

HFD 2016 ref. 84

Kriminalvården har rätt att återkalla ett meddelat besökstillstånd med stöd av bestämmelserna i fängelselagen.

7 kap. 1 § fängelselagen (2010:610)

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 21 december 2016 följande dom (mål nr 6950-14).

Bakgrund

Den som är intagen på en kriminalvårdsanstalt får enligt fängelselagen (2010:610) ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske. Ett besök får dock vägras om det kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom kontroll, kan motverka den intagnes anpassning i samhället, eller på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan.

Kriminalvården biföll A.M:s ansökan om besökstillstånd för sin flickvän eftersom det inte hade kommit fram något om flickvännen och hennes personliga förhållanden som utgjorde hinder för att bevilja obevakade besök. Beslutet återkallades dock efter en tid med motiveringen att det hade framkommit att A.M. enligt en tidigare dom utsatt sin flickvän för brott och att besök från flickvännen därför kunde vara till skada för henne.

A.M. begärde omprövning av beslutet och yrkade att få det sökta besökstillståndet alternativt att beviljas besök med bevakning. Han anförde bl.a. att besökstillståndet var ett gynnande förvaltningsbeslut och att några nya omständigheter inte hade tillkommit som motiverade att det återkallades. Kriminalvården åberopade i sitt omprövningsbeslut, utöver bestämmelserna i fängelselagen, att det av Kriminalvårdens föreskrifter framgår att besökstillstånd kan återkallas under vissa förutsättningar. Kriminalvården vidhöll att ett besökstillstånd skulle kunna vara till skada för flickvännen och menade att riskerna inte kunde hanteras genom att besöken kontrollerades.

A.M. överklagade till förvaltningsrätten, som avslog överklagandet.

A.M. överklagade till kammarrätten, som upphävde underinstansernas avgöranden. Kammarrätten uttalade bl.a. följande. Kriminalvården har ändrat ett beslut som varit gynnande för A.M. Varken i fängelselagen eller fängelseförordningen (2010:2010) finns regler om återkallelse av besökstillstånd. Den normgivningskompetens som Kriminalvården fått enligt fängelseförordningen att meddela föreskrifter om verkställighet av fängelselagen och fängelseförordningen omfattar inte utfärdande av bestämmelser

som gäller återkallelse av gynnande beslut i de fall då fängelselagen eller fängelseförordningen saknar sådana bestämmelser. Kriminalvårdens föreskrifter om återkallelse av besökstillstånd kunde därför inte tillämpas i målet. Vad Kriminalvården anfört kunde inte anses innebära att det förelåg några tvingande säkerhetsskäl för återkallelse av beslutet. Några andra undantag kunde inte heller motivera en återkallelse av besökstillståndet.

Yrkanden m.m.

Kriminalvården yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens dom och fastställer förvaltningsrättens dom. Kriminalvården anför bl.a. följande.

Bestämmelserna i 7 kap. 1–3 §§ fängelselagen förutsätter att Kriminalvården fattar ett beslut för varje enskilt tillfälle som en intagen önskar ta emot ett besök. Ansökningar om besök är mängdärenden vid landets anstalter. En sådan ordning som fängelselagen förutsätter skulle medföra väsentligt längre handläggningstider. Den skulle också allvarligt försämra förutsebarheten och planeringsmöjligheten för den intagne och dennes besökare och leda till färre besök och därigenom strida mot fängelselagens grundläggande bestämmelser om verkställighetens mål och utformning. Kriminalvården fattar därför principbeslut, s.k. besökstillstånd, om kommande besök.

Förhållandena hos den intagne eller den besökande kan dock förändras över tid. För att möjliggöra en hantering med besökstillstånd har Kriminalvården infört en bestämmelse om återkallelse av tillstånd till besök i 7 kap. 31 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse (KVFS 2011:1). Återkallelseförbehållet i föreskrifterna är utformat i överensstämmelse med de skäl som gör att ett besök får vägras enligt 7 kap. 1 § fängelselagen. Såsom denna bestämmelse är konstruerad utgör den ett implicit återkallelseförbehåll i lag.

A.M. anser att överklagandet ska avslås.

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

Frågan i målet är om Kriminalvården har haft rätt att återkalla ett meddelat besökstillstånd.

Rättslig reglering

Enligt 7 kap. 1 § fängelselagen får en intagen ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske. Ett besök får dock vägras om det kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas ge-

nom kontroll enligt 2 eller 3 §, kan motverka den intagnes anpassning i samhället, eller på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan. Av 2 § framgår att ett besök får, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, kontrolleras genom att personal övervakar besöket eller besöket äger rum i ett besöksrum som är så utformat att det omöjliggör att föremål överlämnas. Ett besök får enligt 3 §, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, villkoras av att besökaren underkastar sig kroppsvisitation eller yttlig kroppsbesiktning.

Enligt 15 kap. 5 § fängelselagen meddelas föreskrifter om verkställighet av lagen av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen har i 41 § fängelseförordningen bemyndigat Kriminalvården att meddela ytterligare föreskrifter om verkställighet av fängelselagen och fängelseförordningen.

I 7 kap. 31 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse finns en bestämmelse enligt vilken ett tillstånd till besök kan återkallas eller på annat sätt ändras till den intagnes nackdel om besök kan äventyra säkerheten, motverka den intagnes anpassning till samhället eller på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Kriminalvården fattar – av praktiska skäl och för att öka förutsebarhet för de intagna – principbeslut om att en intagen får ta emot besök av en viss bestämd person, s.k. besökstillstånd. Det är fråga om en myndighetspraxis utan författningsstöd som tillkommit för att hantera vad som i lagstiftningen förutsätts utgöra beslut för varje besökstillfälle. Högsta förvaltningsdomstolen har i rättsfallet RÅ 1992 ref. 65 funnit att det kan finnas starka skäl som talar för att sådana beslut kan behöva fattas och att besluten har sådana verkningar för den intagne att de bör kunna överklagas särskilt. Samtidigt kan av rättsfallet utläsas att ett medgivet tillstånd inte utgör hinder mot att, med stöd av regleringen i lag, ändra detta till nackdel för den intagne.

Enligt 7 kap. 1 § fängelselagen får ett besök vägras under vissa förutsättningar. Regleringen är till för att bl.a. trygga säkerheten på anstalten och att förhindra skada för den intagne eller andra. Med hänsyn till regleringens syfte måste besök kunna vägras med stöd av denna paragraf ända till dess att besöket är genomfört.

Kriminalvårdens beslut om besökstillstånd får mot denna bakgrund närmast uppfattas som en typ av förhandsprövning av möjligheterna till besök som gäller fram till dess att myndigheten gör en annan bedömning. Eftersom Kriminalvården endast kan besluta verkställighetsföreskrifter är det inte möjligt för myndigheten att i föreskrifter och allmänna råd om fängelse inskränka eller utöka det bedömningsutrymme som 7 kap. 1 § fängelselagen ger. Ett

besökstillstånd kan alltså återkallas eller ändras till nackdel för den intagne enbart med stöd av de grunder som anges i detta lagrum.

Kriminalvården har fattat sitt beslut på sådana grunder som anges i 7 kap. 1 § fängeslagen. Högsta förvaltningsdomstolen finner inte anledning att göra någon annan bedömning än den som Kriminalvården gjort. Överklagandet ska därför bifallas.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Med bifall till överklagandet upphäver Högsta förvaltningsdomstolen kammarrättens dom och fastställer förvaltningsrättens domslut.

I avgörandet deltog justitieråden *Almgren, Bull, Classon* och *Anderesson*. Föredragande var justitiesekreteraren Anna Vilgeus Huldt.

Förvaltningsrätten i Stockholm (2014-06-02, Sjölund):

Av utredningen i målet framgår bl.a. att A.M. den 4 mars 2014 beviljats besökstillstånd till flickvännen E.B. Vid kontroll av tidigare beslut efter ankomsten till anstalten Hall konstaterades att flickvännen E.B. är brottsoffer till A.M. enligt en tidigare dom. Anstalten Hall beslutade därför den 31 mars 2014 att besök av E.B. i dagsläget kan vara till skada för henne. Vidare framgår det att A.M. är dömd till fängelse i sex år för bl.a. försök till dråp, grovt vapenbrott och narkotikabrott. A.M. förekommer under 45 avsnitt i belastningsregistret för bl.a. misshandel, olaga hot, narkotikabrott, grov fridskränkning och hot och våld mot tjänsteman. A.M. har tidigare varit meddelad kontaktförbud mot en före detta flickvän. A.M. har en aktuell missbruksproblematik och risken för misskötsamhet under verkställigheten bedöms som hög. A.M. har rapporterats för hot mot medintagen på anstalten och under häktesvistelsen rapporterades han för att ha upprätt hotfullt och olämpligt mot personal. Ett besök har även avbrutits på grund av A.M:s uppträdande mot personal.

Mot bakgrund av vad som framkommer av utredningen i målet finner förvaltningsrätten att det fanns nödvändiga säkerhetsskäl för att återkalla beslutet att få ta emot besök av E.B. Vad gäller frågan om det finns förutsättningar att besluta att endast medge kontrollerade besök instämmer förvaltningsrätten i Kriminalvårdens bedömning att riskerna inte kan hanteras genom att besöken kontrolleras. Överklagandet ska därmed avslås. – Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

Kammarrätten i Stockholm (2014-12-05, Lindqvist, Ericson och Braun):

A.M. har obesträtt uppgett att han hunnit ha fyra obevakade besök av E.B. på anstalten Hall innan besökstillståndet återkallats. A.M. har således, vid tidpunkten för återkallelsen, hunnit rätta sig efter det meddelade beslutet och han har haft skäl att utgå från att beslutet skulle kvarstå.

Varken i fängelselagen eller fängelseförordningen finns regler om återkallelse av besökstillstånd. Kriminalvården har emellertid den 8 januari 2014 infört en bestämmelse i 7 kap. 31 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse (se Kriminalvårdens ändringsföreskrift KVFS 2013:4) med följande lydelse.

[text här utelämnad]

Bestämmelsens utformning överensstämmer i stort med 7 kap. 1 § fängelselagen för när ett besökstillstånd får vägras.

Kriminalvården får enligt 41 § fängelseförordningen meddela föreskrifter om verkställighet av fängelselagen och fängelseförordningen. Denna normgivningskompetens omfattar inte, enligt kammarrättens mening, utfärdande av bestämmelser för återkallelse av gynnande beslut i de fall då fängelselagen och fängelseförordningen saknar sådana regler, då en föreskrift med detta innehåll är alltför ingripande för den enskilde. Kammarrätten finner därför att den föreskrift som införts i 7 kap. 31 § KVFS 2011:1 inte kan tillämpas i nu aktuellt fall. Det krävs därmed att något av de övriga ovan nämnda undantagen är aktuella för att beslutet ska kunna återkallas.

Det förbehåll som Kriminalvården har tagit in i det inledande beslutet om besökstillstånd den 4 mars 2014 avser bara formerna för besökstillståndet och kan inte ligga till grund för en återkallelse av beslutet om besökstillstånd.

Kammarrätten konstaterar att Kriminalvården inte ens har påstått att det förelegat tvingande säkerhetsskäl för att återkalla besökstillståndet, varken i de bägge besluten, i yttrande hos förvaltningsrätten eller hos kammarrätten. De skäl som förts fram för att återkalla det gynnande beslutet har främst rört frågan om att A.M. ska genomgå ett behandlingsprogram som avser att motverka bl.a. våldsanvändning. Kammarrätten finner att det inte är visat att risken för skada vid tillfället för återkallelsen var så stor att ett besökstillstånd skulle innebära fara för E.B.:s liv eller hälsa. Inte heller i övrigt kan det som Kriminalvården anfört anses innebära att det förelåg några tvingande säkerhetsskäl för att återkalla beslutet.

Mot denna bakgrund och då några andra undantag som kan motivera en återkallelse av beslutet om besök inte har framkommit, finner kammarrätten att Kriminalvårdens beslut och förvaltningsrättens dom ska upphävas.

Kammarrätten noterar avslutningsvis att Kriminalvården uppgett att A.M. förflyttats till anstalten Norrtälje den 3 oktober 2014. Enligt 7 kap. 30 § KVFS 2011:1 och de allmänna råden till bestämmelsen kan ett beslut om besökstillstånd fortsätta att gälla även efter att en placering skett till en ny anstalt om den besökande bedöms vara en nära anhörig till den intagne. – Kammarrätten upphäver underinstansernas avgöranden.