

Stf justitieombudsmannen
Stefan Holgersson

Kritik mot Kriminalvården, anstalten Kumla, för att ha uppmanat en besökare att avlägsna en tampong i närvaro av personal. Även uttalanden om proportionaliteten av en sådan åtgärd

Beslutet i korthet: Anstalten Kumla beslutade att en besökare till en intagen där skulle genomgå en s.k. ytlig kroppsbesiktning som ett villkor för besökets genomförande. Inom ramen för den åtgärden uppmanades besökaren att i närvaro av kriminalvårdspersonal avlägsna den tampong som hon använde. Besökaren valde då att lämna anstalten utan att besöka den intagne.

I beslutet uttalar JO att han i och för sig inte har något att invända mot att en anstalt, som ett villkor för genomförandet av ett besök, uppmanar en besökare att avlägsna mensskydd, inbegripet sådana som används. När det gäller frågan om det kan finnas godtagbara skäl för att låta avlägsnandet av en tampong ske i närvaro av personal ifrågasätter JO hur det praktiskt ska gå till utan att samtidigt överskrida gränsen för vad som är tillåtet inom ramen för en ytlig kroppsbesiktning. Under alla förhållanden är det JO:s bedömning att en sådan åtgärd inte framstår som proportionerlig. Anstalten kritiseras därför för behandlingen av besökaren i samband med det besök som hon skulle genomföra.

Enligt JO finns det skäl för Kriminalvården att ta fram riktlinjer vad gäller kontroll- och tvångsåtgärder av besökare som använder mensskydd för att säkerställa att situationer som den nu aktuella hanteras på ett enhetligt och rättssäkert sätt.

Anmälan

I en anmälan till JO förde en intagen (AA) och en anhörig till honom (BB), genom ombudet advokaten CC, fram klagomål mot Kriminalvården, anstalten Kumla, och två kriminalvårdare där. Av anmälan framkom huvudsakligen följande.

AA beviljades i slutet av 2023 okontrollerade besök av sin flickvän BB. Ett flertal besök genomfördes därefter, samtliga utan anmärkning. Inför ett besök i mars 2024 skulle BB visiteras av två kriminalvårdare. BB påtalade att hon hade mens och frågade om hon fick avlägsna sin tampong på en närliggande toalett. Hon klargjorde att personalen fick närvara inne på toaletten om så önskades. Anledningen till att hon berättade om tampongen var att hon hade fått uppfattningen att besökare inte tilläts ta in egna mensskydd. BB nekades emellertid att ta ut tampongen på toaletten och upplystes samtidigt om att hon

inte skulle få besöka AA om den inte avlägsnades. Hon uppmanades att antingen sätta sig hukandes över en papperskorg i rummet och dra ut tampongen inför kriminalvårdarna eller att lämna anstalten. Hon valde då det senare alternativet.

Utredning

Av en tjänsteanteckning som en av kriminalvårdarna hade upprättat och som gavs in tillsammans med anmälan framgår bl.a. att BB efter att ha nekats att avlägsna tampongen på en toalett valde att lämna anstalten eftersom hon inte ville göra detta inför personal.

JO uppmanade Kriminalvården att yttra sig över det som anmälarna hade fört fram. Myndigheten skulle även redogöra för eventuella rutiner när det gäller kontroll- och tvångsåtgärder enligt 7 kap. 3 § fängelselagen (2010:610), FäL, av besökare som använder mensskydd.

I remissvaret anförde Kriminalvården, rättsavdelningen, genom chefen för enheten för myndighetsjuridik, huvudsakligen följande:

Utredning

Uppgifter har hämtats in från Kriminalvårdens region Mitt, som i sin tur har hämtat in uppgifter från anstalten Kumla. Inför anstaltens underlag i ärendet har samtal hållits med de tjänstgörande kriminalvårdarna DD och EE och ansvarig kriminalvårdsinspektör. I huvudsak följande har framkommit.

Anstaltens rutiner

Anstalten Kumla har ett särskilt iordningsställt rum för visitationer. Rummet är ungefär 8–10 kvadratmeter stort, fritt från insyn och med en dörr som alltid hålls stängd i samband med visitationer. Inga andra personer än besökaren och personal som ska genomföra visitationen är närvarande i rummet under visitationen.

Medhavda mensskydd – även sådana som används – bedöms som medhavda föremål som inte går att visitera på ett tillfredsställande sätt och som därmed utgör en säkerhetsrisk. Av säkerhetsskäl ombeds därför besökare som ska genomgå en ytlig kroppsbesiktning att avlägsna mensskydd och ersätta detta med ett nytt, som tillhandahålls av anstalten.

Omständigheterna i det aktuella fallet

Inför det aktuella besökstillfället hade beslutats att BB skulle genomgå en ytlig kroppsbesiktning före besöket. I samtliga sådana fall är personal noggrann med att informera besökaren om detta redan när besökaren möts upp i anslutning till besöksavdelningen. Så gjordes även i det här fallet.

I det särskilt iordningsställda rummet ombads BB att stående, med ryggen mot personal, avlägsna tampongen och kasta den i en papperskorg. BB informerades också om att anstalten kunde tillhandahålla ett nytt mensskydd om så önskades. BB uppgav att hon inte kunde avlägsna tampongen ståendes, utan önskade att det kunde genomföras på en toalett i stället.

Personal uppgav att visitationen skulle genomföras i just det rummet men att det fanns möjlighet att sitta på en pall, även då med ryggen vänd mot personal. BB valde då att avbryta och inte genomföra visitationen och lämnade anstalten. BB har inte fått instruktioner om att inta någon särskild kroppsställning under visitationen.

Rättslig reglering m.m.

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

I fängelselagens förarbeten (prop. 2009/10:135 s. 144 och 151) anges att kontrollen inte får göras mer ingående än vad ändamålet med åtgärden kräver och att ytlig kroppsbesiktning bör användas restriktivt. Med ytlig kroppsbesiktning avses en yttre granskning av kroppen. Det innebär att kroppens håligheter inte får undersökas. Den som undersöks får inte heller uppmanas att inta andra speciella ställningar än att visa upp fotsulor, handflator samt lyfta upp armarna så att armhålorna kan kontrolleras.

I 23 § fängelseförordningen (2010:2010) anges bl.a. följande. Vid kroppsvisitation eller kroppsbesiktning ska den som kontrolleras visas all den hänsyn som omständigheterna medger. Kroppsbesiktning ska, förutom när saliv-, svett- och hårprov lämnas, utföras med beaktande av så stor enskildhet som omständigheterna medger och, om möjligt, i ett enskilt utrymme.

Interna styrande dokument

Det saknas myndighetsövergripande rutiner och vägledande dokument som specifikt gäller kontroll- och tvångsåtgärder enligt 7 kap. 3 § fängelselagen av besökare som använder mensskydd.

I avsnitt 35.4 och 35.6 i Kriminalvårdens säkerhetshandbok beskrivs dock genomförandet, generellt, av kroppsvisitation och kroppsbesiktning samt visitation av besökare. I avsnitt 9.1.5 i Kriminalvårdens handbok om besök och elektronisk kommunikation (2014:3) anges vidare bl.a. följande. En besökande kan inte tvingas att underkasta sig en kroppsvisitation eller en ytlig kroppsbesiktning. Det är viktigt att besökaren informeras om detta innan en sådan undersökning genomförs. Sådan information bör anslås i ankomstutrymme för besökare (se även 7 kap. 9 a § FARK Fängelse). Om besökaren vägrar att medverka vid sådan kroppsvisitation eller ytlig kroppsbesiktning blir följden att besöket inte får äga rum.

Kriminalvårdens bedömning

I det aktuella fallet har BB i samband med kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning vid besök i anstalten Kumla ombetts att avlägsna mensskydd i form av tampong. Hon har ombetts att avlägsna tampongen i visitationsrummet i stället för, som föreslagits av BB, på en toalett under bevakning av Kriminalvårdens personal. Att besökare ska uppmanas att avlägsna medhavda mensskydd, inklusive sådana som används, ingår i anstaltens rutiner.

En intagens rätt till kontakt med omvärlden genom till exempel besök är av stor betydelse, både för att minska den isolering som ett frihetsberövande innebär och för att underlätta den intagnes möjlighet att knyta eller behålla kontakter med exempelvis anhöriga. Samtidigt är besök förenade med risker, bland annat avseende insmuggling av narkotika och andra otillåtna föremål. Anstalten Kumla är en sluten anstalt i den högsta säkerhetsklassen, säkerhetsklass 1.

Kriminalvården har i uppdrag att säkerställa att besök på anstalten genomförs på ett sådant sätt att säkerheten inte hotas, inte motverkar den intagnes anpassning i samhället eller är till skada för den intagne eller någon annan.

Kriminalvården anser att det kan finnas godtagbara skäl att uppmana en besökare att avlägsna mensskydd i form av tampong, i vissa fall även i närvaro av personal. Detta förutsatt att åtgärden i det individuella fallet bedöms vara nödvändig av säkerhetsskäl för att besöket ska kunna genomföras. Det är således myndighetens uppfattning att åtgärden omfattas av möjligheten att villkora ett besök enligt 7 kap. 3 § fängelselagen, och inte är att likställa med en sådan kroppsbesiktning som enbart intagna får underkastas. Myndigheten understryker

dock att den aktuella formen av villkor bör tillämpas restriktivt och att både uppmaningen att avlägsna mensskyddet, och kravet på hur avlägsnandet ska gå till, i varje enskilt fall måste vara förenligt med kravet på proportionalitet. Myndigheten anser vidare att frågan om hur ett avlägsnande av mensskydd ska gå till måste lösas från fall till fall, med målsättningen att det ska ske under sådana former att det inte leder till onödigt obehag för besökaren.

Kriminalvården har förståelse för att BB kan ha uppfattat situationen som ingripande, men konstaterar samtidigt att åtgärden beslutats för att ett okontrollerat besök skulle kunna genomföras och hanterats enligt anstaltens rutiner. Myndighetens uppfattning är att de villkor som uppställts för att det planerade besöket skulle få genomföras har varit proportionerliga.

Anmälarna kommenterade remissvaret enligt följande. Ett krav på att avlägsna mensskydd går utöver vad en ytlig kroppsbesiktning får innefatta. Kriminalvården har således inte rätt att kräva det här av besökare. Ett mensskydd som sådant kan inte heller anses utgöra ett otillåtet föremål. Om skyddet skulle vara preparerat med något kan Kriminalvården inte upptäcka det eftersom detta inte är föremål för någon närmare granskning. Vidare har myndigheten inte möjlighet att genom aktuell reglering undersöka om besökaren gömt något ”innanför” sitt skydd. Därutöver bygger den beskrivna rutinen på att en besökare självant uppger att hon använder mensskydd, vilket besökaren helt enkelt kan underlåta att berätta. Avslutningsvis visiteras alla intagna grundligt efter genomförda besök.

Rättsliga utgångspunkter

Kriminalvården har redogjort för relevant rättslig reglering och för vad som avses med begreppet ytlig kroppsbesiktning. Jag vill för egen del tillägga följande.

Var och en är enligt 2 kap. 6 § regeringsformen, RF, gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp. Var och en är dessutom skyddad mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång. I vissa situationer, bl.a. i den utsträckning som medges för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle, får skyddet begränsas. Det måste då ske genom lag. (Se 2 kap. 20–24 §§ RF.)

Med uttrycket kroppsligt ingrepp avses våld mot människokroppen, läkarundersökningar, smärre ingrepp som vaccination och blodprovstagning samt liknande företeelser som brukar betecknas med ordet kroppsbesiktning. (Se prop. 1975/76:209 s. 147.)

Enligt 7 kap. 3 § FäL får ett besök, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, villkoras av att besökaren underkastar sig kroppsvisitation eller ytlig kroppsbesiktning.

De grundläggande bestämmelserna om kroppsvisitation och kroppsbesiktning finns i 28 kap. 11 och 12 §§ rättegångsbalken, RB. Definitionerna där av begreppen gäller även för sådan kroppsvisitation och kroppsbesiktning som regleras i annan lag, t.ex. fängelse- och häkteslagstiftningen.

Med kroppsvisitation avses en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig. Föremålets storlek, utseende eller det sätt på vilket föremålet medförs har i princip ingen betydelse vid bestämmelsernas tillämpning (se Fitger m.fl., Rättegångsbalken [1 oktober 2025, JUNO], kommentaren till 28 kap. 11 §).

Kroppsbesiktning är en undersökning av människokroppens yttre och inre samt att prov tas från kroppen och undersöks. Med en undersökning av kroppens yttre avses framför allt en okulär besiktning av den nakna kroppen, varvid den undersökte kan anmodas att inta vissa ställningar, så att annars dolda delar av kroppen blir åtkomliga för besiktning. Det är också tillåtet att röra vid kroppen (se a. prop. s. 44 f.).

Med prov från människokroppen avses bl.a. blodprov, urinprov, salivprov och hårprov. Undersökning av kroppsprodukter som har åtkommit på annat sätt än genom provtagning (t.ex. sådant som påträffas på en brottsplats) faller utanför paragrafens tillämpningsområde. Däremot omfattas undersökning av kroppsprodukter som har lämnat kroppen på ett naturligt sätt vid en särskilt anordnad kontroll som utgör provtagning, exempelvis ett avföringsprov. (Se a. prop. s. 45 f.)

I motsats till viss annan lagstiftning skiljer rättegångsbalken inte på ytlig och fullständig kroppsbesiktning. Precis som Kriminalvården har redogjort för är en ytlig kroppsbesiktning begränsad till sin omfattning. Den får därmed inte innefatta en granskning av kroppens håligheter och den som undersöks får inte heller uppmanas att inta andra ställningar än att visa upp fotsulor, handflator samt lyfta upp armarna så att armhålorna kan kontrolleras. Vidare får en ytlig kroppsbesiktning inte omfatta tagande av prov från kroppen och undersökning av sådana prov.

Bedömning

JO:s granskning är av rättslig art och avser främst en kontroll av att myndigheterna har följt de lagar och regler som gäller för förfarandet, dvs. att myndigheterna har agerat korrekt i formellt hänseende. JO brukar därför inte uttala sig om eller ta ställning till de bedömningar som en myndighet har gjort i ett enskilt fall. Kriminalvårdens ställningstagande om att ett besök ska villkoras av att besökaren underkastar sig kroppsvisitation eller ytlig kroppsbesiktning enligt 7 kap. 3 § FäL är dock, enligt myndigheten, inte ett beslut som kan överklagas utan betraktas som faktiskt handlande (se Kriminalvårdens handbok för besök och elektronisk kommunikation [2014:3], avsnitt 9.1.5). Det innebär i så fall att ställningstagandet inte kan bli föremål för domstolsprövning. Mot den bakgrunden och då frågan rör tvångsåtgärder finner jag anledning att frånga den nämnda principen och uttala mig om myndighetens bedömning i stort och i det enskilda fallet.

Av utredningen framgår att anstalten som villkor för besöket beslutade att BB skulle genomgå en utökad visitation i form av en ytlig kroppsbesiktning. Inom ramen för åtgärden ombads BB att avlägsna en tampong i närvaro av anstaltspersonal. Det är utrett att hon inte tilläts ta ut tampongen på en närliggande toalett utan att avlägsnandet skulle ske i ett särskilt anvisat rum. Kriminalvården har tillbakavisat anmälarnas påstående om att BB uppmanades att ställa sig hukande över en papperskorg för att dra ut tampongen men har anfört att BB erbjöds möjlighet att sitta på en pall med ryggen mot personal. Jag kan konstatera att uppgifterna går isär i fråga om hur avlägsnandet i detalj skulle gå till. Enligt min bedömning skulle ytterligare utredningsåtgärder inte leda till något annat resultat. Mina uttalanden i det följande kommer därför att ta sikte på om det – alldeles oavsett detaljerna vid avlägsnandet – är tillåtet och lämpligt att som ett villkor för besök uppmana en besökare att avlägsna ett mensskydd i form av en tampong i närvaro av personal.

Kriminalvården har redogjort för att mensskydd, också sådana som en besökare använder, är att betrakta som medhavda föremål som inte går att visitera på ett tillfredsställande sätt. Även jag anser att det ligger närmast till hands att betrakta dessa som föremål som någon bär på sig eller har med sig. Det betyder att skydden i och för sig skulle kunna undersökas inom ramen för en kroppsvisitation. Jag har emellertid förståelse för det myndigheten har anfört om att mensskydd inte kan undersökas på ett tillfredsställande sätt. När det gäller använda skydd finns därutöver givetvis en hygienisk aspekt att beakta. Det sagda innebär visserligen att jag inte har något att invända mot att en besökare, inom ramen för ett villkorat besök enligt 7 kap. 3 § FäL, uppmanas att avlägsna ett medhavt mensskydd, inbegripet ett sådant som används.

Frågan är då om det kan finnas godtagbara skäl att låta avlägsnandet av ett mensskydd i form av en tampong ske i närvaro av personal. Enligt Kriminalvården kan det vara motiverat under förutsättning att åtgärden i det individuella fallet bedöms vara nödvändig av säkerhetsskäl för att besöket ska kunna genomföras. Jag är dock av en annan uppfattning. Först och främst ställer jag mig frågande till hur en besökare skulle kunna ta ut en tampong utan att behöva blotta i vart fall delar av sin kropp och samtidigt inte vara tvungen att behöva inta en annan ställning än att visa upp fotsulor, handflator samt lyfta upp armarna. Som jag ser på saken går en sådan åtgärd utöver vad som över huvud taget är tillåtet inom ramen för en ytlig kroppsbesiktning.

Under alla förhållanden är det min bedömning att ett avlägsnande inför personal inte framstår som proportionerligt. I det sammanhanget vill jag lyfta fram att JO tidigare har riktat kritik mot en annan anstalt för att ha uppmanat en intagen att i samband med urinprovtagning avlägsna en tampong i närvaro av personal (se JO 2017/18 s. 141, dnr 2716-2016). I beslutet uttalade dåvarande chefsJO Elisabeth Rynning att hon för egen del hade svårt att se att en sådan ordning var nödvändigt för att kunna fastställa att en intagen som uppgett sig bära tampong verkligen hade avlägsnat den. Jag instämmer i detta och menar att samma

synpunkter gör sig gällande för besökare som uppger sig bära tampong. Som anmälarna har påpekat kan ett avlägsnande i närvaro av personal inte heller säkerställa att inte något är gömt ”innanför” skyddet. Det är ett betydande ingrepp i den personliga integriteten att avlägsna en tampong inför någon annan och det är naturligt att en sådan åtgärd upplevs som obehaglig. Mot den bakgrunden anser jag det inte vara proportionerligt att en besökare uppmanas att avlägsna en tampong i närvaro av kriminalvårdspersonal. Det finns därför anledning att kritisera anstalten för behandlingen av BB i samband med det besök som hon skulle genomföra.

Kriminalvården har uppgett att det saknas myndighetsövergripande rutiner och vägledande dokument som specifikt gäller kontroll- och tvångsåtgärder av besökare som använder mensskydd. Enligt min mening finns det skäl för myndigheten att ta fram sådana riktlinjer för att säkerställa att situationer som den nu aktuella hanteras på ett enhetligt och rättssäkert sätt. Jag vill i det sammanhanget också uppmärksamma Kriminalvården på att jag i ett annat beslut denna dag (ärende med dnr 5320-2024) har påpekat att det alltjämt kan föreligga ett behov av att myndigheten tar fram riktlinjer för avlägsnande av mensskydd i samband med urinprovtagning av intagna.

Det som i övrigt har kommit fram motiverar inte några uttalanden från min sida.

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av stf JO Stefan Holgersson. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättssakkunniga Sanna Ekman har föredragit ärendet och byråchefen Catrine Björkman har deltagit i beredningen.