkerhet, minska de negativa effekterna av frihetsberövandet och underlätta för en återanpassning i samhället samt skydda övriga samhället mot de individer som frihetsberövats. Utifrån JO:s och HFD:s praxis kan utrönas rättsliga brister i flera olika åtgärder och beslut riktade mot enskilda inom Kriminalvårdens anstaltsverksamhet.

Praxis från JO och HFD visar att det finns rättsliga brister i Kriminalvårdens anstaltsverksamhet. Dessa rättsliga brister motsvarar kränkningar av rättsstatliga principer. Särskilt allvarliga är de återkommande bristerna i Kriminalvårdens avskildhetsbeslut, vilka innebär kränkningar av rättsstatliga principer. Slutsatsen är att Kriminalvårdens anstaltsverksamhet inte tillfullo tillgodoser de krav som ställs enligt rättsstatliga principer.

# Förord

Jag ska inleda med att tacka min handledare Henrik Wenander för goda råd och kloka synpunkter.

Ett stort tack till alla mina kära vänner! Hemifrån och bortifrån, nya som gamla. Utan er hade det inte varit möjligt. Jag vill även tacka min älskade familj för att ni alltid stöttat och trott på mig.

Jag vill särskild tacka de som betytt så mycket för mig under mitt snart 26 år långa liv.

Tack Farmor för alla dina visa ord.

Mormor, tack för allt.

Lund, maj 2019

*Gustav Svensson*

# Förkortningar

BrB	Brottsbalken
BRÅ	Brottsförebyggande rådet
FARK	Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd
FL	Förvaltningslagen (2017:900)
FäL	Fängelselagen (2010:610)
HD	Högsta domstolen
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
HäL	Häkteslagen (2010:611)
JO	Justitieombudsmannen, Riksdagens ombudsmän
KvaL	Lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (upphävd)
KVFS	Kriminalvårdens författningssamling
NJA	Nytt juridiskt arkiv
OSL	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
Prop.	Proposition
RF	Regeringsformen
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SCB	Statistiska centralbyrån
SOU	Statens offentliga utredningar

# 1 Inledning

## 1.1 Introduktion

I oktober 2017 var 4 150 personer, varav 94% män, intagna på någon av Kriminalvårdens 45 anstalter runt om i landet. Det totala antalet personer som någon gång under 2017 placerats i kriminalvårdsanstalt var 8 420 personer. Antalet som frihetsberövats av staten i anstalt motsvarar således en mindre svensk kommun.<sup>1</sup>

Kraven på rättssäkerhet varierar inom olika delar av rättssystemet. Inom straffrätten och domstolsprocessen är kraven högt ställda. Vad händer efter att ett straff blivit utdömt? Hur stränga är kraven på rättssäkerhet för enskilda som är frihetsberövade av Kriminalvården i anstalt? JO har konstaterat att Kriminalvårdens verksamhet i anstalt omfattar enskilda som är frihetsberövade, vilket ställer höga krav beträffande författningsstöd, enhetlig rättstillämpning, proportionalitetsbedömningar och rättssäkerhet. I verksamheten ställs det även höga krav på säkerheten och samhällsskyddet, vilket ger upphov till flera intresseavvägningar.<sup>2</sup> Frågan om rättssäkerheten i landets fängelser diskuteras sällan i den juridiska litteraturen. Samtidigt som kriminalvårdslagstiftningen bereder stort utrymme för statligt godtycke och myndighetens skönsmässiga bedömningar. Rättssäkerhetsanspråken efter att någon konstateras skyldig framstår som lägre ställda än innan den enskilde blivit dömd.<sup>3</sup>

Världen innanför murarna är en sluten värld som många inte får en inblick i. Trots frihetsberövandet innehar intagna i anstalt fortfarande rättigheter enligt rättsstatliga principer. Kriminalvårdens verksamhet innebär frihetsberövande av enskilda mot deras vilja. Det är en av statens mest ingripande åtgärder, samtidigt som den omfattas av förvaltningsrättslig lagstiftning vilken tillåter ett stort utrymme för myndigheten att besluta över hur verkställigheten ska utföras. I denna uppsats kommer jag att utreda huruvida Kriminalvårdens verksamhet i anstalt tillgodoser kraven som ställs på förvaltningsmyndigheter i en rättsstat.

---

<sup>1</sup> Jfr Statistik SCB.se – Folkmängd i riket, län och kommuner.

<sup>2</sup> Se JO 2018/19 på s. 21.

<sup>3</sup> Jfr Axberger (1988) s. 155.



## 1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna framställning är att utreda hur Kriminalvårdens verksamhet i anstalt, genom beslut och åtgärder riktade mot enskilda, förhåller sig till rättsstatliga principer.

För att uppnå syftet kommer jag i denna framställning besvara min huvudfrågeställning: I vilken mån tillgodoser Kriminalvårdens verksamhet i anstalt kraven enligt rättsstatliga principer?

För att kunna besvara denna fråga behöver jag först besvara tre delfrågor:

- Vilka åtgärder och beslut riktade mot enskilda intagna innefattas inom Kriminalvårdens verksamhet i anstalt?
- Vad innebär rättsstatlighet i förhållande till Kriminalvårdens verksamhet i anstalt?
- Förekommer det rättsliga brister i Kriminalvårdens verksamhet i anstalt?

## 1.3 Metod

I arbetet med denna framställning har jag använt den rättsdogmatiska metoden. Frågan vad rättsdogmatisk metod innebär har debatterats många gånger. Peczenik konstaterar att rättsdogmatisk metod innebär att den juridiska forskaren arbetar utefter fyra grundsatser, dogmerna för metoden: juridisk argumentation bygger på gällande rätt, rättsdogmatisk tolkning bygger på minst en erkänd rättskälla, rättsdogmatiken styrs av vissa argumentationsnormer och materiell rättssäkerhet i bemärkelsen att slutsatserna ska vara förutsebara och i hög grad etiskt godtagbara.<sup>4</sup> Den rättsdogmatiska metoden tillåter att ett arbete inte enbart systematiserar och tolkar rättsregler. Kritisk analys och utvärdering av rättssystemet innefattas också i metoden.<sup>5</sup> Jag har med hjälp av lagar, förordningar, föreskrifter och förarbeten utrett de regler som Kriminalvården omfattas av. Jag har använt praxis från både HFD och JO för att utreda huruvida rättsliga brister finns i Kriminalvårdens anstaltsverksamhet. Med hjälp av olika teorier i doktrin har jag undersökt vad begreppen rättssäkerhet, rättsstatlighet och legalitetsprincipen innefattar. Utifrån dessa teorier har ett rättsstatlighetsperspektiv grundats. Framställningen grundas således på lagstiftning, förarbeten, praxis och doktrin. Mina slutsatser bygger på det i utredningen framtagna arbetet. Ett annat namn för metoden skulle kunna vara

---

<sup>4</sup> Jfr Peczenik (1990) s. 44 f.

<sup>5</sup> Jfr Lavin (1989) s. 128 f.

rättsanalytisk metod.<sup>6</sup> Jag väljer dock att använda termen rättsdogmatisk eftersom jag utifrån särskilda normer utreder gällande rätt och utifrån denna utredning besvarar min frågeställning i en analys.

## 1.4 Material

Inledningsvis ska det anmärkas att jag i mitt arbete inte stött på någon juridisk litteratur som utförligt redogjort och utrett Kriminalvårdens beslut och åtgärder riktade mot enskilda. Det framstår som att varken frågor kring hur Kriminalvården bedriver sin anstaltsverksamhet eller rättssäkerhetsfrågor inom myndigheten diskuteras särskilt flitigt i doktrin. För den som vill läsa mer om Kriminalvården och myndighetens brottsförebyggande arbete finns flera kriminologiska framställningar att tillgå.

Materialet som ligger till grund för denna framställning utgörs främst av etablerade rättskällor, det vill säga källor som innehar rättslig auktoritet, giltighet och innebörd.<sup>7</sup> Sådana rättskällor är lagstiftning, praxis från HFD<sup>8</sup>, förarbeten och doktrin. Samtliga har använts för att beskriva rättsläget. Viss praxis från kammarrätterna har även använts i den mån den bedömts som relevant. Vidare har även JO:s praxis nyttjats vid utredningen av rättsliga brister i Kriminalvårdens verksamhet.

Något kort ska sägas om JO:s praxis som rättskälla. Rättskällevärdet av JO:s praxis har diskuterats i doktrinen. Vissa har påstått att JO:s praxis är att likställa med juridisk forskning, somliga anser att det överhuvudtaget inte ens är en rättskälla.<sup>9</sup> Faktum är att JO:s beslut inte har samma styrande funktion som de högsta domstolarnas praxis.<sup>10</sup> JO:s praxis kan dock hursomhelst vara kompletterande till HFD:s uttalanden.<sup>11</sup> Enligt 6 § lag (1986:765) för instruktion för riksdagens ombudsmän (JO-instruktionen) ska JO främja enhetligt och ändamålsenlig rättstillämpning. Praktiskt har JO:s granskningar stor betydelse för myndigheter. JO:s praxis kan erbjuda vägledning när praxis från de högsta domstolarna är fåtalig eller saknas.<sup>12</sup> JO har, enligt 4 § JO-instruktionen, getts uttrycklig befogenhet att, genom sina uttalanden vägleda myndigheter i deras rättstillämpning.<sup>13</sup> JO:s praxis är dessutom ägnad att sätta

---

<sup>6</sup> Jfr Sandgren (2018) s. 49 ff.

<sup>7</sup> Jfr Peczenik (1995) s. 209 f.

<sup>8</sup> HFD används som beteckning även vid hänvisningar till tiden före dess namnbyte 2011; jfr Ragnemalm (2014) s. 5 f.

<sup>9</sup> Jfr Ekroth (2001) s. 292 f.

<sup>10</sup> Se Warnling-Nerep (2009) s. 299.

<sup>11</sup> Jfr Wennergren (1977) s. 210.

<sup>12</sup> Se Warnling-Nerep (2009) s. 299.

<sup>13</sup> Jfr Ekroth (2001) s. 293.

praktiska frågor i människors vardag i en juridisk kontext, varför de är av särskilt intresse.<sup>14</sup> Vidare får JO väcka frågor om författningsändring till riksdagen eller regeringen. JO:s praxis har även i vissa fall lett till kodifiering i lag.<sup>15</sup> Med hänsyn till JO:s uppgift, kompetens, kvalitativa argumentation och den omfattande granskningen av förvaltningsrättslig problematik får JO anses ha ett rättskällevärde.<sup>16</sup> Att rangordna JO:s praxis rättskällevärde är en komplex sak, men dess värde är åtminstone underordnad de högsta domstolarnas praxis. Den utgör inte prejudikat.<sup>17</sup> Enligt 11 § JO-instruktionen ska JO årligen tillställa riksdagen en ämbetsberättelse. Ämbetsberättelsen ska innehålla de beslut som är av särskild vikt. Urvalet av beslut görs av varje enskild JO och tar i allmänhet sikte på intresset för myndigheternas rättstillämpning. Urvalet är avsett att utgöra en fallsamling, i vilka verksamma jurister och andra kan finna olika rättsfrågor belysta. Beslut refererade i ämbetsberättelsen ger uttryck för JO:s praxis.<sup>18</sup> Majoriteten av de refererade JO-besluten i denna framställning är hämtade från JO:s ämbetsberättelser. Vissa beslut som inte tagits upp i ämbetsberättelserna redogörs emellertid för i framställningen eftersom problematiken i dessa beslut varit av intresse. Den behandlade problematiken från JO tar sig olika uttryck och är från olika år, men samtlig praxis behandlar frågor som är av intresse för att besvara uppsatsens frågeställning.<sup>19</sup>

Beträffande begreppen rättssäkerhet, rättsstatlighet och legalitet har jag främst använt doktrin. Frändberg, professor emeritus i allmän rättslära vid Uppsala universitet och Peczenik som tidigare var professor i allmän rättslära vid Lunds universitet, har utförligt utrett begreppen rättssäkerhet och rättsstat. Deras verk har legat till grund för min utredning av begreppen rättsstat och rättssäkerhet. Samtidigt speglar Peczenik och Frändberg olika syn på vad de båda begreppen inbegriper. Avseende legalitet har jag främst använt Jareborgs uppställning av legalitetsprincipen. Även författare som Axberger – tidigare JO och nuvarande professor i konstitutionell rätt vid Uppsala universitet – nuvarande justitierådet Bull och doktorand i offentlig rätt Lebeck har varit till stor nytta beträffande främst legalitetsprincipen. Jag har angående legalitetsprincipen till viss del även använt Bouchts avhandling om polisiär våldsanvändning. Boucht konstruerar en polisrättslig legalitetsprincip, vilket varit till hjälp i min utredning av en kriminalvårdsrättslig legalitetsprincip. Beträffande allmänna principer har bland annat framställningar av Warnling-Nerep samt Strömberg och Lundell nyttjats.

---

<sup>14</sup> Jfr Warnling-Nerep (2009) s. 299 f.

<sup>15</sup> Jfr Axberger (2014) s. 53.

<sup>16</sup> Jfr Alexius-Borgström (2001) s. 41 f.

<sup>17</sup> Jfr Axberger (2014) s. 52 f; jfr von Essen (2009) s. 133 ff.

<sup>18</sup> Se Axberger (2014) s. 51 f.

<sup>19</sup> Mer om JO i avsnitt 2.4.1.

Avslutningsvis ska det noteras att jag begärt ut och tagit del av Kriminalvårdens handböcker angående bland annat avskildhetsplaceringar, permissioner och innehav av personliga tillhörigheter. Jag har däremot inte, efter begäran, fått ta del av Kriminalvårdens säkerhetshandbok som bland annat berör riktlinjer för tvångsåtgärder och kroppsbesiktningar. Kriminalvården anser inte handboken vara allmän handling, vilket även bekräftats av Kammarrätten i Jönköping.<sup>20</sup> Jag har därmed inte till fullo kunnat utreda huruvida Kriminalvården efterföljt de uppmaningar JO gett Kriminalvården beträffande de frågor som omfattas av säkerhetshandboken.

## 1.5 Teori

Rättssäkerhet är ett vanligt förekommande begrepp inom juridiken. Det har dock beroende på sammanhang getts olika betydelse. Rättssäkerhet är ett begrepp som kan omfatta väldigt mycket eller väldigt lite. För att förtydliga vad de rättsliga bristerna i Kriminalvårdens åtgärder och beslut brister innebär används istället begreppet rättsstatlighet. Detta eftersom rättsstatlighet är ett vidare begrepp än rättssäkerhet och som omfattar fyra grundprinciper. Dessa grundprinciper kan i sin tur diskuteras var för sig. Rättssäkerhet är en av dessa principer. Med en bredare begreppsbildning – rättsstatlighet istället för rättssäkerhet – kan jag tydligare och mer genomgående diskutera samt analysera de rättsliga bristerna i Kriminalvårdens verksamhet i anstalt. I denna uppsats är rättssäkerhet likställt med rättslig förutsebarhet. De andra rättsstatliga principerna är rättslikhet, rättstrygghet och rättstillgänglighet. Med denna uppdelning tydliggörs den problematik som framställningen syftar till att utreda. Begreppens innebörd och förhållande till varandra utreds och diskuteras utförligt i kapitel 3.

## 1.6 Avgränsningar

Eftersom uppsatsen skrivs med ett begränsat utrymme har vissa avgränsningar gjorts. Uppsatsen omfattar främst Kriminalvårdens verksamhet i anstalt. Ett utdelat fängelsestraff innebär ett totalt utlämnade av individen till Kriminalvården, vilket ställer förhållandet mellan myndighet och människa på sin spets. Att bedriva fängelser är en förvaltningsrättslig uppgift. Häktningförfarandet tangerar fler straffrättsliga frågor och lämnas därför därhän. Viss JO-praxis gällande häkte har använts i de fall det finns en

---

<sup>20</sup> E-postkontakt med sekretessjurist på Kriminalvården; se också Kammarrätten i Jönköping mål 207-19.

motsvarande bestämmelse avseende fängelsevistelse. I övrigt omfattar inte uppsatsen problematik beträffande förvar, häkte eller frivård. Kriminalvården ansvarar även för transport av häktade och dömda individer. Viss problematik avseende transport mellan anstalter berörs i framställningen.

Vidare ska det konstateras att rättssäkerhet, legalitetsprincipen och rättsstatsbegreppet är termer som var för sig kan vara föremål för omfattande arbeten. Utredningen av dessa begrepp omfattar därför endast de delar som är relevanta för frågeställningen. Debatten angående innebörden av begreppet rättssäkerhet har inte i dess helhet inrymts i framställningen.

Ett stort antal JO-beslut beträffande Kriminalvårdens verksamhet kommer inte att tas upp dels eftersom utredningen har delats upp utefter Kriminalvårdens uppdrag, dels på grund av arbetets begränsade omfattning. Det finns inte möjlighet att redogöra för samtliga av JO:s beslut riktade mot Kriminalvården. Jag har därför utgått från Kriminalvårdens tre huvudsakliga uppgifter när jag utrett tillgänglig praxis.<sup>21</sup> Vissa beslut har inte tagits med i framställningen trots att de varit relevanta, om det funnits andra beslut som tydligare visat en liknande problematik. Framställningen kommer inte att beröra samtliga beslut och åtgärder som Kriminalvården kan fatta respektive vidta. Framställningens omfång tillåter endast att vissa beslut redogörs för. De åtgärder och beslut som tas upp i framställningen utgörs främst av de beslut och åtgärder som förekommer i JO:s praxis.

Jag har även avgränsat bort frågor om brottet tjänstefel. Det ska påpekas att en sådan granskning möjligen varit av vikt för att granska rättsliga brister i Kriminalvårdens verksamhet i anstalt. I denna framställning har jag valt att fokusera på de förvaltningsrättsliga aspekterna av problematiken. Vissa straffrättsliga moment redogörs för i begränsad omfattning. I denna framställning rör det sig främst om ansvarsfrihet enligt 24 kap. BrB.

Det bör även noteras att det finns ett flertal fri- och rättigheter som påverkas av ett verkställande av straff i anstalt. Det finns inte utrymme att i detalj utreda hur samtliga rättigheter påverkas av frihetsberövandet. Därför kommer endast ett fåtal fri- och rättigheter att beröras i denna uppsats.

EU-rätt och utländsk rätt kommer inte heller att omfattas av denna uppsats. Vissa hänvisningar till utländska begrepp avseende rättssäkerhet kommer att göras i begränsad omfattning. Vidare kommer endast en summarisk beskrivning av vissa relevanta delar i EKMR att göras avseende behandlingen av intagna i fängelse.

---

<sup>21</sup> Se avsnitt 2.2.2 om Kriminalvårdens uppgifter.

## 1.7 Disposition

Kapitel 2 utgör en grundläggande redogörelse för Kriminalvården som myndighet och dess verksamhet. I kapitlet presenteras de förvaltningsrättsliga principer som är relevanta för Kriminalvården. Kapitlet avser att ge läsaren en förståelse för vad Kriminalvårdens uppgifter är samt presentera myndighetens regelverk. I kapitel 2 utreds de rättsliga grunderna kring Kriminalvården som myndighet. I kapitel 2 besvaras frågan: Vilka åtgärder och beslut riktade mot enskilda intagna innefattas inom Kriminalvårdens verksamhet i anstalt?

I kapitel 3 kommer legalitetsprincipen, rättssäkerhet och rättsstatsbegreppet att redogöras för. Kapitlet inleds med en utredning av begreppen och dess betydelse enligt litteraturen. Kapitlet avslutas med reflektioner beträffande begreppens betydelse i skenet av Kriminalvårdens verksamhet och framställningens fortsatta utredning. I kapitel 3 besvaras frågan: Vad innebär rättsstatlighet i förhållande till Kriminalvårdens verksamhet i anstalt?

Kapitel 4 utgör en redogörelse för de rättsliga gränserna för Kriminalvårdens åtgärder och beslut. Utredningen är främst uppbyggd av JO:s praxis som visar när beslut och åtgärder som fattats av Kriminalvården inte varit förenliga med lag. Det förekommer även relevant praxis från HFD. Kapitlet är uppdelat utefter Kriminalvårdens tre främsta uppgifter ordning och säkerhet, återanpassning och minskande av negativa effekter samt samhällsskydd. Varje avsnitt innehåller flera olika beslut av JO som riktats mot olika åtgärder och beslut som Kriminalvården fattat eller vidtagit. I anslutning till praxis presenteras även gällande rätt i viss mån. Syftet med kapitel 4 är att utreda de situationer där JO har kritiserat Kriminalvården, vilket är nödvändigt för att besvara min huvudsakliga frågeställning. I kapitel 4 besvaras frågan: Förekommer det rättsliga brister i Kriminalvårdens verksamhet i anstalt?

Kapitel 5 utgör framställningen huvudsakliga analyserande del, det är i detta kapitel som utredningen analyseras och diskuteras. I kapitel 5 kommer min huvudsakliga frågeställning att besvaras: I vilken mån tillgodoser Kriminalvårdens verksamhet i anstalt kraven enligt rättsstatliga principer? Kapitlet är uppdelat utefter legalitetsprincipen och de fyra rättsstatliga principerna rättslighet, rättssäkerhet, rättstillgänglighet och rättstrygghet. Vissa avsnitt delas i detta kapitel upp under rubriker för att tydliggöra den problematik som diskuteras i avsnittet. Kapitlet avslutas med en sammanfattning av mina slutsatser.

## 2 Kriminalvården

### 2.1 Inledning

I denna del kommer Kriminalvårdens verksamhet i anstalt att presenteras samt den lagstiftning som utgör ramarna för verksamheten. Kriminalvårdens mål och syften kommer även att redogöras för. Kapitlet syftar till att besvara frågan: Vilka åtgärder och beslut riktade mot enskilda intagna innefattas inom Kriminalvårdens verksamhet i anstalt?

### 2.2 Övergripande om Kriminalvården

#### 2.2.1 Verksamheten

Enligt 1 § förordning (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården (Kriminalvårdens instruktion) ansvarar Kriminalvården för att verkställa utdömda påföljder, bedriva anstalts- och häktesverksamhet samt utföra personutredningar i brottmål. Kriminalvårdens anstalter är uppdelade i tre säkerhetsklasser. Säkerhetsklass 1 är den högsta och säkerhetsklass 3 är den lägsta.<sup>22</sup> Det ska även noteras att kvinnliga och manliga intagna inte vistas tillsammans enligt 2 kap. 2 § fängelselagen (2010:610) (FäL).

Kriminalvården fattar dagligen beslut av mer eller mindre ingripande karaktär. Bestämmelserna för Kriminalvårdens verksamhet i anstalt återfinns främst i FäL. Beträffande Kriminalvårdens verksamhet i häkte gäller främst häkteslagen (2010:611) (HäL). Kompletterande bestämmelser finns i fängelseförordningen (2010:2010) och i Kriminalvårdens instruktion. Kriminalvården får även meddela egna föreskrifter om verkställighet av FäL enligt 41 § fängelseförordningen. Enligt 14 § Kriminalvårdens instruktion får myndigheten meddela föreskrifter som behövs för att uppnå samordning, effektivitet, enhetlighet och följdriktighet inom Kriminalvårdens verksamhet. Dessa myndighetsföreskrifter det vill säga Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd, FARK, finns idag publicerade i Kriminalvårdens författningssamling (KVFS). Det finns även regler för myndighetens personal i Kriminalvårdens handböcker. Dessa handböcker uppnår inte författningsstatus enligt Kriminalvården. Reglerna är dock bindande för Kriminalvårdens personal.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Bilaga 4 till Kriminalvårdens arbetsordning.

<sup>23</sup> Jfr bl.a. Handbok 2013:1 s. 6; Handbok 2014:3 s. 8.

Fäl är uppdelad i 15 kapitel. Bestämmelserna avser bland annat placering, sysselsättning, fritid, innehav av personliga tillhörigheter, vistelse i gemenskap och avskildhet, besök, särskilda tvångsåtgärder, sjukvård samt permissioner. Kapitel 1 innehåller inledande bestämmelser samt Kriminalvårdens mål och syften, vilka beskrivs nedan.

Fäl innehåller inte någon uttömmande reglering av hur övervakningen i anstalt ska vara utformad, utan det ligger inom Kriminalvårdens fria skön. Särskilda tvångsåtgärder såsom kroppsbesiktning och placering i avskildhet är särskilt reglerade. Däremot är andra åtgärder som med nödvändighet följer av uppgiften att upprätthålla frihetsberövandet inte alltid angivna. Till exempel måste intagna alltid följa rutiner och anvisningar som ges av kriminalvårdspersonal, trots att det inte anges särskilt i lag. Alla kontroll- och tvångsåtgärder, oavsett om de är angivna i lag eller inte, ska föregås av en proportionalitetsbedömning enligt 1 kap. 6 § andra stycket Fäl.<sup>24</sup> Kriminalvårdens faktiska verksamhet innebär i realiteten alltid en begränsning av den enskildes frihet. Skiljelinjen mellan faktisk verksamhet och beslut är inte alltid enkel att göra.<sup>25</sup> Jag kommer därför inte vidare skilja på beslut och åtgärder från faktiskt verksamhet i denna framställning. Det ska konstateras att Kriminalvårdens beslut får överklagas efter omprövning enligt 14 kap. 1 och 2 §§ Fäl. HFD har konstaterat att åtgärder som inte har någon rättslig eller faktiskt verkan inte kan överklagas.<sup>26</sup> Denna praxis överensstämmer med de nuvarande bestämmelsen om besluts överklagbarhet i 41 § FL.<sup>27</sup> De beslut och åtgärder som är relevanta för denna framställning kommer närmare att utredas i kapitel 4.

Enligt 12 kap. 1 § Fäl kan en intagen tilldelas en varning om denne bryter mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten. Föreskrifter innebär de lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter som innefattar regler om verkställighet av utdömd påföljd genom vistelse i kriminalvårdsanstalt. Villkor innebär särskilda bindande villkor som upprättats av Kriminalvården i den intagnes verkställighetsplan. Exempel på åtgärder som kan resultera i en varning är innehav av otillåtna föremål eller vägran att lämna prov för drogkontroll.<sup>28</sup> Varningar och misskötsamhet kan resultera i att villkorlig frigivning skjuts upp enligt reglerna i 26 kap. 6 - 7 §§ BrB. Enligt 26 kap. 6 a § BrB krävs det synnerliga skäl för att skjuta upp en villkorlig frigivning. Synnerliga skäl innebär flera allvarliga

---

<sup>24</sup> Jfr prop. 2009/10:135 s. 121.

<sup>25</sup> Jfr Strömberg & Lundell (2018) s. 17.

<sup>26</sup> Jfr HFD 2017 ref. 37.

<sup>27</sup> Jfr prop. 2016/17:180 s. 253.

<sup>28</sup> Se prop. 2009/10:135 s. 171.



misskötsamheter av samma eller olika slag.<sup>29</sup> Enligt de allmänna råden under 10 kap. 1 § FARK Fängelse (KVFS 2011:1) påverkar varningar och misskötsamheter möjligheterna att beviljas permission i enlighet med 10 kap. 1 och 2 §§ FäL. När en intagen begått en misstänkt misskötsamhet upprättas en redogörelse för händelsen. Därefter hålls förhör med intagne. Den intagne får efter förhöret möjlighet att yttra sig över förhørsprotokollet.<sup>30</sup> Därefter fattas beslut huruvida misskötsamhet förelegat. Beviskravet är inte reglerat i författning men anses inte vara lika högt ställt som i brottmål. Om misskötsamheten är allvarlig tilldelas den intagne en varning. Om misskötsamheten inte styrkts eller bedöms som icke allvarlig lämnas den misstänkta misskötsamheten utan åtgärd.<sup>31</sup>

## 2.2.2 Mål, syften och uppgifter

Kriminalvården ska verka för att verkställa påföljder säkert, humant och effektivt samt förebygga återfall i brott. Vidare ska Kriminalvården särskilt vidta åtgärder för att förhindra fortsatt brottslighet, förbereda frigivning och bekämpa narkotikamissbruk.<sup>32</sup> FäL innehåller inte någon uttömmande reglering om hur Kriminalvårdens verksamhet ska bedrivas. Det innebär inte att Kriminalvårdens möjligheter att övervaka intagna är obegränsade. FäL innehåller vissa generella principer som ska genomsyra hela Kriminalvårdens verksamhet. Lagstiftaren anförde i motiven att FäL ställer höga krav på säkerhet, humanitet och effektivitet.<sup>33</sup> Enligt 1 kap. 4 § FäL ska varje intagen bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de svårigheter som förenas med frihetsberövandet. Bestämmelsen är grundläggande för hur intagna ska bemötas av Kriminalvården. Kriminalvårdens anställda ska alltid upprätthålla respekt och förståelse vid all kontakt med intagna. I 1 kap. 5 § FäL föreskrivs att verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. Bestämmelsen stadgar också att verkställigheten ska förebygga återfall i brott, så länge inte samhällsskyddet eftersätts.<sup>34</sup> Regeln i 1 kap. 6 § FäL innehåller grundläggande bestämmelser för rättsliga ramar inom vilka Kriminalvården kan utöva sina befogenheter. Första stycket föreskriver att verkställigheten inte får innebära andra begränsningar av den intagnes frihet än vad som följer av FäL eller som är nödvändiga för att upprätthålla ordning och säkerhet.

---

<sup>29</sup> Jfr prop. 2005/06:123 s. 56.

<sup>30</sup> Se Handbok 2015:1 s. 12-17.

<sup>31</sup> Se Handbok 2015:1 s. 18 ff.

<sup>32</sup> Jfr Kriminalvårdens arbetsordning (2015) s. 9.

<sup>33</sup> Se prop. 2009/10:135 s. 60.

<sup>34</sup> Se prop. 2009/10:135 s. 119 f.

Andra stycket klargör att varje kontroll- eller tvångsåtgärd ska prövas mot proportionalitetsprincipen.<sup>35</sup>

Kriminalvårdslagstiftningen ska också uppfylla Sveriges internationella åtaganden, exempelvis EKMR.<sup>36</sup> Det finns även europeiska fängelseregler som tagits fram av Europarådet, enligt vilka frihetsberövande ska verkställas under materiella och moraliska förhållanden i enlighet med respekt för människovärdet.<sup>37</sup> Särskilt kan nämnas artikel 3 i EKMR enligt vilken ingen får utsättas för tortyr, omänsklig eller förnedrande behandling.<sup>38</sup> Att utsätta intagna för onödiga risker som att våldsbenägna intagna hålls obevakade, kan också vara ett brott mot artikel 3. Även långvarig isolering, omfattande kroppsbesiktningar och obefogad användning av handfängsel har ansetts strida mot artikel 3. Åtgärder som närmast kan ses som trakasserier mot intagna är självfallet inte heller tillåtna.<sup>39</sup> Det kan även konstateras att rätten till frihet skyddas genom artikel 5 i EKMR, frihetsberövande får endast ske med lagstöd. Verkställighet av utdömt straff är ett tillåtet frihetsberövande.<sup>40</sup> Även RF innehåller en rättighetsstadga och bestämmelser som reglerar när de uppräknade fri- och rättigheterna får begränsas.<sup>41</sup>

Utefter dessa mål och syften kan arbetet i kriminalvårdsanstalt delas upp i tre huvudsakliga uppgifter. För det första ska Kriminalvården enligt motiven och FäL upprätthålla *ordning och säkerhet* inom anstalten.<sup>42</sup> För det andra ska Kriminalvården minska negativa följder av verkställigheten, rehabilitera samt arbeta för återanpassning i samhället och mot återfall i brottslighet. Denna uppgift kallar jag *återanpassning och minskande av negativa effekter*. I denna uppgift har jag alltså valt att sammanlägga åtgärder som på olika sätt ska öka eller minska de positiva respektive negativa effekterna av fängelsevistelsen. För det tredje ska *samhällsskydd* upprätthållas.<sup>43</sup> Jag har valt att dela upp uppgifterna i tre delar därför att dessa tre uppgifter utgör de främsta intressen som Kriminalvården ska tillvarata. Ibland är ställt dessa intressen mot varandra, vilket kräver avvägningar. Dessa uppgifter redogörs för i kapitel 4.

---

<sup>35</sup> Se prop. 2009/10:135 s. 121.

<sup>36</sup> Se prop. 2009/10:135 s. 68.

<sup>37</sup> Se prop. 2004/05:34 s. 37; jfr Rec (2006)2 – Europeiska fängelseregler.

<sup>38</sup> Se Danelius (2012) s. 72.

<sup>39</sup> Se Danelius (2012) s.77 ff.

<sup>40</sup> Se Danelius (2012) s. 98 f, 107.

<sup>41</sup> Se Bull & Sterzel (2015) s. 59.

<sup>42</sup> Jfr prop. 2009/10:135 s. 65.

<sup>43</sup> Jfr prop. 2009/10:135 s. 63.

## 2.3 Allmänna principer för Kriminalvården

FL utgör de grundläggande reglerna för samtliga förvaltningsmyndigheter.<sup>44</sup> Efter införandet av en ny förvaltningslag innehåller numera FL de grundläggande principerna för förvaltningen – legalitet, proportionalitet och objektivitet. Principerna omfattar inte endast ärendehandläggningen utan även myndigheters faktiska handlande.<sup>45</sup> En av dessa principer är legalitetsprincipen. Eftersom legalitetsprincipen redogörs för i avsnitt 3.4 kommer den inte att presenteras i förevarande avsnitt. Det finns även andra principer som tillämpas inom förvaltningsrätten. Här presenteras dock de principer som är mest relevanta för Kriminalvårdens verksamhet och framställningens syfte.

### 2.3.1 Objektivitetsprincipen och likhetsprincipen

I 1 kap. 9 § RF föreskrivs att samtliga förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttäcka saklighet och opartiskhet. Bestämmelsen ger uttryck för objektivitetsprincipen. Objektivitetsprincipen kommer även till uttryck i 5 § FL andra stycket.<sup>46</sup> Enligt objektivitetsprincipen får inte myndigheter ta andra intressen eller omständigheter, än de som de enligt lag ska ta hänsyn till, i beaktande.<sup>47</sup> Objektivitetsprincipen syftar på att förhindra godtycklighet och illojal maktutövning, det vill säga att en myndighet nyttjar en maktbefogenhet för syften som inte överensstämmer med de bemyndiganden som getts myndigheten genom författning.<sup>48</sup> För att enskilda ska kunna förstå och ta till sig att ett beslut är grundat på objektivitet istället för godtycke måste myndigheternas beslut vara tydliga och begripliga. Objektivitet är viktigt för den enskildes möjligheter att förstå och överklaga beslut.<sup>49</sup> För att uppnå detta ska myndigheter motivera alla beslut som inte i obetydlig grad påverkar enskilda, i enlighet med motiveringsplikten i 32 § FL.<sup>50</sup> Tilltron till myndigheternas objektivitet upprätthålls genom att myndigheter motiverar och visar vilka omständigheter som ligger till grund för beslutet.<sup>51</sup>

---

<sup>44</sup> Se Strömberg & Lundell (2018) s. 23.

<sup>45</sup> Se Marcusson & Sterzel (2018) s. 404 f.

<sup>46</sup> Se Bull (2017) s. 97.

<sup>47</sup> Se Strömberg & Lundell (2018) s. 71.

<sup>48</sup> Se Bull (2017) s. 104 f.

<sup>49</sup> Jfr Strömberg & Lundell (2018) s. 126; jfr prop. 2016/17:180 s. 187 f.

<sup>50</sup> Jfr prop. 2016/17:180 s. 187 f.

<sup>51</sup> Se Ahlström (2018) s. 192.

I 1 kap. 9 § RF föreskrivs även likhetsprincipen. Likhetsprincipen innebär att myndigheter måste vara konsekventa i beslutsfattandet. Principen måste fyllas ut med rättsregler så att myndigheter får klart för sig vad som får tas i beaktande vid beslut. Syftet med principen är att lika fall ska behandlas lika.<sup>52</sup>

## 2.3.2 Proportionalitetsprincipen

Som noterats ovan uttrycks proportionalitetsprincipen i 1 kap. 6 § andra stycket FäL. I bestämmelsen stadgas att en kontroll- och tvångsåtgärd endast får användas om den står i proportion till syftet med åtgärden. Enligt motiven måste en bedömning beträffande åtgärdens art, styrka, räckvidd och varaktighet göras i varje enskilt fall.<sup>53</sup> Proportionalitetsprincipen föreskrivs numera även i 5 § tredje stycket FL, efter att praxis kodifierats.<sup>54</sup> En myndighet får bara ingripa i ett enskilt intresse om åtgärden kan antas leda till avsedda resultat. Åtgärden får inte var mer långtgående än vad som behövs och åtgärden får endast vidtas om det avsedda resultatet står i rimlig proportion till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot. Syftet med proportionalitetsprincipen är alltså att skydda enskilda intressen mot en ensidig prioritering av det allmännas behov.<sup>55</sup>

Proportionalitetsprincipen innebär att makt endast får utövas om det anses nödvändigt för att uppnå syftet. Maktutövningen måste stå i rimlig proportion till vad som ska uppnås och det medel som innebär det lindrigaste ingreppet mot den enskilde är alltid det som ska användas.<sup>56</sup> Proportionalitetsprincipen kan delas upp i tre delprinciper: behovsprincipen, proportionalitetsprincipen och det lindrigaste ingreppets princip. Samtliga principer ger uttryck för samma relation mellan mål och medel, varför en proportionalitetsprincip innefattar även behovsprincipen och det lindrigaste ingreppets princip.<sup>57</sup>

Enligt 2 kap. 21 § RF ska en rättighetsbegränsning vara nödvändig med hänsyn till det ändamål som föranlett den. Detta är den konstitutionella proportionalitetsprincipen.<sup>58</sup> En konstitutionell proportionalitetsbedömning sker i tre steg. Det första steget är att bedöma huruvida medlet är ett rimligt sätt att uppnå målet. Det andra steget innebär att utreda om det finns mindre ingripande åtgärder som kan uppnå samma mål. I det tredje steget bedöms

---

<sup>52</sup> Se Strömberg & Lundell (2018) s. 72 f.

<sup>53</sup> Se prop. 2009/10:135 s. 121.

<sup>54</sup> Se prop. 2016/17:180 s. 61 f.

<sup>55</sup> Se SOU 2010:29 s. 156 ff; jfr prop. 2016/17:180 s. 60 f.

<sup>56</sup> Se Helmius (2017) s. 136 f.

<sup>57</sup> Se Bull (1997) s. 443.

<sup>58</sup> Se Bull (1997) s. 443.

huruvida åtgärden medför alltför stora ingrepp i ett skyddsvärt intresse och på så vis ändå är oproportionerlig.<sup>59</sup> En konstitutionell proportionalitetsbedömning motsvarar i all väsentlighet en proportionalitetsbedömning utanför det konstitutionella området.<sup>60</sup> Proportionalitetsbedömningen är en fråga om avvägningar mellan motstående intressen.<sup>61</sup> Proportionalitetsprincipen är också viktig i Europadomstolens praxis. Om en åtgärd är för långtgående och därför bedöms vara oproportionerlig kan åtgärden innebära ett brott mot EKMR.<sup>62</sup>

## 2.4 Tillsynen

Sedan 2006 är Kriminalvården en nationell myndighet. Tidigare bestod myndigheten av flera regionala myndigheter.<sup>63</sup> Historiskt har Kriminalvården haft problem med intern granskning av verksamheten. Efter en omfattande översyn av tillsynen konstaterades det i 2014 att de allvarligaste bristerna minskat men att vissa brister kvarstod.<sup>64</sup> Inom Kriminalvården finns det en enhet som ansvarar för inspektioner av Kriminalvårdens verksamhetsställen. Inspektionen omfattar bland annat rättssäkerhetsaspekter, säkerhet och bemötandet av intagna.<sup>65</sup> Idag utförs den externa kontrollen av Kriminalvårdens verksamhet främst av JO.<sup>66</sup>

### 2.4.1 Om JO

JO har till uppgift att: utöva tillsyn över statliga och kommunala myndigheters tillämpning av rättsregler, saklig och opartisk utövning av offentlig verksamhet samt att verka för avhjälpan av brister i lagstiftningen. Enligt 2 § JO-instruktionen faller kommunala och statliga myndigheter under JO:s tillsyn. Riksdagen och regeringen är undantagna JO:s tillsyn.<sup>67</sup> JO är ett extra ordinärt organ till skydd för medborgarnas rättssäkerhet. JO:s granskning ersätter inte den tillsyn och kontroll som ankommer andra institutioner och organ i samhället.<sup>68</sup> JO har sedan dess inrättande haft i uppgift att bevaka hanteringen och behandlingen av intagna i fängelse. Kriminalvården har under många år varit ett av JO:s största

---

<sup>59</sup> Se Bull (1997) s. 446.

<sup>60</sup> Jfr SOU 2010:29 s. 156 f.

<sup>61</sup> Se Bull (1997) s. 446.

<sup>62</sup> Se Danelius (2012) s. 53.

<sup>63</sup> Se prop. 2004/05:176 s. 1.

<sup>64</sup> Se SOU 2015:57 s. 95 f.

<sup>65</sup> Se SOU 2015:57 s. 103 f.

<sup>66</sup> Se SOU 2015:57 s. 134.

<sup>67</sup> Se Axberger (2014) s. 37 f.

<sup>68</sup> Se Eklundh (2005) s. 86.

granskningsområden.<sup>69</sup> 2018 registrerade JO 934 nya ärenden (klagomål, inspektioner och initiativ) angående Kriminalvården, varav 829 stycken var klagomål. Av dessa avslutades 505 stycken utan utredning.<sup>70</sup> JO behöver inte motivera varför ett beslut inte tas upp till utredning. Ingen anmälan avskrivs dock utan först ha granskats. Avskrivningsbeslut innebär inte nödvändigtvis att JO ansett klagomålet ovidkommande.<sup>71</sup> Enligt 5 § JO-instruktionen bedrivs JO:s tillsyn genom prövning av klagomål, inspektioner och initiativ. JO:s ärenden avgörs, enligt 6 § JO-instruktionen, genom beslut där JO uttalar sig om myndighetens rättstillämpning. JO kan även väcka åtal mot befattningshavare. JO:s granskning är inte ämnad att vara heltäckande av ett visst område. Anses det finnas ett särskilt behov av kontinuerlig tillsyn och kontroll av rättssäkerheten inom särskilda områden bör det finnas ytterligare möjligheter till kontroll och tillsyn än enbart JO.<sup>72</sup>

JO:s möjligheter att hjälpa klagande att få rätt är begränsade. JO kan inte ändra myndighetsbeslut och inte heller ge bindande direktiv till en myndighet. JO får inte inskränka myndigheternas självständighet och inte heller föregå domstolsprövning. Att enskilda har möjlighet att klaga till JO uppmuntrar dock myndigheternas beslutsfattare att vara noggranna, samtidigt som det ger en psykologisk trygghet för enskilda.<sup>73</sup> JO:s huvudsakliga uppgift är inte att ta ställning till en myndighets bedömning i det enskilda fallet, men JO har möjlighet att granska myndigheters lämplighetsbedömningar.<sup>74</sup> Granskningen innefattar emellertid främst huruvida myndighetens handlande varit i enlighet med gällande regler. Vanligtvis granskar inte JO en myndighets besluts riktighet i sak.<sup>75</sup>

## 2.4.2 Framtidens tillsyn

Polisorganisationskommittén fick i samband med omorganisationen av Polismyndigheten även i uppgift att utreda behovet av ett särskilt tillsynsorgan för Polisen, Säkerhetspolisen och Kriminalvården.<sup>76</sup> Sedan Kriminalvården blev en nationell myndighet har den interna tillsynen genom åren haft brister, vilka åtgärdats allt eftersom.<sup>77</sup> Tillsyn kan i egentlig mening endast utövas av ett organ som organisatoriskt är fristående från det som är

---

<sup>69</sup> Se Axberger (2014) s. 115.

<sup>70</sup> Se JO 2018/19 bilaga 1.

<sup>71</sup> Se Axberger (2014) s. 72f, 76; jfr JO 1994/95 s. 607, bilaga 2.

<sup>72</sup> Se Eklundh (2005) s. 88 f.

<sup>73</sup> Jfr Eklundh (2005) s. 94 f.

<sup>74</sup> Se Axberger (2014) s. 38.

<sup>75</sup> Jfr bl.a. JO 2001/02 s. 145, på s. 149.

<sup>76</sup> Se SOU 2015:57 s. 21.

<sup>77</sup> Jfr SOU 2015:57 s. 95 f.

föremål för tillsynen.<sup>78</sup> En statlig myndighet som är hierarkiskt organiserad utefter exempelvis lokal, regional och nationell nivå kan tillgodose fortlöpande tillsyn inom organisationen – där den högre nivån kan granska den lägre. Om verksamheten bedrivs i en enda myndighet förvandlas tillsynen till egenkontroll, vilket inte är lika effektivt och inte upprätthåller samma förtroende.<sup>79</sup> Kommittén ansåg att den från Kriminalvården fristående tillsynen behövde utökas. Både den interna granskningen och den externa granskningen från JO ansågs otillräcklig.<sup>80</sup> Kommittén kom fram till att det behövs en särskild tillsynsmyndighet över Kriminalvårdens verksamhet eftersom verksamheten innebär långtgående befogenheter att ingripa i enskildas intressen, vilket kräver omfattande kontroll och tillsyn. Tillsynen kan bidra till att rättssäkerheten för den enskilde ökar.<sup>81</sup> Inget förslag till ändring har ännu lagts fram. Förslaget bereds enligt uppgift inom Regeringskansliet. I vilket skede eller i vilken omfattning detta sker har jag inte fått ytterligare information om.<sup>82</sup>

---

<sup>78</sup> Se Eklundh (2005) s. 89.

<sup>79</sup> Se Eklundh (2005) s. 89.

<sup>80</sup> Se SOU 2015:57 s. 201 ff.

<sup>81</sup> Se SOU 2015:27 s. 198 ff.

<sup>82</sup> E-postkontakt Justitiedepartementet 2019-05-07.

# 3 Rättsstaten, rättssäkerhet och legalitetsprincipen

## 3.1 Inledning

I motiven till FäL anges att lagen utgör en modernisering av de tidigare regelverk som omfattade verkställighet i anstalt efter i domstol utdömt straff. Många av de bestämmelser som omfattas av FäL har utformats genom åren. FäL skulle vara tydligare och mer överskådlig än dess föregångare för att minska risken för godtyckliga beslut och därmed öka förutsebarheten och rättssäkerheten. Vidare konstaterade regeringen att Kriminalvårdens största utmaning är att finna de rätta formerna för återfallsförebyggande arbete och att bibehålla trovärdighet i verkställigheten, utan att kraven på samhällsskydd och rättssäkerhet åsidosätts.<sup>83</sup> I motiven används termen rättssäkerhet med två tillsynes olika, eller åtminstone oförklarade, innebörder. I motiven används termen rättssäkerhet som avhängigt förutsebarhet, för att därefter använda det som relaterat till samhällsskydd. Vad rättssäkerhet innebär utreds i förevarande kapitel. Här besvarar jag frågan: Vad innebär rättsstatlighet i förhållande till Kriminalvårdens verksamhet i anstalt?

Idén om att på olika sätt minska maktmissbruk och öka förutsebarheten i statligt maktutövande har funnits länge. Montesquieu konstaterade att "... varje människa som har makt, är benägen att missbruka den och det ända tills hon stöter på gränser...".<sup>84</sup>

Inom främst anglosaxisk rätt men också inom EU-rätten förekommer begreppet "rule of law".<sup>85</sup> I dess mest grundläggande form kan rule of law sägas innebära två saker: att medborgarna ska följa och lyda lagen samt att lagen ska utformas så att medborgarna kan följa och lyda den.<sup>86</sup> Enligt rule of law ska all myndighetsutövning vara bunden till på förhand kända regler, för att möjliggöra för den enskilde att förutse myndigheternas reaktioner på planerade åtgärder.<sup>87</sup> Den tyska motsvarigheten av rule of law anses vara Rechtsstaat – alltså rättsstat.<sup>88</sup> Begreppet rättsstatsprincip är även den svenska översättning som används inom EU-rätten istället för rule of law.<sup>89</sup> Rule of

---

<sup>83</sup> Se prop. 2009/10:135 s. 62 f.

<sup>84</sup> Frändberg (2005) s. 253 f, översättning av Montesquieu i *De l'esprit des lois* (1748).

<sup>85</sup> Jfr Hirschfeldt (2018) s. 79.

<sup>86</sup> Se Raz (1979) s. 213.

<sup>87</sup> Se Frände (1989) s. 260.

<sup>88</sup> Jfr Hirschfeldt (2018) s. 80; Ehrenkrona (2007) s. 38.

<sup>89</sup> Se Tuori (2003) s. 293.



law lämnas vidare därhän eftersom det är ett begrepp som främst förekommer inom anglosaxisk rätt. För svenskt vidkommande används begreppen rättsstat och rättssäkerhet men även legalitetsprincipen för att beskriva olika regler för att minska statligt missbruk av makt och godtycklig tillämpning av lag.<sup>90</sup> Begreppen är emellertid inte identiska, utan belyser olika aspekter av att begränsa statens godtyckliga missbruk av lagen.<sup>91</sup> Nedan kommer begreppen rättsstat, rättssäkerhet och legalitetsprincipen att utredas. I kapitlets avslutande del diskuterar jag kring begreppens betydelse för framställningen och för Kriminalvården.

### 3.2 Begreppet rättsstat

Idén om en rättsstat bygger på att staten med hjälp av rättsordningen ska skydda den enskilda individen mot att staten missbrukar sin makt. Detta är den så kallade rättsstatens paradox – att staten ska skydda den enskilda individen mot staten.<sup>92</sup> Staten begränsar sitt maktutövande.<sup>93</sup> Genom rättsordningen skyddar staten medborgarna mot staten.<sup>94</sup> Den enskilde åtnjuter skydd gentemot staten genom den av staten garanterade rättsordningen inträder till skydd för den enskildes intressen som hotas av statens maktutövning.<sup>95</sup> Rättsstaten bygger på maktdelningsläran – att makten fördelas mellan stat, medborgare och rättsordningen, det vill säga fristående domstolar. Rättsstaten är förverkligandet av idén om att makt inte får utövas utan stöd i lag. Medborgarna får genom demokratiska processer inflytande över statens maktbefogenheter och de kan planera sin tillvaro utefter de lagar som stiftas.<sup>96</sup> Förekomsten av demokrati innebär inte nödvändigtvis att det även föreligger en rättsstat.<sup>97</sup> En rättsstat innebär att medborgarna även ska skyddas mot otilbörliga kränkningar från staten.<sup>98</sup> Inom Venedigkommissionen, som är en del av Europarådssamarbetet, har en definition av en rättsstat tagits fram. En rättsstat består av sex element: legalitet, rättssäkerhet, förbud mot godtycke, tillgång till rättslig prövning av opartiska domstolar, respekt för mänskliga rättigheter och likhet inför lagen.<sup>99</sup>

För att beskriva rättsstatsbegreppet har jag främst använt Frändbergs begreppsbyggnad eftersom han definierar rättsstat och dess förhållande till

---

<sup>90</sup> Jfr Lebeck (2015) s. 100; jfr Frändberg (2000) s. 274.

<sup>91</sup> Jfr Frändberg (2000) s. 269.

<sup>92</sup> Se Frändberg (2005) s. 253 f.

<sup>93</sup> Jfr Tuori (2003) s. 305.

<sup>94</sup> Jfr Axberger (1988) s. 151.

<sup>95</sup> Se Jareborg (1992) s. 80.

<sup>96</sup> Se Axberger (1988) s. 150 f.

<sup>97</sup> Se Derlén m.fl. (2016) s. 37 f.

<sup>98</sup> Se Frändberg (2005) s. 254 f.

<sup>99</sup> Se Derlén m.fl. (2016) s. 36; jfr Venedigkommissionen – Report on the rule of law.

begreppet rättssäkerhet. Det är lämpligt för uppsatsens utformning och frågeställningar att efterfölja Frändbergs begreppsbyggnad. Begreppet rättssäkerhet förekommer i Frändbergs rättsstat, varför det till viss del förklaras i denna del. En mer genomgripande utredning av begreppet rättssäkerhet följer efter detta avsnitt.

Frändberg ställer upp fyra rättsstatliga grundvärden som motsvaras av fyra kränkningar som staten kan utföra mot enskilda. Det är dessa fyra grundläggande värden som utgör en rättsstat. Dessa rättsstatliga värden, även kallat rättsstatsprinciper, motsvarar krav som ska tillgodoses i en rättsstat.<sup>100</sup>

Det första grundläggande värdet (1) är rättsstatens krav på *rättslikhet*, likhet inför lagen. Detta grundläggande krav på rättslikhet kränks om individen av staten utsätts för rättslig diskriminering, så kallad rättsolikhet.<sup>101</sup> Frändberg redogör för flera exempel på rättsolikhet: Diskriminering avseende bevisvärdering det vill säga att vissa personers vittnesmål regelmässigt tillmäts högre värde än personer med visst ursprung. Han nämner även interprocessuell olikhet, vilket exempelvis innebär att en person får olika konsekvenser för ett brott i Malmö än i Kiruna, samt att en individ står över lagen och behandlas olika av rättsordningen än andra individer.<sup>102</sup>

Ett annat grundläggande rättsstatsvärde är *rättssäkerhet* (2) – i snäv mening förutsebarhet i rättsliga angelägenheter. Mot rättssäkerhetens står statens godtycke. Godtycke skapas genom rättsbrist, det vill säga brist på rättsliga regleringar. En grövre form av godtycke kallas rättspervertering – staten ignorerar eller förvrider innebörden av de regler som finns. En annan form av godtycke är rättsmanipulering – staten ändrar rättsreglerna nyckfullt eller på ett överrumplande sätt.<sup>103</sup> Frändberg ställer upp tre nödvändiga villkor för att rättssäkerhet ska råda. För det första ska rättssystemet ha tydliga svar på en rättslig fråga. För det andra ska svaret finnas tillgängligt. För det tredje ska konsekvenserna av ett handlande kunna förutses. Individen ska kunna lita på de svar rättssystemet ger. Frändberg redogör här för defekter som står i kontrast mot dessa tre villkor: Avsaknad tydliga regler, att myndigheter inte upprätthåller regler eller inte tar rättsordningen på allvar, att domar inte tillerkänns rättskraft eller att lagar ges retroaktiv verkan. Frändberg konstaterar att osäkerheten i retroaktivitet ligger i att individen drabbas av rättsverkningar som individen inte hade anledning att vänta som konsekvens för sitt handlande.<sup>104</sup>

---

<sup>100</sup> Jfr Frändberg (2005) s. 254 f.

<sup>101</sup> Se Frändberg (2005) s. 254.

<sup>102</sup> Se Frändberg (2005) s. 256 f.

<sup>103</sup> Se Frändberg (2005) s. 254 f.

<sup>104</sup> Se Frändberg (2005) s. 258 ff.

Vidare, ska *rättstrygghet* (3) råda. Utsätts medborgarna för våld eller övergrepp från statens sida råder istället rättsotrygghet. Exempel från historien som Frändberg ställer upp är bland annat polismisshandel, telefonavlyssning och tortyr. Rättsstaten ställer som skydd häremot ett krav på rättstrygghet. Våld ska endast få användas för att hindra att människor utsätts för ett större ont. Vissa former av våld får inte förekomma överhuvudtaget. Den tillåtna våldsanvändningen ska vara noggrant reglerad i lag. Den ska vara även underkastad omfattande kontroll och prövning.<sup>105</sup> Rättsotrygghet kan skapas genom att maktutövare utnyttjar statens våldshanterande organisationer – exempelvis polis och militär – mot politiska motståndare. Det kan också innebära att staten inte upprätthåller säkerheten, alltså att laglöshet råder. Rättstryggheten garanteras genom en skriftlig konstitution med tillhörande lagprövning och med detaljerade processuella regler som tydliggör hur statens organ får utöva alla former våld.<sup>106</sup>

Det fjärde rättsstatliga värdet är *rättstillgänglighet* (4), vilket innebär att var och en har rätt att få sin sak prövad i en oberoende domstol. Om staten inte tillhandahåller organ som opartiskt prövar och avgör tvister mellan enskilda och mellan enskild och stat, eller som staten försvårar en sådan prövning råder rättslöshet. Rättslöshet råder även om den enskilde förvägras prövning om den anklagas för regelbrott eller om möjlighet till överklagande eller överprövning saknas.<sup>107</sup> Rättsvägar måste också hålls öppna för allmänheten. Tillgängligheten till rätten ska inte påverkas av exempelvis den enskildes ekonomiska ställning eller geografiska placering. Detta gäller alla offentliga myndigheter – både domstolar och övriga. Offentliga myndigheter måste ha regelbundna öppettider, vara kontaktbara och till viss del tillmötesgående. Myndighetspersoner som agerar otrevligt riskerar att avskräcka individer från att söka sin rätt, vilket hindrar rättstillgängligheten.<sup>108</sup>

Peczenik anser att rättsstatsbegreppet kan karaktäriseras formellt och materiellt. Frändbergs uppställning av rättsstaten är formell.<sup>109</sup> En formell rättsstat kännetecknas av lag och ordning. Den offentliga makten utövas enligt en rättslig ram och på ett sätt som är förutsebart.<sup>110</sup> En rättsstat i materiell mening innehåller, utöver formella värden, även etiska värden såsom mänskliga fri- och rättigheter. Ett ytterligare grundvärde kan, enligt Peczenik, således läggas till rättsstaten, nämligen det materiella.<sup>111</sup> Eftersom även Venedigkommissionen anser att rättsstaten grundas på mänskliga

---

<sup>105</sup> Se Frändberg (2005) s. 255.

<sup>106</sup> Jfr Frändberg (2005) s. 261.

<sup>107</sup> Se Frändberg (2005) s. 255.

<sup>108</sup> Se Frändberg (2005) s. 261 f.

<sup>109</sup> Se Peczenik (1995) s. 60.

<sup>110</sup> Se Peczenik (1995) s. 50 f.

<sup>111</sup> Se Peczenik (1995) s. 61

rättigheter ska här ska därför något kort sägas om RF:s och EKMR:s förhållande till rättsstaten.<sup>112</sup> Genom RF:s tillkomst avsåg Riksdagen att tydliggöra att Sverige är en rättsstat. Det ställdes bland annat upp kriterier för att skydda de grundläggande fri- och rättigheterna.<sup>113</sup> I 2 kap. 11 § andra stycket RF föreskrivs att rättegångar ska vara rättvisa och genomföras inom skälig tid. Bestämmelsen är inspirerad av artikel 6 i EKMR.<sup>114</sup> EKMR skapades av Europarådet för att främja respekten för mänskliga fri- och rättigheter på rättsstatliga grundvalar.<sup>115</sup> I artikel 6 finns alltså grundläggande garantier för enskilda att pröva civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse om brott i en rättvis och opartisk domstol.<sup>116</sup> I artikel 13 finns rätten till effektivt rättsmedel. Effektivt rättsmedel innebär att den enskilde ges möjlighet att klaga på en myndighetsåtgärd som drabbat hen, och att överklaga sagda prövning. Denna möjlighet måste finnas praktiskt och inte enbart i teorin.<sup>117</sup> Förhållandet mellan artikel 6 och artikel 13 är komplicerat. Ibland räcker det med en prövning utifrån artikel 6, såsom vid rätten till domstolsprövning men vid en prövning av till exempel domstolsprövning inom skälig tid kan både artikel 6 och artikel 13 vara aktuella.<sup>118</sup>

### 3.3 Begreppet rättssäkerhet

Rättssäkerhet som en del av rättsstaten har redan till viss del redogjorts för. Här ska utredas och förklaras mer detaljerat. Flera juridiska författare har uttalats sig om rättssäkerhetens innebörd. Det råder inte enighet om dess betydelse. Inledningsvis kan det konstateras att rättssäkerhet alltså är en del av det större begreppet rättsstat, men att det är rättsstatens viktigaste del.<sup>119</sup> Som redan konstaterats används rättssäkerhet ofta i olika sammanhang med olika betydelse.<sup>120</sup> Inledningsvis bör det noteras att rättssäkerhet i främst rättspolitiska sammanhang likställts med skydd, för medborgare, grupper och samhället i stort, mot brott. En sådan terminologi har inte vunnit fäste inom den juridiska doktrinen.<sup>121</sup> Om rättssäkerhet även ska omfatta skydd för enskilda mot brottsliga gärningar utförda av andra enskilda, riskerar begreppet att förlora sin betydelse. En sådan begreppsbildning signalerar att den statliga maktutövningen mot enskilda är mindre intressant i förhållande

---

<sup>112</sup> Se Derlén m.fl. (2016) s. 36; jfr Venedigkommissionen – Report on the rule of law.

<sup>113</sup> Se Warnling-Nerep m.fl. (2015) s. 40.

<sup>114</sup> Se Bull & Sterzel (2015) s. 79.

<sup>115</sup> Se Danelius (2012) s. 17.

<sup>116</sup> Se Danelius (2012) 145 f.

<sup>117</sup> Se Danelius (2012) s. 505 f.

<sup>118</sup> Se Danelius (2012) s. 511.

<sup>119</sup> Jfr Jansson (2015) s. 9.

<sup>120</sup> Se Frändberg (2000) s. 271.

<sup>121</sup> Se Peczenik (1995) s. 95.

till de brott enskilda begår mot varandra.<sup>122</sup> Denna tolkning av begreppet rättssäkerhet kommer inte att användas fortsättningsvis i framställningen.<sup>123</sup>

Trots vissa meningsskiljaktigheter om vad rättssäkerhet innebär råder det enighet avseende rättssäkerhetens kärna – rättslig förutsebarhet och att offentlig makt utövas under lagarna.<sup>124</sup> Rättssäkerhetsbegreppet kan, likt rättsstaten, delas in i två skilda begreppsbildningar: formell rättssäkerhet och materiell rättssäkerhet. Formell rättssäkerhet innebär att det väsentliga är ett besluts rättsliga förutsebarhet istället för lagarnas materiella innehåll. Materiell rättssäkerhet innebär förutom rättslig förutsebarhet även att skyddet för medborgerliga rättigheter också motsvaras av den praktiska tillämpningen.<sup>125</sup> Jareborg och Ekelöf är två av flera motståndare till denna uppdelning. De båda anser att rättssäkerhet endast ska innebära rättslig förutsebarhet – utan något beaktande av rättens materiella innehåll.<sup>126</sup> Att tala om materiell rättssäkerhet innebär, enligt Jareborg, en begreppsglidning mellan moralisk rätt och juridisk rätt. Rätten är inte alltid moralisk men likväl accepteras den. Det är inte konstigt att rättssäkerhet kan innebära att staten agerar på ett sätt som är rättsligt förutsebart för den enskilde, men som anses moraliskt klandervärt. I en sådan situation är det gällande rätt som är förkastlig, inte själva begreppet rättssäkerhet.<sup>127</sup>

Peczenik anser emellertid att om rättssäkerhet inte ges visst materiellt innehåll kan diktaturer anses rättssäkra. Om rättssäkerhetsbegreppet även skulle tillåtas innefatta moraliskt förkastlig rätt, alltså inte beakta rättens materiella innehåll, skulle rättssäkerhetsbegreppet i sig självt vara absurt. Myndighetsutövning och rättsskipning bör vara förutsebara med stöd av lag och förenliga hänsynstagande till etiska värden.<sup>128</sup> Peczenik konstaterar att materiell rättssäkerhet innebär att beslut som medför all form av myndighetsutövning ska vara förutsebara i enlighet med rättsnormerna och samtidigt vara etiskt godtagbara. Termen rättssäkerhet antyder att det rör sig om juridisk rätt och säkerhet. Säkerhet innebär förutsebarhet och etiskt godtagbarhet. Den som utsätts för oberäkneliga eller etiskt förkastliga beslut är inte säker.<sup>129</sup>

---

<sup>122</sup> Jfr Jareborg (1992) s. 88.

<sup>123</sup> En sådan problematik kan dock åskådliggöras med begreppet rättstillgänglighet; jfr Jareborg (1992) s. 81 f.

<sup>124</sup> Se Zila (1990) s. 284.

<sup>125</sup> Se Zila (1990) s. 288.

<sup>126</sup> Se Ekelöf (1942) s. 15; Jareborg (1992) s. 82 f.

<sup>127</sup> Se Jareborg (1992) s. 90.

<sup>128</sup> Se Peczenik (1995) s. 97 f.

<sup>129</sup> Se Peczenik (1995) s. 94.

Rättssäkerheten innebär ett samlingsbegrepp som innefattar vissa, inom exempelvis straffrätten eller förvaltningsrätten, viktiga principer. Dessa principer kan ledas tillbaka till vissa grundläggande värden. Rättssäkerhet sammanfattar skyddet för dessa grundläggande värden.<sup>130</sup> För att rättssäkerhet ska råda krävs det att lagar och rättsprinciper utformas så att de utan risk kan tillämpas förutsebart och på ett kontrollerbart sätt. Det är dock inte möjligt att uppnå total förutsebarhet. Det faktum att staten ska utöva makt mot medborgarna medför att rättssäkerheten inte kan vara så omfattande att staten inte kan fullgöra sina uppgifter.<sup>131</sup> Rättssäkerhet och legalitet är två olika, om än närbesläktade, rättsliga fenomen. Legaliteten utgör ett villkor för rättssäkerheten. Statens maktutövning måste utföras i enlighet med legalitetsprincipen för att rättssäkerhet ska anses råda.<sup>132</sup>

### 3.4 Legalitetsprincipen

Legalitetsprincipen är en central del av rättsstaten.<sup>133</sup> Principen framgår av 1 kap. 1 § RF – all offentlig makt utövas under lagarna. Termen lag innefattar i det hänseendet även andra författningar och andra rättsnormer.<sup>134</sup> Principen kan även utläsas ur 8 kap. 2 § RF, där det fastslås att åtgärder från normgivarens sida som innebär inskränkningar i enskildas personliga förhållanden ska regleras i lag genom riksdagsbeslut.<sup>135</sup> Olika former av maktutövning kräver olika grad av stöd i författning.<sup>136</sup> Regeringen kan anta förordningar när den bemyndigas av riksdagen enligt 8 kap. 3 § RF. Regeringen får även stifta verkställighetsföreskrifter enligt 8 kap. 7 §.<sup>137</sup> Legalitetsprincipen återfinns numera även i 5 § FL som föreskriver att myndigheter får endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen.<sup>138</sup>

Legalitetsprincipens kärna är maktens bundenhet till rättsliga normer. Legalitet innebär att all statlig maktutövning måste ha stöd i författning. Utan sådant stöd uppfylls inte kravet på legalitet.<sup>139</sup> Legalitetsprincipen påverkar således myndigheternas rättstillämpning och lagtolkning eftersom de alltid ska ha någon form av stöd i författning för vad än de företar sig.<sup>140</sup> Det finns

---

<sup>130</sup> Se Axberger (1988) s. 146.

<sup>131</sup> Se Axberger (1988) s. 153 f.

<sup>132</sup> Se Zila (1990) s. 304 ff.

<sup>133</sup> Se Warnling-Nerep m.fl. (2015) s. 56.

<sup>134</sup> Se Sterzel (2017) s. 81.

<sup>135</sup> Se Eliasson m.fl. (2016) kommentar till 8 kap. 2 § RF, under rubriken Betungande föreskrifter, Zeteo internet.

<sup>136</sup> Jfr Sterzel (2017) s. 84.

<sup>137</sup> Se Warnling-Nerep m.fl. (2015) s. 225 ff.

<sup>138</sup> Se SOU 2010:29 s. 147 f.

<sup>139</sup> Jfr Sterzel (2017) s. 76, 84.

<sup>140</sup> Se Sterzel (2017) 95 f.

flera goda anledningar uppfylla de krav som ställs enligt legalitetsprincipen. Legalitet skapar stabilitet och styrningseffektivitet eftersom den är motsatsen till godtycke. Legalitet skapar också förutsebarhet och rättvisa, att lika fall behandlas lika.<sup>141</sup> Samtidigt kan legalitetsprincipens anses uttrycka att statligt maktutövande i allmänhet kräver noggrann kontroll och i synnerhet vad gäller inskränkande åtgärder mot enskilda.<sup>142</sup> Tillämpning av legalitetsprincipen är också ett skydd för demokratins effektivitet. Riksdagen är vald av folket och den lagstiftande makten är den enda statliga makt där ansvar kan utkrävas av väljarna genom demokratiska val. Statens myndigheter måste följa lagarna och därmed även folkets vilja.<sup>143</sup> Kravet på lagstöd kan inte avseende betungande förvaltningsbeslut ersättas med den enskildes samtycke. För att den enskildes samtycke ska ha någon betydelse vid betungande förvaltningsbeslut krävs stöd i författning.<sup>144</sup>

Det finns inte någon allomfattande och allmängiltig betydelse av legalitetsprincipen. Begreppet har olika betydelse inom olika rättsområden. Främst inom straffrätten, men också skatterätten tillämpas en strängare legalitetsprincip än inom förvaltningsrätten.<sup>145</sup> Skälet till att den straffrättsliga legalitetsprincipen är strängare är att straffrättsliga sanktioner anses mer betungande och ingripande än inom andra rättsområden.<sup>146</sup> Inom förvaltningsrätten finns det, utöver den nämnda skatterätten, flera åtgärder som innebär ett ingripande i den enskildes intressen. Vid sådana åtgärder ställs det höga krav på legalitet. Den avgörande punkten är regleringens repressiva karaktär, med tillhörande hot om sanktioner eller andra ingrepp. Sålunda är det inte rättsområdet som avgör legalitetsprincipens omfattning utan i vilken grad aktuell regleringen är inskränkande.<sup>147</sup>

Den straffrättsliga legalitetsprincipen är, enligt Jareborg, uppbyggd av fyra grundläggande delar: föreskriftskravet, analogiförbud, retroaktivitetsförbud och obestämdhetsförbud.<sup>148</sup> Som redan konstaterats är det regleringens karaktär som avgör hur omfattande legalitetskravet ska vara. Det finns förvisso svårigheter med att jämföra åtgärder av olika art med varandra. Vissa förvaltningsrättsliga åtgärder är dock av så ingripande art att de är likvärdiga straffrättsliga sanktioner. Jareborgs fyra principer borde således även omfatta vissa förvaltningsrättsliga regler.<sup>149</sup> Den skatterättsliga legalitetsprincipen

---

<sup>141</sup> Se Lebeck (2015) s. 100 f.

<sup>142</sup> Jfr Bull (1997) s. 414 f.

<sup>143</sup> Se Lebeck (2015) s. 101.

<sup>144</sup> Se Strömberg & Lundell (2011) s. 69.

<sup>145</sup> Jfr Sterzel (2017) s. 75 f.

<sup>146</sup> Se Lebeck (2015) s. 91.

<sup>147</sup> Se Bull (1997) s. 416 f.

<sup>148</sup> Se Jareborg (1992) s. 93.

<sup>149</sup> Se Bull (1997) s. 416 f.

anses exempelvis bygga på samma grund som den straffrättsliga.<sup>150</sup> Även en polisrättslig legalitetsprincip anses följa de straffrättsliga legalitetskraven snarare än de förvaltningsrättsliga på grund av Polisens ensidiga maktutövning.<sup>151</sup> Den förvaltningsrättsliga legalitetsprincipen bygger på föreskriftskravet, krav på förutsebarhet och rättssäkerhet, retroaktivitetsförbudet samt publicitetskravet.<sup>152</sup> Jag kommer på grund av den ingripande karaktär som Kriminalvårdens verksamhet har utgå från Jareborgs straffrättsliga legalitetsprincip. Jag anser det dock inte att en straffrättslig legalitetsprincip kan tillämpas i dess helhet på Kriminalvårdens verksamhet i anstalt, varför vissa av komponenterna i den förvaltningsrättsliga legalitetsprincipen återkommer i framställningen.

Straffrättsligt innebär föreskriftskravet att stöd måste finnas i författning för att brott ska anses begått och straff ska kunna utdömas.<sup>153</sup> Inom förvaltningsrätten är föreskriftskravet mer tillåtande än i straffrätten. Förvaltningsrätten omfattar flera olika typer av ramlagstiftning, vilket innebär att lagstiftning fylls ut av, i normhierarkin, lägre stående normer såsom myndighetsföreskrifter. Inom straffrätten förekommer inte sådant förfarande i samma utsträckning. Förvaltningens fria skön begränsas genom föreskrifter.<sup>154</sup>

Obestämdhetsförbudet eller tydlighetskravet innebär att lagstiftningen måste vara tillräckligt tydlig och preciserad.<sup>155</sup> Inom förvaltningsrätten är kravet på tydlig lagstiftning mer problematiskt än inom straffrätten, eftersom förvaltningsrätten innehåller omfattande delar av skönmässighet.<sup>156</sup> Det finns alltså inom förvaltningsrätten ofta utrymme för myndigheten att vidta en lämplighets- eller skönmässig bedömning i särskilda frågor.<sup>157</sup> Många regler består av målbilder, riktade både mot myndigheter och mot medborgare, för vad lagstiftaren vill ska uppnås. Reglerna består inte i konkreta handlingsregler.<sup>158</sup> Förvaltningsrättsliga principer, bland annat de som räknas upp i 5 § FL, utgör ramen för förvaltningens fria skön.<sup>159</sup> Samtidigt begränsas det skönmässiga utrymmet av att myndigheten stiftar myndighetsföreskrifter och utövar sitt skön så preciserat som möjligt.<sup>160</sup> Myndigheterna måste vara lagstiftaren trogen och inte stifta föreskrifter eller

---

<sup>150</sup> Jfr Hultqvist (2016) s. 732.

<sup>151</sup> Jfr Boucht (2011) s. 61 f.

<sup>152</sup> Se Lebeck (2018) s. 59.

<sup>153</sup> Se Jareborg, Asp & Ulväng. (2013) s. 46.

<sup>154</sup> Jfr Lebeck (2015) s. 93 f.

<sup>155</sup> Se Boucht (2011) s. 58.

<sup>156</sup> Se Lebeck (2015) s. 96 f.

<sup>157</sup> Se Strömberg & Lundell (2018) s. 66 f.

<sup>158</sup> Se Lebeck (2018) s. 64 f.

<sup>159</sup> Se Strömberg & Lundell (2018) s. 68; jfr Wennergren (1984) s. 381 f.

<sup>160</sup> Jfr Lebeck (2018) s. 263.



använda skönsmässiga bedömningar i andra syften än som var avsett. Annars riskerar den stiftade föreskriften eller myndighetens bedömningar att falla utanför det lagstiftade området.<sup>161</sup> Utrymmet för myndigheternas skönsmässighet innebär således inte att myndigheten gör godtyckliga bedömningar.<sup>162</sup> Frågor kring förvaltningens fria skön är sällan föremål för diskussion inom svensk doktrin, utan anses en vedertagen del av förvaltningsrätten.<sup>163</sup> Ett obestämdhetsförbud, i samma omfattning som straffrätten, finns alltså inte inom förvaltningsrätten.<sup>164</sup> Om det däremot är regler beträffande allvarliga inskränkningar för den enskilde, ställs högre krav på stringens och precision i lagstiftningen. Det råder beträffande inskränkande åtgärder förbud mot generalklausuler. Är det otydligt i en specifik situation huruvida en föreskrift innefattar en viss åtgärd eller när en åtgärd får tillämpas bör bedömningen falla till den enskildes fördel.<sup>165</sup> Detta överensstämmer med att kravet på tydlighet är som mest påtagligt beträffande betungande förvaltningsrättsliga beslut. Undantag eller begränsningar i grundlagsskyddade rättigheter ska tolkas särskilt restriktivt.<sup>166</sup>

Det straffrättsliga analogiförbudet innebär att prövningen om huruvida en konkret gärning motsvarar ett straff inte får gå utöver bestämmelsens ordalydelse.<sup>167</sup> En tolkning får inte gå längre än vad som ryms inom normalt språkbruk.<sup>168</sup> Något generellt analogiförbud kan däremot inte anses föreligga inom förvaltningsrätten eftersom praxis inte gett ett entydigt svar.<sup>169</sup> Det kan konstateras att det finns ett mindre utrymme för analogiska tolkningar beträffande beslut som innehåller betungande element eller bestämmelser som liknar straffrättsliga sanktioner.<sup>170</sup> Inom förvaltningsrätten kan analogiförbudet snarare ses som en begränsning av hur vida tolkningar som är tillåtna.<sup>171</sup>

Både den skatterättsliga- och straffrättsliga legalitetsprincipen innehar genom 2 kap. 10 § RF ett grundlagsstadgat retroaktivitetsförbud. För förvaltningsrätten finns inget grundlagsstadgat retroaktivitetsförbud.<sup>172</sup> Inom förvaltningsrätten är huvudregeln att de föreskrifter som gäller vid tiden för själva prövningen är de regler som ska tillämpas. Det finns dock vissa

---

<sup>161</sup> Jfr Lebeck (2018) s. 64 f.

<sup>162</sup> Se Strömberg & Lundell (2018) s. 66 f.

<sup>163</sup> Jfr Wenander (2016) s. 71.

<sup>164</sup> Jfr Boucht (2011) s. 74.

<sup>165</sup> Jfr Boucht (2011) s. 79 f.

<sup>166</sup> Jfr Lebeck (2018) s. 281.

<sup>167</sup> Se Boucht (2011) s. 57.

<sup>168</sup> Se Sterzel (2017) s. 96; jfr NJA 2000 s. 490.

<sup>169</sup> Se Boucht (2011) s. 86 f.

<sup>170</sup> Se Lebeck (2015) s. 99.

<sup>171</sup> Jfr Lebeck (2018) s. 61.

<sup>172</sup> Se Sterzel (2017) s. 83 f.

undantag från denna huvudregel, exempelvis om det särskilt anges övergångsbestämmelser eller förarbetena till den nyare lagen.<sup>173</sup> Retroaktivitetsförbud är en viktig del av legalitetsprincipen, oavsett rättsligt område. Att inte tillämpa regler retroaktivt minskar emellertid den rättsliga osäkerheten.<sup>174</sup>

Avslutningsvis anses publicitetskravet vara en del av den förvaltningsrättsliga legalitetsprincipen. Kravet innebär att all lagstiftning, i dess breda bemärkelse, som riktar sig mot medborgarna ska var offentlig och tillgänglig för dem som lagstiftningen omfattar. Kravet på offentlighet är nödvändigt för att legalitetsprincipen ska uppfyllas.<sup>175</sup>

## 3.5 Avslutande reflektioner

Inledningsvis ska begreppen sammanfattas. Rättsstat innebär en stat som bygger på demokratiska principer och uppfyller fyra rättsstatliga grundvärden: rättstrygghet, rättslighet, rättstillgänglighet och rättssäkerhet. Rättssäkerhet är en del av rättsstaten. Legalitetsprincipen utgör grunden för rättssäkerheten och rättsstaten. I denna del kommer jag att klargöra vilken betydelse jag ger dessa begrepp i denna framställning. Jag kommer även att diskutera begreppet rättsstatlighetsperspektiv och den likartade termen rättssäkerhetsperspektiv. Jag kommer avslutningsvis att kort redogöra för en kriminalvårdsrättslig legalitetsprincip. En sådan kräver dock en prövning gentemot den praxis som presenteras i avsnitt 4. Därför redogör jag här endast för dess grunder.

### 3.5.1 Rättsstaten och rättssäkerheten

Även om rättssäkerhet endast är ett av flera rättsstatsvärden så är det likväl det viktigaste. Rättssäkerhet är det värde som är vanligast och det förekommer i flertalet olika sammanhang. I de angivna exemplen i motiven till FäL används rättssäkerhet dels som förutsebarhet, dels som i betydelsen rättstrygghet. I många andra juridiska texter används rättssäkerhet synonymt med samtliga rättsstatsprinciper. Jag delar synen på uppdelningen av rättssäkerhet och rättsstaten med Frändberg. Det krävs en begränsning av begreppet rättssäkerhet för att tydliggöra på vilket sätt en rättslig brist innebär en kränkning. Fortsättningsvis kommer således rättssäkerhet användas i

---

<sup>173</sup> Jfr RÅ 1996 ref. 57; jfr även von Essen (2019) kommentar till Förvaltningsprocessen, under rubriken Förändrad författningsreglering, Zeteo internet.

<sup>174</sup> Se Lebeck (2018) s. 69 f.

<sup>175</sup> Se Lebeck (2018) s. 60 f.

betydelsen rättslig förutsebarhet. Utöver det använder jag Frändbergs fyra rättsstatsprinciper rättslikhet, rättssäkerhet, rättstrygghet och rättstillgänglighet för att beskriva de rättsliga brister eller försummelser i Kriminalvårdens anstaltsverksamhet som redogörs för i kapitel 4. Rättssäkerheten är alltså ett av fyra rättsstatliga värden.

Venedigkommissionen har konstaterat att respekt för mänskliga rättigheter är ett grundkrav i en rättsstat. En rättsstat kräver att mänskliga fri- och rättigheter efterlevs. Därför är samtliga av rättsstatens grundläggande värden också etiska. Peczenik förespråkar ett materiellt krav som ytterligare ett rättsstatsvärde – jag anser emellertid att etiska och materiella krav kan ställas på samtliga rättsstatliga grundvärden. Eftersom Kriminalvårdens verksamhet i anstalt till stor del bygger på bland annat respekt för människovärdet krävs det att etiska och materiella aspekter ingår i rättsstaten.

Vad som accepteras och var gränserna dras för dessa grundläggande värden har sin grund i vad samhället anser vara moraliskt accepterat. Värdet i dessa principer är underordnat vissa andra större värden, avvägningen däri visar att värdena är etiska. Utan att göra ett allt för djupgående resonemang om etik och moral kan det konstateras att samtliga rättsstatliga principer bygger på vissa moraliska avvägningar. Rättslikhet är en rättsstatlig princip, men likväl tillåter rättssystemet vissa olikheter. Exempel som kan nämnas är straffrabatt för unga och hårdare straff för brott riktade mot minoriteter. Det liknande kan sägas om rättstrygghet – viss övervakning och våld från polisen är tillåtet. Alla myndighetsbeslut går inte att överklaga, likväl anser jag att rättstillgänglighet råder i Sverige. Alla värden som skapas inom juridiken bygger på värderingar och avvägningar mellan olika intressen. De kan samtliga kränkas genom moraliskt förkastliga ageranden av staten. Huruvida ett värde kränkts på grund av etiska tillkortakommanden kommer att nämnas specifikt i den fortsatta framställningen.

I denna uppsats innebär rättssäkerhet rättslig förutsebarhet. I övriga fall kommer rättsliga brister att kategoriseras under rättstrygghet, rättslikhet och rättstillgänglighet. Om enskilda saknar möjligheter att få rätt i domstol indikerar det att rättstillgängligheten kränkts. Rättstillgängligheten kommer till uttryck genom EKMR:s krav i artikel 6 och artikel 13 angående rätten till rättvis rättegång och effektiva rättsmedel. Det måste finnas reella möjligheter för den enskilde att få rätt, vilket kräver att den enskilde har möjlighet att överklaga beslut. Utsätts enskilda för otillbörliga påtryckningar från myndigheter har rättstryggheten kränkts. Rättstrygghet innebär skyddet mot statligt missbruk av dess våldsmonopol. Artikel 3 i EKMR skyddar även medborgare mot förnedrande behandling och artikel 5 mot olovliga frihetsberövanden. Rättstrygghet innefattar även att staten skyddar

medborgarna mot brott från andra. Frångår staten uppgiften att hålla brottslingar inlåsta kan rättstryggheten kränkas. Rättslikhet innebär likhet inför lagen, oavsett exempelvis kön eller var i landet den enskilde befinner sig. Rättslikheten speglas i likhetsprincipen, föreskriven i 1 kap. 9 § RF. En kränkning av ett rättsstatsvärde kan innebära att ett annat också kränks. Till exempel kan en kränkning av rättslikheten innebära en kränkning av rättssäkerheten. Behandlas exempelvis inte individer lika av rättssystemet är rättssystemet inte heller förutsebart.

En kränkning av en rättsstatlig princip kan ske objektivt, men den kan även upplevas subjektivt. Därför ska något kort sägas om huruvida de rättsstatliga principerna är objektiva eller subjektiva. Samtliga värden innehåller visst mått av subjektivitet men att det krävs att kränkningen ska kunna ses utifrån från ett objektivt perspektiv. Om medborgare upplever att de blir förföljda av staten finns det troligen objektiva fakta som pekar mot det. Subjektiva kränkningar av en rättsstatsprincip kan dock vara missvisande. Till exempel kan det i det ”perfekta samhället” råda subjektiv rättsotrygghet. Människor kan misstro staten och leva i tron att staten olovligen utnyttjar sin makt mot enskilda medborgare. Objektivt råder det självfallet rättstrygghet i det perfekta samhället. Huruvida ett rättsstatligt värde kränkts eller inte får främst bedömas objektivt. I denna uppsats utgår den objektiva granskningen från JO:s kritik och HFD:s praxis. Vissa JO-beslut riktas mot på händelser som varit engångsföreteelser i Kriminalvårdens verksamhet. En engångsföreteelse skulle beroende på dess allvarlighet kunna påverka hur exempelvis rättstryggheten upplevs subjektivt. Intagnas generella åsikter om Kriminalvården får, utan att jag kan presentera några siffror, antas vara av det mindre positiva slaget. Det ändrar dock inte det faktum att vissa händelser kan påverka hur intagna subjektivt upplever rättstryggheten på en anstalt. Utgångspunkten är objektiva fakta utifrån JO:s och HFD:s praxis, men i de fall subjektivitet har betydelse kommer detta särskilt nämnas.

Avslutningsvis ska något sägas om rättsstatlighets- och rättssäkerhetsperspektiv. Ett rättssäkerhetsperspektiv kan i många fall innebära att en företeelse, ett lagrum eller en myndighets verksamhet granskas utifrån den enskildes möjligheter att få tillgång till rättssystemet, den enskildes möjligheter att kunna förutse myndighetens agerande eller den enskildes skydd gentemot otillbörlig makt- och våldsanvändning från staten. I denna framställning kallar jag rättssäkerhetsperspektiv för rättsstatlighetsperspektiv. Detta eftersom jag, utifrån Frändbergs fyra rättsstatsprinciper, vill förtydliga på vilket sätt en åtgärd innebär en kränkning av något av de fyra grundläggande rättsstatliga värden. Att endast tala om rättssäkerhet hade varit missvisande eftersom begreppet rättssäkerhet ges så olika betydelse beroende på i vilket sammanhang det förekommer. De

rättsliga brister som JO redovisar beträffande Kriminalvårdens verksamhet i anstalt kommer att kategoriseras utefter vilken rättsstatlig princip som kränkts. Utan den rättsstatliga uppdelningen hade samtliga brister i verksamheten kunnat kategoriseras som brister i rättssäkerheten. I denna framställning är således rättssäkerhet en del av rättsstatlighet tillsammans med rättslighet, rättstrygghet och rättstillgänglighet.

### **3.5.2 En kriminalvårdsrättslig legalitetsprincip**

Legalitetsprincipen är alltså grundläggande för att kunna uppnå en rättsstat. En straffrättslig legalitetsprincip är strängare än dess förvaltningsrättsliga motsvarighet. Inom de mest inskränkande delarna av förvaltningsrätten, såsom skatterätten och polisrätten, anses dock den tillämpade legalitetsprincipen åtminstone tangera dess straffrättsliga dito. Kriminalvårdens verksamhet är ingripande eftersom intagna i anstalt är lämnade helt i Kriminalvårdens försorg. Kriminalvårdens arbete kan liknas med polisens arbete i vissa avseenden. Myndigheten har omfattande möjligheter att vidta inskränkande åtgärder riktade mot enskilda, med det finns vissa skillnader. Kriminalvården verkställer påföljder som utdömts av domstol, istället för att agera före en domstols avgörande som polisen gör. Eftersom Kriminalvården verkställer straff som utdömts i domstol med tillhörande höga rättssäkerhetskrav, är en kriminalvårdsrättslig legalitetsprincip inte lika vidsträckt som den straffrättsliga. Förvaltningsrättsligt är dock Kriminalvårdens verksamhet en av de mest ingripande, både i beslut som kan fattas och i det faktiska handlandet.

Kriminalvården omfattas av en bitvis målsättande lagstiftning, vilket tillåter skönsmässiga bedömningar inom myndighetens anstaltsverksamhet. Ett exempel finns i 1 kap. 6 § FäL, enligt vilken Kriminalvården får vidta nödvändiga åtgärder för att upprätthålla ordning och säkerhet. FäL uppställer varken detaljerade regler för hur verkställigheten och övervakningen ska utföras eller listar uttömmande åtgärder som får vidtas för att upprätthålla säkerheten. Flera av de åtgärder Kriminalvården kan, får eller behöver vidta finns alltså inte föreskrivna i lag eller förordning. De mest ingripande åtgärderna såsom avskildhetsbeslut och kroppsbesiktningar är dock noga angivna i lag. Dessa åtgärder innebär inte sällan någon form av rättighetskränkning. Att det saknas tydliga föreskrivna regler i lag innebär inte att Kriminalvården får företa vilka åtgärder som helst. Föreskriftskravet är strängt och utrymmet för att göra analogier beträffande de mest inskränkande åtgärderna får anses litet. Det skönsmässiga utrymmet beträffande sådana ingripande åtgärder såsom exempelvis avskildhet är litet. Större utrymme för skönsmässighet finns däremot i de bedömningar

Kriminalvården gör avseende bland annat ordning och säkerhet. Myndigheten får inte använda det skönmässiga utrymmet till att agera utöver vad lagstiftaren ämnat.

Avslutningsvis framstår kravet på publicitet som relevant för Kriminalvården. Intagna behöver veta vilka rättigheter och skyldigheter personalen och de själva har. Allt vad Kriminalvården kan och måste göra behöver förmedlas till de individer Kriminalvården ansvarar för.

Det som ovan sagts om legalitetsprincipen kommer utgöra grunden i min fortsatta granskning av en kriminalvårdsrättslig legalitetsprincip. I avsnitt 5 kommer den kriminalvårdsrättsliga legalitetsprincipen att utredas i förhållande till den utredning som utförs i avsnitt 4.

# 4 Kriminalvårdens verksamhet i praxis

## 4.1 Inledning

Ovan har redogjorts för Kriminalvårdens syften och mål samt för vad rättssäkerhet och rättsstatlighet innebär. I denna del ska gränserna för Kriminalvårdens uppdrag utredas, vilket görs genom att utreda till de rättsliga brister som påtalats i praxis. Utredningen i detta kapitel utgörs främst av praxis från JO, men även praxis från HFD berörs. Utredningen i detta kapitel visar i vilken omfattning Kriminalvårdens verksamhet i anstalt sker i enlighet med gällande rätt. Detta är en grund för att kunna utreda huruvida Kriminalvården tillgodoser kraven enligt rättsstatliga principer. Utredningen i denna del är uppdelad utefter Kriminalvårdens tre huvudsakliga uppgifter – *ordning och säkerhet* (4.2), *återanpassning och minskande av negativa effekter* (4.3) samt *samhällsskydd* (4.4). Uppgifterna har i flera fall varit föremål för intresseavvägningar sinsemellan. I detta kapitel utreds situationer där Kriminalvårdens prioriteringar av uppgifterna skett i strid med författning. Uppdelningen har gjorts för att dels underlätta utredningen av åtgärderna, dels för att göra kapitlet överskådligt och tillgängligt. Jag har placerat samtliga beslut under deras tematiska tillhörighet. Med detta sagt ska det påpekas att uppdelningen inte innebär vattentäta skott mellan Kriminalvårdens uppgifter.

Det ska påpekas att det finns svårigheter att mäta graden av rättssäkerhet med hjälp av mängden domslut eller JO-beslut i en verksamhet. En låg frekvens av JO-beslut och domar kan innebära att de flesta beslut är korrekta, men det kan likväl bero på att enskilda inte ansett det vara till någon nytta att anmäla eller att överklaga ett beslut.<sup>176</sup> Det är svårt att med hjälp av enbart rättskällor beskriva verkligheten. Det är inte heller den rättsdogmatiska metodens uppgift. Den återspeglar enbart den juridiska verkligheten. I detta fall utgörs den av gällande rätt samt av praxis från HFD och JO. Nedan uppställda praxis utgör en redogörelse för gränserna för vilka åtgärder Kriminalvården får vidta i enlighet med myndighetens uppdrag. I detta kapitel besvaras frågan: Förekommer det rättsliga brister i Kriminalvårdens verksamhet i anstalt? Jag kommer även att noggrannare utreda relevanta rättsliga regler.

---

<sup>176</sup> Jfr SOU 1997:57 s. 115.

Termen rättssäkerhet förekommer ibland i JO:s bedömningar. I utredningen nedan har JO påpekat så kallade rättssäkerhetsbrister beträffande telefонтillstånd och avskildhet för att nämna två exempel. Begreppet rättssäkerhet används enligt min mening av JO på olika sätt. Ibland används det likställt med rättslig förutsebarhet och ibland innefattande brister i möjligheterna att överklaga beslut, alltså i samma betydelse som rättstillgänglighet. Jag har i förevarande kapitel valt att använda begreppet rättssäkerhet på samma sätt som JO. Läsaren kan påminnas det jag konstaterat i förra kapitlet om rättssäkerhet. Jag kommer att påpeka löpande i texten hur JO använder begreppet rättssäkerhet och förklara vilken rättsstatlig princip som är aktuell.

## 4.2 Ordning och säkerhet

Enligt 1 kap. 6 § FäL får inte verkställigheten innebära större begränsningar av den intagnes frihet än som följer av lag eller som är nödvändiga för att upprätthålla ordning och säkerhet. Samtliga kontroll- och tvångsåtgärder ska föregås av sådan en proportionalitetsbedömning. Kriminalvården ska upprätthålla ordningen och säkerheten både för såväl intagna som för personal. Kriminalvården får vidta flera åtgärder för att upprätthålla ordning och säkerhet i anstalt. Som exempel kan nämnas placering i avskildhet och kroppsbesiktning, men även beslut och åtgärder som inte anges i lag. Åtgärderna får vidtas så länge de inte är oproportionerliga.<sup>177</sup> I denna del kommer beslut som Kriminalvården vidtagit med hänsyn till ordning och säkerhet att redogöras för, med tillhörande praxis från JO och HFD.

### 4.2.1 Friheten att röka

Enligt 1 kap. 6 § får inte verkställigheten innebära mer omfattande begränsningar av friheten än som är nödvändigt med hänvisning till ordning och säkerhet eller som är förenliga med FäL.

2007 fattade Kriminalvårdsanstalten Skänninge ett generellt beslut om att förbjuda rökning inomhus. I oktober samma år ansökte en intagen om att få röka på sitt bostadsrum, varpå kriminalvården avlog ansökan. Syftet med förbudet, som var i enlighet med Kriminalvårdens föreskrifter, var att minska brandrisken och bruket av narkotika samt skydda både personalens och de intagnas hälsa. Dåvarande lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) innehöll inte några bestämmelser avseende rökning eller övrigt

---

<sup>177</sup> Se prop. 2009/10:135 s. 121.



tobaksanvändande. HFD har fastslagit att rökning inte är en rättighet men en frihet som av tradition tillkommer vuxna människor. HFD konstaterade att ett generellt rökförbud innebär ett större ingrepp för den som är frihetsberövad än för medborgare i allmänhet eftersom den frihetsberövade inte kan lämna lokalerna när de vill för att röka. Vidare kan de intagna drabbas av sanktioner i enlighet med Kriminalvårdens regler om de bryter mot rökförbudet, vilket inte är fallet utanför fängelset. KvaL ansågs i andra avseenden vara detaljerad beträffande inskränkande åtgärder, vilket motiverade en restriktiv tolkning av möjligheterna att införa inskränkningar i de intagnas friheter utan särskilt stöd i lag. Avsaknaden av lagstiftning om rökförbud kunde därför inte anses ge Kriminalvården utrymme att besluta i sådana frågor. HFD fann att ett generellt rökförbud, som har stor påverkan på intagna, kräver stöd i lag.<sup>178</sup>

Idag får Kriminalvården enligt 4 § fängelseförordningen besluta om var och när rökning får ske. Enligt 1 kap. 25 § FARK Fängelse, får ingen rökning ske inomhus. JO har mottagit kritik från intagna för att Kriminalvården begränsat antalet cigaretter som intagna får ta med sig ut på promenad. Eftersom det förekommit rökning inomhus begränsades antalet cigaretter per promenad. Det är av betydelse ur säkerhetssynpunkt att inte cigaretter smugglas in på avdelningarna efter avslutad promenad.<sup>179</sup> JO har tidigare konstaterat att det inte finns något som hindrar Kriminalvården från att begränsa antalet cigaretter per intagen under promenad.<sup>180</sup> Under samma utredning uppgav Kriminalvården att myndigheten skulle utvärdera vilket tillvägagångssätt som var mest lämpligt beträffande cigaretter på promenad. JO kunde några år senare inte se att någon sådan utvärdering skett. JO utredde därför ännu en anmälan beträffande frågan om antalet cigaretter per intagen och promenadtillfälle. På en anstalt begränsades i praktiken antalet cigaretter till två per dag, jämfört med fem cigaretter per promenad på andra anstalter. JO riktade därför kritik mot skillnaden i hur anstalter hanterade frågan om antalet cigaretter per promenad. Eftersom ingen särskild proportionalitetsbedömning hade genomförts kunde den nuvarande hanteringen upplevas som godtycklig på grund av skillnaderna i hur anstalterna hanterade frågan. Det fanns emellertid inte tillräckligt som pekade på att förfarandet var oproportionerligt. JO påpekade att kravet på proportionalitetsbedömningar i enlighet med 1 kap. 6 § FäL ska följas. JO uppmanade Kriminalvården att se över hanteringen av problemet och överväga en mer enhetlig lösning inom myndigheten, vilken ska föregås av en proportionalitetsbedömning.<sup>181</sup>

---

<sup>178</sup> Se RÅ 2010 ref. 9.

<sup>179</sup> Se JO dnr 4642-2016, beslut 2018-10-31.

<sup>180</sup> Jfr JO 2010/2011 s. 244, på s. 248.

<sup>181</sup> Se JO dnr 4642-2016, beslut 2018-10-31.

## 4.2.2 Våldsanvändning

Kriminalvården har enligt 24 kap. 2 § BrB befogenhet att bruka våld i vissa situationer. Kriminalvården får bruka det våld som med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarligt för att hindra rymning eller för att upprätthålla ordning. Av proportionalitetsprincipen följer att onödigt kraftfullt våld ska undvikas. Våld får endast användas när andra medel är otillräckliga. Vidare får våld inte tillgripas om den aktuella tjänsteuppgiften inte har en sådan betydelse att fysiskt tvång behöver användas. I regel anses slag mot ömtåliga delar av kroppen otillåtna. Även sparkar, struptag och grepp i håret är otillåtna. Huruvida våldet är ändamålsenligt bedöms i efterhand med beaktande av hela situationen.<sup>182</sup> Kriminalvården har inte någon handbok för användningen av våldsmedel. Detta eftersom myndigheten inte använder sig av våldsmedel.<sup>183</sup> Det finns däremot särskilda regler för användningen av pepparspray i FARK om användning av pepparspray inom Kriminalvården (KVFS 2009:7) (FARK OC) – där det framgår att pepparspray ska användas i enlighet med proportionalitetsprincipen.<sup>184</sup> Beträffande polisen så anses pepparspray vara ett särskild redskap vid våldsanvändning.<sup>185</sup> Kriminalvården har fått motta kritik för bristfällande hantering och kontroll av pepparspray. JO har riktat kritik mot att flera intagna placerats i avskildhet eftersom anstalten inte visste var en pepparsprayburk fanns.<sup>186</sup> Kritik mot hur Kriminalvården brukar våld är inte vanligt förekommande. Så har emellertid skett i två JO beslut.

I en anmälan från 1992 anförde G.M. att han i samband med en kroppsvisitation blivit utsatt för övervåld. Under en kroppsvisitation efter ett besök upptäckte vårdaren att G.M utförde misstänkta tugg- och sväljrörelser. Vårdaren misstänkte att G.M. förvarade narkotika i munnen och vilken G.M. försökte svälja för att inte bli upptäckt. Vårdaren tog då, enligt G.M. tag om G.M:s hals för att förhindra att G.M. svalde. Tuggandet visade sig bero på att G.M. tuggade tuggummi. JO ansåg det inte tillförlitligt att vårdaren tagit strupgrepp på G.M. men att vårdaren i vart fall gripit tag om hans hals. Våldet ansågs oförsvarligt, men på grund av våldets kortvarighet stannade JO vid att kritisera agerandet.<sup>187</sup>

Inför och under en transport från anstalten Kumla till anstalten Skogome utsattes en intagen enligt anmälan för visst övervåld. När den intagne vägrade

---

<sup>182</sup> Se Johansson m.fl. (2018) kommentar till BrB 24 kap. 2 §, under rubriken Försvarlighetsbedömning, Zeteo internet.

<sup>183</sup> E-postkontakt med handläggare på Kriminalvården.

<sup>184</sup> FARK OC.

<sup>185</sup> Se Boucht (2011) s. 154.

<sup>186</sup> Se JO 2016/17 s. 237

<sup>187</sup> Se JO 1993/94 s. 148, på s. 148.

sätta sig på den plats han ombads, knuffades han under passivt motstånd till det säte där han blivit tillsagd att sitta. Därefter belades den intagne med handfängsel med händer bakom ryggen, varpå transporten påbörjas. Den intagne ska också ha blivit förolämpad av personalen. Efter cirka 10 till 15 minuter stannar transporten och handfängslet ändras så att den intagne har händerna framför kroppen och kan använda bilbälte.<sup>188</sup> JO konstaterade att intagna får beläggas med handfängsel i enlighet med dåvarande 42 § KvaL<sup>189</sup>, vid transport om det är nödvändigt. Normalt kommenterar inte JO Kriminalvårdens bedömningar, men i detta fall ifrågasatte JO hur den intagne behandlats och användandet av fängsel bakom ryggen under transporten. Rätten till våldsanvändning i enlighet med 24 kap. 2 § BrB tillåter att visst våld används för att lösa en tjänsteuppgift. Våld får emellertid endast tillgripas när uppgiften inte kan lösas på annat sätt. Den ene Kriminalvårdarens agerande ansågs ”utomordentligt anmärkningsvärt” och fick JO att överväga att vidta ytterligare åtgärder mot inblandade kriminalvårdare. JO valde dock att stanna vid att uttala mycket allvarlig kritik.<sup>190</sup>

### 4.2.3 Visitation och andra tvångsåtgärder

Bestämmelserna om tvångsåtgärder – bland annat kroppsvisitering och kroppsbesiktning finns i FäL 8 kap. 3-7 §§. Kroppsvisitation innebär en undersökning av kläder och annat den intagne har på sig. Kroppsbesiktning innebär en undersökning av kroppens yttre eller inre samt provtagning av exempelvis blod eller urin. En yttlig kroppsbesiktning avser en yttre granskning av kroppen, vid en sådan får kroppens håligheter inte undersökas. I enlighet med 1 kap. 6 § FäL får en ingående kroppsbesiktning inte vidtas om en yttlig kroppsbesiktning är tillräcklig. Samtidigt som en kroppsbesiktning inte får vidtas om en kroppsvisitering är tillräcklig. Enligt 8 kap. 3 § FäL ska kroppsvisitation eller kroppsbesiktning ske när en intagen tas in i anstalt. Detta är i princip obligatoriskt. Enligt 8 kap. 7 § FäL får inte kroppsvisitation eller kroppsbesiktning utföras (eller bevittnas) av en tjänsteman som är av motsatt kön, förutom vid en så kallad skyddsvisitation – alltså om det är nödvändigt av säkerhetsskäl i enlighet med 8 kap. 5 §.<sup>191</sup>

Vid JO:s inspektion av kriminalvårdsanstalten Hällby i april 2016 framkom att anstaltens personal, i samband med att intagna tilldelats läkemedel, utfört okulära undersökningar (alltså endast med synen) av de intagnas munhål

---

<sup>188</sup> Se JO 2005/06 s. 130, på s. 130 f.

<sup>189</sup> Nuvarande 8 kap. 10 § FäL.

<sup>190</sup> Se JO 2005/06 s. 130, på s. 131 f.

<sup>191</sup> Jfr prop. 2009/10:135 s. 151 f.

för att kontrollera att medicinen svalts. Det fanns även om att den typen av undersökningar förekom vid fler anstalter. Anstalten hänvisade till att undersökning var nödvändig för att försäkra att den intagne inte sparade narkotikaklassade läkemedel i berusningssyfte eller för att kunna överlåta läkemedlet till någon annan. Undersökningarna företogs rutinmässigt, även utan att misstanke förelåg. Kriminalvården konstaterade att det i Kriminalvårdens handbok om hälsa och sjukvård uttryckligen stod att läkare kan ordinera att den intagne ska öppna och visa att läkemedlet svalts för den som tillhandhåller läkemedlet. Om den intagne inte följde rutinen kunde det vara grund för en ny bedömning för om medicineringen skulle fortsätta. Anstalten hade därför enligt Kriminalvården fog för att uppfatta rutinen som tillåten. JO, men även Kriminalvårdens utredning, konstaterade att det inte fanns något stöd i FäL för en undersökning av munhålan, alltså en kroppsbesiktning, i samband med utdelning av medicin. JO krävde att handboken skulle uppdateras och att den typen av undersökning skulle upphöra.<sup>192</sup>

JO har även kritiserat Häktet Göteborg för att en manlig vårdare kroppsvisiterade en kvinnlig intagen. JO hänvisade till bestämmelserna 4 kap. HäL om kroppsvisitation, vilka motsvaras av bestämmelserna i 8 kap. FäL.<sup>193</sup> Det finns situationer, uppräknade i 4 kap. 7 § HäL<sup>194</sup>, där behovet av att upprätthålla säkerheten ges företräde framför intagnas rätt att inte visiteras av en vårdare av det motsatta könet. I detta fall skedde visitationen vid återkomst till häktet enligt 4 kap. 3 § p. 2 HäL<sup>195</sup>. JO ansåg att häktet kunnat planera så att kvinnliga vårdare fanns att tillgå för att utföra kroppsvisitation eftersom det inte rörde sig om en hastigt uppkommen situation som tillåter att visitering utförs av personal av motsatt kön i enlighet 4 kap. 7 § andra stycket HäL<sup>196</sup>. JO kritiserade Kriminalvården för att kvinnlig personal inte fanns tillgänglig och lagen därmed inte efterlevts.<sup>197</sup>

Avslutningsvis har Kriminalvården även fått motta kritik för att anstalten Salberga regelmässigt hade stängt av vattnet när intagna placerats i avskildhet. Åtgärden vidtogs utan någon föregående proportionalitetsbedömning. Vattnet var avstängd en längre tid, upp till sex timmar, och vidtogs för att underlätta bevissäkring av polisen. JO pekade dels på att tvångsåtgärder alltid måste föregås av proportionalitetsbedömningar enligt 1 kap. 6 §. Vidare ingår det inte i Kriminalvårdens uppdrag att säkra bevis åt

---

<sup>192</sup> Se JO 2017/18 s. 144, på s. 144 ff.

<sup>193</sup> Jfr prop. 2009/10:135 s. 195 ff.

<sup>194</sup> Motsvarande 8 kap. 7 § FäL.

<sup>195</sup> Motsvarande 8 kap. 4 § 2 p. FäL.

<sup>196</sup> Motsvarande 8 kap. 5 § FäL.

<sup>197</sup> Se JO 2016/17 s. 273, på s. 276.

andra myndigheter. Det är inget som Kriminalvården ska göra utan att först tillfrågats av annan myndighet.<sup>198</sup>

#### 4.2.4 Kameraövervakning/Integritet

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket RF är var och en gentemot det allmänna skyddad mot övervakning och betydande intrång i den personliga integriteten. Generellt motiverar Kriminalvården kameraövervakning med att det är för både personalens och de intagnas säkerhet.<sup>199</sup> Kameraövervakningen har ansetts utgöra skydd för den enskilde mot otillbörlig påverkan av både personal och andra intagna samt som ett komplement till vittnesmål.<sup>200</sup> I 1 kap. 10 § FARK Fängelse anges att intagna vid ankomst till anstalt ska informeras om kameraövervakning. Syftet med kamerabevakningslagen (2018:1200) är enligt 2 § att tillgodose behovet av kameraövervakning vid berättigade ändamål och att skydda enskilda mot otillbörlig intrång i den personliga integriteten. Kameraövervakning är ett av flera olika tillvägagångssätt som används för att höja säkerheten inom anstalterna.<sup>201</sup> JO har ansett att kameraövervakning i flera olika utrymmen vara lagenlig.

Anstalten Hällby anmäldes till JO för att anstalten kameraövervakar intagna i ett omklädningsrum där intagna byter kläder, kroppsvisiteras och genomgår ytlig kroppsbesiktning inför besök. De intagna kände sig kränkta av att filmas i detta utrymme. Enligt JO vägrade Kriminalvårdens intresse över den enskildes intresse av att inte blir övervakad, i enlighet med syftet dåvarande kameraövervakningslagen (2013:460)<sup>202</sup>. JO påpekade att 8 kap. 7 § FäL – att kroppsvisitation inte ska utföras av personal av motsatt kön – även ska tillämpas för den som bevittnar en kroppsbesiktning via en monitor.<sup>203</sup>

På anstalten Kumla är intagna tvungna att klä av sig nakna vid urinprovstagning och rummet där provet tas är utrustat med övervakningskameror. JO påpekade att urinprovstagning innefattar flera känsliga moment ur integritetssynpunkt, varför det måste finnas starka skäl till kameraövervakning vid provtagning.<sup>204</sup> JO fann inte anledning att motsätta sig kameraövervakningen.<sup>205</sup> JO har även bedömt kameraövervakning i bostadsrum vid avskildhetsplacering som lagenlig. I de

---

<sup>198</sup> Se JO 2015/16 s. 209, på s. 216 ff.

<sup>199</sup> Jfr bl.a. JO 2018/19 s. 201.

<sup>200</sup> Se JO dnr 4632-2010, beslut 2012-03-08.

<sup>201</sup> Se prop. 2009/10:135 s. 66.

<sup>202</sup> Nuvarande kamerabevakningslagen.

<sup>203</sup> Se JO 2018/19 s. 201.

<sup>204</sup> Se JO dnr 4632-2010, beslut 2012-03-08; jfr prop. 2005/06:173 s. 26 f.

<sup>205</sup> Se JO dnr 4632-2010, beslut 2012-03-08.

fall då kontinuerlig övervakning inte beslutats hade den intagne möjlighet att täcka över kameran, vilket JO ansåg lämpligt. Vidare användes kameraövervakningen restriktivt och efter bedömningar i det enskilda fallet för att skydda den enskilde. JO fann inte anledning att kritisera övervakningen.<sup>206</sup> I en sådan situation måste den intagne informeras om och när kameraövervakning sker. Enbart en informationsskylt räcker inte.<sup>207</sup>

Anstalten Salberga anmäldes till JO för att en intagen utsatts för våld av en annan intagen på avdelningen. Händelsen skedde när personal, av säkerhetsskäl, hade prioriterats till en annan avdelning för att övervaka en promenad. Den personal som fanns kvar gick ronder mellan avdelningarna, varför den aktuella avdelningen lämnades obevakat en kort stund. Även kameraövervakningen prioriterades till att bevaka promenaden. Personalen bevakade således inte avdelningen på plats eller via kameramonitorerna när misshandeln skedde. JO konstaterade att det ingår i Kriminalvårdens uppdrag att upprätthålla ordning och säkerhet, vilket innefattar att skydda intagna mot hot och våld från medintagna. Det fanns inget som vid tidpunkten indikerade att våld mellan intagna skulle ske på avdelningen. JO fann inte anledning att kritisera Kriminalvårdens prioriteringar. Händelsen polisanmäldes och den skyldige dömdes sedermera för grov misshandel.<sup>208</sup>

## 4.2.5 Placering i avskildhet

### 4.2.5.1 Gällande rätt

Att placera en intagen i avskildhet är en av Kriminalvårdens mest ingripande åtgärder.<sup>209</sup> Bestämmelser om avskildhet och gemenskap i anstalt finns i 6 kap. FäL. Enligt 6 kap. 1 och 2 §§ FäL är huvudregeln att intagna under sin vistelse i anstalt ska vistas i gemenskap med andra intagna, både vid sysselsättning och på fritiden. Eftersom frihetsberövandet innebär en isolering från övriga samhället bör inte de negativa följderna förstärkas ytterligare genom att de intagna hålls avskilda från varandra.<sup>210</sup> Det finns vissa undantag i FäL för när intagna får hållas avskilda från varandra. De situationer som räknas upp i FäL beträffande avskildhet är dock uttömmande.<sup>211</sup> Avskildhet får aldrig användas som en disciplinär åtgärd.<sup>212</sup> Möjligheten att använda avskildhet som disciplinär åtgärd avskaffades år

---

<sup>206</sup> Se JO dnr 3978-2010, beslut 2012-03-08.

<sup>207</sup> Jfr JO dnr 1365-2016, beslut 2018-03-15.

<sup>208</sup> Se JO 2018/19 s. 206, på s. 210.

<sup>209</sup> Jfr JO 2016/17 s. 247, på s. 257.

<sup>210</sup> Se prop. 2009/10:135 s. 136.

<sup>211</sup> Se Handbok 2012:1 s. 6.

<sup>212</sup> Jfr prop. 2009/10:135 s. 141.

1976.<sup>213</sup> Intagna får hållas avskilda vid dygnsvila<sup>214</sup> enligt 6 kap. 3 § FäL. Intagna får även efter egen begäran hållas avskilda i enlighet med 6 kap. 4 § FäL. Vidare kan intagna, efter vad som föreskrivs i 6 kap. 5 § FäL hållas i avskildhet för att upprätthålla ordningen. Det föreskrivs i 6 kap. 6 § FäL att en intagen som är berusad eller våldsam kan placeras i avskildhet. Intagen får även placeras i avskildhet enligt 6 kap. 7 § p. 1-6 FäL om det är nödvändigt av särskilda säkerhetsskäl såsom exempelvis rikets säkerhet eller för att hindra att intagna får tillgång till narkotika. Avskildhetsbeslut får även fattas vid utredning av misskötsamhet enligt 6 kap. 8 § samt om det är nödvändigt för att genomföra kroppsbesiktning enligt 6 kap. 9 § FäL. De beslut som inte rör dygnsvilan kräver individuella bedömningar och alla beslut om avskildhetsplacering kräver en intresseavvägning utifrån proportionalitetsprincipen.<sup>215</sup>

Enligt 18 § fängelseförordningen ska avskildhetsbeslut alltid dokumenteras. Intagna har alltid enligt 4 kap. 1 § FäL rätt till att vistas utomhus minst en timme om dagen. Synnerliga skäl, såsom en oförutsedd situation som innebär att de intagna måste avskiljas med hänvisning till ordning och säkerhet enligt 6 kap. 5 § FäL, krävs för att utomhusvistelse ska vägras.<sup>216</sup> Jämte möjligheterna att placera intagna i avskildhet kan Kriminalvården i enlighet med bestämmelserna i 2 kap. 4 § FäL placera intagna på säkerhetsavdelning om det föreligger särskild risk för rymning eller allvarlig brottslighet. Säkerhetsavdelningar finns på anstalterna Kumla, Saltvik eller Hall. En placering på säkerhetsavdelning innebär ökade möjligheter till övervakning och är utöver avskildhetsplacering den mest omfattande kontrollen intagna kan utsättas för. Intagna får enligt 2 kap. 1 § FäL inte underkastas mer kontroll än nödvändigt. Därför är säkerhetsavdelningarna avsedda endast för intagna i behov av särskild kontroll enligt 2 kap. 4 § FäL.<sup>217</sup>

JO har vid flera tillfällen påtalat att avskildhet ska tillämpas restriktivt eftersom åtgärden är väldigt ingripande. Det är en grundläggande rättighet för de intagna att ha möjlighet till att vistas i gemenskap med andra intagna.<sup>218</sup> Åtgärder om avskildhet har flera gånger fått kritik av JO men problemen har delvis kvarstått genom åren.<sup>219</sup>

---

<sup>213</sup> Se Handbok 2012:1 s. 10.

<sup>214</sup> Dygnsvila innebär att intagna nattetid bli inlåst i sina bostadsrum för sömn; jfr prop. 2009/10:135 s. 136.

<sup>215</sup> Jfr prop. 2009/10:135 s. 138 f.

<sup>216</sup> Se prop. 2009/10:135 s. 131

<sup>217</sup> Jfr JO 2016/17 s. 174; samt prop. 2009/10:135 s. 126 f.

<sup>218</sup> Jfr bl.a. JO 2016/17 s. 247, på s. 257 f.

<sup>219</sup> Jfr JO 2018/19 s. 21.

#### 4.2.5.2 JO:s kritik mot avskildhetsbeslut

Inledningsvis ska det upprepas att de situationer som uppräknas i FäL är de enda som kan ligga till grund för ett avskiljande av en intagen i anstalt. JO har riktat kritik mot att Kriminalvården vid flera tillfällen fattat beslut om avskildhet på grunder som inte varit förenliga med lag. Nedan redogörs för olika bedömningar JO gjort kring Kriminalvårdens avskildhetsbeslut.

På anstalten Hinseberg var en intagen placerad i avskildhet i nästan tio månader. Med anledning av att hon utfört grov våldsbrottslighet inne på anstalten var hon avskild med stöd av 6 kap. 7 § p. 2 FäL med hänvisning till risk för annans säkerhet. Kriminalvården konstaterade i beslutet att hon med anledning av den grova brottsligheten borde placeras på särskilt kontrollerad avdelning, vilket inte ansågs möjligt på grund av platsbrist. Därför placerades hon istället i avskildhet. Samma information redovisades i de tolv efterföljande omprövningsbesluten.<sup>220</sup> Grunden till avskildheten var förvisso den allvarliga våldsbrottsligheten men det framgick av både beslutet och JO:s utredning att anstalten Hinseberg saknat möjlighet att omplacera den intagne. Enligt Kriminalvården fanns inga andra alternativ än avskildhet på grund av begränsade resurser. Resursbrist och avsaknad av omplaceringsmöjligheter utgör inte godtagbara grunder för att hålla en intagen i avskildhet.<sup>221</sup> JO har riktat liknande kritik mot anstalten Saltvik beträffande intagna som placerats i avskildhet på grund av placeringssvårigheter.<sup>222</sup>

JO har även kritiserat Kriminalvården för att ha hållit en intagen i avskildhet med hänvisning till bestämmelsen i 6 kap. 7 § p. 3 FäL, enligt vilken en intagen får hållas avskild om det finns risk för att den intagne rymmer eller fritas och det kan antas att den intagne är särskilt benägen att fortsätta begå allvarlig brottslighet. Kriminalvården angav endast lagtexten i avskildhetsbeslutet och i de efterföljande omprövningsbesluten bedömdes det fortsatt föreligga en risk för att den intagne skulle försöka rymma, varför han fortsatt hölls i avskildhet. Kriminalvården hade inte, enligt beslutet, vid något tillfälle prövat huruvida det förelåg en risk för fortsatt allvarlig brottslighet. JO konstaterade att rymningsrisk inte ensamt kan leda till att en intagen placeras i avskildhet. Bestämmelsen kräver också en föreliggande risk för allvarlig brottslighet. Den intagne ansågs förvisso rymningsbenägen med anledning av tidigare rymningsförsök, men det fanns inget som indikerade att en risk för fortsatt brottslighet förelåg. Det var enligt JO osäkert om laglig rätt förelåg för att hålla den intagne i avskildhet. Det ansågs mycket allvarligt att

---

<sup>220</sup> Se JO 2015/16 s. 191, på s. 194 ff.

<sup>221</sup> Se JO 2015/16 s. 191, på s. 196.

<sup>222</sup> Jfr JO 2016/17 s. 247, på s. 247 f.



Kriminalvården inte gjort en fullständig prövning om förutsättningarna i bestämmelsen var uppfyllda. JO konstaterade vidare att bristen i prövningen avsevärt försvårat för den intagne att överklaga beslutet.<sup>223</sup>

Anstalten Skänninge hade fattat flera avskildhetsbeslut enligt 6 kap. 6 § FäL, som avser situationer där en intagen är våldsam eller berusad. I motiveringarna angavs endast att den intagne lämnat positivt alkoholprov eller uppträtt berusad. Enligt Kriminalvårdens handbok var det tillräckligt för att placera intagen i avskildhet. JO var kritisk till att det inte gjorts en helhetsbedömning i varje enskilt fall huruvida placering i avskildhet var nödvändigt eller inte. Intagna ska inte systematiskt placeras i avskildhet utan individuella bedömningar.<sup>224</sup> I Kriminalvårdens handbok anges idag att det beträffande berusning och aggressionsutbrott i vissa fall är nödvändigt med ett avskiljande. Beträffande drogpåverkade intagna är det med hänsyn till ordning och säkerhet i princip alltid är nödvändigt med ett avskiljande.<sup>225</sup>

Anstalten Mariefred har fått kritik av JO för att ha placerat en intagen i avskildhet efter att han brutit mot regelverket och uppträtt olämpligt mot personalen. Den intagne hade avskilts med hänvisning till motsvarande 6 kap. 7 § p. 2 FäL, med risk för annans säkerhet eller skadegörelse. Det angavs inte i beslutet på vilket sätt denna risk förelåg. Kriminalvården anförde i JO:s utredning att den intagne uppträtt hotfullt, vilket inte heller angavs i beslutet. JO fick intrycket av att den intagne bestraffats för sitt olämpliga beteende. Anstalten Hällby mottog också kritik i anslutning till att den intagne ifråga flyttades till Hällby och där fortsatt hölls i avskildhet. På anstalten Hällby gjordes en omprövning av beslutet som i princip byggde på samma grunder som beslutet i Mariefred. Anstalten Hällby hade enligt JO inte gjort en egen prövning av avskildheten, vilket kritiserades.<sup>226</sup>

JO har även varit kritisk till att flera avskildhetsbeslut generellt innehållit brister i motiveringen till varför intagna placerats i avskildhet, vilket försvårade bedömningen av huruvida avskildheten fattats korrekt. Enligt 18 § fängelseförordningen ska samtliga avskildhetsbeslut dokumenteras och motiveras. JO konstaterade att syftet med bestämmelsen är att kunna säkerställa att tillräckliga skäl för avskildhet föreligger. Beslutens riktighet måste kunna kontrolleras i efterhand. En tydlig motivering möjliggör ett överklagande av beslutet.<sup>227</sup>

---

<sup>223</sup> Se JO 2014/15 s. 291, på s. 298 f.

<sup>224</sup> Se JO 2017/18 s. 121, på s. 129.

<sup>225</sup> Se Handbok 2012:1 s. 16.

<sup>226</sup> Se JO dnr 4994-2007, beslut 2008-10-08.

<sup>227</sup> Jfr JO 2017/18 s. 121, på s. 129 f.

Kriminalvården har vidare placerat intagna helt ensamma på avdelningar som ska vara gemensamma. Kriminalvården hänvisade till att olika gängkonstellationer ibland skapar svårigheter att placera ut vissa intagna. Detta ledde till att vissa intagna under begränsad tid varit helt ensamma på sin avdelning. Kriminalvården ansåg inte detta förfarande likställt med en placering i avskildhet.<sup>228</sup> JO ansåg däremot att det var otillfredsställande att intagna vistas ensamma på avdelningar under förhållanden som i praktiken innebar avskildhet, trots att de lagliga förutsättningarna för avskildhet inte uppfylldes. Eftersom det inte fattats något formellt avskildhetsbeslut var möjligheterna för den intagne att överklaga eller begära omprövning av beslutet begränsade. JO påpekade att den intagne förvisso kan överklaga placeringsbeslutet, men eftersom det inte fattats något avskildhetsbeslut saknas det möjlighet att överklaga och pröva den faktiska avskildhetsplaceringen. JO ansåg att rättssäkerheten inte kunde garanteras avseende huruvida intagna placerades i avskildhet eller inte.<sup>229</sup> Enligt min mening innefattar rättssäkerheten i detta sammanhang rättslig förutsebarhet och rättstillgänglighet eftersom intagna placerats i avskildhet utan korrekta beslut och utan möjlighet att kunna överklaga beslutet.

JO har även kritiserat avskildhetsbeslut med 6 kap. 5 § FäL som grund, vilken avser avskildhet för att upprätthålla ordning och säkerhet.<sup>230</sup> I motiven anges att sådan avskildhet normalt ska ske i inte mer än några timmar eller något dygn.<sup>231</sup> Vilket även anges i Kriminalvårdens handbok.<sup>232</sup> Flera granskade placeringsbeslut hade varat i upp till sex dygn, vilket JO kritiserade.<sup>233</sup>

Sammanfattningsvis uppvisar utredningen flera brister i Kriminalvårdens tillämpning av avskildhetsreglerna i FäL. Beslut fattas med bristfälliga motiveringar och på ett rutinmässigt vis utan föregående proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet. Sådana brister är allvarliga eftersom JO konstaterat att placera en intagen i avskildhet är en av Kriminalvårdens mest ingripande åtgärder.

---

<sup>228</sup> Se JO 2018/19 s. 218, på s. 219 ff.

<sup>229</sup> Se JO 2018/19 s. 218, på s. 222 ff.

<sup>230</sup> Se JO 2017/18 s. 121, på s. 121.

<sup>231</sup> Jfr prop. 2009/10:135 s. 138.

<sup>232</sup> Jfr Handbok 2012:1 s. 14.

<sup>233</sup> Se JO 2017/18 s. 121, på s. 128.

## 4.3 Återanpassning till samhället och minskande av negativa effekter

Enligt 1 kap. 5 § första stycket FäL ska verkställigheten av fängelsestraffet utformas så att den intagnes anpassning till samhället underlättas och så att de negativa följderna av fängelsevistelsen minskar. Vidare ska verkställigheten enligt andra stycket inriktas på åtgärder som minskar den intagnes risk för återfall i brottslighet. I denna del redogörs för beslut och praxis beträffande åtgärder som avser att minska de negativa effekterna av frihetsberövandet och som syftar till att underlätta återanpassning till samhället.

### 4.3.1 Besök och elektronisk kommunikation

Regler för besök och andra kontakter regleras i 7 kap. FäL. Intagna har rätt till kontakt med omvärlden genom besök och via telefon. Sådan kontakt minskar isoleringen och underlättar för den intagne att upprätthålla eller knyta kontakt med anhöriga och andra utanför anstalten.<sup>234</sup> JO har konstaterat att det är av betydelse för återanpassningen i samhället att kunna hålla kontakten med anhöriga. I de fall anhöriga inte har möjlighet att besöka anstalten finns kommunikation via telefon som alternativ.<sup>235</sup>

INTIK-systemet är Kriminalvårdens särskilda system för kontrollerat telefonerande för intagna.<sup>236</sup> INTIK står för intagnas telefoni inom Kriminalvården.<sup>237</sup> Tillstånd till elektronisk kommunikation<sup>238</sup> kan ges enligt reglerna i 7 kap. 4 § FäL. Kommunikationen får vägras om den kan anses äventyra säkerheten, motverka återanpassningen eller vara till skada för den intagne eller någon annan. Telefontillstånd till en person som är misstänkt för brott eller har kopplingar till kriminella nätverk nekas därför i normalfallet.<sup>239</sup> Kammarrätten har även accepterat att Kriminalvården nekat tillstånd till mobilnummer, med hänvisning till att SIM-kort enkelt kan överlåtas och att det är svårt att kontrollera vem som samtalen förs med.<sup>240</sup> Däremot talar humanitära skäl för att kontakt ska beviljas med närstående trots att säkerheten riskerar att äventyras.<sup>241</sup> Intagna får ta emot besök när det

---

<sup>234</sup> Jfr prop. 2009/10:135 s. 142 f.

<sup>235</sup> Jfr JO 2018/19 s. 210, på s. 215 f.

<sup>236</sup> Se 1 kap. 6 § FARK Fängelse.

<sup>237</sup> Se Handbok 2014:3 s. 9.

<sup>238</sup> Kommunikation genom bl.a. telefoni, mobiltelefoni och e-post; se prop. 2009/10:135 s. 145.

<sup>239</sup> Se prop. 2009/10:135 s. 145.

<sup>240</sup> Se Kammarrätten i Göteborg mål nr 5161-14, på s. 3.

<sup>241</sup> Se Handbok 2014:3 s. 38.

lämpligen kan ske enligt 7 kap. 1 § FäL. Regleringen gör det möjligt att vägra besök som kan äventyra säkerheten eller som riskerar att ha negativt inflytande på den intagnes återanpassning till samhället.<sup>242</sup> Vidare kan besök vara övervakade av personal. Besökare kan, om nödvändigt, kroppsvisiteras inför besök enligt 7 kap. 2 och 3 §§ FäL.

Kriminalvården har fått motta kritik avseende INTIK-systemet och möjligheterna för intagna att hålla kontakt med sina anhöriga. Nedan redogörs först för Kriminalvårdens möjligheter att återkalla givna tillstånd för telefon och besök. Därefter redogörs för JO:s kritik av INTIK-systemet. Kritiken berör när intagna fått telefontillstånd indragna på grund av signaler från exempelvis fax eller röstbrevlåda och olikheter i bedömningen avseende IP-telefoni<sup>243</sup>.

#### **4.3.1.1 Möjligheten att återkalla tillstånd**

I RÅ 2010 ref. 88 hade R.N. placerats som intagen på anstalten Tidaholm, där han ansökte om telefontillstånd att ringa sin syster. Telefontillståndet godkändes av Kriminalvården med förbehållet att det bakomliggande abonnemang för det godkända telefonnumret var ett analogt abonnemang. Några månader senare återkallades telefontillståndet efter beslut av anstalten. Orsaken var att det framkommit att det aktuella numret var ett IP-telefonabonnemang. Tillstånd återkallades därför i enlighet med gällande föreskrifter<sup>244</sup>. HFD konstaterade att anstaltens beslut att återkalla tillståndet innebar ett återkallande av ett gynnande förvaltningsrättsligt beslut. Kriminalvården hade tillämpat bestämmelsen enligt ordalydelsen, men frågan uppstod huruvida föreskriften rymdes inom bemyndigandet som tilldelats Kriminalvården genom dåvarande 43 § förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt<sup>245</sup> – i vilken Kriminalvården bemyndigas att meddela verkställighetsföreskrifter. I förarbetena till 8 kap. 3 § RF konstaterar departementschefen att regeringen kan fylla ut lagbestämmelser. En förutsättning för utfyllnad av en lagregel är att den är så detaljerad att det inte tillförs något väsentligt nytt som kan upplevas som ett nytt åliggande för enskilda.<sup>246</sup> HFD konstaterade att regeln endast förbjuder samtal till nummer med IP-abonnemang, andra typer telefonabonnemang regleras inte. Dessutom kunde tillstånd till IP-telefoner ges om starka skäl förelåg.<sup>247</sup> HFD fann att föreskriften rymdes inom vad som beslutats i form av verkställighetsföreskrifter till lagstiftningen. Föreskriften ansågs inte heller

---

<sup>242</sup> Se prop. 2009/10:135 s. 143.

<sup>243</sup> Telefoni via internet, även kallat webbtelefoni eller bredbandstelefoni.

<sup>244</sup> Idag finns liknande bestämmelse i 7 kap. 12 § FARK Fängelse.

<sup>245</sup> Nuvarande 41 § fängelseförordningen.

<sup>246</sup> Jfr prop. 1973:90 s. 211.

<sup>247</sup> Se RÅ 2010 ref. 88.

gå utöver det ändamål som föranlett bestämmelsen. Något skäl att inte tillämpa föreskriften på grund av att den stod i strid med överordnad författning fanns inte.<sup>248</sup>

I ett annat mål hade Kriminalvården beviljat A.M. besök av sin flickvän. När det sedan uppdagades att A.M. enligt en tidigare dom utsatt sin flickvän för brott återkallade Kriminalvården sitt beslut med hänvisning till flickvännens säkerhet. A.M. begärde omprövning som avslogs, och överklagade därefter beslutet till förvaltningsrätt. A.M. anförde att Kriminalvården ändrat ett gynnande förvaltningsbeslut utan att några nya omständigheter tillkommit som motiverade att det ursprungliga beslutet återkallades. I HFD konstaterades att besök får återkallas under vissa förutsättningar enligt 7 kap. 1 § FäL. Syftet med regleringen är att trygga säkerheten på anstalten och att förhindra skada – för den intagne eller andra. Med hänsyn till syftet måste besök kunna nekas med stöd av paragrafen ända till dess besöket är genomfört. HFD ansåg att Kriminalvårdens beslut om besökstillstånd närmast får uppfattas som en förhandsprövning som gäller fram till dess myndigheten gör en annan bedömning. Kriminalvården hade således fattat sitt beslut enligt de grunder som anges i bestämmelsen.<sup>249</sup>

#### 4.3.1.2 Kritik mot INTIK-systemet

JO mottog under 2015/2016 cirka 45 enskilda klagomål för att Kriminalvården återkallat intagnas godkända telefontillstånd. Återkallandena skedde med hänvisning till manipulationsförsök efter att Kriminalvården upptäckt otillåtna signaler vid telefonsamtal i INTIK med hjälp av så kallad nätetektering.<sup>250</sup> Kriminalvården anförde att myndigheten använder nätetektering inom INTIK för att upptäcka och förhindra försök att manipulera telefonsamtalet, det vill säga att samtal vidarekopplas till annan part än den som det godkända tillståndet gäller. Det är av vikt att intagna inte kan manipulera telefonsystemet för att kunna fortsätta begå brott eller på annat sätt påverka säkerheten inom anstalten. Nätetekteringen baseras på vanliga signaler i telenätet. Systemet upptäcker signaler som visar att vidarekoppling sker men inte varför. Röstbrevlåda, fax, telefonsvarare och trygghetslarm är exempel på källor som avger sådana signaler. Kriminalvården anförde att de ger intagna, om ett nummer syns på nätetekteringslistan, chans att informera anhöriga om att koppla ur olika vidarekopplingsfunktioner. Telefontillståndet återkallas om numret fortsatt visas på listan två veckor efter första nätetekteringsträffen. Det är därför av

---

<sup>248</sup> Se RÅ 2010 ref. 88.

<sup>249</sup> Se HFD 2016 ref. 84.

<sup>250</sup> Se JO 2018/19 s. 210, på s. 215.

vikt att intagna och anhöriga informeras om att sådana funktioner måste vara urkopplade.<sup>251</sup>

Kriminalvården nekar emellertid intagna information om exakt datum och tid för nätdetekteringen med hänvisning till sekretess enligt Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL).<sup>252</sup> Detta förfarande har även fått stöd i kammarrätten.<sup>253</sup> Den intagne får endast information om vilken vecka nätdetekteringen skett och vilket telefonnummer det rör sig om. Det är svårt för intagna att klarlägga orsaken till nätdetekteringen och motbevisa att något manipulationsförsök inte skett. Det är svårt för intagna att försvara sig mot uppgifter om manipulationsförsök eftersom sådana signaler som ger utslag är utanför de intagnas kontroll. Endast mottagaren kan åtgärda eventuell anknnytning till fax eller liknande. Beslutet att återkalla telefontillståndet kan överklagas till förvaltningsrätt, men JO kunde inte finna att något sådant försök hade vunnit gehör hos domstolen. Det framstår som nästintill omöjligt för intagna att försvara sig emot uppgifter om manipulationsförsök. JO hade förståelse för att systemet upplevdes godtyckligt och påpekade att det finns risk för att de intagnas rättssäkerhet äventyras.<sup>254</sup> JO fann det otillfredsställande att tekniken inte gjorde det möjligt att särskilja tillåtna och otillåtna kopplingar till abonnemang.<sup>255</sup> JO var även kritisk till att både intagna och anstaltspersonal fått bristande information om vad som kan orsaka att ett nummer ger utslag på nätdetekteringen. JO konstaterade avslutningsvis att nätdetekteringstekniken uppvisade sådana brister att den som följd äventyrar de intagnas rättssäkerhet. JO noterade att kraven på motivering och kommunicering, idag enligt 32 § respektive 25 § FL, är bestämmelser som garanterar intagnas rättssäkerhet gentemot myndigheter. Kriminalvården har efter JO:s kritik tagit fram en informationsblankett riktad till intagna.<sup>256</sup> Här används termen rättssäkerhet enligt min mening med betydelsen rättstillgänglighet, eftersom intagnas möjlighet att överklaga besluten har inskränkts. Användningen innefattar även rättslig förutsebarhet, rättssäkerhet, eftersom intagna inte alltid kan förstå varför telefontillstånd dras in, vilket kan framstå som godtyckligt.

JO har även mottagit flera klagomål från de intagna angående att det inte går att ringa till abonnemang som har IP-telefoni och att kostnaderna för att ringa varit alldeles för höga.<sup>257</sup> Kriminalvården har anfört att anledningen till att det inte går att ringa till ett abonnemang med IP-telefoni är att det i INTIK-

---

<sup>251</sup> Se JO 2018/19 s. 210, på s. 212 f.

<sup>252</sup> Se JO 2018/19 s. 210, på s. 216 ff.

<sup>253</sup> Jfr Kammarrätten i Jönköping har i en dom den 25 april 2016, mål nr 3117-15.

<sup>254</sup> Se JO 2018/19 s. 210, på s. 216 ff.

<sup>255</sup> Se JO 2018/19 s. 210, på s. 215 f.

<sup>256</sup> Se JO 2018/19 s. 210, på s. 216 ff.

<sup>257</sup> Se JO 2018/19 s. 137.

systemet inte går att kontrollera vem som svarar eller att samtalet kopplas vidare till andra. Nätdetektering fungerar inte på IP-telefoni. Angående kostnaden att ringa anfördes att det berodde på det gällande avtalet samt att kostnaderna är hänförliga till myndighetens kostnader med systemet.<sup>258</sup> JO konstaterade att telefonkontakt med anhöriga har stor betydelse för intagnas återanpassning i samhället, särskilt när intagna av olika skäl har begränsade möjligheter att ta emot besök. Kriminalvården måste erbjuda intagna ett telefonisystem som är anpassat till modern telekommunikation både vad gäller tekniska lösningar och pris. Kriminalvårdens handläggning av sådana ärenden måste även vara rättssäker. JO konstaterade vidare att Kriminalvårdens praxis avseende i vilka situationer intagna får ringa till personer med IP-abonnemang eller mobilabonnemang varierar i viss utsträckning. Det är inte godtagbart ur ett rättssäkerhetsperspektiv att praxis skiljer sig i åt i sådana situationer där omständigheterna är likvärdiga. Kriminalvården avsåg att utreda och förbättra situationen för intagna. Kostnaderna för att ringa sänktes augusti 2017. JO ifrågasatte ändå rimligheten i att intagna står för en stor del av Kriminalvårdens kostnader för INTIK-systemet.<sup>259</sup> Enligt 7 kap. 12 § FARK Fängelse får idag inte intagna i anstalt med säkerhetsklass 1 ringa till IP-telefoni. I anstalt av säkerhetsklass 2 görs det en bedömning i det enskilda fallet.<sup>260</sup> I förevarande fall använder JO rättssäkerhet på samma sätt som jag använder det i denna uppsats, såsom rättsligt förutsebarhet. Det är inte förutsebart att hantering av vissa telefontillstånd varierar i så stor grad inom myndigheten.

### 4.3.2 Kränkande behandling

Enligt 1 kap. 4 § FäL ska varje intagen bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de svårigheter som är förenade med frihetsberövandet. Som redan konstaterats föreskriver 1 kap 6 § FäL att en kontroll- och tvångsåtgärd måste föregås av en proportionalitetsbedömning. Vid en urinprovstagning på anstalten Hinseberg blev S.K. tillfrågad om hon använde tampong. När hon medgav att hon gjorde det blev hon ombedd av personalen att avlägsna tampongen i närvaro av personalen innan hon fick lämna urinprov. Kriminalvården framförde att avlägsnandet av tampong är nödvändigt för att minimera risker för manipulation av urinprovet. Vidare anförde myndigheten att begäran om att avlägsna tampongen framför personal det enda tillvägagångssättet som säkerställde att den verkligen avlägsnats. JO anförde att det i vissa fall finns godtagbara skäl till att uppmana intagen till att ta ur tampongen före urinprovstagning. Det obehag som det

---

<sup>258</sup> Se JO 2018/19 s. 137, på s. 138 f.

<sup>259</sup> Se JO 2018/19 s. 137, på s. 144 f.

<sup>260</sup> Se Kriminalvårdens handbok 2014:3 s. 41.

medför för den intagna att avlägsna tampongen framför personal framstod dock som oproportionerligt.<sup>261</sup> JO hade i ett tidigare beslut konstaterat att avlägsnande av tampong i samband med urinprovtagning ska ske utan att det leder till onödigt obehag för den intagna.<sup>262</sup> I det tidigare beslutet angav Kriminalvården att myndigheten skulle införa riktlinjer för hur mensskydd vid urinprovstagning skulle hanteras. JO noterade att så inte skett och uppmanade Kriminalvården att säkerställa att liknande situationer hanteras enhetligt och rättssäkert.<sup>263</sup> Det framgår inte av FARK om sådana riktlinjer nu finns. Eftersom jag inte fått ta del av Kriminalvårdens säkerhetshandbok som berör sådana åtgärder är det oklart huruvida myndigheten efterlevt JO:s kritik.<sup>264</sup>

### 4.3.3 Långsam handläggning

Kriminalvården har även fått motta kritik från JO avseende långsam handläggning. En intagen rapporterades för en misstänkt misskötsamhet men beslutet om att han skulle få en varning fattades först åtta veckor senare. Därefter dröjde det ytterligare nästan tre veckor tills den intagne fick ta del av beslutet.<sup>265</sup>

Anstalten Kalmar har i synnerhet kritiserats för långsam handläggning. Vid en inspektion av anstalten fann JO stora brister i handläggningen av misskötsamhets- och avskildhetsärenden. Det tog i vissa fall flera månader från att rapporten skrevs till att även okomplicerade ärenden avgjordes.<sup>266</sup> Enligt 12 kap. 3 § FäL ska frågor om varning avgöras skyndsamt. Motiven till bestämmelsen anger också att beslutet om varning ska meddelas i anslutning till överträdelsen.<sup>267</sup> Omfattningen av antalet ärenden under 2013-2014 som brast i handläggningen var enligt JO helt oacceptabel. En fjärdedel av besluten om misskötsamhet handlades för långsamt. En del av förklaringen till bristerna låg, enligt Kriminalvården, i personalförhållanden. I sådana situationer måste det, enligt JO, finnas annan personal som kan ta över uppgifterna eller möjlighet till hjälp från annat håll inom myndigheten.<sup>268</sup>

JO underströkte vikten av att intagna inte ska behöva möta olika handläggningsrutiner beroende på vilken anstalt intagna är placerade i. JO

---

<sup>261</sup> Se JO 2017/18 s. 141, på s. 141 ff.

<sup>262</sup> Jfr JO 2000/01 s. 218.

<sup>263</sup> Se JO 2017/18 s. 141, på s. 143.

<sup>264</sup> Jfr Kammarrätten i Jönköping mål 207-19.

<sup>265</sup> Se JO dnr 3200-2011, beslut 2012-05-08.

<sup>266</sup> Se JO 2015/16 s. 271, på s. 276.

<sup>267</sup> Se prop. 2009/10:135 s. 172.

<sup>268</sup> Se JO 2015/16 s. 271, på s. 277 f.



noterade vidare att anstalten Kalmar inte var den enda anstalten där det funnits brister i handläggningen. Även om anstalten Kalmar haft stort ansvar för bristerna riktade JO att kritik mot den uppenbara avsaknaden av intern kontroll inom Kriminalvården. Myndigheten hade i stort brustit i kontrollen av anstaltens ärendehandläggning och i sitt ansvar att se till att personalen har den kunskap som krävs. Kriminalvården har en skyldighet att utforma rutiner som säkerställer att det inte förekommer skillnader som för den enskilde kan framstå som godtyckliga. JO riktade allvarlig kritik mot Kriminalvården.<sup>269</sup> Det är viktigt ur rättssäkerhetsaspekt att enskilda inte behöver vänta oskäligt länge på beslut som kan ha avgörande betydelse för deras livssituation.<sup>270</sup> Så som JO (och Marcusson) använder rättssäkerhetsbegreppet kan i detta avseende likställas med rättslig förutsebarhet eftersom besluten och de rättsliga konsekvenserna dröjer. Det kan även till viss del innebära rättstillgänglighet eftersom överklagande kräver att det finns ett beslut.

#### 4.3.4 Innehav

Reglerna för vilka personliga tillhörigheter intagna får ha i anstalt finns i kap. 5 FäL. Enligt 5 kap. 1 § FäL får en intagen inneha böcker, tidskrifter och tidningar om de inte äventyrar ordningen eller motverkar den behandling som hen genomgår. Intagna får inneha personliga tillhörigheter som är motiverade till att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt. Tillhörigheter som inte får innehas förvaras av anstalten och återlämnas vid den intagnes frigivning enligt 5 kap. 2 § FäL. Intagnas innehav av personliga tillhörigheter som normalt är tillåtet är exempelvis vigselring, enklare armbandsur, CD-spelare och egna tränings skor. Det är av stor vikt för intagna att de erbjuds möjlighet att bryta tristessen och känslan av isolering. Därför kan innehav tillåtas efter prövning i det enskilda fallet av exempelvis spelkonsol (utan möjlighet till kommunikation eller lagring av data), musikinstrument och annan utrustning för fritidssysselsättning.<sup>271</sup> Enligt 5 kap. 1 § p. 2 FäL finns det begräsningar av vilken sorts litteratur intagna får inneha. Som exempel kan nämnas att intagna som genomgår särskild behandling av våldsproblematik inte får inneha litteratur som förhållig våld.<sup>272</sup> I ett mål i Kammarrätten i Stockholm konstaterades att innehav av tidningar även kan nekas med hänvisning till ordning och säkerhet om det finns andra på avdelningen som genomgår särskild behandling. Det finns i

---

<sup>269</sup> Se JO 2015/16 s. 271, på s. 278.

<sup>270</sup> Se Marcusson (2010) s. 252.

<sup>271</sup> Se Handbok 2013:1 s. 18 f.

<sup>272</sup> 5 kap. 4 § FARK Fängelse.

sådana fall en beaktansvärd risk att andra intagna på avdelningen skulle tillgripa hot eller våld för att komma i besittning av tidningarna.<sup>273</sup>

HFD har konstaterat att innehav av föremål som äventyrar ordning och säkerhet aldrig är motiverat. Det är dock inte enbart ordning och säkerhet som kan utesluta ett innehav. En grundläggande förutsättning för innehav av personliga tillhörigheter är att innehavet bedöms som särskilt angeläget för den intagne. Pannband, CD-skivor och reparationskit för CD-skivor, som den intagne ansökt om att inneha, uppfyllde inte kravet på att vara särskilt angeläget. HFD fastställde Kriminalvårdens avslagsbeslut.<sup>274</sup>

JO har även utrett anstalterna Färingsö, Sagsjön och Ystads hantering av postförsändelser. Utredningen visade att personalen vid dessa anstalter vidtagit vissa åtgärder med de intagnas postförsändelser. Personalen på anstalten Färingsö hade skrapat eller klippt bort frimärken från försändelserna. I de andra två anstalterna hade personalen kastat eller omhändertagit kuverten som försändelsen skickats i. Syftet med åtgärderna var att minska risken för att narkotika togs in i anstalten brevlades. Enligt 7 kap. 7 § FäL får en försändelse till intagen granskas om det är nödvändigt med hänsyn till ordning och säkerhet. Åtgärderna hade tillämpats rutinmässigt utan någon bedömning i det enskilda fallet.<sup>275</sup> JO konstaterade åtgärderna saknade nödvändigt stöd i lag. Vidare påpekade JO att Kriminalvårdens mål om drogfria anstalter inte får medföra att åtgärder som saknar stöd i lag vidtas. JO noterade vidare att i de fall som kuverten omhändertogs, återlämnades de till den frigivne i enlighet med reglerna i 5 kap. 2 § FäL något som, enligt JO, framstod som olämpligt om kuverten misstänktes innehålla narkotika. Narkotikabrott bör rutinmässigt anmälas till polisen. JO gav Kriminalvården allvarlig kritik och noterade att förfarandet upphört.<sup>276</sup>

### 4.3.5 Ojämlighet mellan kvinnor och män

Under 2015 vidtog JO en omfattande utredning med fokus på landets kvinnliga intagna.<sup>277</sup> JO uppmärksammade bland annat brister i utredningen vid riksmottagningen<sup>278</sup> anstalten Hinseberg. Utredningen visade att dömda ofta fick sitta kvar i häkte i väntan på att flyttas till riksmottagningen samt att

---

<sup>273</sup> Se Kammarrätten i Stockholm mål nr 417-17.

<sup>274</sup> Se HFD 2015 ref. 28.

<sup>275</sup> Se JO 2016/17 s. 280, på s. 284 f.

<sup>276</sup> Se JO 2016/17 s. 280, på s. 285 f.

<sup>277</sup> Se JO 2018/19 s. 165.

<sup>278</sup> Riksmottagning är där intagna med ett fängelsestraff på lägst 4 år placeras för utredning i ett inledande skede av verkställigheten; se 2 kap. 4 § FARK Fängelse.

utredningarna tog längre tid än beräknat. Anstalten Hinseberg saknade de resurser som krävdes för utredningsarbetet. JO påpekade också att frågan om placering på riksmottagning inte regleras i lag eller förordning, utan beslutas helt av Kriminalvården. Det finns möjligheter för Kriminalvården att tillämpa andra regler för kvinnor än för män, beträffande vilka som placeras i riksmottagning. På så vis skulle färre intagna belasta riksmottagningen.<sup>279</sup> Det fanns även svårigheter att placera ut intagna till följd av särskilda behov eller gängkonstellationer, vilket JO ansåg behövde förbättras.<sup>280</sup>

JO konstaterade att det finns skillnader mellan behandlingen av kvinnliga och manliga intagna. I flera avseenden leder denna skillnad till nackdelar för kvinnliga intagna som missgynnas flera avseenden. Det råder exempelvis större svårigheter att placera svårhanterliga kvinnliga intagna.<sup>281</sup> JO har även funnit brister i hantering inom Kriminalvården av kvinnor som är gravida beträffande bland annat enhetlig planering av förlossningsvård. Även brister tillgången till behandlings- och stödsatser för mödrar med medföljande barn i enlighet med 1 kap. 5 § FäL har uppmärksammats.<sup>282</sup> Kriminalvården erbjuder inte en likvärdig kriminalvård för män och kvinnor. Kriminalvårdens verksamhet är uppbyggd med manliga intagna som norm. Att andelen kvinnor i anstalt, jämfört med antalet män, är mycket mindre ansågs inte vara en godtagbar ursäkt för de brister som påvisades i JO:s utredning. JO påpekade angelägenheten av att Kriminalvården tillgodoser även kvinnors individuella behov och återanpassning till samhället. JO välkomnade att Kriminalvården påbörjat ett sådant arbete.<sup>283</sup>

## 4.4 Samhällsskydd

Enligt 1 kap. 5 § andra stycket FäL ska samhällsskydd prioriteras framför åtgärder mot återfall i brottslighet. Kriminalvårdens uppgift att skydda samhället mot de brottslingar som finns intagna i anstalt har förändrats och komplicerats genom åren.<sup>284</sup> Samhällsskydd innebär att Kriminalvården skyddar samhället mot dömda brottslingar genom att de intagna ska förbli frihetsberövade. I denna del redogörs kort för beslut som påverkat samhällsskyddet. Inledningsvis ska något kort sägas om rymningar, som är det Kriminalvården ytterst ska förhindra.

---

<sup>279</sup> Se JO 2018/19 s. 165, på s. 179 ff.

<sup>280</sup> Se JO 2018/19 s. 165, på s. 181 f.

<sup>281</sup> Se JO 2018/19 s. 165, på s. 183.

<sup>282</sup> Se JO 2018/19 s. 184, på s. 194 f.

<sup>283</sup> Se JO 2018/19 s. 165, på s. 183.

<sup>284</sup> Se prop. 2009/10:135 s. 65 f.

År 2004 utfördes fyra mer eller mindre spektakulära rymningar från anstalterna Mariefred, Norrtälje, Hall och Kumla. Vid samtliga rymningar fick rymmarna hjälp utifrån och hot med vapen samt våld riktades mot personal.<sup>285</sup> Det skedde även en del rymningar under 1990-talet.<sup>286</sup> Händelserna ledde till att Kriminalvården därefter vidtagit flera åtgärder för att höja säkerhetsnivåerna i anstalterna.<sup>287</sup> Antalet rymningar har som följd minskat. De flesta rymningar sker från öppen anstalt<sup>288</sup>, som i regel saknar rymningshinder. Rymning innebär enligt statistiken att den intagne utan lov lämnar anstalten. Det är vanligare att intagna istället avviker från exempelvis permissioner eller sjukhusvistelser.<sup>289</sup> Även om rymningar är en ovanlig företeelse så förekommer de. Ett exempel är rymningen från en transport i Laxå sommaren 2018 som uppmärksammades i media.<sup>290</sup>

Trots kravet på att skydda samhället får intagna enligt 1 kap. 2 § FäL vistas utanför anstalt i enlighet med vad som föreskrivs. Permission innebär att en intagen får vistas utanför anstalten en kort tid i enlighet med 10 kap. 1 § FäL. Enligt p. 1 och p. 2 kan permission medges om den intagne avtjänat minst en fjärdedel av strafftiden och om det inte finns en påtaglig risk för att den intagne kommer att begå brott eller missköta sig på annat sätt. Denna tid kallas kvalifikationstid. Kvalifikationstiden kan förlängas om den intagne missköter sig eller anses farlig. Angelägna eller nödvändiga permissioner kan beviljas trots att kvalifikationstiden inte löpt ut. Exempel på sådana permissioner är begravingar, om anhörig är allvarligt sjuk eller en viktig angelägenhet som rör den intagnes barn.<sup>291</sup> Syftet med en kvalifikationstid är att inte urholka verkställigheten samt att ge Kriminalvården möjlighet att göra en individuell riskbedömning.<sup>292</sup> Slutet av kvalifikationstiden kallas riktpunkt och det är först då den intagne bedöms kunna beviljas permission. Beslutet om riktpunkt är inte bindande och får inte heller användas som grund i bedömningen om permission. Riktpunkt påverkar således inte den intagnes möjligheter att ansöka om permission. Beslut om riktpunkt kan inte överklagas.<sup>293</sup>

Med anledning av en uppmärksammad tidningsartikel inledde JO en utredning av omständigheterna kring permissioner som godkänts åt en

---

<sup>285</sup> Se SOU 2005:6 s. 9 f.

<sup>286</sup> Se SOU 2005:6 s. 54 f.

<sup>287</sup> Jfr prop. 2009/10:135 s. 65 f.

<sup>288</sup> Säkerhetsklass 3. Begreppet öppen anstalt är en kvarvara från KvaL; jfr prop. 2009/10:135 s. 221 f, samt KvaL 3 §.

<sup>289</sup> Se BRÅ (2017) s. 16 f.

<sup>290</sup> Jfr SVT Nyheter 2018/07/18 ”Fånge har rymt från kriminalvårdens transport – häktad för grovt brott”.

<sup>291</sup> Se prop. 2009/10:135 s. 160 f.

<sup>292</sup> Se Handbok 2012:4 s. 11 ff.

<sup>293</sup> Se HFD 2017 ref. 37.

livstidsdömd individ.<sup>294</sup> Permissionerna var flera och tillät ofta besök på välbesökta restauranger och andra allmänna platser. JO noterade att det kan ifrågasättas huruvida det är lämpligt med permission på allmänna platser med hänsyn till allmänhetens säkerhet och den synnerligen grova brottslighet som den intagne dömts för. JO konstaterade att det faller på Kriminalvården att fatta beslut över permissionens villkor i det enskilda fallet. Vid ett tillfälle konsumerade den intagne alkohol, vilket han var förbjuden att göra. Händelsen anmäldes inte direkt av de åtföljande kriminalvårdarna. Vidare hade inte målsägande informerats om permissionen i enlighet med dåvarande 35 § KvaL<sup>295</sup>. JO riktade allvarlig kritik mot Kriminalvården och påtalade att det inträffade inneburit både säkerhetsrisker och riskerat att minska allmänhetens förtroende för myndighetens arbete.<sup>296</sup>

Även under 1999 hade JO efter en artikel i Expressen initierat en utredning av 65 permissionsbeslut för en långtidsdömd intagen. Av utredningen framgick att den intagne fått ett stort antal permissioner för att delta i teaterverksamhet. Under en permission deltog den intagne i ett bankrån och de efterföljande så kallade Malexandermorden.<sup>297</sup> Brotten hade förvisso planerats långt i förväg, men händelsen startade en intensiv samhällsdebatt om permissioner.<sup>298</sup> JO konstaterade att verksamheten nästan liknade heltidssysselsättning utanför anstalten och urholkade därmed verkställigheten. JO:s kritik riktades mot omfattningen av permissionerna, inte mot vem besluten omfattade eller hur permissionerna sköttes. Med anledning av händelserna och JO:s granskning utfärdade Kriminalvården nya föreskrifter angående permission för långtidsdömda.<sup>299</sup>

---

<sup>294</sup> Se JO 2007/08 s. 209.

<sup>295</sup> Idag motsvarande 35 § fängelseförordningen.

<sup>296</sup> Se JO 2007/08 s. 209, på s. 211 f.

<sup>297</sup> Se JO 2001/02 s. 145, på s. 145 f.

<sup>298</sup> Se Ekbohm m.fl. (1999) s. 82.

<sup>299</sup> Se JO 2001/02 s. 145, på s. 149 f.

## 5 Analys och slutsatser

Ovan har Kriminalvårdens verksamhet presenterats och de rättsstatliga principerna rättssäkerhet, rättsstatlighet och legalitet har utretts. Kriminalvårdens verksamhet innefattar flera olika typer av beslut och åtgärder, där de mest ingripande åtgärderna föreskrivs i lag. Rättssäkerhet är en del av rättsstaten. Legalitet fordras för att uppnå rättssäkerhet likväl som för att uppnå en rättsstat och övriga rättsstatliga principer. Praxis från JO och HFD har visat på rättsliga brister inom Kriminalvården samt i vilken utsträckning myndigheten kan utöva makt gentemot enskilda. Utredningen ovan har visat att Kriminalvården har fått motta kritik inom flera områden som varierat i allvarlighet och omfattning. Det ska även här noteras att flera av de brister på förenlighet med lag som uppmärksammats i kapitel 4 säkerligen har åtgärdats av Kriminalvården. Det faktum att liknande problematik återkommer i JO:s praxis och att kritik i vissa fall måste upprepas av JO, visar emellertid att Kriminalvården inte alltid åtgärdar de rättsliga brister som JO anmärker på. I denna framställning är frågan om Kriminalvårdens åtgärdande av brister av liten relevans, huvudsaken är att en brist överhuvudtaget förekommit.

I detta avsnitt kommer resultaten av utredningen att analyseras. Nedan kommer jag att svara på min huvudsakliga frågeställning: I vilken omfattning tillgodoser kriminalvårdens verksamhet i anstalt kraven enligt rättsstatliga principer? Analysen är uppbyggd utefter legalitetsprincipen och de fyra rättsstatliga principerna. Myndigheten måste även prioritera mellan dess tre olika uppgifter. Ibland har denna prioritering skett på bekostnad av rättsstatliga principer. I följande kapitel utreds huruvida dessa rättsliga brister som redovisats i kapitel 4 på något sätt motsvarar en kränkning av ett rättsstatligt värde. Analysen visar således huruvida *ordning och säkerhet*, *återanpassning och minskande av negativa effekter* samt *samhällsskydd* har getts företräde framför de krav som ställs i enlighet med rättsstatliga principer. Vissa brister som påpekats i praxis korresponderar mot fler än en rättsstatsprincip, varför viss praxis förekommer under mer än ett avsnitt. Vissa avsnitt innehåller tematiska rubriker för att tydliggöra diskussionen.

## 5.1 Legalitetsprincipen

Som konstaterats i avsnitt 3.5 kan den kriminalvårdsrättsliga legalitetsprincipen anses strängare än en allmän förvaltningsrättslig legalitetsprincip. I denna del kommer kravet på legalitet ytterligare granskas med bakgrund i de rättsliga brister som utretts i kapitel 4.

Kriminalvården ska arbeta för ordning och säkerhet, återanpassning och minskade av negativa effekter samt samhällsskydd. Det finns inga detaljerade regler för hur Kriminalvården ska bedriva sin verksamhet. Det största ansvaret för hur övervakningen bedrivs i anstalt har överlämnats till Kriminalvården. Beträffande åtgärder som är av det mer ingripande slaget, exempelvis avskildhet och kroppsbesiktning, finns det dock uttömmande regler för när och hur sådana åtgärder får tillgripas. Detta får anses förenligt legalitetsprincipen. Betungande beslut riktade mot enskilda kräver tydligare lagregler och ger mindre utrymme för tolkning.

### *Föreskriftskravet*

Det har konstaterats avseende polisrätten att det inte får förekomma generalklausuler beträffande inskränkande åtgärder. Råder det otydlighet huruvida ett inskränkande förfarande får tillämpas eller inte bör svaret vara nekande.<sup>300</sup> Kriminalvården har tilldelats ett övergripande ansvar över verksamheten i anstalt. Myndigheten beslutar om hur säkerheten ska upprätthållas och hur övervakningen av de intagna ska ske. Att i detalj reglera hur Kriminalvårdens verksamhet i anstalt ska bedrivas hade minskat myndighetens handlingsutrymme. Kriminalvårdens möjligheter att upprätthålla ordning och säkerhet hade riskerats att begränsas. Det kan dock ifrågasättas huruvida det är förenligt med legalitetsprincipen att flera av de beslut som Kriminalvården får fatta inte är särskilt angivna i vare sig lag eller förordning utan istället grundas på myndighetens egna föreskrifter. Kriminalvårdens tillämpning av egna föreskrifter har fått kritik av JO.<sup>301</sup> Kravet på föreskriftstöd får i allmänhet inom förvaltningsrätten innebära även myndighetsföreskrifter, varför föreskriftskravet i all väsentlighet får anses uppfyllt. Utredningen visar på rättsliga brister i Kriminalvårdens antagande av föreskrifter. Det finns exempel på när antagandet och tillämpandet av myndighetens egna föreskrifter har kritiserats av JO eller underkänts av HFD. Som exempel kan nämnas försöket att införa ett generellt rökförbud, trots att det inte fanns stöd i författning för införa ett sådant. Det finns även exempel där Kriminalvårdens handbok föreskrivit ett agerande som inte varit förenligt

---

<sup>300</sup> Jfr avsnitt 3.4 om obestämdhetsförbudet.

<sup>301</sup> Jfr bl.a. avsnitt 4.2.2 och 4.2.3.

med lag.<sup>302</sup> Det är problematiskt att Kriminalvården utnyttjar bemyndigandet till att anta föreskrifter som går utöver vad myndigheten har lagliga möjligheter till. En av legalitetsprincipens funktioner är att se till att myndigheter utövar sin makt i enlighet med lagen, vilket utredningen visat att Kriminalvården misslyckats med i vissa fall.

FäL innehåller detaljerade bestämmelser om hur Kriminalvårdens mest inskränkande åtgärder får tillämpas. Exempelvis är de situationer som räknas upp i FäL för när intagne får placeras i avskildhet uttömmande. Vidare borde det sagda innebära att om det råder tveksamheter om huruvida rekvisiten är uppfyllda, ska den intagne inte placeras i avskildhet. JO:s praxis visar dock att så inte alltid skett. JO:s kritik beträffande Kriminalvårdens tillämpning av avskildhetsbestämmelserna visar på att kraven för att placera någon i avskildhet är högt ställda. De är inte att likna vid så kallade generalklausurer som ger ett generellt befogande att placera intagna i avskildhet. Utredningen visar också Kriminalvården vid flera tillfällen tillämpat avskildhetsbestämmelserna i situationer som inte avsetts av lagstiftaren. Avskildhetsplaceringar och övriga beslut som innebär en kontroll- eller tvångsåtgärd måste föregås av en proportionalitetsbedömning. I övrigt står det således Kriminalvården fritt att bestämma vilka åtgärder som ska vidtas för att verkställa utdömt straff. Myndighetens åtgärder måste självfallet vara förenliga med EKMR och de europeiska fängelsereglerna.<sup>303</sup>

Det finns även exempel på när JO konstaterat att Kriminalvården tillämpat bestämmelser vidare än vad lagstiftaren åsyftat och således utan författningsstöd. Ett tydligt exempel är JO:s kritik mot okulära undersökningar av munhålan. I det fallet följde en anstalt anvisningar i Kriminalvårdens handbok, trots att dessa inte hade stöd i lag. Ytterligare ett exempel är att HFD konstaterat att Kriminalvården inte fick införa ett generellt rökförbud utan lagstöd.<sup>304</sup> Att Kriminalvården frångår legalitetsprincipen är allvarligt eftersom myndigheter inte får använda det skönsrättsliga utrymmet till att anta och tolka föreskrifter vidare än vad lagstiftaren avsett.

#### *Obestämthetsförbudet och publicitetskravet*

Eftersom JO i de flesta fall inte granskar det sakliga i Kriminalvårdens beslut är det svårt att bedöma huruvida Kriminalvårdens tolkningar av exempelvis ordning och säkerhet är korrekta. JO uttalar sig sällan om bedömningar i de

---

<sup>302</sup> Jfr avsnitt 4.2.3 om okulära undersökningar av munhålan; samt 4.2.1 om rökningförbud och 4.2.5 om avskildhet p.g.a. berusning.

<sup>303</sup> Jfr avsnitt 4.2.5 om placering i avskildhet.

<sup>304</sup> Jfr avsnitt 4.2.1 om rökförbud.



enskilda fallen. Innehav av personliga tillhörigheter och telefonkontakt ska som huvudregel tillåtas för att minska känslan av isolering och de negativa konsekvenserna av frihetsberövandet.<sup>305</sup> Mot detta står Kriminalvårdens uppgift att upprätthålla ordning och säkerhet i anstalt. HFD har konstaterat att innehav av personliga tillhörigheter som riskerar säkerheten aldrig är tillåtna och att det i andra fall kan krävas att innehavet är särskilt angeläget. Det finns även exempel på att domstol gått på Kriminalvårdens linje beträffande att neka telefontillstånd till icke-anhörig.<sup>306</sup> Att upprätthålla ordning och säkerhet ges således företräde före uppgiften att minska de negativa effekterna av frihetsberövandet. Domstolarna verkar generellt acceptera Kriminalvårdens hänvisningar till ordning och säkerhet. Detta visar att Kriminalvården har ett relativt omfattande skönmässigt utrymme beträffande hur verkställigheten utformas. Däremot ställs det höga krav på hur lagreglerna beträffande tvångsåtgärder och avskildhetsplacering tillämpas, vilket visats i utredningen ovan. Detta bekräftar att kraven på legalitet är hårdare ju mer ingripande myndighetens åtgärd är. Någon praxis från domstolar har jag inte kunnat finna beträffande avskildhetsbeslut.

JO har kritiserat Kriminalvården för att inte i tillräckligt tillfredställande grad informera intagna om exempelvis telefontillstånd och nätdetektering. Det är även ett krav avseende kameraövervakning att intagna informeras om att det övervakas, vilket JO påpekat. Det ställs höga krav på att intagna ska informeras om de föreskrifter som omfattar dem och som på olika sätt påverkar dem under verkställandet av straffet. Det får således anses finnas ett publicitetskrav.<sup>307</sup> Intagna måste informeras om reglerna inne på anstalterna annars riskerar Kriminalvårdens beslut och åtgärder att framstå som godtyckliga.

### *Sammanfattning*

Det kan sammanfattningsvis konstateras att den kriminalvårdsrättsliga legalitetsprincipen är sträng i förhållande till övriga delar av förvaltningsrätten. I förhållande till den straffrättsliga legalitetsprincipen är dock inte det kriminalvårdsrättsliga legalitetskravet lika omfattande eftersom Kriminalvården har utrymme för skönmässiga bedömningar. Höga krav ställs på tillämpningen vid extra inskränkande åtgärder såsom avskildhet och andra tvångsåtgärder. Med det sagt finns det utrymme för förbättring utifrån en kriminalvårdsrättslig legalitetsprincip. Myndighetens beslut, åtgärder och föreskrifter måste vara förenliga med författning för att uppfylla kraven enligt legalitetsprincipen – vilket utredningen visat inte alltid är fallet.

---

<sup>305</sup> Jfr avsnitt 4.3.1.2 om telefontillstånd och 4.3.4 om innehav av personliga tillhörigheter.

<sup>306</sup> Jfr avsnitt 4.3.1; jfr även Kammarrätten i Göteborg mål nr 5161-14.

<sup>307</sup> Jfr avsnitt 3.4 in fine om Lebecks publicitetskrav.

## 5.2 Rättslikhet

Rättslikhet innebär som ovan konstaterats att alla är lika inför lagen, oavsett geografisk plats, ursprung eller kön. Motsatsen till rättslikhet är rättsolikhet. Det tydligaste exemplet på bristande rättslikhet är JO:s granskning av Kriminalvårdens verksamhet avseende skillnader i behandlingen av och förutsättningarna för manliga och kvinnliga intagna. JO:s utredning visade att Kriminalvårdens verksamhet inte var likvärdiga avseende män och kvinnor. Detta är allvarligt eftersom verkställigheten av ett straff ska utformas och utföras på ett likvärdigt sätt oavsett kön. Den manliga intagne utgör norm i Kriminalvårdens verksamhet, eftersom 94% av alla intagna är män. Att myndighetens verksamhet främst är anpassad efter män är inte förenligt med den rättsstatliga principen om rättslikhet. Ekonomiska prioriteringar utgör inte, som JO konstaterar, skäl för att inom en myndighet ha olika förutsättningar för hur män och kvinnor behandlas. Rättslikhet innebär vidare att liknande frågor ska behandlas på liknande sätt oavsett vilken anstalt som fattar beslutet. Rättslikhet innebär att lika fall ska behandlas lika och det visats i utredningen ovan att så inte alltid är fallet. Detta är givetvis problematiskt eftersom Kriminalvårdens maktutövning ska vara likvärdig i hela verksamheten. Verkställigheten ska vara likvärdig oavsett vilken anstalt den intagne avtjänar sitt straff på. Alla myndigheter ska enligt lag iakttäta objektivitet och likabehandling. Utredningen har visat att Kriminalvården misslyckas med behandla lika fall lika beträffande behandlingen av kvinnor och män. Att intagna behandlas olika och har olika förutsättningar inom myndigheten på grund av deras kön och att olika anstalter hantera liknande frågor olika innebär kränkningar av den rättsstatliga principen rättslikhet.<sup>308</sup>

## 5.3 Rättssäkerhet

Rättssäkerhet innebär rättslig förutsebarhet. Dess motsats är godtycke. Tre kriterier krävs för att rättssäkerhet ska föreligga. Rättssystemet ska ha ett tydligt svar på en ställd fråga, svaret ska finnas tillgängligt och individen ska kunna lita på de svar som rättssystemet ger. Om tydliga regler saknas, om reglerna inte upprätthålls eller om lagar ges retroaktiv verkan föreligger inte rättssäkerhet. Retroaktiv tillämpning har inte uppmärksammats i utredningen. Som konstaterats ovan kan godtycke skapas genom brist på rättsliga regleringar, rättspervertering eller rättsmanipulering. Vidare har det konstaterats att kraven på rättssäkerhet är högre om statens åtgärder mot den enskilde är allvarliga. Kriminalvårdens verksamhet i anstalt får generellt

---

<sup>308</sup> Jfr avsnitt 4.3.5 om ojämlikhet mellan könen och b.la. 4.3.3, 4.2.1 för olika hantering av frågor inom Kriminalvården.

innebära flera sådana åtgärder. Rättspervertering är förvisso ett starkt ord men det beskriver situationer där myndigheter förvrider lagens innebörd och vidtar åtgärder som myndigheten anser vara förenliga med lagen, trots att så inte är fallet. Godtycke innebär således att myndigheten inte är konsekvent i bedömningarna av hur vissa bestämmelser tillämpas. Den enskilde kan inte i sådant fall förutse hur myndigheten kommer agera i en viss situation. Den enskilde får inte ett tydligt svar eller så går svaret som rättssystemet ger inte att lita på.<sup>309</sup> Utredningen ovan har visat på flera exempel där det inte funnits ett tydligt svar att få.

### *Långsam handläggning och betydelsen av enhetlighet*

Otydliga svar på en rättslig fråga har flera gånger lett till att Kriminalvården fått motta kritik avseende godtycklig hantering av antalet cigaretter per promenadtillfälle, av mensskydd vid urinprov och av telefontillstånd till IP-telefonabonnemang. JO konstaterade i samtliga fall att bristfällig enhetlighet riskerade att upplevas som godtycklig. Rättslig förutsebarhet kräver att en ställd fråga kring hur staten agerar i ett visst fall ska ha ett tydligt svar. I dessa fall har inte Kriminalvården haft ett sådant svar. Bedömningen i hur frågan har hanterats olika inom myndigheten. Beträffande både cigaretterna och mensskydd har JO tidigare uppmanat Kriminalvården att skapa enhetlighet i hanteringen. Det är problematiskt ur rättssäkerhetssynpunkt att hantering i dessa frågor är annorlunda inom myndigheten. Den enskilde kan således inte vara säker på vilka regler som gäller. Svaret beror på vilken anstalt den enskilde placeras på. Kriminalvården har i båda fallen anfört att en enhetlig hantering skulle införas, vilket senare visat sig inte ha skett. Det är vidare problematiskt att Kriminalvården efter uppmaning av JO inte åtgärdat problemen, vilket visar att myndigheten inte i tillräcklig grad prioriterat frågor om enhetlig bedömning. Att inom en och samma myndighet hantera liknande problematik olika innebär godtycklighet. Det är en kränkning av den rättsstatliga principen rättssäkerhet att inte kunna förutse hur en myndighet kommer att agera.

Anstalten Kalmar och Kriminalvården mottog allvarlig kritik avseende deras långsamma handläggning av varningar och andra beslut. Det är viktigt för enskilda att få ett snabbt beslut avseende förhållanden som har stor betydelse för deras liv. Varningar kan påverka intagnas villkorliga frigivning. Det är ett led i förutsebarheten att beslut fattas effektivt och snabbt för att den enskilde ska kunna förhålla sig till beslutet.

---

<sup>309</sup> Jfr avsnitt 3.2 och 3.3 om Rättsstaten respektive rättssäkerhet.

Även andra beslut som kan anses triviala kan ha stor betydelse för intagna. Trots att intagna i anstalt förlorat viss frihet i och med frihetsberövandet innehar de fortfarande vissa friheter, som att röka. Genom åren har det förekommit viss godtycklighet avseende hanteringen av cigaretter inne på anstalt. Numera får Kriminalvården enligt fängelseförordningen bestämma var och hur rökning ska tillåtas. Kriminalvården försökte, innan myndigheten hade lagstöd för det, att utlysa ett generellt rökförbud. Det konstaterades att det inte förelåg inom Kriminalvårdens bemyndigande att anta generella och ingripande föreskrifter utan stöd i lag eller förordning. Det är problematiskt att Kriminalvården försökt anta föreskrifter utan lagstöd. Ett sådant föreskriftförfarande är ett exempel på hur legaliteten underbygger rättssäkerheten. Om Kriminalvården antar föreskrifter utan laglig grund kränks också rättssäkerheten. Det påverkar den rättsliga förutsebarheten att föreskrifter måste underkännas i domstol, eller uppmärksammas av JO, innan Kriminalvården konstateras göra fel. Att myndighetens föreskrifter visat på rättsliga brister riskerar att skapa godtycklighet. Det är viktigt att tvångsåtgärder som riktas mot enskilda hanteras enhetligt för att hanteringen inte ska framstå som godtycklig och för att minska de negativa effekterna av frihetsberövandet i enlighet med 1 kap. 5 FäL. Godtycklighet ökar snarare de negativa effekterna av frihetsberövandet, varför det är en av många anledningar till att det ska stävjas.<sup>310</sup>

### *INTIK och rättssäkerhet*

Som JO konstaterade beträffande Kriminalvårdens avslagsbeslut av telefontillstånd är motivering och kommunicering en viktig del av den rättsliga förutsebarheten. För att enskilda ska kunna förutse myndigheters handlande är det nödvändigt att myndigheter motiverar beslut och kommunicerar detta till enskilda. Beträffande nätdetektering och INTIK-systemet är det svårt för intagna att försvara sig mot uppgifter från Kriminalvården om att otillåtna signaler upptäckts. Att exakta uppgifter om nätdetekteringen inte lämnas ut har dock accepterats av kammarrätten. Kraven är högt ställda på att anhöriga inte använder sig av sådana vidarekopplingsfunktioner som ger utslag på nätdetekteringslistan. Det kan antas att en sådan bedömning i vissa fall försvårar den intagnes kontakt med anhöriga om den intagnes anhöriga endast har IP-telefoni eller exempelvis har en röstbrevlåda kopplad till sitt nummer. Ordning och säkerhet har getts företräde framför möjligheten till kontakt med anhöriga och uppgiften att minska de negativa effekterna frihetsberövandet. Ordning och säkerhet får prioriteras, men det får inte ske på bekostnad av rättssäkerheten. Det är en brist ur rättssäkerhetsaspekt att intagna inte med säkerhet vet dels hur IP-

---

<sup>310</sup> Jfr avsnitt 4.2.1 om friheten att röka.

telefoni hanteras, dels om ens anhöriga har en eller flera vidarekopplingar på sitt telefonnummer. Idag anges i FARK Fängelse att intagna i anstalt med högsta säkerhetsklassificering inte får ringa till IP-telefoni. De som placerats på anstalt med säkerhetsklass 1 är under mer omfattande bevakning. Bedömningar i det enskilda fallet görs fortfarande på anstalter av säkerhetsklass 2. Den förhållandevis nya praxisen från JO avseende IP-telefoni indikerar att frågan om IP-telefoni är fortsatt osäker.<sup>311</sup>

### *Subjektiv godtycklighet*

JO har påpekat att Kriminalvårdens hantering i vissa fall kan *upplevas* som godtycklig. Rättssäkerhet får således anses även omfatta den subjektiva uppfattningen av om en myndighets agerande är förutsebart. Detta ställer höga krav på myndigheterna att pedagogiskt och öppet redogör för sina beslut. För att upprätthålla rättssäkerheten måste intagna kunna förhålla sig till och planera sin tillvaro utefter de regler som gäller. Kan inte intagna ta till sig vilka regler som gäller ökar risken för en upplevd godtycklighet. Detta kräver att myndigheten uppfyller de krav som ställs enligt legalitetsprincipen och dess publicitetskrav.

### *Särskilt om avskildhet*

Vidare ska något särskilt sägas om avskildhetsbeslut. Åtgärden att placera en intagen i avskildhet utgör en av Kriminalvårdens mest ingripande åtgärder, vilket ställer höga krav på hur åtgärden tillämpas. Beträffande avskildhet har Kriminalvården i flera fall brustit ur rättssäkerhetssynpunkt. Kriminalvården har placerat intagna ensamma på avdelningar som normalt är gemensamma, eftersom det funnits svårigheter att placera ut dem på grund av gängkonstellationer. JO konstaterade att en sådan placering var att likställa med avskildhet. Placering skedde dock utan avskildhetsbeslut eftersom Kriminalvården inte ansåg det vara avskildhet. Att tolka och uttänja ett begrepp enligt lag är ett exempel på en slags rättspervertering. Huvudregeln är att verkställigheten i anstalt ska ske i gemenskap med andra intagna. I förevarande fall hade intagna placerats på en tom avdelning som vanligtvis delas med andra. I teorin har Kriminalvården inte placerat någon i avskildhet men i praktiken befinner sig den intagne helt ensam. Ensamhet är inte i gemenskap – Kriminalvårdens syn på avskildhet och ensamhet är i detta fall semantisk. Det är anmärkningsvärt att Kriminalvården försöker finna nya vägar till att placera intagna i avskildhet utan att behöva pröva saken på ett korrekt sätt. I utredningen har även intagna placerats i avskildhet på grund av placeringssvårigheter, vilket inte utgör grund för avskildhet. Det finns ingen

---

<sup>311</sup> Jfr avsnitt 4.3.1.2 om telefontillstånd.

möjlighet för enskilda intagna att förutse när de kan placeras i avskildhet om Kriminalvården finner andra orsaker till avskildhetsplacering än de som står i lagen. Det är problematiskt att Kriminalvården placerar intagna i avskildhet utan lagstöd. Det är även problematiskt att myndigheten inte delar JO:S syn på vad avskildhet innebär trots att det är uppenbart att den intagne i vissa fall inte befunnit sig i gemensamhet med andra intagna.<sup>312</sup>

Det har även förekommit kritik mot att Kriminalvården placerat en intagen i avskildhet på otillräckliga grunder. I ett avskildhetsbeslut hade Kriminalvården hänvisat till 7 kap. 3 § p. 3 FäL, enligt vilken intagen får placeras i avskildhet om det finns risk för rymning och om hen är särskilt benägen att fortsätta allvarlig brottslig verksamhet. I beslutet hade Kriminalvården endast prövat huruvida rymningsrisk förelåg. Att placera intagna i avskildhet utan att pröva huruvida det föreligger lagliga grunder för åtgärden leder till godtycklighet och brister i förutsebarheten. Det finns alltså risk för att en intagen placeras i avskildhet trots att det inte finns laglig grund och utan att Kriminalvården till fullo prövat om så är fallet. Ett sådant förfarande ökar risken för godtycklighet eftersom bedömningen huruvida någon ska utsättas för en tvångsåtgärd inte görs i enlighet med lagen. Proportionalitetsbedömningar måste göras vid alla tvångsåtgärder enligt 1 kap. 6 § FäL. Intagna har även placerats i avskildhet längre än vad lagstiftaren avsett. En del av proportionalitetsbedömningen ligger i att intagna inte ska utsättas för inskränkande åtgärder längre eller i större omfattning än vad som krävs. Att utföra en enskild proportionalitetsbedömning innan ett avskildhetsbeslut fattas strider således mot FäL:s regler. Kriminalvården har tillämpat avskildhet utan att först ha bedömt huruvida rättsliga förutsättningar förelåg. Att Kriminalvården inte på ett tillfredställande sätt utreder och bedömer om rättsliga förutsättningar för avskildhet föreligger riskerar att leda till godtycklighet avseende beslut om placering i avskildhet. En sådan rättslig brist innebär en kränkning av den rättsstatliga principen rättssäkerhet.

Anser Kriminalvården att fler intagna behöver stå under ökad bevakning borde myndigheten placera fler på säkerhetsavdelningar och om det råder platsbrist utöka antalet säkerhetsavdelningar. En sådan placering innebär mer omfattande övervakning men det torde vara en mer lämplig lösning än att godtyckligt och rutinmässigt placera svårhanterliga intagna i avskildhet utan grund. Placering på säkerhetsavdelningar innebär omfattande övervakning men inte i lika stor omfattning som vid ett avskildhetsbeslut. Proportionalitetsprincipen genomsyrar hela Kriminalvårdens verksamhet och borde göra så även beträffande avskildhetsbedömningar.

---

<sup>312</sup> Jfr avsnitt 4.2.5 om JO:s kritik mot avskildhetsplaceringar.

### *Rutinmässighet och bristande motivering*

Kritik mot att Kriminalvården fattat beslut om ingripande åtgärder rutinmässigt förekommer flera gånger i JO:s praxis. Kriminalvården har på olika sätt frångått det lagstadgade kravet på proportionalitetsbedömning och istället fattat beslut utefter omständigheter som inte utretts i det enskilda fallet. Utredningen ovan visar på flera exempel där Kriminalvården vidtagit, ibland olagliga, åtgärder utan prövning i det enskilda fallet. Som exempel kan nämnas genomgången av brev efter droger som skedde utan att risk för säkerheten förelåg i det enskilda fallet och när vatten stängdes av på anstalten Salberga rutinmässigt för att säkra bevis – utan prövning i det enskilda fallet.<sup>313</sup> Rutinmässighet kan leda till att vissa beslut framstår som godtyckliga vilket påverkar rättssäkerheten. Att en åtgärd vidtas på rutin istället efter en bedömning i det enskilda fallet riskerar att leda till att åtgärden tillämpas även när lagligt stöd inte föreligger, vilket också utredningen visat.

Rutinmässighet påverkar även motiveringsplikten. Intagna har också placerats i avskildhet på tvivelaktiga eller åtminstone otillräckligt motiverade grunder. Kriminalvården har mottagit kritik för brister i enskilda bedömningar innan intagna placeras i avskildhet på grund av berusning enligt 6 kap. 6 § FäL. Enligt regeln ska avskildhet i sådant fall vara nödvändig. Kriminalvården hade inte i enskilda fall bedömt huruvida avskildhet var nödvändigt eller om det fanns andra åtgärder som var mindre ingripande.

Avskildhetsbeslut ska alltid motiveras så att de kan kontrolleras i efterhand. Motivering är även viktigt beträffande andra typer av beslut. Utan motivering riskerar intagna att uppleva att de behandlas godtyckligt av Kriminalvården. Det är problematiskt att myndigheten tillämpat avskildhetsbestämmelserna rutinmässigt utan att göra bedömningar i det enskilda fallet. Myndigheter ska motivera beslut för att enskilda ska se att de inte grundats på godtycke. Rutinmässiga beslut utan fullgod motivering riskerar inte bara att uppfattas som godtyckliga utan riskerar de facto att vara det.

## **5.4 Rättstrygghet**

Rättstrygghet innebär att medborgarna inte ska utsättas för otillbörligt våld- och maktutövning. Dess motsats är således rättsotrygghet. Jag anser att det inom rättstryggheten även ställs krav på att myndigheter ska upprätthålla ordning inom samhället. Det ingår i Kriminalvårdens uppdrag att minska

---

<sup>313</sup> Jfr avsnitt 4.2.3.

följderna av frihetsberövandet och varje intagen ska bemötas med respekt för dess människovärde.

### *Kameraövervakning*

Trots att det är integritetskränkande att bli filmad har JO har i sin praxis varit konsekvent med att kameraövervakning är tillåten även i de mest privata utrymmen såsom i omklädningsrum, bostadsrum och i rum för urinprovstagning. JO har accepterat Kriminalvårdens motivering att det ökar säkerheten samt minskar risken för otillbörlig behandling från personal och andra intagna. Kriminalvården måste informera om när övervakning sker. Det åligger inte Kriminalvården att övervaka alla utrymmen med kameror konstant. Sådållvida Kriminalvården inte fått indikationer om att det föreligger en risk för oroligheter kan myndigheten inte heller förväntas övervaka samtliga utrymmen i en anstalt dygnet runt. Det ligger i Kriminalvårdens uppdrag att skapa formerna för verkställandet av ett utdömt straff och övervakningen som följer härav, varför JO accepterat förhållandevis integritetskränkande kameraövervakning. Kameraövervakning är en del av uppdraget att upprätthålla ordning och säkerhet. JO:s syn på kameraövervakning exemplifierar Kriminalvårdens långtgående möjligheter att upprätthålla säkerheten på bekostnad av intagnas integritet.<sup>314</sup> Hur omfattande kameraövervakning JO kan tillåta kan endast spekuleras i. Ur ett rättstrygghetsperspektiv kan det ifrågasätta huruvida det är en kränkning eller inte att filmas i omklädningsrum, vid urinprov eller vid avskildhetsplacering. I dessa fall anger Kriminalvården att syftet med övervakningen delvis är för den intagnes säkerhet. Kameraövervakning framstår således inte som otillbörlig gentemot de intagna. Kameraövervakning måste dock fortsatt användas med försiktighet.

### *Våldsanvändning*

Förekomsten av kritik mot Kriminalvårdens våldsanvändning är ovanlig i JO:s praxis. I utredningen förekommer endast två fall av kritik beträffande våld från personal riktat mot intagna och de är från 1993 respektive 2005. Antalet JO-beslut ger inte nödvändigtvis en rättvis bild av Kriminalvårdens våldsanvändning mot intagna, men får det ändå anses att avsaknaden av kritik indikerar att Kriminalvården tillämpar bestämmelserna om hur de får använda våld på ett lagenligt sätt. Våldsanvändning är likt placering i avskildhet en ingripande åtgärd. Våldsanvändning av Kriminalvårdens personal mot intagna omfattas dock inte av lika omfattande kritik som den som JO riktat mot avskildhetsplaceringar. Det kan antas att om våld förekom i en

---

<sup>314</sup> Jfr avsnitt 4.2.4 om kameraövervakning.



omfattning som var oförenlig med lagen, skulle JO:s praxis avseende våld vara mer omfattande. Hantering av pepparspray är även vissa delar beaktansvärd. Kritiken beträffande pepparspray rörde förvisso hanteringen av burkarna och inte användandet av sprayen. Att inte reglera användningen av pepparspray i en handbok, såtillvida användande av pepparspray inte regleras i säkerhetshandboken, riskerar att ge personalen intrycket av att pepparspray inte är en allvarlig åtgärd. Avsaknaden av JO-kritik indikerar dock att användningen av pepparspray sker på ett korrekt sätt, men avsaknaden av kritik från JO kan, som konstaterats ovan, även bero på andra omständigheter.<sup>315</sup>

### *Rättstrygghet och behandlingen av intagna*

JO har i två fall utrett hanteringen av kvinnor med mensskydd vid urinprovstagning.<sup>316</sup> Att som intagen uppmanas till att avlägsna mensskydd framför Kriminalvårdens personal är en kränkande upplevelse. En sådan behandling riskerar att leda till att intagna känner sig trakasserade. Det är särskilt allvarligt eftersom den intagne riskerar påföljder om denne inte följer personalens anvisningar. Även om det möjligen är nödvändigt finns det risk för att sådana behandlingar kränker intagnas rättstrygghet. Enhetlighet och hänsyn till den enskilde utgör gränser för hur Kriminalvården upprätthåller ordning och säkerhet. I det första fallet efterfrågade JO riktlinjer för hur frågan skulle hanteras, vilket Kriminalvården påstod skulle tas fram. I det senare fallet konstaterade JO att så inte skett. Det är anmärkningsvärt att Kriminalvården inte vidtog åtgärder för att göra hanteringen av mensskydd vid urinprovstagning enhetlig efter det första JO-beslutet. Huruvida hanteringen gjorts mer enhetlig kan inte med säkerhet konstateras med hänvisning till säkerhetshandboken.

Kriminalvården har fått motta kritik kring avskildhetsplaceringar. Denna kritik har påverkan på rättstryggheten. Brister i motiveringar och beslutsunderlaget har lett till att intagna placerats i avskildhet på inte helt säkra grunder. Enligt ett JO-beslut fanns indikationer på att så skett i anstalten Mariefred. Kriminalvården angav att orsaken var att det förelåg risk för skadegörelse och att den intagne varit hotfull – vilket är en förutsättning för avskildhet enligt den åberopade bestämmelsen 6 kap. 7 § 2 p. FäL. Varken risken för skadegörelse eller huruvida den intagne varit hotfull angavs emellertid i avskildhetsbeslutet. Brister i hur besluten utformas kan bero på administrativa fel eller att personalen inte är utbildad i det korrekta förfarandet vid beslutsfattande. Det finns även en risk för att det indikerar att

---

<sup>315</sup> Se avsnitt 4.1.

<sup>316</sup> Jfr avsnitt 4.3.2 om kränkande behandling.

intagna placerats i avskildhet trots att lagenliga grunder för avskildhet inte föreligger. JO uttryckte till och med oro för att avskildhet använts som en disciplinär åtgärd. Att som intagen bli placerad i avskildhet som ett disciplinärt straff, vilket inte är tillåtet, innebär ett övergrepp mot den enskilde. Det krävs således att Kriminalvården utformar besluten korrekt för att undvika misstankar om att intagna placerats i avskildhet av andra anledningar än de som är uppräknade i lag. Att JO ens misstänker att en intagen straffas genom avskildhet är en faktor som riskerar påverka de intagnas rättstrygghet negativt.<sup>317</sup>

### *Rättstrygghet utanför fängelset och subjektivitet*

En del av rättstryggheten är den som enskilda utanför fängelset innehar. Rymningarna som skedde under 2004 ledde till att säkerheten på samtliga anstalter höjdes. Sådana spektakulära rymningar har efter Kriminalvårdens insatser för förhöjd säkerhet inte skett. Det förekommer däremot fortfarande att intagna rymmer, vilket rymningen i Laxå 2018 var ett exempel på. Det är en av Kriminalvårdens främsta uppgifter att upprätthålla samhällsskyddet. Uppgiften att skydda samhället får i all väsentlighet anses uppfyllt. Trots att rymningar fortfarande sker kommer förhoppningsvis rymningar likt de under 2004 inte att upprepas. De kritiserade permissionsbeslut som getts två långtidsdömda kriminella ledde även de till ändringar av hur permissioner beslutas. Att grovt kriminella med långtidsstraff fått så generösa permissioner kan ha påverkat enskildas känsla av trygghet. Enligt JO ledde det åtminstone till att förtroendet för Kriminalvården minskade. Bristerna i hanteringen av permissioner åtgärdades och blev mer strikta. Det är viktigt att Kriminalvården åtnjuter samhällets förtroende för den uppgift de utför, varför det får antas att permissioner inte ges i den omfattning som i ovan nämnda fall. Kriminalvården måste upprätthålla samhällsskyddet för att tillgodose övriga medborgares krav på rättstrygghet.<sup>318</sup>

Det kan avslutningsvis konstateras att rättstrygghet omfattas av subjektivitet. Tappar medborgarna utanför fängelsets murar förtroendet för Kriminalvården. Om medborgarna inte längre anser att Kriminalvården kan fullgöra uppgiften samhällsskydd – riskerar rättstryggheten att kränkas. Detsamma gäller för individer innanför fängelsets murar. Upplever intagna att Kriminalvårdens tillämpar tvångsåtgärder och avskildhet som straff eller för att trakassera intagna, har rättstryggheten kränkts.

---

<sup>317</sup> Jfr avsnitt 4.2.5 om avskildhetsplaceringar.

<sup>318</sup> Jfr avsnitt 4.4 om samhällsskydd.

## 5.5 Rättstillgänglighet

Enskilda ska ha tillgång till rättssystemet. Motsatsen till rättstillgänglighet är rättslöshet. För att ha tillgång till rättssystemet krävs det domstolar att överklaga i och beslut som den enskilde kan överklaga. Enligt artikel 6 och artikel 13 EKMR har enskilda rätt till en rättvis rättegång respektive effektiva rättsmedel. Enligt 14 kap. 1 och 2 §§ FäL kan Kriminalvårdens beslut efter omprövning överklagas. Möjligheterna att överklaga Kriminalvårdens beslut är således goda. Huruvida intagna har goda chanser att i domstol vinna mot Kriminalvården kan inte utrönas ur utredningen. Det kan konstaterats att JO granskat överklaganden av beslut om telefontillstånd. JO kunde inte finna att något sådant överklagande vunnit gehör. Detta kan peka på att det är svårt för intagna att få rätt mot Kriminalvården. Anledning härav är att domstolen anser Kriminalvårdens bedömningar som korrekta, vilket i sig inte är anmärkningsvärt. Det är dock ett bevis på att Kriminalvården har tilldelats ett omfattande utrymme för skönsmässiga bedömningar. Det bör noteras att rättstillgänglighet inte innebär att den enskilde ska få rätt utan att den enskilde ska ges en reell möjlighet att få rätt. Det kravet får i all väsentlighet vara uppfyllt.

### *Att kunna överklaga ett beslut*

Det har påpekats av JO att det finns vissa svårigheter för intagna att kunna motbevisa att vidarekoppling eller manipulering av INTIK-systemet skett. Kammarrätten har med hänvisning till OSL inte ansett Kriminalvården tvungen att redovisa alla uppgifter kring nätdetekteringen. Bedömningen får således anses vara korrekt. Det ligger inte inom denna framställning att granska domstolarnas bedömningar av bestämmelser i OSL. Jag får således, likt JO, nöja mig med att påpeka att den teknik som Kriminalvården använder sig av för att kontrollera INTIK-systemet inte är tillräcklig beträffande möjligheterna att spåra signaler. Med en mer anpassad teknik hade kanske intagna inte behövt försvara sig mot anklagelser om manipulering av INTIK-systemet.<sup>319</sup>

För att kunna överklaga ett beslut krävs dels att beslutet är tydligt och klart, dels att beslutet är utformat så att det korresponderar den vidtagna åtgärden. JO:s kritik har visat att Kriminalvården beträffande avskildhet placerat intagna helt ensamma på avdelningar som egentligen ska vara i gemensamhet. Det fattade beslutet motsvarar inte den vidtagna åtgärden, i detta fall en placering i avskildhet. Att ett beslut som i realiteten innebär avskildhet inte utformas som ett avskildhetsbeslut försvårar avsevärt den intagnes

---

<sup>319</sup> Jfr avsnitt 4.3.1.1.

möjligheter att överklaga beslutet. Det finns inte något formellt beslut om avskildhet att överklaga. Kriminalvården har även fått kritik för att inte i tillräcklig grad motivera avskildhetsplaceringar. Rättstillgänglighet innebär att den enskilde ska ha reell möjlighet att överklaga ett beslut. Motiverings- och kommunikeringskyldighet innebär den enskilde kan förstå beslutet och, om det är behövt, överklaga det. Detta förutsätter också att det finns ett beslut som återspeglar den reella konsekvensen som den enskilde drabbas av.<sup>320</sup>

### *Utsatta intagna*

Avslutningsvis innebär rättstillgängligheten även att myndighetspersonal ska vara tillmötesgående i sitt bemötande av intagna. Kränkande behandling av intagna som anses godtycklig eller obefogad riskerar att påverka hur de intagna uppfattar Kriminalvården. Kriminalvårdare måste dessutom upprätthålla ett visst mått av professionalism och inte exempelvis verbalt förolämpa de intagna.<sup>321</sup> Det kan antas många av de personer som placeras i anstalt är socialt utsatta. Utsatthet kan antas försvåra den intagnes möjligheter att hävda sin rätt gentemot en myndighet såsom Kriminalvården. Att som intagen protestera mot en åtgärd eller beslut kan leda till en misskötsamhet. Intagna måste följa personalens anvisningar, oavsett förenlighet med författning. Den intagna förväntas istället att i efterhand tillvarata sin rätt och begära omprövning av ett beslut som redan fattats eller en åtgärd som redan vidtagits. Intagna är i den aspekten särskild utsatta för Kriminalvården agerande, vilket ställer höga krav på att myndigheten agerar enligt gällande rätt. Kriminalvården måste tillämpa de regler som ställts upp i 1 kap. 4 § FäL, att varje individ ska bemötas med respekt för sitt människovärde, för att utsatta människor inte även ska förbli fortsatt utsatta i Kriminalvårdens försorg.

## **5.6 Sammanfattning och slutsatser**

Det finns vissa uppenbara problem med att upprätthålla rättsstatliga principer inom Kriminalvårdens verksamhet i anstalt. I det stora hela får det dock antas att Kriminalvården uppfyller kraven som ställs enligt rättsstatliga principer i myndighetens verksamhet i anstalt. Ett visst utrymme för skönsmässiga bedömningar krävs för att Kriminalvården ska kunna uppfylla myndighetens uppgifter. I denna framställning har det påvisats rättsliga brister i Kriminalvårdens anstaltsverksamhet som korresponderar mot kränkningar av

---

<sup>320</sup> Jfr avsnitt 2.3.1 om objektivitet och motivering.

<sup>321</sup> Jfr bl.a. 4.2.2 om den intagne som blev förolämpad och handfångslad under transport.

rättsstatliga principerna: rättslighet, rättstillgänglighet, rättssäkerhet och rättstrygghet. Kränkningarna varierar i allvarlighet och omfattning. Kriminalvårdens verksamhet i anstalt kräver omfattande tillsyn och kontroll för att upprätthålla förenlighet med gällande rätt och med rättsstatliga principer. Utredningen ovan visar att JO:s tillsyn är viktigt för att försvara intagnas intressen gentemot Kriminalvårdens maktutövning och för att tillvarata intagnas rättigheter enligt rättsstatliga principer. Det konstaterades dock i SOU 2015:57 att tillsynen och kontrollen av Kriminalvårdens verksamhet inte var tillräcklig. Allvarligheten och omfattningen av de rättsliga brister och rättsstatliga kränkningar som påvisats i denna framställning indikerar att Kriminalvården är i behov av mer tillsyn och kontroll än den som JO utövar.

Kriminalvårdens verksamhet i anstalt är en av statens mest ingripande, varför det ställs höga krav på myndighetens maktutövning. Det skönsmissiga utrymmet behövs för att kunna uppfylla Kriminalvårdens tre huvudsakliga uppgifter: *ordning och säkerhet, återanpassning och minskande av negativa effekter* samt *samhällsskydd*. Intresseavvägningar görs mellan uppgifterna och de krav som ställs enligt rättsstatliga principer. De rättsliga brister som har påvisats i utredningen varierar i allvarlighet och omfattning men har gemensamt att de visar på att de krav som ställs enligt rättsstatliga principer på Kriminalvårdens verksamhet i anstalt inte alltid tillgodoses. Den omfattande kritiken som riktats mot avskildhetsplaceringar är särskilt allvarlig. Det är även särskilt allvarligt att det råder skillnader i hur män och kvinnor behandlas inom myndigheten. Att införa en särskild tillsynsmyndighet över Kriminalvården vore ett steg i rätt riktning och skulle möjligen åtgärda delar av den problematik som åskådliggjorts i denna framställning. Kriminalvården måste kunna fullfölja myndighetens uppgifter samtidigt som den tillgodoser de krav som ställs enligt rättsstatliga principer. Idag sker inte detta i den mån som är önskvärd för Kriminalvården.

# Käll- och litteraturförteckning

## Offentligt tryck

### Utredningar

SOU 1988:7 – Frihet från ansvar, om legalitetsprincipen och om allmänna grunder för ansvarsfrihet.

SOU 1997:57 – I medborgarnas tjänst - en samlad förvaltningspolitik för staten.

SOU 2005:6 – Säkert inlåst? En granskning av rymningarna från Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred 2004.

SOU 2010:29 – En ny förvaltningslag.

SOU 2015:57 – Tillsyn över polisen och Kriminalvården.

### Propositioner

Prop. 1973:90 – med förslag till ny regeringsform och riksdagsordning m.m.

Prop. 2004/05:34 – Ökad användning av intensivövervakning med elektronisk kontroll.

Prop. 2004/05:176 – Kriminalvården - en myndighet.

Prop. 2005/06:123 – En modernare kriminalvårdslag.

Prop. 2005/06:173 – Översyn av personuppgiftslagen.

Prop. 2006/07:127 – Några ändringar i kriminalvårdslagstiftningen.

Prop. 2009/10:135 – En ny fängelse- och häkteslagstiftning.

Prop. 2016/17:180 – En modern och rättssäker förvaltning - ny förvaltningslag.

### Myndighetstryck

Kriminalvårdens Handbok 2012:1, om gemensamhet och avskildhet i anstalt.

Kriminalvårdens handbok 2012:4, om permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt.

Kriminalvårdens Handbok 2013:1, om personliga tillhörigheter – Fängelse.

Kriminalvårdens Handbok 2014:3, Kriminalvårdens handbok om besök och elektronisk kommunikation – gäller inom anstalt och häkte.

Kriminalvårdens Handbok 2015:1, om varning och uppskjuten villkorlig frigivning.

Kriminalvårdens arbetsordning, gäller från 1 juli 2015.

### **Internationellt tryck**

Europarådet, Ministerkommitténs rekommendation Rec(2006)2 till medlemsstaterna avseende de europeiska fängelsereglerna.

Venedigkommissionen, Venice Commission (European commission for democracy through law) Report on the rule of law, CDL-AD(2011)003rev, 2011.

### **Litteratur**

Ahlström, Kristina, *Förvaltningslagen – En kommentar*, Karnov Group, Stockholm, 2018.

Alexius-Borgström, Katarina, *Om JO-ämbetets funktioner*, i: *Förvaltningsrättslig tidskrift*, s.35-45, 2001.

Axberger, Hans-Gunnar, *EKO-brott EKO-lagar och EKO-domstolar: en rättspolitisk utvärdering av lagstiftningen mot ekonomisk brottslighet*, Allmänna förlaget, Stockholm, 1988.

Axberger, Hans-Gunnar, *JO – I Riksdagens tjänst*, Eddy.se, Visby, 2014.

Boucht, Johan, *Polisiär våldsanvändning: en straff- och offentligrättslig undersökning*, Upplaga 1, Iustus, Uppsala, 2011.

Bull, Thomas, *Mötes- och demonstrationsfriheten – En statsrättslig studie av mötes- och demonstrationsfrihetens innehåll och gränser i Sverige, Tyskland och USA*, Iustus, Uppsala, 1997.

Bull, Thomas & Sterzel, Fredrik, *Regeringsformen*, Studentlitteratur, Lund, 2015.

Bull, Thomas, *Objektivitetsprincipen*, i: L. Marcusson (red.) *Offentligrättsliga principer*, s. 97-131, Iustus, Uppsala, 2017.

Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, Upplaga 4, Norstedts juridik, Stockholm, 2012.

Derlén, Mattias, Lindholm, Johan, Naarttijärvi, Markus, *Konstitutionell rätt*, Wolters Kluwer, Stockholm, 2016.

Ehrenkrona, Carl-Henrik, *Rättssäkerhetsbegreppet och Europakonventionen*, i Svensk Juristtidning, s. 38-49, 2007.

Ekbohm, Thomas, Engström, Gunnar & Göransson, Birgitta, *Brott, straff och kriminalvård*, Natur och kultur, Stockholm, 1999.

Eklundh, Claes, "Ett organ av extraordinär natur för medborgarnas rättssäkerhet" – Några tankar om JO-ämbetet idag och i framtiden, i: G. Regner, M. Eliason, H. Vogel (red.) *Festskrift till Hans Ragnemalm*, s. 85- 99, Juristförlaget, Lund, 2005.

Ekroth, Jesper, *JO-ämbetet – En offentligrättslig studie*, Avhandling (diss.), Stockholm, 2001.

Eliasson, Marianne, Stjernquist, Nils, Holmberg, Erik, Isberg, Magnus, Regner, Göran, *Grundlagarna, Kommentar till 8 kap. 2 § RF*, Zeteo internet, 2016.

von Essen, Ulrik, *Något om JO:s påverkan på lagstiftningen*, i: J. Ekroth, K. Swanström (red.) *JO – Lagarnas väktare*, s. 133-138, Riksdagens ombudsmän - JO i samarbete med Riksbankens jubileumsfond, Stockholm, 2009.

von Essen, Ulrik, *Förvaltningsprocesslagen m.m – En kommentar, Förvaltningsprocessen*, Zeteo internet, 2019.

Frändberg, Åke, *Om rättssäkerhet*, i: Juridisk tidskrift, s. 269-280, 2000.

Frändberg, Åke, *Rättsordningens idé - en antologi i allmän rättslära*, Iustus, Uppsala, 2005.

Frände, Dan, *Den straffrättsliga legalitetsprincipen*, Juridiska förening i Finland, avhandling (diss.), Helsingfors, 1989.



Helmius, Ingrid, *Proportionalitetsprincipen*, i: L. Marcusson (red.) *Offentligrättsliga principer*, Iustus, Uppsala, 2017.

Hirschfeldt, Johan, *Krisen för den demokratiska rättsstaten*, i: Svensk Juristtidning, s. 72-88, 2018.

Hultqvist, Peter, *Om bestämdhetskravet i Legalitetsprincipen*, i: Skattenytt, s. 730-748, 2016.

Jansson, Per-Ola, *Behöver rättsstaten granskas?*, i: Rättsstatens Vänner (red.) *Rättsstaten – idé och verklighet*, Iustus, Uppsala, 2015.

Jareborg, Nils, *Straffrättsideologiska fragment*, Iustus, Uppsala, 1992.

Jareborg, Nils, Asp, Petter & Ulväng Magnus, *Kriminalrättens grunder*, Iustus, Uppsala 2013.

Johansson, Stefan, Bäcklund, Agneta, Trost, Hedvig, Träskman, Per Ole, Wennberg, Suzanne, Wersäll, Fredrik, *Brottsbalken su 14, Kommentar till 24 kap. 2 § BrB*, Zeteo internet, 2018.

Lavin, Rune, *Är den förvaltningsrättsliga forskningen rättsdogmatisk?*, i: Förvaltningsrättslig tidskrift, s. 115 – 129, 1989.

Lebeck, Carl, *Den förvaltningsrättsliga legalitetsprincipen i svensk rätt: teoretisk och konstitutionell bakgrund*, i: Förvaltningsrättslig tidskrift, s. 91-130, 2015.

Lebeck, Carl, *Legalitetsprincipen i förvaltningsrätten*, Norstedts juridik, Stockholm 2018.

Marcusson, Lena, *Förvaltningsrättens rättssäkerhetstänkande*, i: Förvaltningsrättslig tidskrift, s. 241-254, 2010.

Marcusson, Lena & Sterzel, Fredrik, *Introduktion till den nya förvaltningslagen – En långdragen process med start på 1940-talet*, i: Förvaltningsrättslig tidskrift, s. 399-409, 2018.

Peczenik, Aleksander, *Om den förvaltningsrättsliga forskningen och rättsdogmatiken*, i: Förvaltningsrättslig tidskrift, s. 41-52, 1990.

- Peczenik, Aleksander, *Vad är rätt?: om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*, Fritze, Stockholm, 1995.
- Ragnemalm, Hans, *Förvaltningsprocessrättens grunder*, Jure, Stockholm, 2014.
- Raz, Joseph, *The authority of law – essays on law and morality*, Clarendon Press, Oxford, 1979.
- Sandgren, Claes, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: ämne, material, metod och argumentation*, Nordstedts juridik, Stockholm, 2018.
- Sterzel, Fredrik, *Legalitetsprincipen*, i: L. Marcusson (red.) *Offentligrättsliga principer*, Iustus, Uppsala, 2017.
- Strömberg, Håkan & Lundell, Bengt, *Allmän förvaltningsrätt*, Liber, Stockholm, 2018.
- Tuori, Kaarlo, Rättsstatsbegreppet: polemik och paradox, i: A. Fogelklou & T. Spaak (red.) *Festskrift till Åke Frändberg*, s. 289-306, Iustus, Uppsala, 2003.
- Warnling-Nerep, Wiweka, *JO som ett värn för den enskildes rätt till personlig integritet*, i: J. Ekroth, K. Swanström (red.) *JO – Lagarnas väktare*, s. 297-321, Riksdagens ombudsmän - JO i samarbete med Riksbankens jubileumsfond, Stockholm, 2009.
- Warnling-Nerep, Wiweka, Lagerqvist Veloz Roca, Annika, Bernitz, Hedvig, Sandström, Lena, *Statsrättens grunder*, Wolters Kluwer, Stockholm, 2015.
- Wenander, Henrik, *Rättsliga ramar för styrning av förvaltningen i Danmark och Sverige*, i: Nordisk Administrativt Tidsskrift, s. 57-74, 2016.
- Wennergren, Bertil, *JO-ämbetet i tiden*, i: Förvaltningsrättslig tidskrift, s. 205-213, 1977.
- Zila, Josef, *Om rättssäkerhet*, i: Svensk Juristtidning, s. 284-305, 1990.

## Övrigt material

### Elektroniska källor

BRÅ, Kriminalstatistik 2017, Kriminalvård – Slutlig statistik, hämtat 2019-05-08, <https://www.bra.se/publikationer/arkiv/publikationer/2018-05-31-kriminalvard-2017.html>.

Statistiska centralbyrån, SCB, statistik, Folkmängd i riket, län och kommuner 31 december 2018 och befolkningsförändringar 1 oktober-31 december 2018, hämtat 2019-04-25, <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/pong/tabell-och-diagram/kvartals--och-halvarsstatistik--kommun-lan-och-riket/kvartal-4-2018/>

### Media

SVT Nyheter, *Fånge har rymt från kriminalvårdens transport – häktad för grovt brott*, <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/orebro/person-har-rymt-fran-kriminalvardens-transport>, publicerad 2018-07-18.

### Otryckta källor

E-postkontakt med senior handläggare, Kriminalvårdens huvudkontor, Anstalts- och häktesavdelningen, Enheten för verksamhetsutveckling i anstalt och häkte, Sektionen för verkställighetsinnehåll i anstalt och häkte, 2019-02-21.

E-postkontakt med sekretessjurist, Kriminalvårdens huvudkontor, Rättsenheten, Sektionen för verksjuridik, 2019-04-26.

E-postkontakt med rättssakkunnig, Justitiedepartementet, enheten för lagstiftning om allmän ordning och säkerhet och samhällets krisberedskap (L4), Justitiedepartementet, Regeringskansliet, 2019-05-07.

# Rättsfallsförteckning

## Högsta domstolen

NJA 2000 s. 490.

## Högsta förvaltningsdomstolen

RÅ 1996 ref. 57.

RÅ 2010 ref. 9.

RÅ 2010 ref. 88.

HFD 2015 ref. 28.

HFD 2016 ref. 84.

HFD 2017 ref. 37.

## Kammarrätter

Kammarrätten i Göteborg mål nr 5161-14.

Kammarrätten i Jönköping mål nr 3117-15.

Kammarrätten i Stockholm mål nr 417-17.

Kammarrätten i Jönköping mål nr 207-19.

## JO:s ämbetsberättelse

JO 1993/94 s. 148 (dnr 1304-1992).

JO 1994/95 s. 607 (bilaga 2).

JO 2000/01 s. 218 (dnr 519-1999).

JO 2001/02 s. 145 (dnr 141-2000).

JO 2005/06 s. 130 (dnr 3763-2003).

JO 2007/08 s. 209 (dnr 1937-2006).

JO 2010/11 s. 244 (dnr 5749-2008).

JO 2014/15 s. 291 (dnr 6211-2013).

JO 2015/16 s. 191 (dnr 1277-2014).

JO 2015/16 s. 209 (dnr 1924-2014).

JO 2015/16 s. 271 (dnr 6760-2014).

JO 2016/17 s. 174 (dnr 6384-2014).

JO 2016/17 s. 237 (dnr 1096-2015).  
JO 2016/17 s. 247 (dnr 1510-2015).  
JO 2016/17 s. 273 (dnr 3844-2015).  
JO 2016/17 s. 280 (dnr 5255-2015).  
JO 2017/18 s. 121 (dnr 6027-2015).  
JO 2017/18 s. 141 (dnr 2716-2016).  
JO 2017/18 s. 144 (dnr 3236-2016).  
JO 2018/19 s. 137 (dnr 2689-2015).  
JO 2018/19 s. 165 (dnr 1087-2016).  
JO 2018/19 s. 184 (dnr 1089-2016).  
JO 2018/19 s. 201 (dnr 1692-2016).  
JO 2018/19 s. 206 (dnr 2214-2016).  
JO 2018/19 s. 210 (dnr 3682-2016).  
JO 2018/19 s. 218 (dnr 7488-2016).

#### **Beslut som inte publicerats i JO:s ämbetsberättelse**

JO dnr 4994-2007, beslut 2008-10-08.  
JO dnr 3978-2010, beslut 2012-03-08.  
JO dnr 4632-2010, beslut 2012-03-08.  
JO dnr 3200-2011, beslut 2012-05-08.  
JO dnr 1365-2016, beslut 2018-03-15.  
JO dnr 4642-2016, beslut 2018-10-31.