

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
6950-14

meddelad i Stockholm 21 december 2016

KLAGANDE

Kriminalvården
601 80 Norrköping

MOTPART

AA

Ombud: Advokat Fredrik Hagby
Swedbergs Advokatbyrå HB
Viktoriagatan 16
411 25 Göteborg

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Stockholms dom den 5 december 2014 i mål nr 4646-14

SAKEN

Kriminalvård i anstalt

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

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

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,

Dok.Id 176606

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00

E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:30

kan motverka den intagnes anpassning i samhället, eller på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan.

Kriminalvården biföll AAs 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 AA enligt en tidigare dom utsatt sin flickvän för brott och att besök från flickvännen därför kunde vara till skada för henne.

AA 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 återropade 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.

AA överklagade till förvaltningsrätten, som avslog överklagandet.

AA överklagade till kammarrätten, som upphävde underinstansernas avgöranden. Kammarrätten uttalade bl.a. följande. Kriminalvården har ändrat ett beslut som varit gynnande för AA. 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 anført 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.

AA 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 genom 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 § fängelselagen. Högsta förvaltningsdomstolen finner inte anledning att göra någon

Mål nr
6950-14

annan bedömning än den som Kriminalvården gjort. Överklagandet ska därför bifallas.

I avgörandet har deltagit justitieråden Karin Almgren, Thomas Bull, Per Classon och Mari Andersson.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Anna Vilgeus Huldt.

Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 2 juni 2014 i mål nr 10533-14
Kriminalvårdens beslut 2014-04-30