

Kriminalvård

Kritik mot Kriminalvården, anstalten Kumla, för att handlingar som varit underlag för ett psykologutlåtande förstörts

(Dnr 3056-2011)

Beslutet i korthet: En intagen begärde att få ta del av material som använts som underlag för riskbedömningar av honom. Han informerades då om att allt material som använts som underlag för riskbedömningarna var förstört. Kriminalvården kritiserades för att materialet förstörts. I beslutet uttalar JO att patientdatalagen (2008:355) är tillämplig vid de psykologiska bedömningar av intagna som Kriminalvårdens psykologer på riksmottagningen gör när de ska lämna ett psykologiskt utlåtande. Vidare konstaterar JO att psykologerna är skyldiga att föra patientjournal när de gör psykologutlåtandena och att det material som används som underlag för riskbedömningarna i utlåtandena är journalhandlingar och ska sparas.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 9 juni 2011 klagade P.G. på Kriminalvårdens tillvägagångssätt och metoder vid diagnostiseringen och riskbedömningen av intagna. Han uttryckte då bl.a. sitt missnöje med att det material som använts som underlag för en riskbedömning som gjordes i ett psykologutlåtande om honom den 21 mars 2011 har förstörts. Av anmälan och handlingar bifogade till den framgår i denna del i huvudsak följande.

Den 8 mars 2006 sammanställde riksmottagningen en utredning om honom inför ett beslut om särskilda villkor och anstaltsplacering. I utredningen finns en riskbedömning grundad på bl.a. riskbedömningsinstrumenten HCR-20 (*The Historical-Clinical-Risk Management-20, JO:s anm.*), Psychopathy Checklist-Revised (PCL-R) och DSM-IV (*Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders, JO:s anm.*). Den 21 mars 2011 upprättade psykologen Peter Johansson, riksmottagningen Kumla, ett nytt psykologutlåtande innefattande bl.a. en riskbedömning. Den 9 april 2011 lämnade P.G. in en hemställan om att få ta del av de utvärderingsgrunder som föranledde bedömningarna i utlåtandet. Han informerades då om att allt material som använts som underlag för de riskbedömningar som gjorts om honom var destruerat.

Till sin anmälan bifogade P.G. bl.a. en hemställan från honom daterad den 9 april 2011 och Kriminalvårdens beslut den 18 april 2011 i fråga om denna hemställan. Av hemställan framgår bl.a. att P.G. begärt att få ta del av den fullständiga skattningen gentemot faktorerna i bedömningsinstrumenten PCL-R och HCR-20. Han begärde att få ta del av resultaten och skattningarna från utredningen vid riksmottagningen den 8 mars 2006 samt från riksmottagningens psykologutlåtande den 21 mars 2011. I ett beslut den 18 april 2011 avslog

den legitimerade psykologen Peter Johansson P.G:s begäran. Beslutet motiverades enligt följande.

Allt material som använts som underlag för de riskbedömningar som gjorts på [P.G.] (2006-03-08 och 2011-03-21) betraktas som arbetsmaterial och har efter undersökningen destruerats och finns därmed inte att tillgå. Jag kan enbart hänvisa till dessa utlåtanden, som finns i akten.

Utredning

Kriminalvården uppmanades att yttra sig om att det material som använts som underlag för den riskbedömning som gjorts av P.G. den 21 mars 2011 har förstörts.

I remissvaret anförde Kriminalvården, genom generaldirektören Nils Öberg, följande.

Sakförhållanden

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från region Mitt, som i sin tur hämtat in uppgifter från anstalten Kumla. Genom utredningen har sammanfattningsvis följande kommit fram. Utlåtandet som skrevs den 21 mars 2011 är en produkt av ett arbete under två dagar med klienten. För en längre tid sedan aktualiserades frågan om hanteringen av de skattningar och underlag som gjorts inför en bedömning. Materialet ansågs inte tillföra något ytterligare utöver vad som redovisas i den bedömning som utredningen utmynnat i varför det bedömdes att detta ska betraktas som minnesanteckningar och destrueras. Därtill kom att det i vissa fall skulle undergräva värdet av underlaget inför utlåtanden om dessa kom i omlopp.

Författningsbestämmelser m.m.

Enligt 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen (TF) är en handling allmän, om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet. – Enligt 7 § anses handling, som hänför sig till visst ärende och inte har expedierats, upprättad hos myndighet när det ärende den hänför sig till har slutbehandlats hos myndigheten.

Enligt 2 kap. 9 § TF ska en hos myndighet tillkommen minnesanteckning som inte har expedierats inte heller efter den tidpunkt då den enligt 7 § är att anse som upprättad anses som allmän handling hos myndigheten, om den inte tas om hand för arkivering. Inte heller ett utkast till beslut eller skrivelse och annan därmed jämställd handling utgör en allmän handling.

Enligt 1 kap. 3 § patientdatalagen (2008:355, PDL) avses med journalhandling framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel och som upprättas eller inkommer i samband med vården av en patient och som innehåller uppgifter om patientens hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden eller om vidtagna eller planerade vårdåtgärder. – Med patientjournal avses enligt samma bestämmelse en eller flera journalhandlingar som rör samma patient.

Enligt 3 kap. 5 § PDL får en patientjournal endast innehålla de uppgifter som behövs för vissa i 2 kap. 4 § angivna ändamål. Enligt 6 § ska journalen innehålla de uppgifter som behövs för en god och säker vård av patienten.

I 5 kap. 1 § PDL finns en hänvisning till TF och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) i fråga om rätten att ta del av handlingar och uppgifter inom den allmänna hälso- och sjukvården.

I Socialstyrelsens handbok om informationshantering och journalföring i hälso- och sjukvården (april 2009) anges följande (sid. 74). Resultatet av

genomförda psykologiska tester räknas enligt Socialstyrelsens bedömning som väsentliga uppgifter för patientens vård och behandling. Det är därför viktigt att resultatet sparas i patientjournalen tillsammans med ett psykologutlåtande. Även det psykologiska testmaterialet utgör journalhandlingar och måste därför sparas. Testet omfattas av sekretess enligt 17 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Det innebär att delar av testmaterialet i vissa delar omfattas av sekretess även i förhållande till patienten. Sådana journalhandlingar måste förvaras så att endast behöriga testavvärdare har tillgång till testmaterialet. Det måste dock antecknas i patientens journal att det finns journalhandlingar i form av testmaterial och var de förvaras.

Kriminalvården saknar interna instruktioner eller föreskrifter om hur anstalterna ska handha testmaterialet.

Kriminalvårdens bedömning

Frågeställning

Inledningsvis konstateras att behovet av att skydda syftet med ett test kan medföra att uppgifter som ingår i det kan beläggas med sekretess enligt 17 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen. Detta skyddsbehov kan dock inte medföra att bedömningsunderlaget inte är att anse som allmän handling. Frågan är således om de efterfrågade handlingarna utgjort allmänna handlingar eller ej enligt bestämmelserna i TF.

Avgörande för bedömningen av huruvida destrueringen av handlingarna varit korrekt är om dessa kan anses ha varit minnesanteckningar eller utkast. Det saknas specifika bestämmelser om huruvida det material som uppkommer vid psykologiska tester ska bedömas som allmän handling eller ej. Det finns inte heller arkivföreskrifter som berör frågan och det har inte framkommit någon reglering i praxis. Socialstyrelsen har i den nämnda handboken diskuterat frågan. Den är dock inte bindande, utan utgör i stora delar Socialstyrelsens tolkning av gällande rätt. Frågan är också om de tester som görs inom ramen för riskbedömningen i Kriminalvården är sådana som omfattas av patientdatalagen.

Den psykologiska bedömningen

Det finns ett antal program som är avsedda att minimera risken för återfall, bl.a. sådana som vänder sig till sexualbrottsdömda män eller missbrukare. Flera program har psykodynamiska eller beteendeterapeutiska inslag. Dessa program utgör en del av de åtgärder som vidtas för att minska återfallsrisken för den intagna och kan ingå i den verkställighetsplanering som görs för varje intagen. Programmen är inte obligatoriska för alla intagna, utan det avgörs efter en bedömning av återfallsrisken om den intagna ska delta i en sådan åtgärd. Bedömningen görs bl.a. med hjälp av psykologiska instrument som kan innefatta genomgång av det material som finns om den intagna och en intervju med denna. Psykologen gör i samband med den psykologiska utredningen en skattning enligt vissa variabler. Den exakta metoden skiftar beroende på vilket psykologiskt instrument som används. Såvitt avser de aktuella verktygen sker den slutliga psykologiska bedömningen efter en sammanräkning av skattningen av de enskilda variablerna. I bedömningen redovisas dels vad som framkommit vid utredningen, dels den totala skattningen. Skattningen av de enskilda variablerna blir således inte avgörande för beslutet i ärendet som ju istället utgår från den slutliga psykologiska bedömningen.

Patientdatalagens tillämplighet

Enligt 1 kap. 1 § PDL är lagen tillämplig vid vårdgivares behandling inom hälso- och sjukvården, med vilket enligt 1 kap. 3 § PDL avses verksamhet

enligt bl.a. hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) m.m. Någon motsvarande definition av hälso- och sjukvårdsbegreppet fanns inte i patientjournalagen (1985:562) som tidigare reglerade journalföring m.m. I journalutredningens huvudbetänkande Patientjournalen (SOU 1984:73) uttalades på s. 44, att "...alla hälsoundersökningar inkluderats, även sådana som inte primärt har vård- eller behandlingssyfte utan går ut på att fastställa en persons lämplighet för en viss uppgift eller befattning, t.ex. inför ansökan om körkort". Denna slutsats kom utredningen fram till efter att ha betonat sambandet med tillsynslagen (1980:11) som enligt utredningens förslag skulle vara vägledande för vilken verksamhet som omfattades av patientdatalagen.

Regeringen föreslog i propositionen emellertid en annan lagtext så att kopplingen till tillsynslagen inte var lika klar. Någon saklig ändring synes dock inte ha varit meningen och i propositionen uttalades också att det kan röra sig "...om synundersökning för utprovning av glasögon hos en glasögonoptiker eller ett besök utan vård- eller behandlingssyfte, såsom vid en undersökning i syfte att få intyg för körkort eller friskintyg för en anställning" (prop. 1984/85:189 s.36f). Ändringen syftade också till att knyta an hälso- och sjukvårdsbegreppet direkt till främst hälso- och sjukvårdslagen. Det är oklart i vilken grad detta gäller även patientdatalagen. Det framgår inte av propositionen att någon ändring i den delen har varit avsedd. Utgångspunkten skall dock vara att "...patientdatalagen koncentreras till att omfatta personuppgiftsbehandling i den individriktade patientvården inom hälso- och sjukvården" (prop. 2007/08:126 s. 49). Till verksamheten hör enligt samma stycke åtgärder för att förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador hos enskilda oberoende av enligt vilken lagstiftning verksamheten sker. På samma sida sägs vidare "Patientdatalagen ska vara tillämplig för personuppgiftsbehandling i all individriktad patientverksamhet som innefattar vård, undersökning eller behandling. Det betyder att även sådan individriktad patientvård som inte inryms i begreppet hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen omfattas av patientdatalagen". Det framgår inte tydligt av uttalandet om hälso- och sjukvårdsbegreppet enligt patientjournalagen alltjämt ska gälla. I patientdatautredningens huvudbetänkande Patientdatalag (SOU 2006:82) s.180 sägs dock att vårdokumentation, vilket avser bland annat journalföring, även omfattar undersökning utan egentligt vård- och behandlingssyfte, t.ex. hälsoundersökning av personer som söker körkortstillstånd. Det synes således som om patientjournalagens hälso- och sjukvårdsbegrepp alltjämt är gällande. Urvalstester och den typ av psykologiska tester som Kriminalvården utför torde i sådana fall omfattas av patientdatalagen oavsett om den verksamhet som den psykologiska bedömningen eventuellt följs av är att betrakta som medicinsk behandling eller ej. Det kan noteras att Rekryteringsmyndigheten kommit till en liknande slutsats avseende psykologiska bedömningar som utförs inom ramen för myndighetens rekryteringsverksamhet (Rekryteringsmyndighetens riktlinjer om urvalstjänster 2011:5).

Minnesanteckningar

Det följer av 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen att minnesanteckningar och utkast eller koncept till beslut eller skrivelse eller därmed jämförlig handling inte är att se som allmänna handlingar. Den uppdelning mellan minnesanteckningar och utkast m.m. som finns i bestämmelsen tillkom 1976 då begreppet minnesanteckning gavs en begränsad betydelse. Tidigare hade begreppet omfattat en större grupp handlingar, t.ex. utkast, koncept, korrektur och vissa ADB-mellanprodukter (prop. 1975/76:160 s. 167). I lagtexten uttrycks detta så att med minnesanteckningar avses promemoria och annan uppteckning eller upptagning som har kommit till endast för ärendes föredragning eller beredning, dock ej till den del den har tillfört ärendet sakuppgift.

De flesta anteckningar torde innehålla någon form av uppgift, av betydelse eller obetydlig, och det ligger i begreppet minnesanteckningar att det som nedtecknas inte nödvändigtvis tidigare har förekommit i skriftlig form, utan kan utgöras av t.ex. anteckningar om ett samtal, varvid relevanta delar sedan inarbetas i ett protokoll. Justitieombudsmannen har i JO 1968 s. 497 diskuterat i vad mån anteckningar av en tjänsteman kunde utgöra minnesanteckningar. JO uttalade då att anteckningarna innehåller sådant sakmaterial som tjänar som underlag för själva avgörandet i ett ärende hos myndighet och att de då under inga omständigheter kunde betraktas som anteckningar till ledning för minnet eller eljest för arbetet som verkställts allenast för ett ärendes föredragning eller beredande till avgörande. En liknande slutsats hade dessförinnan dragits i JO 1958 s. 222 då anteckningarna bedömdes ha inverkat på tjänstemannens ställningstagande i ärendet. Däravande Regeringsrätten uttalade också i målet 1971:23 att anteckningar som innehöll utredningsmaterial som tjänat som underlag för ett hos styrelsen anhängigt ärende är att anse som allmänna handlingar. Dessa uttalanden skedde innan lagändringen 1976, men torde ge ledning i fråga om vad som menas med sakuppgift, nämligen en uppgift som ligger till grund för ärendets avgörande. Om handlingarna innehåller sådana uppgifter, men dessa uppgifter sedan överförs till en handling som upprättas kan de utgöra ett sådant utkast eller sådan mellanprodukt som avses med 2 kap. 9 § andra stycket tryckfrihetsförordningen.

Skattningen av de enskilda variablerna är ett led i sammanställningen av den slutliga bedömningen och inte självständiga moment i denna. Dessa skattningar synes efter att sammanställningen gjorts inte i sig vara väsentliga för den fortsatta handläggningen eller för den psykologiska bedömningen. Skäl talar därför för att anteckningarna om enskilda variablerna kan anses utgöra minnesanteckningar eller motsvara sådana mellanprodukter som omfattas av 2 kap. 7 § andra stycket TF.

Socialstyrelsen har i sin handbok intagit motsatt ståndpunkt. Däri anges att även testmaterial är en journalhandling som ska sparas. Detta är dock inte fastslaget i lag eller annan författning. I normalfallet torde handboken vara vägledande för handläggningen och bedömningen av de i handboken förekommande frågorna. Om det bakomliggande syftet med bestämmelserna och Socialstyrelsens råd kan anses uppfyllda ändå torde dock vara möjligt att göra avsteg från formen för ett visst förfarande. Enligt 3 kap. 2 § PDL är syftet med att föra en patientjournal i första hand att bidra till en god och säker vård av patienten, men också som en informationskälla för patienten, uppföljning och utveckling av verksamheten, tillsyn och rättsliga krav, uppgiftsskyldighet enligt lag samt forskning. I den mån de uppgifter som framkommit vid testerna och som varit relevanta för att syftet med patientjournaler ska kunna uppfyllas framkommer av den slutliga bedömningen torde det inte föreligga hinder med anledning av Socialstyrelsens handbok mot att destruera testmaterialet. Enligt vad som framkommit i utredningen som gjorts i förevarande ärende har bedömningen gjorts att allt väsentligt framgår av den psykologiska bedömningen. Det finns inte skäl att anta annat än att bedömningen av vilka uppgifter som ska sparas utgått från vad som varit relevant material i en patientjournal och att denna bedömning gjorts utifrån kunskap och beprövad erfarenhet.

P.G. yttrade sig om remissvaret.

I ett beslut den 31 januari 2014 anförde *chefsJO Fura* följande.

Bedömning

Är patientdatalagen tillämplig?

Enligt 1 kap. 1 § patientdatalagen (2008:355), PDL, tillämpas lagen vid vårdgivares behandling av personuppgifter inom hälso- och sjukvården. I 1 kap. 3 § PDL anges att uttrycket hälso- och sjukvård definieras som verksamhet som avses i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL, och några ytterligare lagar som inte är av intresse här.

I 1 § HSL anges bl.a. följande. Med hälso- och sjukvård avses i denna lag åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador.

I förarbetena till PDL uttalade regeringen om lagens tillämpningsområde att utgångspunkten ska vara att PDL koncentreras till att omfatta personuppgiftsbehandling i den individinriktade patientvården inom hälso- och sjukvården. Till denna kärnverksamhet hör åtgärder för att förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador hos enskilda (prop. 2007/08:126 s. 49). I författningskommentaren till 1 § PDL konstateras att hälso- och sjukvård också förekommer hos statliga myndigheter som t.ex. Kriminalvården (prop. 2007/08:126 s. 222).

I Patientdatautredningens huvudbetänkande Patientdatalag (SOU 2006:82) s. 180 uttalades att även undersökningar utan egentligt vård- eller behandlings syfte ingår i vårdbegreppet, vilket innebär att även personuppgiftsbehandling t.ex. i samband med hälsoundersökningar av personer som söker körkortstillstånd omfattas av patientdatalagens tillämpningsområde.

Kriminalvården har i sitt yttrande hänvisat till Rekryteringsmyndighetens syn på de psykologiska bedömningar som utförs av myndigheten. Av Rekryteringsmyndighetens Riktlinjer om urvalstjänster 2012:1 framgår bl.a. att myndighetens psykologiska bedömningar räknas som hälso- och sjukvård och att det betyder att bestämmelserna om behandling av personuppgifter i PDL ska tillämpas. Vidare anges i riktlinjerna att journal ska föras vid bl.a. de psykologiska bedömningar som genomförs i samband med urvalstjänster.

Mot bakgrund av de uttalanden som redovisats ovan måste de psykologiska bedömningar av intagna som Kriminalvårdens psykologer på riksmottagningen gör i arbetet med att lämna ett psykologiskt utlåtande vara att bedöma som hälso- och sjukvård i HSL:s och PDL:s mening. Patientdatalagen är därmed – enligt min mening – tillämplig.

Föreligger skyldighet att föra journal?

Enligt 3 kap. 1 § PDL ska det föras patientjournal vid vård av patienter.

Av förarbetena till PDL framgår att patientjournalagens (1985:562) bestämmelser om kravet på journalföring och vem som är skyldig att föra patientjournal förs över oförändrade till PDL (prop. 2007/08:126 s. 90).

Kravet på journalföring uttrycktes i 1 § patientjournalagen (1985:562) så att det vid vård av patienter inom hälso- och sjukvården ska föras *patientjournal*. Vidare angavs i bestämmelsen att med vård avses i denna lag även undersökning och behandling.

I förarbetena till patientjournalagen uttalades att uttrycket vård av patient innebär en inskränkning såtillvida att kravet på journalföring inte gäller för all verksamhet inom hälso- och sjukvården utan endast för den del av verksamheten som är individuellt inriktad mot patienten (prop. 1984/85:189 s. 36 f.). Vidare uttalades att det kan vara fråga om en synundersökning för utprovning av glasögon hos en glasögonoptiker eller ett besök utan vård- eller behandlings-syfte, såsom vid en undersökning i syfte att få intyg för körkort eller friskintyg för en anställning. När det gäller begreppet patient uttalades att detta avsåg den enskilde i hans kontakter med hälso- och sjukvården.

Skyldig att föra en patientjournal är enligt 3 kap. 3 § 1 PDL den som enligt 4 kap. patientsäkerhetslagen (2010:659) har legitimation eller särskilt förordnande att utöva ett visst yrke. Psykologer är en av de yrkeskategorier som finns med i den tabell över legitimationsyrken som återfinns i 4 kap. 1 § patientsäkerhetslagen.

Som framgår av redogörelsen ovan är psykologer således skyldiga att föra patientjournal vid vård av patienter. Det arbete som psykologerna vid riksmottagningen utför med intagna och som resulterar i upprättandet av ett psykologiskt utlåtande om den intagne måste – enligt min mening – betraktas som *vård* och den intagne som *patient* i PDL:s mening. Psykologerna är således skyldiga att föra patientjournal.

Är underlaget för den psykologiska bedömningen journalhandlingar?

I 3 kap. 2 § PDL anges att syftet med att föra en patientjournal i första hand är att bidra till en god och säker vård av patienten. Vidare anges att en patientjournal även är en informationskälla för patienten, uppföljning och utveckling av verksamheten, tillsyn och rättsliga krav, uppgiftsskyldighet enligt lag samt forskning.

I 3 kap. 6 § PDL föreskrivs vad en patientjournal ska innehålla. Enligt bestämmelsen ska patientjournalen innehålla de uppgifter som behövs för en god och säker vård av patienten. Om uppgifterna finns tillgängliga, ska en patientjournal alltid innehålla

1. uppgift om patientens identitet
2. väsentliga uppgifter om bakgrunden till vården
3. uppgift om ställd diagnos och anledning till mera betydande åtgärder
4. väsentliga uppgifter om vidtagna och planerade åtgärder
5. uppgift om den information som lämnats till patienten och om de ställningstaganden som gjorts i fråga om val av behandlingsalternativ och om möjligheten till en förnyad medicinsk bedömning. Patientjournalen ska vidare innehålla uppgift om vem som har gjort en viss anteckning i journalen och när anteckningen gjordes.

I 3 kap. 17 § PDL finns bestämmelser om bevarandet av journalhandlingar. Av bestämmelsen följer att en journalhandling ska bevaras minst tio år efter det att den sista uppgiften fördes in i handlingen.

Som Kriminalvården redogjort för i sitt yttrande har Socialstyrelsen i sin handbok (Ett stöd för vårdgivare, verksamhetschefer, medicinskt ansvariga

sjuksköterskor och hälso- och sjukvårdspersonal som ska tillämpa Socialstyrelsens föreskrifter [2008:14] om informationshantering och journalföring i hälso- och sjukvården, publicerad på webben i april 2009) intagit ståndpunkten att resultatet av genomförda psykologiska tester utgör väsentliga uppgifter för patientens vård och behandling (se s. 74). Enligt Socialstyrelsen är det därför viktigt att resultatet sparas i patientjournalen tillsammans med ett psykologutlåtande. Även det psykologiska testmaterialet utgör – enligt Socialstyrelsen – journalhandlingar och måste därför sparas.

Psykologförbundets förbundsstyrelse antog den 10 april 2013 rekommendationer om Hantering och förvaring av psykologiska test inom hälso- och sjukvården. I rekommendationerna anges bl.a. att resultatet av genomförda psykologiska test utgör väsentliga uppgifter för patientens vård och behandling och ska sparas i patientens journal tillsammans med psykologens utlåtande. Det samma gäller övrigt material i form av t.ex. testprotokoll om det anses ha betydelse för patientens vård och behandling. Som skäl till Psykologförbundets rekommendation att testprotokoll ska sparas efter genomförd utredning anges bl.a. att protokollen behövs vid en ”second opinion” för att veta vilket underlag psykologens slutsatser vilar på. Vidare anges som skäl att det är värdefullt att kunna jämföra patientens nuvarande och tidigare kognitiva funktion för att kunna utvärdera förändringar och olika behandlande insatser.

Kriminalvården har i sitt yttrande anfört att skattningen av de enskilda variablerna inte i sig synes vara väsentliga efter att sammanställningen av den slutliga psykologiska bedömningen gjorts. Jag delar inte denna uppfattning. Att i efterhand kunna se hur psykologen gjort skattningen av de psykologiska instrumentens enskilda variabler kan vara viktigt av flera skäl.

För det första måste det rimligen finnas ett behov av att kunna följa upp förändring över tid för en viss intagen. Fängelselagstiftningen förutsätter att intagna – efter bedömning i det enskilda fallet – efter en viss tid exempelvis ska kunna få lättnader i de särskilda villkoren, få möjlighet att genomföra särskilda utslussningsåtgärder och få permissioner i successivt större omfattning. Det finns därför ett behov av att kunna se om och hur den intagne förändras under verkställigheten och att efter en viss tid göra en förnyad riskbedömning. Vid denna förnyade bedömning måste det rimligen vara av värde för psykologen att kunna ta del av underlaget för den tidigare riskbedömningen. Detta behov får förutsättas vara särskilt stort om det är en annan psykolog som ska göra den senare bedömningen.

För det andra står en legitimerad psykolog under tillsyn av Inspektionen för vård och omsorg, IVO (se 7 kap. 1 § patientsäkerhetslagen [2010:659]). Det måste därför vara möjligt att i efterhand granska psykologens yrkesutövning. Det är svårt att se hur kvaliteten i psykologens yrkesutövning ska kunna bedömas om det i efterhand endast är möjligt att ta del av slutprodukten – det psykologiska utlåtandet – och inte av det material som var underlag för utlåtandet.

Sammanfattningsvis menar jag att det material som används som underlag för riskbedömningar som görs i psykologutlåtanden om intagna är journalhandlingar och ska sparas.

P.G. hade rätt att få frågan om utlämnande av underlaget prövad av Kriminalvården och – i händelse av avslag – av domstol. Genom att underlaget förstördes gick han miste om denna rätt. En annan sak är att P.G:s begäran kanske hade avslagits med hänvisning till sekretessbestämmelsen i 17 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL (skydd för psykologiskt prov). Detta påverkar dock inte min bedömning av Kriminalvårdens agerande. Jag är kritisk till att materialet förstördes.

Övrigt

Det som P.G. anfört i övrigt föranleder inte någon kommentar.

Ärendet avslutas.

Kritik mot Kriminalvården, anstalten Hall, för hanteringen av omhändertagande och kvarhållande av försändelser till en intagen m.m.

(Dnr 5877-2011)

Beslutet i korthet: I beslutet konstateras att en begränsning av möjligheten att inneha en försändelse innebär en begränsning av den grundlagsskyddade rätten till informationsfrihet. Ett omhändertagande av en försändelse på grund av innehållet i den utgör därmed en tydlig begränsning av en intagens grundläggande rättigheter och har en påtaglig rättsverkan för den enskilde. Det kan därför – enligt JO:s mening – inte vara fråga om ett s.k. faktiskt handlande.

Vidare konstateras att det inte heller kan vara fråga om ett s.k. faktiskt handlande när Kriminalvården håller kvar en försändelse med stöd av 7 kap. 8 § fängeslagen (2010:610).

I beslutet kritiseras anstalten Hall för att vid hanteringen av försändelser till intagna inte ha gjort tydlig skillnad mellan kvarhållande och omhändertagande.

Beslutet överlämnas till Justitiedepartementet och riksdagens justitieutskott.

Anmälningar

I flera anmälningar till JO klagade A.J. på anstaltens hantering av försändelser som skickats till honom. Han anförde därvid i huvudsak följande.

Anstalten ”beslagtar” ofta hans post fast den varken innehåller något olagligt eller någon planerad brottslighet. Ibland får han inte ens reda på att han fått kort och brev, utan posten läggs direkt i hans förråd. För det mesta får han dock titta på brevet i närvaro av personal och får därefter lämna ut det till förrådet. Anstalten har bl.a. beslagtagit en adresslista från honom utan att han fått besked om att den tagits ifrån honom. Vid ett annat tillfälle fick han inte veta att an-

stalten omhändertagit ett vykort som hans far skickat till honom. A.J. ifrågasatte Kriminalvårdens rätt att ”beslagta” post utan att underrätta honom samt att neka honom att inneha fotografier m.m.

Utredning

A.J:s behandlingsjournal begärdes in och granskades.

Bland de granskade handlingarna återfinns bl.a. ett beslut fattat av anstalten Hall den 30 november 2011. Av beslutet framgår bl.a. följande.

Anstalten beslutar att kvarhålla ett brev som anlänt till anstalten adresserat till [A.J.]. Brevet är av den karaktär att det kan äventyra ordningen och säkerheten på avdelningen.

Då brevet bedöms olämpligt att inneha då det innehåller delar som kan äventyra säkerheten och ordningen kommer brevet efter påseende tillföras [A.J:s] effekter i centralförrådet.

Kriminalvården anmodades att yttra sig över det som A.J. anfört i några av anmälningarna. I remissen angavs att yttrandet borde belysa om anstalten Hall vid sin prövning gör åtskillnad mellan granskning/kvarhållande av försändelse under befordran och frågan om innehav av försändelsen.

I remissvaret anförde Kriminalvården, genom generaldirektören Nils Öberg, följande.

Sakförhållanden

Uppgifter angående sakförhållandena har inhämtats från region Stockholm som i sin tur har inhämtat upplysningar av kriminalvårdsinspektör Johannes Sjöström, anstalten Hall. Av utredningen har bl.a. följande framkommit.

På anstalten Hall har det förekommit en viss oklarhet avseende gränsdragningen mellan frågan om innehav av försändelser och granskning/kvarhållande av försändelse under befordran. Anstalten har under senare delen av 2011 fattat ett stort antal beslut om kvarhållande av försändelser till A.J. Av besluten framgår att försändelsernas innehåll var sådant att de kunde äventyra säkerheten i anstalten och att de därför skulle omhändertas. Flera beslut omprövades av regionen utan ändring. A.J. har inte överklagat regionens beslut.

Under två veckor kring årsskiftet 2011/2012 fattades ett antal skriftliga beslut om att försändelser omhändertogs. A.J. begärde omprövning av flera av besluten. Regionen beslutade att inte ändra dem. Inte heller dessa beslut överklagades.

Sedan mitten av januari 2012 har anstalten slutat fatta beslut om omhändertagande av försändelser. Numera dokumenteras omhändertagandet och den intagne informeras om att ett omhändertagande har skett. Den intagne informeras om möjligheten att ansöka om att få inneha försändelsen på sitt bostadsrum och därigenom få ett skriftligt, överklagbart beslut i frågan.

Oavsett hur den formella hanteringen har gått till, dvs. om beslut om kvarhållande eller omhändertagande har fattats eller om anstalten dokumenterat omhändertagandet och underrättat A.J. om det, har A.J. fått försändelserna för påseende innan de har lämnats för förvaring i anstaltens förråd.

Författningsbestämmelser

Enligt 1 kap. 6 § fängelselagen (2010:610, FäL) får verkställigheten inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av lagen eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. En kontroll- eller tvångsåtgärd får endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

Enligt 5 kap. 2 § FäL får tillhörigheter som en intagen inte får ta emot och inneha omhändertags och förvaras för den intagnes räkning. Tillhörigheter som omhändertagits ska lämnas ut till den intagne senast i samband med att han eller hon inte längre ska vara berövad friheten. – Av Kriminalvårdens allmänna råd till bestämmelsen i 5 kap. Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse (KVFS 2011:1, FARK Fängelse) framgår att en granskad försändelse som en intagen inte får inneha bör befordras till den intagne innan den omhändertags, om det är skäligt att den intagne direkt får ta del av innehållet i försändelsen.

Av 7 kap. 7 § fängelselagen FäL får, i andra fall än som avses i 6 §, en försändelse till eller från en intagen i anstalt granskas, om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten. Syftet med granskningen ska vara att undersöka om försändelsen innehåller något otillåtet föremål, eller är ett led i en pågående eller planerad brottslig verksamhet, ett planerat avvikande eller något annat liknande förfarande.

Enligt 7 kap. 8 § FäL ska en försändelse som har granskats, om inte särskilda skäl talar mot det, lämnas ut till den intagne så snart som möjligt och senast när han eller hon inte längre ska vara berövad friheten. – Av Kriminalvårdens allmänna råd till bestämmelsen FARK Fängelse framgår att särskilda skäl mot att lämna ut en granskad försändelse kan finnas om ordningen eller säkerheten skulle äventyras vid befordran av försändelsen. Om försändelsen innehåller information som kan utgöra fara för någon annans liv eller hälsa eller uppgifter som kan äventyra ordningen eller säkerheten i anstalten även efter att den intagne frigivits kan det finnas särskilda skäl att hålla kvar försändelsen även efter den tidpunkten (jfr prop. 2009/10:135 sid. 148).

Av 14 § fängelseförrordningen (2010:2010, FäF) framgår att när tillhörigheter som den intagne inte får ta emot och inneha omhändertags enligt 5 kap. 2 § FäL ska den intagne underrättas. Kriminalvården ska dokumentera vad som omhändertagits.

Av 21 § FäF framgår att om en försändelse som har granskats inte kan lämnas ut i nära anslutning till att granskningen slutförts, ska den intagne underrättas, om inte särskilda skäl talar mot det. Av Kriminalvårdens allmänna råd till bestämmelsen i 7 kap. FARK Fängelse framgår att särskilda skäl kan vara t.ex. att arbetet i en redan inledd förundersökning skulle kunna skadas, om försändelsen i sig tyder på att polisen eller Kriminalvården har vetskap om planerad brottslighet eller om försändelsen innehåller information om ett planerat brott, rymnings- eller upplöppsplaner eller information som kan användas för att hota eller trakassera andra intagna eller kriminalvårdspersonal.

Av 7 kap. 23 § FARK Fängelse framgår bl.a. följande. Granskning av en försändelse till eller från en intagen ska ske skyndsamt. Efter granskningen ska försändelsen lämnas ut till den intagne så snart som möjligt om den inte ska omhändertags enligt 5 kap. 2 § FäL eller hållas kvar enligt 7 kap. 8 § samma lag.

Kriminalvårdens bedömning

Inledningsvis kan konstateras att det inte finns något formellt krav på att andra försändelser än s.k. myndighetspost (dvs. sådana försändelser som omfattas av 7 kap. 6 § FäL) ska befordras till den intagne. Av 5 kap. 2 §

FäL framgår att tillhörigheter som en intagen inte får ta emot och inneha får omhändertas. Att bestämmelsen även är tillämplig på försändelser framgår av förarbetena till FäL (prop. 2009/10:135 sid. 148). Försändelser som en intagen inte får inneha kan alltså omhändertas utan befordran. Enligt Kriminalvården vore det dock ofta oproportionerligt att göra så; Kriminalvårdens allmänna råd till 5 kap. 2 § FäL ska läsas mot bakgrund av det ställningstagandet.

Ett omhändertagande innebär ingen annan inskränkning i den intagnes dispositionsrätt än att han eller hon är förhindrad att just inneha tillhörigheten. Den intagne är oförhindrad att t.ex. skicka tillhörigheterna till en anhörig eller en annan person utanför anstalten (prop. 2009/10:135 sid. 134). Den intagne ska alltid underrättas om omhändertagandet, och tillhörigheten ska lämnas ut till den intagne senast då han eller hon inte längre ska vara berövad friheten.

Ett omhändertagande är givetvis oftast en tillräckligt ingripande åtgärd för att upprätthålla säkerheten i anstalten. För att nå det målet måste emellertid den intagnes dispositionsrätt ibland inskränkas i flera avseenden. Så sker genom kvarhållande. – I 27 § tredje stycket lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL), som upphörde att gälla den 1 april 2011 i och med ikraftträdandet av FäL, fanns bestämmelser om kvarhållande av granskade brev. Regleringen motsvaras idag delvis av 7 kap. 8 § FäL och 21 § FäF. Det nya regelverket anger inte uttryckligen att försändelser får kvarhållas. Av förarbetena till 7 kap. 8 § FäL framgår emellertid att så kan ske. Där anges följande. Paragrafen, som motsvarar 27 § tredje stycket fjärde meningen lagen om kriminalvård i anstalt, innehåller bestämmelser om när en försändelse som granskats ska lämnas ut till den intagne. Normalt ska en försändelse lämnas ut i nära anslutning till att granskningen slutförts och senast när frihetsberövandet ska upphöra, dvs. normalt vid tidpunkten för villkorlig frigivning. Endast om det finns särskilda skäl får en försändelse *hållas kvar* efter denna tidpunkt. Det kan t.ex. avse ett fall där en försändelse innehåller information om den inre säkerheten i en anstalt (prop. 2009/10:135 sid. 148; Kriminalvårdens kursivering). Regleringen ger således Kriminalvården möjlighet att kvarhålla försändelser till en intagen. Som framgår av 7 kap. 8 § FäL och 21 § FäF innebär ett kvarhållande, till skillnad från ett omhändertagande, att Kriminalvården inte alltid behöver underrätta den intagne om åtgärden och att tillhörigheten inte alltid behöver lämnas ut till den intagne i samband med att han eller hon inte längre ska vara berövad friheten.

Enligt Kriminalvårdens uppfattning är ett omhändertagande av en försändelse, liksom granskning av densamma, att betrakta som ett faktiskt handlande och inte som handläggning av ett ärende. Något beslut om omhändertagande behöver således inte upprättas. Omhändertagandet ska därmed, enligt regleringen i 14 § FäF, dokumenteras och den intagne underrättas om åtgärden. På samma sätt bör ett kvarhållande betraktas.

I fråga om kvarhållande kan här vidare följande noteras. Om kvarhållandet inte skulle betraktas som faktiskt handlande utan som ärendehandläggning skulle reglerna om ärendehandläggning i förvaltningslagen (1986:223, FL) vara tillämpliga. Enligt 21 § FL ska parten underrättas om ett beslut. Det kan argumenteras för att 21 § FäF, med stöd av 3 § FL, har företräde framför bestämmelsen om underrättelse om beslut i FL. Annars skulle syftet med kvarhållandet ofta omintetgöras. Beslut omfattas emellertid inte av s.k. kriminalvårdssekretess (dvs. sekretess enligt 35 kap. 15 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400, JO:s anm.], OSL). En intagen skulle därför, genom att t.ex. begära ett s.k. § 26-utdrag [utdrag enligt bestämmelsen i 26 § personuppgiftslagen (1998:204), JO:s anm.] eller begära ut samtliga beslut gällande kvarhållande av försändelser, få kännedom om att försändelser har kvarhållits och när det har skett. Syftet med att i enlighet med regleringen i 21 § FäF inte underrätta den intagne om kvarhållandet skulle

då gå om intet. – Det bör här framhållas att formerna för ett omhändertagande varken påverkar den intagnes möjlighet att få ta del av försändelsen eller att få frågan om innehav – som leder till ett skriftligt överklagbart beslut – prövad.

Av det anförda framgår således att Kriminalvården inte haft någon skyldighet att befordra de här aktuella försändelserna, om de var av sådant slag att de inte fick innehas. Av utredningen i ärendet framgår att både anstalten och, i de fall saken kom under dess prövning, regionen ansåg att så var fallet. Kriminalvården ser ingen anledning att här diskutera riktigheten av dessa ställningstaganden. Det är i stället en fråga för domstol. Av utredningen framgår emellertid också att försändelserna, trots att de var sådana som inte fick innehas, i enlighet med de allmänna råden till 5 kap. 2 § FäL befordrades till A.J. innan omhändertagandet. Av utredningen framgår dock även att anstalten Hall inte haft skillnaderna mellan kvarhållande, omhändertagande och innehav klart för sig. Detta har numera rättats till.

A.J. yttrade sig över remissvaret.

Därefter genomfördes ett möte mellan företrädare för Kriminalvården och JO, där frågor angående Kriminalvårdens hantering av försändelser till intagna diskuterades.

I ett beslut den 6 december 2013 anförde *chefsJO Fura* följande.

Bedömning

Inledning

I ärendet aktualiseras frågor som *dels* berör anstalters generella hantering av frågan om *omhändertagande* och *kvarhållande* av försändelser till intagna, *dels* är förknippade med anstalten Halls agerande i förhållande till A.J. I min bedömning kommer jag inledningsvis att redogöra för den rättsliga regleringen av åtgärderna omhändertagande och kvarhållande. Därefter kommer jag att redovisa min syn på hur åtgärderna kvarhållande och omhändertagande generellt bör hanteras i formellt hänseende. Avslutningsvis kommer jag att beröra hur anstalten Hall hanterat försändelser till A.J.

Rättsliga utgångspunkter

Informationsfriheten och rätten till förtrolig kommunikation

Av 2 kap. 1 § första stycket 2 regeringsformen följer att var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Vidare följer av 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen att var och en är gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse. Dessa fri- och rättigheter gäller även en person som är intagen i en kriminalvårdsanstalt.

Informationsfriheten och rätten till förtrolig kommunikation får begränsas genom lag (se 2 kap. 20 § regeringsformen). I fråga om informationsfriheten får den begränsas – såvitt här är av intresse – med hänsyn till allmän ordning och säkerhet, förebyggandet och beivrandet av brott, samt om särskilt viktiga skäl föranleder det (se 2 kap. 23 § regeringsformen). Beträffande intagna i anstalt har det genom fängelselagen gjorts begränsningar i de intagnas möjligheter att sända, ta emot och inneha försändelser (se 5 kap. 1 och 2 §§ och 7 kap. 6–9 §§ fängelselagen). Dessa regler ger Kriminalvården rätt att under vissa

givna förutsättningar granska, kvarhålla och omhänderta försändelser till eller från en intagen.

Kvarhållande av försändelse

Som Kriminalvården redovisat fanns det i 27 § tredje stycket lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL), som upphörde att gälla den 1 april 2011 i och med ikraftträdandet av fängelselagen, bestämmelser om kvarhållande av granskade brev. Regleringen motsvaras i dag delvis av 7 kap. 8 § fängelselagen och 21 § fängelseförordningen. Den nya regleringen anger inte uttryckligen att försändelser får hållas kvar. Av förarbetena till 7 kap. 8 § fängelselagen framgår emellertid indirekt – genom hänvisningen till 27 § KvaL – att detta varit avsikten (se prop. 2009/10:135 s. 148).

Det kan konstateras att det av 7 kap. 8 § fängelselagen inte framgår om bestämmelsen om kvarhållande tar sikte enbart på försändelser till en intagen eller även på försändelser från en intagen. Det anges inte heller i bestämmelsen vilka särskilda skäl som kan åberopas som grund för att hålla kvar en försändelse eller för att hålla kvar den efter tidpunkten för villkorlig frigivning. Den tidigare regleringen i 27 § KvaL var tydligare på denna punkt och angav att ett brev fick hållas kvar om det var *nödvändigt med hänsyn till ordningen och säkerheten* (JO:s kursivering). Av förarbetena till fängelselagen framgår inte varför lagstiftaren gjort denna förändring. Jag vill i detta sammanhang erinra om att informationsfriheten – såvitt här är av intresse – endast får begränsas med hänsyn till allmän ordning och säkerhet, förebyggandet och beivrandet av brott, samt om särskilt viktiga skäl föranleder det (se 2 kap. 23 § regeringsformen).

Av 21 § fängelseförordningen framgår att om en försändelse som har granskats inte kan lämnas ut i nära anslutning till att granskningen slutförts, ska den intagne underrättas, om inte *särskilda skäl* talar mot det (JO:s kursivering). I den tidigare regleringen återfanns bestämmelsen om underrättelse om kvarhållande i 27 § KvaL och där angavs att den intagne skulle underrättas om kvarhållandet om det inte fanns *synnerliga skäl* mot det (JO:s kursivering). Varför bestämmelsen flyttats från lag till förordning och varför kravet för att Kriminalvården ska kunna avstå från att underrätta den intagne sänkts från synnerliga skäl till särskilda skäl framgår inte av förarbetena till fängelselagen.

Det måste dock – enligt min mening – stå klart att det endast kan bli aktuellt att hålla kvar en försändelse som ännu inte har befordrats till den intagne. Har försändelsen befordrats till den intagne har Kriminalvården möjlighet att omhänderta försändelsen med stöd av 5 kap. 1 och 2 §§.

Omhändertagande av försändelse

Genom bestämmelserna i 5 kap. 1 och 2 §§ fängelselagen har Kriminalvården getts rätten att begränsa en intagens rätt att *inneha* försändelser. Tillhörigheter som en intagen inte får ta emot och inneha får enligt 5 kap. 2 § fängelselagen *omhändertas* och förvaras för den intagnes räkning. Som Kriminalvården anfört innebär ett omhändertagande ingen annan inskränkning i den intagnes dispositionsrätt än att han eller hon är förhindrad att just inneha tillhörigheten.

Den intagne är oförhindrad att t.ex. skicka tillhörigheterna till en anhörig eller en annan person utanför anstalten (prop. 2009/10:135 s. 134). Till skillnad från vad som gäller för kvarhållande finns ett krav på att den intagne alltid ska *underrättas* om omhändertagandet, och att tillhörigheten alltid ska *lämnas ut* till den intagne senast då han eller hon inte längre ska vara berövad friheten.

Kriminalvården har i sitt yttrande gett uttryck för uppfattningen att det inte finns något formellt krav på att befordra andra försändelser än sådan s.k. myndighetspost som åsyftas i 7 kap. 6 § fängelselagen. Enligt huvudregeln i 7 kap. 6 § fängelselagen ska en försändelse mellan en intagen och bl.a. en advokat eller en svensk myndighet vidarebefordras utan granskning.

Det finns förvisso inte någon uttrycklig bestämmelse i fängelselagen eller fängelseförordningen som ålägger Kriminalvården att befordra försändelser i andra fall än när det gäller s.k. myndighetspost. Trots avsaknaden av en uttrycklig bestämmelse måste dock, enligt min mening, utgångspunkten vara att försändelser som skickas till en intagen ska befordras till denne genom Kriminalvårdens försorg. Kriminalvården måste i detta avseende ses som den sista länken i den postbefordran som postbefordringsföretagen står för såvitt avser personer som inte är berövade friheten. Som framgår av redogörelsen ovan får informationsfriheten och rätten till förtrolig kommunikation begränsas genom lag. Om Kriminalvården ska kunna underlåta att befordra en försändelse till en intagen måste det alltså finnas uttryckligt lagstöd för detta. Som framgått ovan får Kriminalvården anses ha getts denna befogenhet genom bestämmelsen om kvarhållande i 7 kap. 8 § fängelselagen, låt vara att denna reglering är otydlig på flera punkter. Om en försändelse inte hålls kvar enligt 7 kap. 8 § fängelselagen ska den således – enligt min mening – befordras till den intagne. En jämförelse kan här göras med bestämmelsen om kvarhållande av försändelse i 27 kap. 9 § rättegångsbalken. Enligt denna bestämmelse får rätten förordna att försändelse som får tas i beslag och som väntas komma in till ett befordringsföretag ska, när försändelsen kommer in, hållas kvar till dess frågan om beslag har avgjorts.

Mot bakgrund av mitt resonemang ovan har jag invändningar mot att det i Kriminalvårdens allmänna råd till bestämmelsen i 5 kap. 2 § fängelselagen i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse (KVFS 2011:1, fängelseföreskrifterna) anges att en granskad försändelse som en intagen inte får inneha bör befordras till den intagne innan den omhändertas om det är *skäligt* att den intagne direkt får ta del av innehållet i försändelsen (JO:s kursivering). Jag kan inte se att det skulle finnas något lagstöd för att göra en skälighetsbedömning i denna situation. Först efter att försändelsen befordrats till den intagne (och denne gett uttryck för att han vill inneha försändelsen) kan anstalten ta ställning till om innehållet i försändelsen är sådant att försändelsen ska omhändertas eller att den intagne endast kan få begränsad tillgång till den (exempelvis nattetid efter inläsning).

Jag har även invändningar mot att det i 7 kap. 23 § fängelseföreskrifterna uttalas att en försändelse efter granskningen ska lämnas ut till den intagne så snart som möjligt om den inte ska *omhändertas enligt 5 kap. 2 § FåL* eller hållas kvar enligt 7 kap. 8 § samma lag (JO:s kursivering). Som redovisats ovan

är jag av uppfattningen att försändelsen ska befordras till den intagne om den inte hålls kvar.

Hur ska åtgärderna kvarhållande och omhändertagande hanteras i formellt hänseende?

Allmänt om begreppet faktiskt handlande

Offentlig verksamhet består i stor utsträckning av rent faktiskt verksamhet (handlande) som kan sägas utgöra motsatsen till ärendehandläggning. Verksamhet som faller inom ramen för faktiskt handlande är exempelvis sortering, textframställning, kopiering, postöppnande m.m. (se Wennergren, *Offentlig förvaltning i arbete*, 3 uppl., 2008, s. 48). I vissa fall kan det vara svårt att dra en gräns mellan vad som utgör den ena eller andra verksamheten. Följande exempel kan ge en bild av denna gränsdragningsproblematik:

En rudimentär handläggning och ett beslut kan t.ex. döljas i ett faktiskt handlande, då polisen tillgriper våld för att bemästra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten. Även om beslutet i ett sådant fall inte kommer till synligt uttryck utan ligger inneslutet i den viljeyttring från polismannen som manifesteras i våldsanvändning, är det dock fråga om regel-tillämpning, som förutsätter reflexion och överväganden – i någon mån ”handläggning” – av den som ”beslutar” att agera. Åtgärdernas varaktighet kan möjligen också påverka bedömningen av om det ska anses vara fråga om ett beslut eller en rent faktiskt åtgärd. Om polisen t.ex. spärrar av en lokal för att avvärja ett akut hot, kan detta uppfattas som ett momentant, faktiskt handlande, men skulle ingripandet bestå under en längre tid kan ett formligt beslut krävas (se JO 1999/2000 s. 60) (se SOU 2010:29 s. 97 f.).

Även om det i vissa fall kan vara svårt att avgöra om viss verksamhet utgör faktiskt handlande eller ärendehandläggning, leder den senare verksamheten fram till ett beslut av något slag (se SOU 2010:29 s. 97).

Faktiskt handlande inom Kriminalvården

Frågan om ett visst agerande inom Kriminalvården ska anses utgöra ett faktiskt handlande har varit en återkommande fråga hos JO. I JO 2004/05 s. 144 ansågs Kriminalvårdens granskning av brev till en intagen inte vara ärendehandläggning. JO uttalade bl.a. följande:

Hantering av det aktuella brevet är ett typexempel på faktiskt handlande. Det var inte fråga om något beslut om kvarhållande enligt 27 § [lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt] eller om omhändertagande eller beslag enligt 63–64 §§ samma lag. Det var i stället en åtgärd som hade till syfte att utröna om det senare skulle meddelas ett beslut i något avseende beträffande brevet.

Vidare har JO ansett att omplacering mellan två likvärdiga avdelningar inom en anstalt inte utgör handläggning av ett ärende i förvaltningslagens mening (se JO:s beslut den 21 december 2009 i dnr 2375-2009). Så har emellertid ansetts vara fallet när det har varit fråga om två icke likvärdiga avdelningar (se JO 2009/10 s. 153). Omhändertagande av alkohol, som påträffats hos en intagen, har ansetts utgöra myndighetsutövning. Åtgärden skedde med stöd av 83 § KvaL och ansågs av JO vara ett uttryck för ”samhällets maktbefogenheter mot den enskilde” (se JO:s beslut den 18 mars 2009, dnr 4637-2007).

Utgör omhändertagande av försändelser ett faktiskt handlande?

Kriminalvården har i sitt yttrande till JO gett uttryck för uppfattningen att ett omhändertagande av en försändelse, liksom granskning av densamma, är att betrakta som ett faktiskt handlande och inte som handläggning av ett ärende. Något beslut om omhändertagande behöver således – enligt Kriminalvården – inte upprättas.

Efter det att Kriminalvården yttrade sig i det aktuella ärendet har frågan om överklagbarhet av en anstalts åtgärd att omhänderta försändelser till en intagen varit föremål för domstolsprövning. I en dom den 26 juni 2013 i mål nr 1130-13 och 1131-13 konstaterade Kammarrätten i Sundsvall att omhändertagandet av de i målet aktuella försändelserna måste anses utgöra en sådan inskränkning i [den intagnes] privatliv att han rimligen bör ha rätt att få åtgärden prövad i en högre instans. Domen har inte överklagats.

En placering i kriminalvårdsanstalt innebär, av naturliga skäl, att den intagnes personliga fri- och rättigheter begränsas. De begränsningar som Kriminalvården har rätt att ålägga en intagen, med stöd av fängelselagen, kan i många fall vara motiverade för att syftet med anstaltsvistelsen ska uppnås. Samtidigt måste Kriminalvården ta hänsyn till den intagne och se till så att de kontroll- eller tvångsåtgärder som vidtas står i rimlig proportion till syftet med åtgärden (se 1 kap. 6 § andra stycket fängelselagen). Vidare måste verkställigheten utformas dels så att den intagnes anpassning i samhället underlättas, dels så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas (se 1 kap. 5 § första stycket fängelselagen).

De begränsningar som en anstaltsvistelse innebär för möjligheten att kommunicera med omvärlden upplevs av många intagna som särskilt påfrestande. Mot denna bakgrund utgör de försändelser som en intagen får skickade till sig i de flesta fall ett betydelsefullt inslag när det gäller att bryta den isolering som en anstaltsvistelse kan innebära.

Samhället, i det här fallet genom Kriminalvården, har getts rätten att med stöd av 5 kap. 1 § fängelselagen begränsa en intagens rätt att inneha handlingar. En sådan begränsning innebär även en begränsning av den grundlagsskyddade informationsfriheten. Eftersom ett omhändertagande på grund av en handlings innehåll innebär en märkbar begränsning av en grundlagsskyddad rättighet och har en påtaglig rättsverkan för den enskilde kan det, enligt min uppfattning, inte vara fråga om ett faktiskt handlande.

I förarbetena till de förändringar i intagnas rätt till innehav av personliga tillhörigheter som gjordes den 1 april 2008 (SFS 2008:35) uttalade regeringen följande. En reglering som innebär begränsningar i de intagnas informationsfrihet måste vara omgärdad av rättssäkerhetsgarantier för att minimera risken för missbruk. Enligt 74 § KvaL får Kriminalvårdens beslut i särskilda fall överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (prop. 2006/07:127 s. 19). I förarbetena till bestämmelserna om innehav och omhändertagande i fängelselagen framkommer inte att lagstiftaren haft för avsikt att åstadkomma någon förändring i detta avseende.

Jag vill i detta sammanhang något utveckla hur jag menar att man bör se på de åtgärder som Kriminalvården kan vidta med försändelser till en intagen. Efter att en försändelse till en intagen har granskats kan Kriminalvården hålla kvar försändelsen med stöd av 7 kap. 8 § fängelselagen. Om försändelsen inte hålls kvar ska den befordras till den intagne. Om försändelsens innehåll är sådant att Kriminalvården inte omedelbart kan tillåta den intagne att inneha försändelsen måste den intagne efter befordringen ta ställning till om han vill inneha försändelsen eller om han vill att försändelsen ska läggas bland hans tillhörigheter i förrådet. Om den intagne *inte vill inneha* försändelsen ska den utan vidare åtgärd vidarebefordras till förrådet för förvaring. I dessa fall är det inte fråga om ett omhändertagande och anstalten behöver således inte fatta något beslut i saken. Däremot måste åtgärden dokumenteras på lämpligt sätt. Om den intagne ger uttryck för att han *vill inneha* försändelsen måste Kriminalvården pröva innehavsfrågan. Om Kriminalvården vid denna prövning finner att försändelsen inte får innehas måste Kriminalvården fatta ett skriftligt, överklagbart, beslut. Om den intagne inte ger uttryck för om han vill inneha försändelsen eller inte, bör presumtionen vara att försändelsen ska vidarebefordras till förrådet för förvaring. En begäran om innehav kan innebära att Kriminalvården ingående kontrollerar försändelsen. En ordning där presumtionen alltid skulle vara att en intagen vill inneha försändelser, skulle därmed riskera att leda till omfattande kontroller från anstaltens sida. Av den anledningen framstår det som mest rimligt att kräva att en innehavsprövning föregås av ett aktivt ställningstagande från den intagne.

Utgör kvarhållande av försändelser ett faktiskt handlande?

Kriminalvården har i sitt yttrande gett uttryck för uppfattningen att ett kvarhållande av en försändelse ska betraktas på samma sätt som ett omhändertagande av en försändelse, det vill säga som ett faktiskt handlande. Jag delar inte denna uppfattning. Ett kvarhållande av en försändelse till en intagen innebär ett ännu större ingrepp i den intagnes dispositionsrätt än ett omhändertagande. Detta genom att Kriminalvården kan underlåta att underrätta den intagne om åtgärden och att Kriminalvården kan underlåta att lämna ut försändelsen till den intagne i samband med att han eller hon inte längre ska vara berövad friheten. Ett kvarhållande innebär en begränsning av den grundlagsskyddade informationsfriheten. Eftersom ett kvarhållande av en försändelse innebär en märkbar begränsning av en grundlagsskyddad rättighet och har en påtaglig rättsverkan för den enskilde kan det, enligt min uppfattning, inte vara fråga om ett faktiskt handlande.

Jag är medveten om att sekretess inte gäller för beslut av Kriminalvården och att detta rimligen medför att en intagen kan få kännedom om ett beslut om kvarhållande av försändelse genom att förfara på det sätt Kriminalvården beskriver. Det sagda förändrar dock inte min uppfattning att ett kvarhållande av en försändelse måste ses som ärendehantering och att anstaltens ställningstagande ska dokumenteras i ett beslut.

Möjligheten för Kriminalvården att underlåta att underrätta den intagne om ett kvarhållande infördes i 27 § KvaL den 1 april 2008 (SFS 2008:35). De effekter som undantaget i kriminalvårdssekretessen får när det gäller anstalters beslut om kvarhållande synes inte ha varit föremål för överväganden under lagstiftningsarbetet (se prop. 2006/07:127 s. 25).

Omhändertagande och kvarhållande av försändelser till A.J.

JO:s granskning är av rättslig art och avser främst en kontroll av att myndigheterna har följt de regler som gäller för förfarandet. JO kan inte ändra eller upphäva myndigheters beslut och brukar inte ta ställning till om beslut är riktiga i sak eller uttala sig om de bedömningar en myndighet har gjort i ett enskilt fall. Jag finner inte skäl att frångå den principen i detta fall och avstår följaktligen från att uttala mig om huruvida besluten att omhänderta eller kvarhålla försändelser till A.J. var befogade eller inte.

A.J. har hävdats att det förekommit att anstalten Hall ”beslagtar” hans post och lägger den i hans förråd utan att han ens får reda på att han fått kortet eller brevet ifråga. Kriminalvården har dock i sitt yttrande anfört att A.J. – oavsett hur frågan om omhändertagande eller kvarhållande hanterats formellt – fått sina försändelser för påseende innan de har lämnats för förvaring i anstaltens förråd. Kriminalvården har dock i sitt yttrande medgett att anstalten Hall inte haft skillnaden mellan kvarhållande, omhändertagande och innehav av försändelser klar för sig. Detta är naturligtvis otillfredsställande, särskilt mot bakgrund av att det är fråga om en inskränkning av den intagnes grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Det är av central betydelse att de tjänstemän som tar ställning till om försändelser ska omhändertas respektive kvarhållas, och huruvida den intagne ska underrättas om ett kvarhållande eller inte, har regelverket klart för sig. Det måste vidare ske en individuell prövning i varje enskilt fall. Denna prövning ska givetvis innefatta en bedömning av om den tvångsåtgärd anstalten avser att vidta står i rimlig proportion till syftet med åtgärden (jfr 1 kap. 6 § fängelselagen).

Sammantaget är jag kritisk till att anstalten Hall vid hanteringen av försändelser till A.J. inte gjort tydlig skillnad mellan kvarhållande och omhändertagande av försändelse.

Uppföljning

Jag kommer att följa utvecklingen på detta område.

Övrigt

Det som A.J. anfört i övrigt föranleder inte någon kommentar.

Som framgår av redogörelsen ovan kan det konstateras att reglerna kring postbefordran, omhändertagande och kvarhållande av försändelser är otydliga på flera punkter, såväl när det gäller Kriminalvårdens befogenheter och skyldigheter som hur dessa åtgärder ska hanteras i formellt hänseende. Mot bakgrund av att Kriminalvården genom aktuella bestämmelser getts befogenhet att vidta åtgärder som på ett märkbart sätt begränsar intagnas grundlagsskyddade fri- och rättigheter finner jag det otillfredsställande att regelverket, enligt min

mening, är så otydligt. Jag överlämnar därför en kopia av detta beslut till Justitiedepartementet och riksdagens justitieutskott för kännedom.

Jag har i ett beslut i dag i ärende dnr 4465-2012 m.fl. utvecklat min syn på hur Kriminalvården bör förfara vid befordran och innehavsprövning av försändelser från myndigheter.

Ärendet avslutas.

Kriminalvårdens rutiner för hantering av s.k. myndighetspost till intagna m.m.

(Dnr 4465-2012, 5061-2012 och 5239-2012)

Beslutet i korthet: Ärendena avser Kriminalvårdens hantering av s.k. myndighetspost till intagna i anstalt. I beslutet uttalas bl.a. att ett omhändertagande av myndighetspost med stöd av 5 kap. 2 § fängeslagen utgör ärendehandläggning. Vidare ger JO sin syn på hur en anstalts rutiner för befordran av myndighetspost till intagna bör utformas. Slutligen kritiserar anstalten Saltvik för att i två fall ha hanterat befordran av myndighetspost till en intagen på ett bristfälligt sätt.

Anmälningarna

I nio anmälningar, som kom in till JO under perioden den 19 augusti till den 24 september 2012, framförde A.O. klagomål över det sätt på vilket anstalten Saltvik hanterat s.k. myndighetspost som han fått skickad till sig. Enligt A.O. informerades han regelmässigt av kriminalvårdspersonalen om *att* han var tvungen läsa igenom försändelserna under överinseende av tjänstemän i avdelningens studierum, *att* han var tvungen att göra en särskild hemställan om han ville inneha försändelsen i sitt bostadsrum, *att* bedömningen av huruvida han skulle få inneha försändelsen grundades på innehållet i handlingarna och *att* tjänstemännen skulle läsa igenom handlingarna som en del av innehavsprövningen.

Enligt A.O. innebär den beskrivna ordningen att om han inte tillåter att tjänstemän läser igenom exempelvis en dom från en förvaltningsrätt, så kommer den att förvaras i anstaltens förråd. För att kunna formulera en överklagan behöver han ha tillgång till domen i sitt bostadsrum. Samtidigt vill han inte göra avkall på sin rätt att ha tillgång till skrivelser från en förvaltningsdomstol, vilka tjänstemän inte har läst. Det sagda innebär att han måste välja vilken ”rätt” som han helst vill behålla. Om han avstår rätten till ”sekretess” är det ändå inte säkert att anstalten låter honom överklaga beslutet. Genom att avslå en hemställan om innehav kan anstalten avgöra huruvida han ska ha rätt att överklaga domen.

Den 7 augusti 2012 fick han en försändelse från förvaltningsrätten innehållande en dom. Han informerades av närvarande tjänstemän att de hade för avsikt att läsa igenom domen som en del av innehavsprövningen. Han tillät inte detta och eftersom han ville ta tillfället i akt, började han omedelbart skriva ett överklagande av förvaltningsrättens dom. När han skrev av delar av domskälen

slet två tjänstemän domen ur hans händer och sa att han absolut inte fick skriva av den. Därefter informerades han om att myndighetsposten hade förpassats till förrådet med omedelbar verkan. Han har vid tidigare tillfällen tagit emot och förvarat handlingar från förvaltningsdomstol i sitt bostadsrum. Vidare är domar meddelade av en förvaltningsrätt att jämställa med förvaltningsrättslig doktrin och bör vara tillåtna att förvara i ett bostadsrum.

Den 24 augusti 2012 kom en tjänsteman in på hans bostadsrum och lämnade en öppnad försändelse från förvaltningsrätten. Tjänstemannen uppgav att han hade begärt att få in försändelsen på sitt rum. Denna uppgift var felaktig och han tillåter inte att kriminalvårdstjänstemän läser hans försändelser från förvaltningsrätten.

Den 20 september 2012 begärde han att anstalten skulle ge honom beslut i samtliga fall som hans post hade blivit omhändertagen. Anstalten besvarade hans begäran med att det inte meddelades något beslut om omhändertagande, eftersom han ”inte begärt någon innehavsprövning”. Att han inte begärt någon innehavsprövning förändrar rimligtvis inte det faktum att försändelserna blivit omhändertagna. Anstalten har meddelat honom att han i fortsättningen ”kan” få skriftlig underrättelse om att posten omhändertas. Denna omständighet förändrar inte det faktum att han berövas möjligheten att besvara sig över de omhändertaganden som redan har verkställts. En annan fråga är om en skriftlig underrättelse är samma sak som ett överklagbart beslut.

Utredning

Anmälningarna remitterades till Kriminalvården för yttrande. Yttrandet skulle även innehålla en redogörelse för dels anstaltens rutiner när det gäller på vilket/vilka sätt en intagen ges möjlighet att ta del av s.k. myndighetspost, dels hur anstalten handlägger intagnas framställningar om att få inneha sådan post i bostadsrummet. I sitt remissvar anförde Kriminalvården, region Nord, genom tf. regionchefen Cathrin Ahlgren, bl.a. följande:

A.O. har i anmälan till JO kritiserat anstalten Saltvik för hantering av hans s.k. myndighetspost. Han har i ett stort antal skrivelser haft synpunkter på enskilda händelser och har därutöver – såsom Kriminalvården uppfattat hans anmälningar – haft följande synpunkter.

Han har tidigare fått in domar från förvaltningsdomstol i sitt bostadsrum utan problem. Domar från förvaltningsrätten är att likställa med juridisk doktrin. När han förvägras innehav av domarna drar hanteringen ut på tiden och hans rätt att överklaga eftersätts. När han i vissa fall inte alls fått del av vissa domar kan hans rätt att överklaga eller bemöta en skrivelse helt ha eftersatts. För att inte gå miste om rätten att överklaga måste han förvara domar i sitt bostadsrum. För att hävda den rätten måste han avstå från sekretessen gentemot anstalten. För att hävda sin rätt till sekretess tvingas han avstå från rätten att överklaga. Om anstalten inte tycker att han ska få överklaga vägrar man helt enkelt innehav. Anstalten informerar inte honom om att hans domar omhändertas och han får inga överklagbara beslut om att hans domar omhändertagits.

JO har också begärt att yttrandet vad avser remissen 4465-2012 ska innehålla en redogörelse för anstaltens rutiner när det gäller vilket/vilka sätt en intagen ges möjlighet att ta del av myndighetspost och hur anstalten

handlägger intagnas framställningar om att få inneha sådan post i bostadsrummet.

1. Utredning

[Kriminalvårdens redogörelse för utredningen har utelämnats i beslutet, JO:s anm.]

2. Anstaltens rutiner för myndighetspost och för handläggning av hemställan om innehav

Säkerhetsenhetens rutinbeskrivning för hantering av myndighetspost uppdaterades den 22 augusti 2012 och ser ut på följande sätt. Rutinen gäller för sådan myndighetspost som kan antas ha ett sådant innehåll som den intagne inte får inneha utan innehavsprövning. Hantering och i förekommande fall granskning av post sker dock först vid anstaltens tillståndsenhet innan den kommer till säkerhetsenheten.

Allmänt

Myndighetspost till intagna får inte granskas om det inte finns anledning att anta att uppgiften om avsändare är oriktig. Beslut om granskning får endast beslutas enligt arbetsordning och delegation.

I övriga fall

- Intagne placeras avskilt från övriga intagna och informeras om rutinen för myndighetspost.
- Den oöppnade försändelsen, en hemställan blankett och tejp eller ett neutralt kuvert överlämnas till den intagne. Om kuvert överlämnas ska på kuvertet antecknas antal försändelser, avsändare och ankomststämplat datum.
- Personal lämnar rummet så att den intagne får öppna posten i fred.
- Den intagne öppnar själv försändelsen och läser igenom innehållet. Den intagne meddelar om han önskar inneha försändelsen på sitt rum eller om den ska förvaras för hans räkning i förrådet.
- För förvaring i förrådet får den intagne försluta försändelsen med tape om han så önskar eller lägga försändelsen i ett neutralt kuvert och tillsluta det. Kuvert tillhandahåller anstalten. Försändelsen omhändertaras av personal och överlämnas till samordnare.
- För innehav på rummet fyller den intagne i hemställan och överlämnar försändelsen och hemställan till personal. Hemställan och försändelse överlämnas för beslut om innehav till samordnare.

För myndighetspost gäller att den intagne har rätt att ta del av försändelsen dvs. läsa igenom den, utan översyn av personal. Därefter är det inte längre ett postärende utan ett innehavsärende. För att bedöma om innehav skall beviljas måste försändelsen granskas av personal. Den intagne kan alltså välja om han vill förvara försändelsen ogranskad i sitt förråd eller granskad för innehavsbeslut.

Intagen kan beviljas inneha försändelsen ogranskad under tid för inlåsnings alternativt tillgång till den i anvisad lokal avskild från övriga intagna.

3. Gällande bestämmelser m.m.

Försändelser

Enligt 7 kap. 6 § fängelselagen (2010:610) ska en försändelse mellan en intagen och en advokat, en svensk myndighet eller ett internationellt organ som har av Sverige erkänd behörighet att ta emot klagomål från enskilda

ska vidarebefordras utan granskning. Om det finns anledning att anta att uppgiften om avsändare av en sådan försändelse till en intagen är oriktig, får försändelsen granskas i syfte att utreda vem avsändaren är.

Enligt 7 kap. 19 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, FARK Fängelse, ska en försändelse till eller från en intagen ska befordras samma dag som försändelsen kommer till anstalten, om det är möjligt och försändelsen inte ska granskas.

Innehav

Enligt 5 kap. 1 § fängelselagen får en intagen ta emot och inneha böcker, tidskrifter och tidningar, dock inte sådana som kan

1. äventyra ordningen eller säkerheten, eller
2. antas motverka den behandling som han eller hon genomgår.

I övrigt får en intagen ta emot och inneha de personliga tillhörigheter som är motiverade med hänsyn till att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt.

Av 5 kap. 2 § fängelselagen framgår att tillhörigheter som en intagen inte får ta emot och inneha får omhändertas och förvaras för den intagnes räkning. Tillhörigheter som omhändertagits ska lämnas ut till den intagne senast i samband med att han eller hon inte längre ska vara berövad friheten.

Av 14 § fängelseförordningen (2010:2010) framgår att när tillhörigheter som den intagne inte får ta emot och inneha omhändertas enligt 5 kap. 2 § fängelselagen (2010:610) ska den intagne underrättas. Kriminalvården ska dokumentera vad som har omhändertagits.

Av allmänt [*Kriminalvårdens allmänna råd, JO:s anm.*] råd till 5 kap. § [1 § andra stycket, *JO:s anm.*] fängelselagen framgår bland annat följande. Bedömningen av vilka personliga tillhörigheter som kan anses vara motiverade för att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt och därmed kan tillåtas bör ta sin utgångspunkt i att ordningen och säkerheten ska kunna upprätthållas och att verkställigheten särskilt ska inriktas på åtgärder som förebygger återfall i brott. Mottagande och innehav av tillhörigheter som kan äventyra ordningen eller säkerheten, t.ex. tillhörigheter som genom sin mängd försvårar visitation eller vållar sanitär olägenhet eller som kan antas motverka den behandling som den intagne genomgår är aldrig motiverat. Bedömningen av vad som kan anses motiverat kan variera såväl mellan olika avdelningar och anstalter som mellan olika intagna och grupper av intagna.

Av allmänt råd till 5 kap. 2 § fängelselagen framgår följande. Ett omhändertagande enligt 5 kap. 2 § fängelselagen av andra tillhörigheter än pass och pengar innebär inte någon annan inskränkning i den intagnes rätt att disponera tillhörigheterna utöver att han eller hon inte får inneha dem. Omhändertagande av personliga tillhörigheter kan ske t.ex. vid kontroll av bostadsrum, kroppsvisitation eller granskning av försändelser. En granskad försändelse som en intagen inte får inneha bör befordras till den intagne innan den omhändertas om det är skäligt att den intagne direkt får ta del av innehållet i försändelsen. Personliga tillhörigheter som en intagen inte får ta emot och inneha behöver inte alltid omhändertas. Den intagne kan i stället, efter en skriftlig överenskommelse med Kriminalvården, förvara tillhörigheterna på särskilt anvisad plats inom anstalten, t.ex. i ett skåp som både den intagne och Kriminalvården har nyckel till.

Tillhörigheter som den intagne förvarar på detta sätt behöver inte dokumenteras.

Av 5 kap. 9 § FARK Fängelse framgår att när personliga tillhörigheter som en intagen inte får ta emot och inneha omhändertas ska, om möjligt, två tjänstemän medverka.

Bedömning

Den typ av post det är fråga om är så kallad myndighetspost. Det är en tydlig skillnad mellan befordran av myndighetspost och prövning av innehavsfrågan. De olika delarna regleras i olika bestämmelser, befordran av försändelser i 7 kap. 6 § fängelselagen och innehavsfrågor i 5 kap. 1 och 2 §§ fängelselagen. Innehållet i den aktuella myndighetsposten som oftast rör handlingar från förvaltningsdomstol kan vara sådant att A.O. inte får inneha det i sitt bostadsrum eftersom det kan innehålla handlingar som är, hänvisar till eller jämföras med domar, förundersökningsprotokoll eller liknande och som av säkerhetsskäl inte kan medges innehav i ett bostadsrum. Kriminalvården måste ändå befordra posten till A.O. och har praktiskt löst det genom att låta honom ta del av den i ett anvisat avskilt utrymme. Det ankommer därefter på A.O. att ansöka om att få inneha de aktuella försändelserna. I avvaktan på att han ska inkomma med en hemställan om innehav har hans försändelser omhändertagits med stöd av 5 kap. 2 § fängelselagen.

Huvudregeln är att en försändelse ska befordras till den intagne. Om det rör sig om en försändelse som en intagen inte får inneha ska den befordras till den intagne innan den omhändertas om det är skäligt att den intagne direkt får ta del av innehållet i försändelsen. Detta innebär att anstalten alltid måste ta ställning till om det av något skäl kan vara viktigt för den intagne att direkt ta del av innehållet i försändelsen. Praktiskt brukar detta lösas genom att den intagne kan få ta del av innehållet i försändelsen på en särskilt anvisad plats. Om den intagne därefter begär att få inneha försändelsen eller dess innehåll prövas innehavsfrågan genom ett skriftligt beslut.

Ett omhändertagande innebär att anstalten förvarar den intagnes tillhörighet. Ett omhändertagande innebär inte någon annan inskränkning i den intagnes rätt att disponera tillhörigheterna utöver att han eller hon inte får inneha dem i bostadsrummet. De formella krav som ställs vid omhändertagande av intagnas egendom är att om möjligt två tjänstemän ska medverka. När tillhörigheterna omhändertas ska den intagne underrättas och Kriminalvården ska dokumentera vad som har omhändertagits. Det ska ske skriftligen, t.ex. genom t.ex. genom att en kopia på dokumentationen lämnas över till den intagne, eller genom ett kvitto på omhändertagna pengar. Det finns inte något krav på att den intagne ska skriva under dokumentationen av omhändertagandet.

I samband med att den nya fängelselagen trädde i kraft utarbetades centralt anvisningar för hantering av omhändertagande av personlig egendom. Enligt dessa behöver inga särskilda beslut fattas om omhändertagande av medel och andra personliga tillhörigheter som intagna inte får ta emot och inneha. I stället gäller att den intagne ska underrättas om omhändertaganden i enlighet med 14 § fängelseförordningen enligt bifogad mall. Vidare ska Kriminalvården dokumentera vad som omhändertagits genom t.ex. förrådsanteckning, insättningskvitto eller liknande.

A.O. har alltid underrättats om att post som han inte får inneha har omhändertagits. Han har alltid informerats skriftligt genom det förrådskvitto han alltid fått i samband med att omhändertagna tillhörigheter läggs i förrådet och ska kvitteras av den intagne. Han har i vissa fall också informerats muntligt. Numera får han alltid underrättelse enligt den mall som utarbetades centralt vid fängelselagens införande.

JO-remissen 4465-2012

Skrivelsen den 8 augusti

När A.O. läst igenom sin post var den befordrad. Allt som han därefter ville ta med sig från rummet skulle sedan bedömas utifrån innehavsreglerna. Att hindra honom från att skriva av domen kan ifrågasättas, men syftet har varit att förhindra ett kringgående av innehavsprövningen. Anvisningen att han

enbart får göra kortfattade anteckningar innebär i sig att sådana anteckningar får göras utan att anstalten kommer att göra en särskild innehavsprövning. Anstalten förtjänar dock inte kritik för det inträffade.

A.O. har anfört att han tidigare fått in domar i sitt bostadsrum utan problem och har således inte tidigare förvägrats läsa och förvara post i rummet.

Under sommaren 2012 uppmärksammades att säkerhetsenheten inte hanterade frågor om myndighetspost såsom är rekommenderat. Det är riktigt att A.O. tidigare fått in domar och liknande i sitt bostadsrum. Det i sig utgör inte skäl att fortsätta med den felaktiga hanteringen. Enheten har uppdaterat sina rutiner för hur myndighetspost ska befordras och skiljer numera på befordran av försändelser och på beslut om innehav.

Skrivelsen den 24 augusti

I förevarande fall har myndighetspost felaktigt granskats och lämnats ut. För det kan Kriminalvården inte undgå kritik.

JO-remissen 5061-2012

Skrivelsen den 12 september

Det finns inga uppgifter om den aktuella händelsen utöver en förrådskvittens. Kriminalvården tillbakavisar dock att försändelsen inte skulle ha befordrats till A.O.

Personal har felaktigt närvarat

Personal har vid tre av de aktuella tillfällena varit närvarande i rummet i samband med befordran av myndighetspost som A.O. öppnat. Närvarande personal har dragit sig undan till andra sidan av rummet när han öppnat posten. Den information som anstalten tidigare gett A.O. om att personalen ska vara närvarande har varit felaktig. Rutinen ha nu rättats till och informationen som ges till intagna i samband med befordran av sådan myndighetspost följer nu gällande uppdaterade rutiner. Personal lämnar rummet när den intagne ska ta del av en försändelse. Studielokalen som används för ändamålet är 8 x 4 meter med sex studiebås längs med ena långsidan, dvs. en lång bänk med mellanväggar. I ett av båsen finns en dator. Ett fast monterat avlångt bord finns en bit in i rummet. A.O. har öppnat och läst posten i ett av båsen och har alltså i förekommande fall kunnat läsa sin post ostört utan att personalen kunnat se eller ta del av innehållet. Med hänsyn till att A.O., trots närvaro av personal, har kunna ta del av sin post avskilt, finner Kriminalvården att det inte finns skäl till kritik av anstaltens handlande. Däremot har informationen varit felaktig och har kunnat uppfattas som om personalen faktiskt ska vara med vid öppnandet. Rutinen, hanteringen och informationen har nu rättats till och Kriminalvården finner inte att det finns skäl till kritik av hanteringen eller att ytterligare åtgärder behöver vidtas. A.O. har också hävdat att han måste ha rätt att läsa sin post utan kameraövervakning. På säkerhetsenheten finns ett antal kameror som registrerar vad som sker, men de registrerar inte vad som står i några handlingar.

A.O. har anfört att domar från förvaltningsrätt är att jämställa med juridisk doktrin

De domar som A.O. hänvisar till rör såvitt framkommit enbart honom själv eller andra intagna på avdelningen som han uppger sig företräda i rättsliga tvister. Sådana domar har knappast sådant prejudikatvärde som åsyftas i det JO-beslut som A.O. hänvisar till och kan ur ett säkerhetsmässigt perspektiv inte likställas med juridisk doktrin i allmänhet.

A.O. har anfört att hans rättssäkerhet eftersätts på olika sätt genom att han inte får ta del av posten i sitt rum

När Kriminalvården fullgjort sin skyldighet att befordra A.O:s försändelser ankommer det på A.O. att ansöka om att få inneha innehållet i försändelserna. Eftersom A.O. i förekommande fall avstår från att ansöka om innehav följer att han själv påverkar den tid han har till sitt förfogande att svara på skrivelser till domstol och att överklaga domar. Påståendet att anstalten vägrar honom innehav när han ansöker om att få ta del av handlingar i syfte att beröva honom rätten att överklaga tillbakavisas helt. Istället för att ansöka om innehav har han möjlighet att begära att få ta del av försändelserna avskilt. Det kan antingen ske under tid för inläsning alternativt tillgång till dessa i anvisad lokal. Det är anstalten som avgör vilken lokal som är lämpligast. A.O. har ansökt om att få läsa samtliga sina försändelser från domstolar i bostadsrummet efter inläsning. Anstalten har medgett att han får ta del av sina handlingar enskilt i avdelningens besöksrum under dagtid. Det är anstalten som beslutar om var och på vilket sätt den intagne lämpligast ska få del av handlingarna. Avgörandet bygger bland annat på praktiska och säkerhetsmässiga överväganden.

A.O. har upplysts om att han efter begäran när som helst har möjlighet att läsa och ta del av innehållet i posten i anvisat utrymme. Han har dock valt att inte göra någon sådan begäran.

Sammanfattningsvis finner Kriminalvården att anstalten tidigare varit mycket tillåtande mot A.O. i vad han har fått inneha i sitt bostadsrum, men har numera skärpt tillämpningen så att alla intagna behandlas lika i enlighet med gällande lagstiftning och centralt utarbetade anvisningar. Vid ett par tillfällen har personal funnits med i rummet när A.O. öppnat sin post, men med hänsyn till rummets utformning och personalens placering, har A.O. ändå kunnat läsa sin post avskilt. A.O. äger själv ansöka om innehav av innehållet i försändelserna och hindras i vart fall inte av Kriminalvården att tillvarata sin rätt i de rättsliga ärenden han är delaktig i. Han har möjlighet att ta del av sina försändelser avskilt i anvisat utrymme bara han begär det. Detta har han upplysts om åtskilliga gånger. Utöver ett tillfälle då en försändelse från en myndighet felaktigt öppnats och granskats, förtjänar Kriminalvården ingen kritik för handläggningen i A.O:s ärenden.

A.O. kommenterade remissvaret.

Därefter genomfördes ett möte mellan företrädare för Kriminalvården och JO, där frågor angående Kriminalvårdens rutiner och hantering av försändelser diskuterades.

I ett beslut den 6 december 2013 anförde *chefsJO Fura* följande.

Bedömning

I ärendena aktualiseras frågor som *dels* berör anstaltens rutiner avseende hantering av post- och innehavsfrågor, *dels* är förknippade med anstalten Saltviks agerande i förhållande till A.O. I min bedömning kommer jag inledningsvis hantera de frågor som rör anstaltens rutiner, för att därefter redovisa min syn på några av de situationer som A.O. framfört klagomål över.

Utgör omhändertagande av försändelser faktiskt handlande?

Kriminalvården har i sitt remissvar beskrivit anstaltens rutiner för omhändertagande av myndighetspost. Av dessa framgår att ett omhändertagande av en försändelse efter att den befordrats till den intagne enligt Kriminalvården utgör

ett faktiskt handlande. Kriminalvården har utvecklat sin syn på frågan om faktiskt handlande i JO:s ärende dnr 5877-2011.

Jag har i dag i beslut i det nyssnämnda ärendet uttalat att ett omhändertagande eller kvarhållande av en försändelse innebär en tydlig inskränkning av den grundlagsskyddade rätten till informationsfrihet. Av den anledningen utgör en sådan åtgärd, enligt min bedömning, ärendehandläggning och ska dokumenteras av Kriminalvården i ett beslut.

I sammanhanget vill jag även bemöta det argument som framförts från Kriminalvården i fråga om omhändertagande av handlingar. Av remissvaret framgår att omhändertagna försändelser förvaras på sådant sätt att den intagne har möjlighet att ta del av dem på en av anstalten anvisad plats. Därmed har den intagne i vart fall indirekt tillgång till omhändertaget material. Således skulle det kunna hävdas att omhändertagandet och inskränkningen i informationsfriheten bara är skenbar. Den intagne är emellertid beroende av kriminalvårdspersonal för att få tillgång till och läsa de omhändertagna försändelserna. Därtill har den intagne inte heller tillgång till handlingarna efter inlåsnings för dygnsvila. Ett ”innehav” av omhändertagna försändelser är således på ett tydligt sätt mer kringskuret än ett normalt innehav av försändelser i ett bostadsrum. Eftersom ett omhändertagande på grund av en handling *innehåll* innebär en märkbar begränsning av en grundlagsskyddad rättighet kan det, enligt min uppfattning, inte vara fråga om ett faktiskt handlande.

Kriminalvårdens rutiner för hantering av intagnas myndighetspost

Innehavsprövning av myndighetspost

Omhändertagande av myndighetspost utgör alltså enligt min mening ärendehandläggning. Det innebär att en anstalt som gör bedömningen att en viss handling, med hänvisning till innehåll, inte får innehålls måste fatta ett beslut om omhändertagande enligt 5 kap. 2 § fängelselagen.

Av remissvaret framgår att anstalten Saltviks rutiner för hantering av myndighetspost gäller för försändelser som *kan antas* ha ett sådant innehåll som den intagne inte får innehålla utan innehavsprövning. I samtal med företrädare för Kriminalvården har framkommit att vid säkerhetsenheten i anstalterna Kumla och Hall tillämpas den beskrivna rutinen beträffande *all* myndighetspost. Jag har ingen invändning mot att Kriminalvården befordrar myndighetspost genom att låta de intagna ta del av försändelserna enskilt på särskilt anvisad plats. Det viktiga är att de intagna ges möjlighet att läsa igenom försändelserna ostört och att det sker under sådana former att det inte framstår som om Kriminalvården övervakar den intagne. Om den intagne begär att få innehålla försändelsen kan det finnas behov av anstalten att utföra vissa kontroller av densamma. I fråga om dessa kontroller vill jag framhålla följande.

JO har i tidigare ärenden gjort uttalanden i fråga om Kriminalvårdens möjligheter att begränsa intagnas rätt att innehålla brottmålsdomar och förundersökningsprotokoll som har samband med någon intagen i anstalt. Enligt JO måste det i varje enskilt fall prövas om en handling *innehåll* är sådant att det är motiverat att vägra den intagne att innehålla handlingen. Det får således inte före-

komma generella förbud mot innehav av vissa handlingar. Skäl att neka en intagen ett innehav kan exempelvis finnas om någon genom materialet kan identifieras som en s.k. tjallare och på grund härav utsätts för hot från medintagna (se JO 1987/88 s. 114 och JO 1994/94 s. 175).

När det i stället är fråga om förvaltningsrättsliga domar har JO uttalat att behovet av att begränsa ett sådant innehav, med hänsyn till säkerheten och ordningen i anstalten eller för att förebygga eller beivra brott, i allmänhet torde vara mer begränsat. I beslutet uttalades vidare att det naturligtvis är av särskild vikt att de intagna inte utan godtagbara skäl begränsas i tillgången till sådant material de anser sig behöva, för att kunna tillvarata sina rättigheter som intagna i anstalt (se JO:s avgörande den 4 oktober 2006, dnr 4201-2005).

Dessa förhållanden har även betydelse för hur omfattande kontroller en anstalt behöver vidta i samband med att en intagen begär att få inneha myndighetspost. Jag vill i det här sammanhanget erinra om att av 1 kap. 6 § andra stycket fängelselagen följer att en kontroll- eller tvångsåtgärd får endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas. Det kan i många fall vara tillräckligt om Kriminalvården i samband med kontrollen vid en innehavsprövning konstaterar att försändelsen kommer från en viss myndighet. Jag kommer att återkomma till hur rutinerna för myndighetspost skulle kunna utformas.

Det finns inte något i utredningen som talar för att anstalten Saltvik skulle ha tillämpat rutinerna på ett oproportionerligt sätt. Jag vill emellertid framhålla att om Kriminalvården inte i varje enskilt fall noga överväger i vilken omfattning som en viss handling behöver kontrolleras, så kan det få långtgående konsekvenser. Det är exempelvis inte acceptabelt att försändelserna regelmässigt läses igenom i deras helhet. Även om rätten till en förtrolig kommunikation upphör att gälla när en försändelse befordrats till en intagen, är det inte acceptabelt att en anstalt, genom det sätt på vilket rutinerna tillämpas, gör skyddet för den förtroliga kommunikationen innehållslöst (jfr JO 1994/95 s. 175 och JO:s avgörande den 19 januari 2010 i dnr 4578-2009). En sådan ordning riskerar nämligen att urvatna värdet av skyddsregeln i 7 kap. 6 § fängelselagen.

Utformningen av anstaltens rutiner för myndighetspost

I fråga om säkerhetsavdelningens rutiner för myndighetspost har jag följande synpunkter. Som jag nämnt tidigare har jag ingen invändning mot att en anstalt inledningsvis ger den intagne möjligheten att enskilt ta del av försändelsen. Följande uppdelning skulle kunna underlätta Kriminalvårdens fortsatta hantering.

1. Den intagne *vill inte inneha* försändelsen. Handlingen ska utan vidare åtgärd vidarebefordras till förrådet för förvaring. I dessa fall är det inte fråga om ett omhändertagande och anstalten behöver således inte fatta något beslut i saken. Däremot måste åtgärden dokumenteras på lämpligt sätt. För det fall att den intagne vid en senare tidpunkt vill inneha försändelsen ska saken hanteras utifrån sedvanliga rutiner för innehavsprövning.
2. Om den intagne *inte ger uttryck* för att han eller hon vill inneha försändelsen, bör presumtionen vara att den intagne inte vill inneha försändelsen. En

innehavsprövning kan innebära att Kriminalvården gör ingående kontroller av försändelsen. En ordning där presumtionen är att en intagen alltid vill inneha en försändelse, skulle därmed riskera att leda till omfattande kontroller från anstaltens sida utan att den intagne har getts möjlighet att ta ställning till det. Därmed skulle syftet med skyddsregeln i 7 kap. 6 § fängelselagen motverkas. Av den anledningen framstår det som mest rimligt att kräva att en innehavsprövning föregås av ett aktivt ställningstagande från den intagne. Försändelsen ska således i likhet med försändelserna under punkten 1 vidarebefordras till förrådet. Eftersom anstalten i dessa fall saknar kännedom om försändelsen innehåll, finns inte förutsättningar att göra en prövning av om handlingen ska omhändertas med stöd av 5 kap. 2 § fängelselagen. Det kan således i dessa fall aldrig bli fråga om ett omhändertagande och det faktiska handlande, som åtgärden innebär, behöver således bara dokumenteras på lämpligt sätt.

3. Den intagne vill *inneha* försändelsen. Under sådana förhållanden är anstalten skyldig att göra en innehavsprövning. Enligt min uppfattning bör en intagen kunna göra en sådan begäran *muntligen*. Begäran måste då dokumenteras på lämpligt sätt av anstalten. Vid den kontroll som en anstalt gör vid innehavsprövningen kan myndighetsposten delas upp i tre kategorier enligt följande.
 - a) Försändelser som regelmässigt inte innehåller sådan information som den intagne inte får inneha utan en särskild prövning. Det kan exempelvis röra sig om försändelser från högskolor och universitet, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Transportstyrelsen m.fl. myndigheter. I dessa fall bör anstaltens kontroll som regel kunna begränsa sig till att konstatera att handlingen kommer från en viss myndighet.
 - b) Försändelser som kan antas innehålla sådan information som den intagne inte får inneha utan en särskild prövning. Till den kategorin hör exempelvis brottmålsdomar och domar från förvaltningsrätter som rör intagnas villkor i anstalt. I de flesta fall kan kontrollen begränsa sig till att konstatera att handlingen är av ett visst slag. Om det exempelvis rör sig om en dom som berör sexualbrott eller handlingar som berör utredningen från Kriminalvårdens riksmottagning, är det inte nödvändigt att handlingarna läses igenom i deras helhet i samband med innehavsprövningen. När det har konstaterats att handlingen är av ett visst slag, bör någon ytterligare kontroll som regel inte vara nödvändig.
 - c) I vissa undantagsfall kan det vara nödvändigt att anstalten gör en mer fullständig kontroll av handlingarna, för att det ska vara möjligt att göra en korrekt innehavsprövning. Det kan exempelvis röra sig om brottmålsdomar där det krävs en mer omfattande analys för att avgöra om huruvida de innehåller uppgifter som hotar ordningen eller säkerheten.

I de fall anstalten vid innehavsprövningen gör bedömningen att handlingen inte får innehas måste anstalten fatta ett skriftligt beslut i saken.

De särskilda händelserna i A.O:s anmälningar

Utredningen visar att kriminalvårdspersonal tog ifrån A.O. en dom från förvaltningsrätten när han var i färd med att skriva av delar av domskälen. Enligt Kriminalvården skedde detta för att förhindra ett ”kringgående” av innehavsprövningen. I det här sammanhanget vill jag erinra om att JO:s granskning är av rättslig art och avser främst en kontroll av att myndigheterna har följt de regler som gäller för förfarandet. Jag saknar därmed skäl att närmare beröra A.O:s rätt att inneha den aktuella domen.

I fråga om kriminalvårdspersonalens agerande har jag följande synpunkter. Det framgår att A.O. fann det nödvändigt att – som ett led i överklagandet av domen – skriva av delar av domskälen. Genom att kriminalvårdarna tog ifrån honom domen, försvårades hans möjligheter att ta till vara sin rätt att få domen överprövad. Att en anstalt på sådant sätt inskränker en intagens grundläggande rättigheter är inte acceptabelt. Anstalten förtjänar kritik för sitt agerande. Vidare vill jag framhålla följande. Om anstalten befarade att A.O., efter sin vistelse i studielokalen fått med sig material som kunde äventyra ordningen eller säkerheten, så hade det funnits möjlighet att genomföra en visitation av hans bostadsrum.

Utredningen visar även att kriminalvårdspersonal felaktigt öppnat myndighetspost avsedd för A.O. För detta förtjänar anstalten kritik.

Mot bakgrund av vad som framkommit i Kriminalvårdens remissvar saknar jag skäl att ytterligare kommentera A.O:s klagomål mot anstalten. Jag konstaterar endast att utredningen inte ger anledning till kritik eller någon annan åtgärd.

Med anledning av att jag har ansett att regelverket i fråga om Kriminalvårdens kvarhållande och omhändertagande av försändelser är otydligt på flera punkter har jag överlämnat en kopia av beslutet i dnr 5877-2011 till Justitiedepartementet och riksdagens justitieutskott för kännedom. Jag finner anledning att även överlämna en kopia av detta beslut.

Ärendena avslutas.

Initiativvarende om omhändertagandet av en intagen i arrestavdelningen i häktet Kronoberg; bl.a. frågan om ansvarsfördelningen mellan polisen och Kriminalvården avseende intagnas sjukvård. Kriminalvården kritiseras för bristande dokumentation

(Dnr 3076-2012)

Beslutet i korthet: En man som greps och placerades på arrestavdelningen i häktet Kronoberg efter ett lägenhetsbråk hade allvarliga fysiska skador. Trots att han vid upprepade tillfällen bad om läkarvård dröjde det ungefär åtta timmar innan han undersöktes av läkare och transporterades till sjukhus. Arrestplatserna drivs av Kriminalvården för polisens räkning. Enligt en utarbetad praxis har polismyndigheten ombesörjt att intagna på arrestavdelningen som varit i behov av läkarvård fått sådan vård. Ansvar för dessa intagnas sjukvård har inte varit tydligt reglerad i överenskommelsen mellan myndigheterna. ChefsJO uttalar i beslutet att hon förutsätter att myndigheterna reglerar nu gällande ordning i en skriftlig överenskommelse och att det utarbetas skriftliga rutiner för dokumentation kring bl.a. intagnas behov av läkarvård. I beslutet kritiseras Kriminalvården för brister i dokumentationen av viktiga händelser under den aktuella intagnes vistelse i arrestavdelningen.

Bakgrund

I en anmälan, som kom in till JO den 10 februari 2012, gjorde D.H. gällande att polismän och tjänstemän inom Kriminalvården, häktet Kronoberg, agerat felaktigt vid myndighetsutövning. Han anförde bl.a. följande.

Under ett lägenhetsbråk blev han misshandlad av en eller flera personer som bl.a. hoppade och/eller sparkade på hans buk. Misshandeln resulterade i kraftiga smärtor i buken, inre blödningar och en söndertrasad bukspottskörtel. När han anlände till häktet Kronoberg bad han vid upprepade tillfällen om att få läkarvård för sina skador, vilket han nekades av häktespersonalen. Personalen uppträdde mycket nonchalant och tog ingen hänsyn till de sjukdomssymptom som han uppvisade. Personalen sade bl.a. åt honom att ”sluta larva sig” och när han kallade på hjälp efter att han kräkts i cellen sade en vårdare ”Vad fan, har du spytt på golvet, ditt svin?”. Han fick beskedet att han inte skulle få träffa någon läkare utan att det skulle komma en sjuksyster någon gång under morgonen. När sjuksköterskan kom erbjöds han endast smärtstillande läkemedel, och när han blev arg och försökte påtala allvaret i sitt tillstånd gick hon därifrån. När han väl fick träffa en läkare var denne mycket kritisk till den övriga personalens agerande. Läkaren ombesörjde att D.H. transporterades till sjukhus med ambulans. Enligt läkaren på Huddinge sjukhus var hans skador livshotande, och om han inte hade fått vård i tid hade han avlidit av sina skador.

Dåvarande justitieombudsmannen Hans-Gunnar Axberger beslutade den 22 februari 2012 (JO:s dnr 910-2012) enligt 18 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän att överlämna anmälan till Åklagarmyndigheten, Riksenheten för polismål, för handläggning.

T.f. chefsåklagaren Håkan Roswall beslutade den 28 februari 2012 att inleda förundersökning avseende misstanke om tjänstefel. Han beslutade den 10 maj 2012 att lägga ned förundersökningen. Såvitt gäller Kriminalvården anförde Håkan Roswall att det beträffande målsägandens vistelse på häktet inte varit möjligt att få klarhet i vilka personer på häktet som haft kontakt med målsäganden och att vidare utredningsåtgärder inte kan antas förändra utredningsläget. Åklagarens beslut och utredning översändes till JO.

Initiativet

Efter genomgång av handlingarna i ärendet beslutade dåvarande chefsjustitieombudsmannen Cecilia Nordenfelt den 30 maj 2012 att inom ramen för ett initiativärende utreda omhändertagandet av D.H. i häktet Kronoberg.

Utredning

Efter remiss anförde Kriminalvårdens huvudkontor, genom generaldirektörens ställföreträdare Ulf Jonson, följande.

Sakförhållanden

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från region Stockholm som i sin tur hämtat in uppgifter från häktet Kronoberg. All personal som tjänstgjorde vid häktet Kronoberg vid den aktuella tidpunkten har hörts. Genom utredningen har sammanfattningsvis följande kommit fram.

D.H. greps av polis den 12 mars 2011 kl. 5.30 och ankom till häktet Kronoberg kl. 6.15. Han externplacerades vid Huddinge sjukhus samma dag. Det saknas dokumentation om tidpunkten för transporten till sjukhuset. Kriminalvården har inte heller lagt upp någon sjukjournal avseende D.H. Vid det aktuella tillfället fanns det ingen läkare i tjänst på häktet Kronoberg. D.H. försattes på fri fot den 14 mars 2011.

Författningsbestämmelser

Enligt 5 kap. 1 § häkteslagen (2010:611) ska en intagen som behöver hälso- och sjukvård undersökas av en läkare. Läkare ska också tillkallas om en intagen begär det och det inte är uppenbart att en sådan undersökning inte behövs. En intagen som behöver hälso- och sjukvård ska vårdas enligt de anvisningar som ges av läkare. Om en intagen inte kan undersökas eller behandlas på ett lämpligt sätt i förvaringslokalen, ska den allmänna sjukvården anlitas. Om det behövs, ska den intagne föras över till sjukhus.

Enligt 5 kap. 1 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för häkte (KVFS 2011:2) (FARK Häkte) ska en intagen, i anslutning till att han eller hon tas in i häkte, tillfrågas om sitt hälsotillstånd. Den intagne ska så snart som möjligt ges möjlighet att få sin hälsa undersökt av en sjuksköterska, om en sådan undersökning inte har genomförts i ett annat häkte eller i anstalt.

Enligt 5 kap. 3 § FARK Häkte ska den intagne omedelbart få sjukvård vid akut sjukdom eller skada.

Kriminalvårdens bedömning

Kriminalvården har kunnat konstatera att D.H. inte har varit i kontakt med någon av Kriminalvårdens läkare. All personal som tjänstgjorde under D.H:s vistelse i häktet Kronoberg har hörts med anledning av uppgifterna i

anmälan. Ingen minns D.H. eller det skeende som han beskriver. Kriminalvården är av uppfattningen att personalen definitivt skulle ha kommit ihåg ett skeende som det som D.H. beskriver, trots att det förflutit avsevärd tid.

Mot bakgrund av att personalen vid häktet är väl förtrogna med gällande regelverk framstår det inte som sannolikt att D.H. behandlats på det sätt som han gör gällande.

Efter genomförd utredning har det dock inte heller gått att vederlägga D.H:s påståenden. Kriminalvården bedömer att det inte går att med ytterligare utredning komma till klarhet i frågan.

D.H. yttrade sig över remissvaret. Han anförde därvid i huvudsak följande. Den läkare som undersökte honom i häktet heter Johan Mårtensson och kom från Stockholms Akutläkargrupp AB. Ambulansen kom till häktet den 12 mars 2011 kl. 13.25, lämnade häktet kl. 13.38 och ankom till S:t Görans sjukhus kl. 13.42. D.H. bifogade även kopia av en remiss som den ovan nämnda läkaren skrev den 12 mars 2011, patientjournalen från Ambulanssjukvården Stockholms län daterad den 12 mars 2011 och journalblad från S:t Görans sjukhus daterad samma dag. Av handlingarna framgår bl.a. de uppgifter som redovisats ovan. Vidare framgår bl.a. att D.H. hade en relativt stor laceration (sönderslitning) i bukspottskörteln.

Kriminalvården anmodades därefter att yttra sig över det som D.H. anförde i sitt yttrande till JO.

I det kompletterande remissvaret anförde Kriminalvårdens huvudkontor, genom chefsjuristen Elisabeth Lager, följande.

Vid häktet Kronoberg fanns vid det aktuella tillfället 32 så kallade arrestplatser, platser som enbart är avsedda för personer som är anhållna eller intagna enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer. Dessa platser drivs av Kriminalvården för polisens räkning. Kriminalvården bistår med praktiska göromål, såsom bevakning och matutdelning. Det är dock polisen som tillhandahåller läkarvård genom att vid behov ringa efter särskilda konsultläkare. Kriminalvården vidhåller därför att Kriminalvården, vid det aktuella tillfället, inte hade någon läkare i tjänst vid häktet Kronoberg. Den läkare som förekommer i ärendet har anlitats av polisen. Det är även polisen som har ombesörjt transporten av D.H. till sjukhus.

Vid den aktuella tidpunkten fördes inte någon dokumentation vid häktet beträffande gripna och anhållnas hälsotillstånd. Gripna och anhållna besöktes bara av sjukvården i det fall personal särskilt bad dem att söka upp en specifik intagen, sådana kontakter dokumenterades dock inte. Detta är förklaringen till avsaknaden av dokumentation inom Kriminalvården kring D.H:s hälsotillstånd. Någon dokumentation kring transporten till sjukhus fördes inte inom Kriminalvården eftersom transporten genomfördes av polisen. Kriminalvården beklagar dessa brister som numera har åtgärdats. Enligt Kriminalvårdens mening är det naturligtvis inte tillfredsställande att myndigheten inte kan lämna grundläggande information om personer som har vistats i myndighetens lokaler, oavsett längden på vistelsen. Häktet Kronoberg har numera ändrat rutinerna för dokumentation i sjukjournalen så att *varje* kontakt med häktets sjuksköterska dokumenteras i klientens sjukjournal, även beträffande gripna och anhållna.

Kriminalvården ifrågasätter inte att D.H., på grund av sina hälsoproblem under vistelsen vid häktet Kronoberg, har varit i behov av sjukvård. I utredningen av ärendet har Kriminalvården inte funnit belägg för att D.H. bemötts olämpligt av personalen vid häktet Kronoberg eller att han nekats den sjukvård som han har varit i behov av.

Därefter anmodades Rikspolisstyrelsen att yttra sig över polisens ansvar under den tid D.H. vistades i arrestlokalen i häktet Kronoberg.

I remissvaret anförde Rikspolisstyrelsen, genom rikspolischefen Bengt Svenson, följande. (Det i remissvaret omnämnda yttrandet från Polismyndigheten i Stockholms län återges i delar längre fram i beslutet.)

Ärendet

Rikspolisstyrelsen hänvisar till den redogörelse som Polismyndigheten i Stockholms län lämnat i sitt yttrande, som här bifogas, gällande de närmare omständigheterna i ärendet.

Rättslig reglering

Av 1 kap. 1 § häkteslagen (2010:611) framgår att lagen innehåller bestämmelser om verkställighet av beslut om häktning och vissa andra tillfälliga frihetsberövanden i häkte eller annan förvaringslokal. Bestämmelserna avser bl.a. hälso- och sjukvård.

Enligt 1 kap. 2 § häkteslagen gäller lagen bl.a. den som är häktad, anhalten eller gripen på grund av misstanke om brott.

Av 1 kap. 3 § häkteslagen följer att lagen gäller, om inte annat föreskrivs i lag eller annan författning, också den som är intagen i en polisarrest för förvar.

Enligt 1 kap. 4 § häkteslagen ska varje intagen bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet.

Av 1 kap. 5 § häkteslagen följer att verkställigheten ska utformas så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. I den utsträckning det är lämpligt och den intagne samtycker till det, ska åtgärder vidtas för att ge honom eller henne det stöd och den hjälp som behövs.

Av 1 § häktesförordningen (2010:2011) följer att förordningen gäller den som omfattas av 1 kap. 2 och 3 §§ häkteslagen.

Enligt 5 § häktesförordningen ska det för varje intagen föras en journal som dokumenterar den intagnes verkställighet.

Rikspolisstyrelsens bedömning

Rikspolisstyrelsen ställer sig i allt väsentligt bakom det polismyndigheten anför i sitt yttrande.

D.H. var satt i arrest i häktet Kronoberg. Häktets lokaler tillhör Kriminalvården. Liksom Polismyndigheten i Stockholms län konstaterar Rikspolisstyrelsen att Kriminalvårdens ansvar för de intagna på häktet följer lag och att detta ansvar inte går att avtala bort.

Av 5 kap. 1 § häkteslagen framgår att en intagen som behöver hälso- och sjukvård ska undersökas av läkare. Läkare ska också tillkallas om en intagen begär det och det inte är uppenbart att en sådan undersökning inte behövs. Detta oaktat har polismyndigheten enligt en upparbetad praxis att efter underrättelse från Kriminalvården ombesörja att läkare tillkallas till häktet eller att den intagne förs till sjukvårdsinrättning. För att en sådan ordning ska fungera krävs naturligtvis att polisen uppmärksammas på om någon behöver sjukvård.

Av handlingarna i ärendet framgår att D.H:s tillstånd var allvarligt. Rikspolisstyrelsen beklagar att det dröjde innan D.H:s behov av hjälp hör sammades och han kom under vård.

Rikspolisstyrelsen anser att den bristfälliga hanteringen av ärendet är allvarlig och att det är av vikt att åtgärder vidtas för att det inte ska kunna hända igen.

Rikspolisstyrelsen förutsätter att Polismyndigheten i Stockholms län och Kriminalvården reglerar nu gällande ordning att Kriminalvården driver arrestplatser för myndighetens räkning i en skriftlig överenskommelse.

Styrelsen förutsätter också att man genom interna föreskrifter säkerställer dels att samtliga kontakter mellan polismyndigheten och Kriminalvården gällande intagna dokumenteras, dels att även av polismyndigheten vidtagna åtgärder dokumenteras.

I underyttrandet från Polismyndigheten i Stockholms län anförde biträdande länspolismästaren Ulf Johansson bl.a. följande.

Polismästardistriktet [*City polismästardistrikt, JO:s anm.*] anser mot bakgrund av det ovan anförda att Kriminalvården ansvarar för häktet Kronoberg med dess lokaler, personal och intagna. Polismyndighetens personal befinner sig i andra lokaler och kan därför inte ha det fulla ansvaret för de frihetsberövade. Praxis har varit att om en gripna, anhållen eller omhändertagen person har behövt läkarvård så har detta ombesörjts av polismyndigheten, antingen genom att jourläkare har rings in till häktet eller genom att den frihetsberövade har förts till sjukvårdsinrättning. För att polismyndigheten ska kunna göra detta krävs dock att polismyndigheten blir underrättad av personalen på häktet om att den intagne är i behov av läkarvård.

Polismyndighetens bedömning

Polismyndigheten har ombetts yttra sig över *myndighetens ansvar* under den tid anmälaren *vistats i arrestlokalen i häktet Kronoberg*.

Av utredningen i ärendet framgår att den intagne greps den 12 mars 2011 kl. 5.30, att den intagne infördes till häktet Kronoberg kl. 6.00 och sattes i arrest kl. 6.22. Vidare framgår att arrestbefälet den 12 mars 2011 begärde läkarundersökning eftersom den intagne klagat på bröstsmärtor och att tillkallad läkares uppdrag påbörjades samma dag kl. 12.40 och avslutades kl. 13.00. Slutligen framgår att ambulans kom till häktet kl. 13.25 och att ambulansen, tillsammans med medföljande polis, avlämnade den intagne på sjukhus kl. 13.42.

Polismyndigheten konstaterar inledningsvis att den intagne vistats på häktet Kronoberg. Häkteslokalerna tillhör Kriminalvården. Kriminalvårdens ansvar för intagna på häktet följer bland annat av häkteslagen. Intagnas rätt till hälso- och sjukvård regleras i 5 kap. 1 § häkteslagen. Av bestämmelsen framgår att en intagen som behöver hälso- och sjukvård ska undersökas av läkare. Läkare ska också tillkallas om en intagen begär det och det inte är uppenbart att en sådan undersökning inte behövs.

År 1999 ingick polismyndigheten, City polismästardistrikt, en överenskommelse med Kriminalvården om att häktet Kronoberg mot en årlig kostnad skulle förvara gripna och omhändertagna vid operativa sidoenheter Norrmalm för myndighetens räkning. Överenskommelsen omförhandlades år 2004 och år 2005. År 2008 sade Kriminalvården upp överenskommelsen. Omförhandling av överenskommelsen ägde rum mellan åren 2009 och 2010, men ingen ny överenskommelse ingicks. Oaktat detta har parterna fortsatt att tillämpa överenskommelsen från år 2005. Av överenskommelsen framgår att Kriminalvården ansvarar för gripna som förvaras på häktet.

Polismyndigheten konstaterar att Kriminalvårdens ansvar för de intagna på häktet följer lag. Kriminalvårdens lagstadgade ansvar går inte att avtala bort. Kriminalvården har således ett lagstadgat ansvar för häktet med dess lokaler, personal och intagna. Av överenskommelsen mellan myndigheten och Kriminalvården framgår att Kriminalvården ansvarar för intagna som förvaras på häktet. I förevarande fall är det emellertid praxis att myndig-

heten, efter underrättelse från Kriminalvården, ombesörjer att läkare tillkallas till häktet eller att den intagne förs till sjukvårdsinrättning. Myndigheten har således i praktiken åtagit sig ett ansvar som går utöver vad som följer av lag. I förevarande fall har läkare tillkallats, läkaren har undersökt den intagne varefter den intagne förts till sjukhus. Myndigheten har således fullgjort det ansvar som myndigheten åtagit sig enligt gällande praxis.

Mot bakgrund av vad som framkommit i ärendet anser polismyndigheten att den nu gällande ordningen, dvs. att Kriminalvården driver arrestplatser för myndighetens räkning, bör regleras i en skriftlig överenskommelse. För att tillförsäkra att intagnas rättigheter enligt gällande författningar och föreskrifter tillgodoses bör ansvaret för de intagna tydliggöras i överenskommelsen. För att åstadkomma detta uppdrar myndigheten till chefen för City polismästardistrikt att inleda diskussioner med Kriminalvården och därigenom verka för att en skriftlig överenskommelse nås mellan parterna. Vidare anser myndigheten att samtliga kontakter mellan Kriminalvården och myndigheten, samt av myndigheten vidtagna åtgärder t.ex. tidpunkt för begäran om läkarundersökning, gällande intagna ska dokumenteras. Även i denna del uppdras till chefen för City polismästardistrikt att tillse att interna föreskrifter upprättas för att säkerställa sådan dokumentation.

D.H. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 25 oktober 2013 anförde *chefsJO Fura* följande.

Bedömning

Ansvarsfördelningen mellan polisen och Kriminalvården

Kriminalvården och Rikspolisstyrelsen har i sina yttranden redogjort för de regler som aktualiseras i ärendet.

Inledningsvis kan konstateras att D.H. vid det aktuella tillfället var gripen och placerad på arrestavdelningen i häktet Kronoberg. Eftersom häktets lokaler tillhör Kriminalvården är det Kriminalvården som har ansvar för de som är intagna i häktet, oavsett om dessa är häktade, anhållna eller gripna. Av utredningen framgår att praxis har varit att om en gripen, anhållen eller omhändertagen person har behövt läkarvård så har detta ombesörjts av polismyndigheten, antingen genom att jourläkare har ringts in till häktet eller genom att den frihetsberövade har förts till sjukvårdsinrättning.

För att polismyndigheten ska kunna se till att den som är i behov av läkarvård får sådan vård krävs dock att personalen på häktet underrättar polismyndigheten om den intagnes behov. Det har i det aktuella ärendet inte kunnat klarläggas om och i så fall när och på vilket sätt polismyndigheten uppmärksammats på D.H:s behov av att undersökas av läkare. Det är dock klarlagt att polismyndigheten tillkallat en läkare som undersökt D.H. och det måste därför anses utrett att häktespersonalen i något läge uppmärksammat polismyndigheten på D.H:s behov av läkarvård. Eftersom D.H:s tillstånd var allvarligt ligger det nära till hands att anse att han borde ha kommit under läkarvård långt tidigare. Det är dock vanskligt att i efterhand göra den bedömningen, särskilt eftersom det saknas dokumentation om häktespersonalens kontakter med D.H. och iakttagelser av hans fysiska tillstånd. Att det saknas dokumentation är naturligtvis en brist i sig, vilket jag återkommer till nedan.

Mot bakgrund av vad som framkommit i utredningen är det uppenbart att det måste klargöras hur ansvarsfördelningen mellan polismyndigheten och Kriminalvården ska se ut när det gäller intagna som är gripna, anhållna eller omhändertagna och som placerats på arrestavdelningen i häktet Kronoberg. Jag är kritisk till att frågan om sjukvård för dessa intagna inte varit tydligt reglerad mellan myndigheterna. Liksom Rikspolisstyrelsen förutsätter jag att Polismyndigheten i Stockholms län och Kriminalvården reglerar nu gällande ordning i en skriftlig överenskommelse.

Bemötandet av D.H.

Det är allvarligt när en intagen anser sig ha blivit utsatt för dåligt bemötande och förödmjukande behandling av personal inom Kriminalvården. Intagna har rätt att bli behandlade med aktning för sitt människovärde. D.H:s uppgifter om att häktespersonalen uttalat sig nedsättande mot honom och nonchalerat honom när han bett om att få träffa en läkare har varken bekräftats eller vederlagts genom utredningen. Ytterligare utredningsåtgärder framstår inte som meningsfulla, och jag kan därför endast konstatera att det inte framkommit tillräcklig grund för kritik från min sida i denna del.

Krav på dokumentation

Av utredningen framgår att det saknas dokumentation kring flera viktiga händelser gällande D.H:s vistelse i häktet Kronoberg. Bl.a. saknas det dokumentation om när, hur och på vilket sätt polismyndigheten underrättats om behovet av att tillkalla läkare, att D.H. träffade en läkare och att han externplacerades på sjukhus. Jag är kritisk till dessa brister i dokumentationen. Jag noterar att häktet Kronoberg – enligt remissvaret – numera har ändrat rutinerna för dokumentation i sjukjournalen så att *varje* kontakt med häktets sjuksköterska dokumenteras i den intagnes sjukjournal, även beträffande gripna och anhållna.

Liksom Rikspolisstyrelsen förutsätter jag att det genom interna föreskrifter eller skriftliga rutiner säkerställs *dels* att samtliga kontakter mellan polismyndigheten och Kriminalvården gällande intagna dokumenteras, *dels* att även åtgärder som vidtagits av polismyndigheten dokumenteras.

Uppföljning

Jag kommer att följa upp att Polismyndigheten i Stockholms län och Kriminalvården reglerar driften av arrestplatserna i häktet Kronoberg i en skriftlig överenskommelse och att denna överenskommelse också omfattar ansvaret för sjukvården för de intagna som placerats i arresten. Jag avser också att följa upp att Polismyndigheten i Stockholms län och Kriminalvården utarbetar skriftliga rutiner eller föreskrifter för dokumentation för dessa intagna. Av denna anledning önskar jag ta del av den överenskommelse som Polismyndigheten i Stockholms län och Kriminalvården träffar och de skriftliga rutiner eller motsvarande som utarbetas av respektive myndighet gällande här aktuella frågor.

Övrigt

I den del av ärendet som berör polisen har jag samrått med justitieombudsmannen Cecilia Renfors.

Ärendet avslutas.

Allvarlig kritik mot Kriminalvården, häktet Gävle, för att ha begränsat de intagnas möjlighet till kontakter med omvärlden utan att det har föregåtts av ett beslut av åklagare m.m.

(Dnr 5528-2012)

Beslutet i korthet: I beslutet konstateras att häktet Gävle har begränsat de intagnas möjlighet till kontakter med omvärlden med utgångspunkt i 6 kap. 2 § häkteslagen. För att så ska kunna ske krävs att åtgärden föregås av ett beslut av åklagare. Så har inte varit fallet. Avsaknaden av ett åklagarbeslut har i praktiken inneburit att häktet har fattat ett beslut om begränsningar enligt 6 kap. 1 § häkteslagen. Ett häkte har inte någon sådan rätt. Häktet får allvarlig kritik för sitt agerande.

I beslutet finns även uttalanden om förutsättningarna för att med begränsningar enligt häkteslagen neka enskilda intagna möjligheten att reglera ljusinflödet i sina bostadsrum.

Initiativ

I samband med JO:s NPM-enhets inspektion av häktet Gävle den 19 juni 2012 uppmärksammades att de intagna inte själva kunde reglera inflödet av dagsljus i sina bostadsrum. I protokollet antecknades bl.a. följande:

I ett beslut av den 9 april 2008 kritiserade dåvarande justitieombudsmannen Cecilia Nordenfelt häktet Gävle för att intagna i häktet inte själva kunde reglera inflödet av dagsljus i bostadsrummen (dnr 5916-2007). I ett remissyttrande i ärendet anförde regionchefen i Kriminalvårdens region Nord att den då förestående renoveringen av häktet skulle leda till att kravet i föreskrifterna (dåvarande 2 kapitlet 3 § KVFS 2007:1) på att intagna själva ska kunna reglera ljusinsläppet i bostadsrummen skulle bli tillgodosett.

Det saknas ännu möjlighet för de intagna att själva justera persiennerna i bostadsrummens fönster. Enligt några intagna medför bristen på möjlighet att reglera ljusinsläppet att de på grund av direkt solljus vaknar tidigt samt att bostadsrummen blir mycket varma under dagen. Deras förfrågningar till personal om hjälp med att justera persiennerna hade inte föranlett några åtgärder från häktets sida. Enligt personal kan lakan ibland hängas upp för att täcka för fönster.

Med anledning av vad som hade antecknats i protokollet beslutade jag att öppna ett särskilt ärende avseende frågan om de intagnas möjlighet att själva reglera dagsljusinflödet.

Utredning

Frågan remitterades till Kriminalvården för yttrande. I sitt remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom chefsjuristen Elisabeth Lager, bl.a. följande:

Sakförhållanden

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från region Nord som i sin tur varit i kontakt med häktet Gävle. Genom utredningen har sammanfattningsvis följande kommit fram.

Häktet Gävle är ett häkte med enbart platser för häktade med restriktioner. Häktet är beläget på fjärde våningen i polishuset. Samtliga bostadsrum har fönster ut mot gatan och alla bostadsrum har samma standard. En större renovering av häktet genomfördes 2009 och i samband med den byttes alla persiennerna i bostadsrummen. Anordningen för att reglera dagsljuset med persiennerna fanns även efter renoveringen innanför ett gallerförsett låst fönster. För att reglera dagsljuset med persiennerna var de intagna tvungna att meddela personal om han eller hon vill justera persiennerna. Vid häktet Gävle pågår för närvarande ett arbete som kommer att tillförsäkra intagna möjligheter att själva reglera dagsljuset. Arbetet beräknas vara klart före midsommar 2013.

Häktet har vid kontakt med chefen för åklagarkammaren upplysts om att denna ser det som ett problem att intagna med restriktioner skulle kunna meddela sig med yttervärlden via fönstren och har uppgett sig känna till tidigare fall när mål har saboterats av en sådan kontakt. Häktet har gjort bedömningen att om anordningen för reglering av persiennen skulle vara tillgänglig för den intagne skulle detta kunna medföra att häktet inte kan upprätthålla de restriktioner som åklagaren beslutat om genom att den intagne skulle kunna se ned på gatan och meddela sig med någon som står utanför; det händer relativt ofta att personer utifrån försöker kontakta intagna på häktet, t.ex. med blinkande billykto, genom att vinka eller genom att skriva meddelanden.

Författningsbestämmelser

Det framgår av 1 kap. 17 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd 2011:2 (FARK Häkte) att en intagens bostadsrum ska vara utrustat med bl.a. en anordning som gör att den intagne själv kan reglera inflödet av dagsljus om inte annat följer av beslut om restriktioner.

Kriminalvårdens bedömning

Inom Kriminalvården sker ständiga avvägningar mellan de rättigheter som intagna tillförsäkras enligt olika regelverk samt myndighetens uppdrag att förhindra brott under pågående verkställighet. Enligt huvudregeln i FARK Häkte ska intagna ha möjlighet att själva reglera flödet av dagsljus. Undantag kan endast göras om det följer av meddelade restriktioner, vilket förutsätter en prövning i det enskilda fallet. Den nuvarande ordningen, som innebär att samtliga intagna är berövade möjligheten att reglera inflödet av dagsljus, är därför inte godtagbar och kommer inom kort att åtgärdas.

Vid kontakt med häktet Gävle den 13 februari 2014 uppgav företrädare för häktet att de intagna numera på egen hand kan reglera ljustillståndet i häktets alla bostadsrum. Fönstren har försetts med en inre persienn som den intagne kan reglera elektroniskt.

I ett beslut den 17 mars 2014 anförde *chefsJO Fura* följande.

Bedömning

Inledning

Av remissvaret framgår att häktet Gävle har valt att neka de intagna möjligheten att själva kunna reglera inflödet av dagsljus i sina bostadsrum med hänvisning till behovet av att kunna upprätthålla de begränsningar av de intagnas kontakter med omvärlden (restriktioner) som åklagaren har beslutat om. Med anledning av detta finner jag skäl att inledningsvis beröra frågan om möjligheten att meddela häktade begränsningar i deras kontakter med omvärlden och därefter ge min syn på den remitterade frågan.

Möjligheten att besluta om begränsningar för intagna

Personer som är intagna i häkte kan meddelas begränsningar bl.a. i fråga om möjligheten att kommunicera med andra personer. Sådana begränsningar kan beslutas dels av åklagaren, dels av Kriminalvården.

Begränsningar beslutade av åklagare

Av 24 kap. 5 a § första stycket rättegångsbalken följer att om rätten beslutar att häkta någon, förordna att någon ska kvarbli i häkte eller medger förlängning av tiden för att väcka åtal, ska den samtidigt på åklagarens begäran pröva om den häktades kontakter med omvärlden ska få begränsas. Tillstånd till sådana begränsningar får meddelas endast om det finns en risk för att den misstänkte undanröjer bevis eller på annat sätt försvårar sakens utredning. Huvudregeln är alltså att domstolen ger åklagaren rätt att besluta om restriktioner. Åklagaren har emellertid rätt att i vissa situationer besluta om restriktioner utan rättens tillstånd. Om så har skett ska åklagaren inom viss tid begära domstolens prövning om möjligheten att meddela den häktade restriktioner (se andra stycket i samma paragraf).

Av 6 kap. 1 § häkteslagen (2010:611) följer bl.a. att en intagen som är häktad endast får meddelas restriktioner om rätten har gett åklagaren ett sådant tillstånd enligt 24 kap. 5 a § rättegångsbalken. I 6 kap. 2 § häkteslagen anges på vilka sätt en intagens kontakter med omvärlden får begränsas genom restriktioner. Ett beslut om restriktioner får avse inskränkningar i rätten att (1) placeras tillsammans med andra intagna (dubbelbeläggning av bostadsrum), (2) vistas i gemensamhet med andra intagna, (3) genom massmedier följa vad som händer i omvärlden, (4) inneha tidskrifter och tidningar, (5) ta emot besök, (6) stå i förbindelse med annan genom elektronisk kommunikation (telefon m.m.) eller (7) sända och ta emot försändelser. Enligt 3 § i samma kapitel prövas en fråga om restriktioner av undersökningsledaren eller åklagaren. Av 23 § första stycket häktesförordningen (2010:2011) följer att undersökningsledaren eller åklagaren omedelbart skriftligen ska underrätta den intagne och den myndighet som svarar för förvaringslokalen om beslut om restriktioner enligt häkteslagen.

I remissvaret har Kriminalvården redogjort för en del av innehållet i 1 kap. 17 § första stycket FARK Häkte. Jag finner skäl att redovisa stycket i dess helhet. Av bestämmelsen framgår följande:

En intagens bostadsrum ska vara utrustat med stol, bord, skåp eller hylla, säng, bäddutrustning, spegel, anslagstavla, mugg, väckarklocka, radio, TV

samt anordning som gör att den intagne själv kan reglera inflödet av dagsljus, om inte annat följer av ett beslut om restriktioner.

Till bestämmelsen finns ett allmänt råd med bl.a. följande innehåll:

När en intagen är ålagd restriktioner som avser inskränkningar i rätten att följa vad som händer i omvärlden kan det följa av beslutet om restriktioner att den intagne inte får ha tillgång till radio eller TV.

Jag vill här även framhålla den grundläggande bestämmelsen i 1 kap. 6 § häkteslagen. Av den följer att verkställigheten inte får innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än vad som följer av häkteslagen eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. En kontroll- eller tvångsåtgärd får endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

Begränsningar beslutade av Kriminalvården

Kriminalvården har rätt att meddela begränsningar i den häktades möjligheter till korrespondens, telefoni, besök och gemensamhet med andra intagna. Sådana begränsningar får ske om Kriminalvården gör bedömningen att kontakterna kan äventyra ordning eller säkerhet.³ Det innebär att ett häkte, efter det att åklagarens möjlighet att meddela restriktioner har återkallats av rätten, kan besluta om exempelvis inskränkningar i en intagens möjlighet till telefoni. Kriminalvården måste i varje enskilt fall pröva om det finns skäl att begränsa en intagens möjligheter till kontakt med omvärlden. En sådan begränsning måste dokumenteras i ett beslut som den intagne kan begära omprövning av.⁴

Sammanfattning

Det ovan redovisade kan sammanfattas enligt följande. En förutsättning för åklagarens möjlighet att meddela begränsningar är att rätten har gett ett sådant tillstånd. Åklagaren meddelar begränsningarna skriftligen till Kriminalvården, som därefter verkställer åklagarens beslut. I fråga om övriga begränsningar enligt häkteslagen är det Kriminalvården som både fattar beslutet och verkställer det.

Syftet med åtgärderna skiljer sig åt. Medan åklagarens begränsningar har som mål att förhindra en häktad från att påverka en pågående förundersökning, är syftet med Kriminalvårdens begränsningar att upprätthålla ordning och säkerhet på ett verksamhetsställe. Åtgärderna har emellertid det gemensamt att de begränsningar som kan meddelas måste följa av lag.⁵ Vidare måste frågan om att begränsa intagnas rättigheter prövas i förhållande till varje enskild intagen. Det är således inte möjligt att med stöd av dessa bestämmelser meddela begränsningar som gäller för ett helt verksamhetsställe.

³ Se 2 kap. 5 § 2, 3 kap. 1 § första stycket, 4 §, 7 § och 8 § första stycket häkteslagen.

⁴ Se JO:s beslut den 18 februari 2011 (dnr 3108-2010).

⁵ Se 1 kap. 6 § första stycket häkteslagen.

Begränsning av de intagnas möjligheter att kunna reglera ljusinflödet

Av utredningen framgår att intagna i häktet Gävle fram till sommaren 2013 saknade möjlighet att själva reglera ljusinflödet i bostadsrummen. Skälet till det var, såvitt framkommit, att ledningen för häktet ansåg att en sådan möjlighet skulle ge de intagna tillfälle att meddela sig med personer utanför häkteslokalen. Det skulle i sin förlängning kunna försvåra häktets möjligheter att upprätthålla de restriktioner som åklagaren beslutat om. Häktets bedömning resulterade i en begränsning av de intagnas rättigheter och är därmed att beteckna som en restriktionsåtgärd. Kriminalvården har inte påstått att åtgärderna skulle ha föranletts av ordnings- eller säkerhetsskäl. Av den anledningen utgår jag i min fortsatta bedömning från att begränsningarna har skett med utgångspunkt i 6 kap. 1 och 2 §§ häkteslagen.

Häktet Gävles agerande följde inte på ett av åklagaren meddelat restriktionsbeslut. I stället föregicks åtgärden av en kontakt mellan chefen för häktet och chefen för Åklagarkammaren i Gävle, i samband med vilken den senare gav sin generella syn på problemet med att upprätthålla restriktioner. Det är med förvåning som jag noterar att häktet enbart med utgångspunkt i dessa förhållanden har ansett sig ha rätt att vidta en sådan långtgående åtgärd mot de intagna. Det har inte funnits något åklagarbeslut om begränsningar av de intagnas kontakter och i praktiken har det inneburit att häktet har fattat ett beslut om restriktioner. Ett häkte har inte någon sådan rätt.⁶

Det finns anledning att understryka att beslut om begränsningar måste meddelas skriftligen av åklagare i förhållande till varje enskild intagen. Det är således inte möjligt att – som i det aktuella fallet – vidta åtgärder som riktas mot samtliga intagna. Jag ser allvarligt på att häktet utan ett formenligt beslut från åklagare på ett godtyckligt sätt har inskränkt de intagnas rättigheter. Häktet Gävle förtjänar allvarlig kritik för sitt agerande.

En åklagares möjlighet att begränsa en intagens kontakter med en annan person regleras i 6 kap. 2 § 1, 2, 5, 6 och 7 häkteslagen. Bestämmelserna ger möjlighet för åklagaren att dels begränsa kontakten mellan intagna, dels begränsa den intagnes kontakter med andra personer i samband med besök, genom försändelser eller genom elektronisk kommunikation. Inga av dessa förhållanden synes träffa den typen av kommunikation som häktet Gävle har velat förhindra. Även om häktet Gävle skulle ha haft rätt att fatta beslut om sådana begränsningar, ställer jag mig *mycket* tveksam till att häkteslagen ger ett så pass tydligt stöd som krävs för att en myndighet ska kunna vidta en sådan åtgärd.⁷

Slutligen noterar jag att Kriminalvården numera har vidtagit åtgärder som gör att häktet Gävle lever upp till innehållet i 1 kap. 17 § FARK Häkte. Det är bra. Samtidigt måste jag beklaga att så sker först fem år efter det att bristerna påtalades för första gången.

Ärendet avslutas.

⁶ Se 6 kap. 3 § häkteslagen.

⁷ Jfr 1 kap. 6 § första stycket häkteslagen.

Initiativärende om förvarstagnas rättigheter i häkten och i anstalter

(Dnr 5529-2012)

Beslutet i korthet: Den 19 juni 2012 besökte JO:s NPM-enhet Kriminalvården, häktet Gävle. Vid besöket framkom att de ändringar i utlänningslagen (2005:716) beträffande förvarstagnas rättigheter, som trädde i kraft den 1 maj 2012, inte hade lett till några åtgärder från häktets sida. Ändringarna innebär att en förvarstagen utlänning som placeras i kriminalvårdsanstalt, i häkte eller i polisarrest ska, utöver vad som följer av häkteslagen, ges möjlighet att ha kontakt med personer utanför inrättningen. Detta innebär att utlänningen ska ha samma rätt att ta kontakt med personer utanför inrättningen som en förvarstagen person som vistas i Migrationsverkets förvar. Vid besöket framkom det att en intagen utlänning som var förvarstagen enligt utlänningslagen inte hade beviljats telefontillstånd till en anhörig förrän två veckor efter placeringen i häktet. Inom ramen för ett särskilt upplagt ärende utreddes därefter frågan om vilka överväganden Kriminalvården har gjort med anledning av de nämnda ändringarna i utlänningslagen samt vilka instruktioner som hade meddelats och vilka åtgärder som hade vidtagits från centralt håll för att tillgodose de förvarstagnas rättigheter i häkten och i anstalter.

I beslutet framhålls att förvarstagna som vistas i Migrationsverkets förvar har rätt till obegränsad och okontrollerad användning av mobiltelefon och även rätt att använda dator med internetanslutning. De förvarstagna som placeras inom kriminalvården har begränsade möjligheter till såväl telefonsamtal som besök och saknar möjlighet till kontakt med omvärlden via internet. Vidare ska, enligt de instruktioner som Kriminalvården har utfärdat efter lagändringen, de förvarstagnas kontakter kontrolleras i förväg och deras samtal kan avlyssnas.

Slutsatsen är att i praktiken leder Kriminalvårdens överväganden och instruktioner till berörda verksamhetsställen om hur det nya regelverket ska tillämpas till att de förvarstagnas rättigheter, när det gäller kontakter med omvärlden, inte kommer att tillgodoses fullt ut i häkten och i anstalter. Detta läggs inte Kriminalvården till last utan visar på det olämpliga i att förvarstagna vistas i lokaler som är anpassade för personer misstänkta eller dömda för brott.

Initiativet

Den 19 juni 2012 besökte JO:s NPM-enhet Kriminalvården, häktet Gävle. Vid besöket framkom att de ändringar i utlänningslagen (2005:716) beträffande förvarstagnas rättigheter, som trädde i kraft den 1 maj 2012, inte hade lett till några åtgärder från häktets sida. I protokollet från besöket (dnr 3198-2012) antecknades i denna del följande:

Med anledning av genomförandet av EU:s så kallade återvändandedirektiv (direktiv 2008/115/EG) har flera ändringar i utlänningslagen trätt i kraft den

1 maj 2012, bland annat i bestämmelser som rör förvar. Enligt den nya lydelsen av 11 kapitlet 2 § tredje stycket utlänningslagen ska en förvarstagen utlänningsperson som placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest, utöver vad som följer av häkteslagen, ges möjlighet att ha kontakt med personer utanför inrättningen. Enligt författningskommentaren innebär detta att utlänningspersonen ska ha samma rätt att ta kontakt med personer utanför inrättningen som en förvarstagen person som vistas i förvar (prop. 2011/12:60 s. 94).

Enligt 11 kapitlet 4 § första stycket utlänningslagen ska en utlänningsperson som hålls i förvar ges möjlighet att ta emot besök och på annat sätt ha kontakt med personer utanför förvarslokalen utom om besöket eller kontakten i ett särskilt fall skulle försvåra den verksamhet som rör förvaret. Enligt författningskommentaren till motsvarande bestämmelse i den äldre utlänningslagen (6 kapitlet 24 § första stycket utlänningslagen [1989:529]) ger bestämmelsen uttryck för det självklara förhållandet att förvarstagna utlänningspersoner inte ska jämföras med brottslingar när det gäller kontakter med yttervärlden. Utlänningspersonen ska kunna ta emot besök, ringa, skriva och i princip ha obegränsad kontakt med personer, organisationer, samfund och myndigheter utanför förvarslokalen. Den enda begränsning det kan vara fråga om vad gäller besök är om det av rent praktiska skäl inte går att genomföra besök i den omfattning eller på de tider som önskas (prop. 1996/97:147 s. 43).

Enligt 11 kapitlet 1 § första stycket utlänningslagen ska den förvarstagne utlänningspersonen informeras om de rättigheter och skyldigheter han eller hon har som förvarstagen samt om de regler som gäller i förvarslokalerna.

En intagen utlänningsperson som var förvarstagen enligt utlänningslagen uppgav att han först två veckor efter placeringen i häktet beviljats telefontillstånd till en anhörig.

Enligt häktets skriftliga ordningsregler kan en intagen efter prövning beviljas besök om åklagaren inte meddelat restriktioner och andra hinder inte föreligger.

Efter att ha tagit del av protokollet från besöket beslutade jag att inom ramen för ett särskilt upplagt ärende utreda frågan om behandlingen av personer som är förvarstagna enligt utlänningslagen och placerade i häkte eller i anstalt.

Frågan hur förvarstagnas rättigheter ska tillgodoses har därefter varit aktuell vid mina inspektioner av häkten, bl.a. häktena Skogome och Göteborg i oktober 2012. Kriminalvårdschefen Christer Krohn ställde vid inspektionen av det sistnämnda häktet frågan hur Kriminalvården ska agera för att förvarstagna ska ha möjlighet att t.ex. telefonera, ta emot besök och använda internet när häktet är ett restriktions/säkerhetshäkte (dnr 5460-2012).

Utredning

Kriminalvården uppmanades att redogöra för vilka överväganden som har gjorts med anledning av ovan nämnda ändringar i utlänningslagen samt vilka instruktioner som har meddelats och vilka åtgärder som har vidtagits från centralt håll för att tillgodose de förvarstagnas rättigheter i häkten och i anstalter.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom generaldirektören Nils Öberg, följande. Bilaga 3 som nämns i remissvaret redovisas senare i beslutet.

Sakförhållanden

I delbetänkandet Återvändandedirektivet och svensk rätt (SOU 2009:60) föreslogs förändringar i utlänningslagen (2005:716) för att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistats olagligt i medlemsstaterna (återvändandedirektivet). Utredningen hade bl.a. att ta ställning till hanteringen av förvarstagna som placerats inom Kriminalvården. I sitt remissvar den 14 oktober 2009 framhöll Kriminalvården att häkten och anstalter är byggda för att förvara personer som är misstänkta för brott respektive avtjänar fängelsestraff och därför drivs i en regi som inte är lämplig för förvarstagna. Kriminalvården påpekade även att man inte ansåg sig ha möjlighet att leva upp till kravet att förvarstagna som placeras inom Kriminalvården ska hållas avskilda från övriga intagna. Kriminalvården framhöll de avsevärda praktiska problem som föreligger med att tillhandahålla fri telefoni och besök till vissa grupper av personer som vistas i Kriminalvårdens lokaler, samtidigt som övriga grupper av säkerhetsskäl inte kan ha samma tillgång till detta.

Efter behandling i lagrådet överlämnades proposition Genomförande av återvändandedirektivet (prop. 2011/12:60) till riksdagen den 26 januari 2012. I propositionen uttalades bl.a. att en uttrycklig regel borde införas som föreskrev att förvarstagna utläningar som placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest skulle ges samma rätt att ta kontakt med personer utanför lokalen som förvarstagna utläningar som vistas på en förvarsenhet. Vidare uttalades att de farhågor Kriminalvården framfört i sitt remissvar avseende en sådan ordning inte torde aktualiseras, eftersom det samtidigt infördes ett krav på att dessa förvarstagna utläningar skulle hållas avskilda från övriga intagna (s. 81.) Någon ytterligare beredning skedde inte med Kriminalvården, utan myndigheten fick kännedom om regeringens ståndpunkt först i samband med lagrådsremissen. De föreslagna ändringarna i utlänningslagen infördes genom SFS 2012:129, som utkom från trycket den 3 april 2012 och trädde i kraft den 1 maj samma år. För Kriminalvårdens del handlade det huvudsakligen om två förändringar. Den första nyheten var att förvarstagna som inte var dömda till utvisning av allmän domstol skulle hållas avskilda från övriga intagna. Den andra nyheten var att förvarstagna skulle ges möjlighet till kontakter med personer utanför häktet eller anstalten utöver vad som anges i häkteslagen. Enligt lagstiftaren ska en förvarstagen i Kriminalvårdens lokaler ha samma rätt till kontakt som om personen suttit i Migrationsverkets lokaler och bestämmelsen gäller även dem som dömts till utvisning av allmän domstol (jfr prop. 2011/12:60 s. 94).

Med anledning av de förestående förändringarna gick rättsenheten vid Kriminalvårdens huvudkontor ut med ett centralt rättsinformationsutskick till samtliga regionjurister i mitten av april 2012. Utskicket lades även ut på Kriminalvårdens intranät (Krimnet) den 20 april 2012 och syftade till att klargöra hur förändringarna skulle hanteras i praktiken vid de verksamhetsställen som berördes, se [bilaga 1](#). Med anledning av inkomna frågor förtydligades och kompletterades informationen i en uppdaterad rättsinformation på Krimnet den 27 april 2012, se [bilaga 2](#). Den 21 augusti 2012 lades ut ytterligare rättsinformation på Krimnet om hur regelverket skulle tillämpas, se [bilaga 3](#).

Inför ikraftträdande gjordes en kartläggning av hur många förvarstagna som vid den tidpunkten förvarades inom Kriminalvården och vilken möjlighet som fanns till gemensamhet. Vid kartläggningen var 25 förvarstagna placerade i häkte och fyra i anstalt. De som var placerade i anstalt var personer som verkställt fängelsestraff och därefter placerats inom Kriminalvården med stöd av utlänningslagen i avvaktan på utvisning.

I augusti 2012 kontrollerade rättsenheten i de klientadministrativa systemen hur många intagna som just då var registrerade som förvarstagna enligt utlänningslagen och hur deras besöks- och telefontillstånd såg ut. Vid detta tillfälle var enligt klientsystemen sex förvarstagna placerade på anstalt och 29 på häkte. Såvitt rättsenheten kunde finna vid denna kontroll hade inga ansökningar om besöks- eller telefontillstånd beträffande dessa personer avslagits efter att lagändringarna trädde i kraft den 1 maj 2012.

Kriminalvården använder sig av ett administrativt betalningssystem för telefonsamtal (INTIK), som ger möjlighet till kontroll av vilken person en intagen telefonerar till. Telefonnummer läggs efter en säkerhetskontroll in i systemet och varje intagen loggar sedan in i systemet med en personlig kod för att få tillgång till ”sina” godkända telefonnummer. Det finns säkerhetsfunktioner inbyggda i systemet som förhindrar vidarekoppling av samtal samt flerpartssamtal. Genom användandet av INTIK minskar behovet av personalövervakade telefonsamtal och intagna kan erbjudas att telefonera på egen hand utan att säkerheten åsidosätts. Även förvarstagna omfattas av INTIK och de telefonnummer som den förvarstagne önskar ha kontakt med läggs därför in i INTIK. Till skillnad från vad som gäller för intagna sker dock ingen regelmässig kontroll av abonnenten i misstanke- eller belastningsregistret och uteblivet samtycke från den som den förvarstagne önskar kontakt med är inte grund för att neka kontakt.

Förvarstagna har tidigare placerats på olika verksamhetsställen beroende på var de befinner sig geografiskt vid tidpunkten för Migrationsverkets beslut om placering. I augusti 2012 beslutade Kriminalvården att inrätta en särskild avdelning med sju platser för förvarstagna i gemensamhet på häktet Skogome. Syftet med en gemensam nationell avdelning var bl.a. att säkerställa att de förvarstagnas rättigheter skulle tillgodoses samtidigt som man kunde undvika att de isolerades från kontakt med andra. Verksamheten vid häktet har fallit väl ut, bl.a. beroende på ett nära samarbete med Migrationsverket.

Kriminalvårdens generaldirektör gav även i uppdrag till enhetschefen för dåvarande klient- och säkerhetsenheten (numera klientenheten) att utreda behovet av eventuella ytterligare åtgärder till följd av ändringen i utlänningslagen samt att se över behov av ändringar i styrande dokument. Arbetet bedrivs av en arbetsgrupp vid Kriminalvårdens huvudkontor som har representanter från klientenheten, säkerhetsenheten, placeringsgruppen och rättsenheten. Arbetsgruppen har bl.a. som mål att se över möjliga lösningar på placeringar av förvarstagna, försöka effektivisera samarbetet med Migrationsverket och övriga myndigheter samt kartlägga vilka behov av styrdokument som finns. Flera avstämningsmöten har genomförts med häktesavdelningen för förvarstagna på Skogome. Arbetsgruppen har lämnat förslag på ytterligare åtgärder avseende Kriminalvårdens omhändertagande av förvarstagna, bl.a. att ytterligare en enhet ska inrättas i Mälardalsområdet. Förslagen är för närvarande under beredning. Representanter från arbetsgruppen har även haft flera möten med Migrationsverket för att diskutera utformningen av en ny överenskommelse mellan myndigheterna. Syftet med den nya överenskommelsen är bl.a. att all placering av förvarstagna ska gå genom samma kanal så att Kriminalvården redan inledningsvis kan styra över var de hamnar.

Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:2) om häkte, (FARK Häkte), är under bearbetning. Det förslag som nu är under pågående remissbehandling innehåller bl.a. en uttrycklig hänvisning till de särskilda reglerna för förvarstagna i utlänningslagen i syfte att påminna verksamheten om detta⁸. Frågan om hur rätten till kontakt med omvärlden ska kunna garanteras kommer även att behandlas i en handbok om besök

⁸ En sådan hänvisning finns sedan den 1 januari 2014 i FARK Häkte.

och övriga kontakter. Handboken finns i dagsläget enbart i en utkastversion, men målsättningen är att den ska slutföras under hösten 2013.

Författningsbestämmelser m.m.

Den grundläggande förutsättningen för hur reglerna om förvar och placering ska tolkas framgår av 1 kap. 8 § utlänningslagen (2005:716) (UtlL) som stadgar att lagen ska tillämpas så att en utlännings frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall.

Enligt 10 kap. 20 § UtlL får Migrationsverket besluta att en utlänning som hålls i förvar ska placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest, om

1. utlänningen av allmän domstol har utvisats på grund av brott,
2. utlänningen hålls avskild enligt 11 kap. 7 § och av säkerhetsskäl inte kan vistas i en sådan särskild lokal som avses i 11 kap. 2 § första stycket, eller
3. det annars finns synnerliga skäl.

En utlänning som placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest med stöd av första stycket 2 eller 3 ska hållas avskild från övriga intagna.

Barn som hålls i förvar får inte placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

Enligt 11 kap. 1 § UtlL ska den förvarstagne utlänningen informeras om de rättigheter och skyldigheter han eller hon har som förvarstagen samt om de regler som gäller i förvarslokalerna.

Enligt 11 kap. 2 § tredje stycket UtlL ska en förvarstagen som placerats i kriminalvårdsanstalt eller häkte, utöver vad som framkommer av häkteslagen, ges möjligheter att ha kontakt med personer utanför inrättningen och även i övrigt beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten inom inrättningen.

Av 11 kap. 4 § första stycket UtlL framgår att en utlänning som hålls i förvar skall ges möjlighet att ta emot besök och på annat sätt ha kontakt med personer utanför lokalen utom om besöket eller kontakten i ett särskilt fall skulle försvåra den verksamhet som rör förvaret.

Enligt 3 kap. 1 § häkteslagen (2010:611) (HäL) 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 §.

Enligt 3 kap. 4 § HäL får en intagen stå i förbindelse med en annan person genom elektronisk kommunikation i den utsträckning det lämpligen kan ske. Sådan kommunikation får dock vägras om den kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom avlyssning.

Enligt 1 kap. 10 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:2) om häkte (FARK Häkte) ska en intagen, i anslutning till att han eller hon tas in i häkte, informeras om lokaler, signalanordningar och brandskydd. Den intagne ska även, om sådan information inte redan har lämnats vid annat häkte, informeras om

- de rättigheter och skyldigheter som han eller hon har,
- skyldigheten att medverka vid drogkontroll,
- det regelverk som i övrigt gäller för häktesvistelsen, samt
- Kriminalvårdens registrering av personuppgifter.

Kriminalvårdens bedömning

Som Kriminalvården skrev i sitt remissvar beträffande SOU 2009:60 anser myndigheten alltjämt att häkten och anstalter inte utgör en lämplig miljö för förvarstagna. Att Migrationsverket getts möjlighet att ensidigt besluta om placering i Kriminalvårdens häkten medför onekligen vissa praktiska

svårigheter för Kriminalvården. Från Kriminalvårdens perspektiv är det naturligtvis inte heller tillfredsställande att regler som får avgörande betydelse för verksamhetens bedrivande återfinns i utlänningslagen i stället för i häkteslagen respektive fängelselagen.

Eftersom utrymmet för att bereda förvarstagna gemensamhet numera i huvudsak är begränsat till eventuella andra förvarstagna personer, har ett enskilt verksamhetsställe i allmänhet mycket små möjligheter att bereda förvarstagna någon meningsfull gemensamhet. Tidigare var det vanligaste att en person som hade verkställt ett fängelsestraff och därefter placerats i förvar inom Kriminalvården i avvaktan på en utvisning stannade kvar på den anstalt där han eller hon hade avtjänat straffet. En sådan ordning är i och för sig alltså förenlig med bestämmelserna i 10 kap. 20 § UtL, då dessa förvarstagna inte måste hållas avskilda från andra intagna. Skulle det emellertid bli känt att förvarstagna har rätt till telefonsamtal med en i princip obegränsad personkrets (jfr 11 kap. 2 § tredje stycket och 4 § första stycket UtL) anser dock Kriminalvården att det finns en överhängande risk för att övriga intagna kommer att försöka förmå förvarstagna att kontakta och lämna meddelanden till personer som de själva inte beviljats telefon-tillstånd till. Förändringen i utlänningslagen kan därför leda till att även dessa personer i större utsträckning placeras i häkte i stället för i anstalt. Kraven i lagstiftningen kan i praktiken leda till att de förvarstagna i högre grad än tidigare isoleras från kontakt med andra människor. Enligt Kriminalvårdens mening framstår detta som inhumant och det kan knappast ha varit lagstiftarens mening. Kriminalvården har tagit upp dessa problem vid möten både med Justitiedepartementet och Migrationsverket.

För att i möjligaste mån lätta på isoleringen har Kriminalvården tillfälligt inrättat en särskild avdelning för förvarstagna på anstalten Skogome. Målsättningen är att så många som möjligt ska kunna placeras där. Platsantalet är dock i nuläget begränsat. Det kan även finnas individuella anledningar till varför en förvarstagen inte placeras där, exempelvis olämplig personkonstellation eller att han eller hon måste placeras i avskildhet av säkerhetsskäl. Det förekommer naturligtvis även att en förvarstagen uttrycker önskemål om att placeras i närheten av anhöriga.

Som framgår ovan pågår en översyn av verksamheten inför ett ställningstagande till en fortsatt nationell lösning. Arbetet med att skapa en enhetlig hantering är omfattande och kräver löpande överväganden i förhållande till såväl Migrationsverket som Polisen.

Kriminalvården vill avslutningsvis framhålla att frågor rörande förvarstagna, bl.a. ett förslag om inrättande av särskilda förvarsavdelningar i Kriminalvårdens regi, alltså är föremål för behandling, se Förvar (SOU 2011:17).

I bilaga 3 till remissvaret, rättsinformation på Kriminalvårdens intranät den 21 augusti 2012, gav Kriminalvårdens huvudkontor följande information om hur regelverket ska tillämpas:

En förvarstagen person ska, enligt 11 kap. 2 § utlänningslagen, utöver vad som följer av häkteslagen ges möjlighet att ha kontakt med personer utanför inrättningen. Frågan som uppkommer är vad som avses med *utöver* bestämmelserna i häkteslagen.

Ändringen kan givetvis inte medföra att kontakter utöver vad som medges enligt utlänningslagen tillåts. Enligt 11 kap. 4 § utlänningslagen ska en utlänningsperson som hålls i förvar ges möjlighet att ta emot besök och på annat sätt ha kontakt med personer utanför lokalen, utom om besöket eller kontakten i ett särskilt fall skulle försvåra den verksamhet som rör förvaret. Om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten, får ett besök övervakas. Ett besök av ett offentligt biträde eller en advokat får övervakas endast om biträdet eller advokaten själv begär det.

Enligt bestämmelserna i utlänningslagen får en förvarstagen alltså nekas att ta emot ett besök eller ha en annan kontakt om den i ett enskilt fall skulle försvåra den verksamhet som rör förvaret. Med detta begrepp avses i princip detsamma som begreppet *lämpligen kan ske* i häkteslagen, dvs. i stor utsträckning praktiska förhållanden. En utgångspunkt är här, enligt Kriminalvårdens uppfattning, att verksamheten i ett häkte eller en anstalt på många sätt skiljer sig från verksamheten i ett av Migrationsverkets förvar. Det ställs exempelvis betydligt högre krav på säkerheten inom Kriminalvården.

Kriminalvårdens uppfattning är vidare att det i grunden är häkteslagen som ska tillämpas men att bestämmelserna i utlänningslagen medför en inskränkning i möjligheten att helt neka en kontakt. Det innebär att bestämmelserna om förfarande och kontroll i häkteslagen ska tillämpas även när det gäller förvarstagnas kontakter. Möjligheten att kontrollera den som den förvarstagne vill ha kontakt med i t.ex. belastningsregistret finns alltså.

När det gäller besök är utgångspunkten i utlänningslagen att ett besök får övervakas, om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten. Om det vid en kontroll av den tilltänkte besökaren framkommer att besöket kan äventyra säkerheten blir då utgångspunkten att, oavsett om det rör sig om en närstående person eller inte, medge bevakade besök. Endast om besöket skulle medföra sådana säkerhetsrisker att det krävs mer bevakningsåtgärder än vid ett normalt bevakat besök kan det bli aktuellt att helt avslå ansökan om besökstillstånd.

Samma sak bör gälla vid ansökningar om telefontillstånd. Om det framkommer säkerhetsskäl som medför att tillstånd inom INTIK-systemet inte kan medges får tillstånd till avlyssnade samtal beviljas, oavsett angelägenhetsgraden för samtalet.

Hur ofta bevakade besök eller avlyssnade telefonsamtal kan ske får bestämmas på samma sätt som för övriga intagna. Prövningen bör dock inte leda till att kontakten i praktiken förhindras.

När det slutligen gäller ett samtycke från den som den förvarstagne vill ha kontakt med gör Kriminalvården bedömningen att bestämmelserna i utlänningslagen medför att 3 kap. 22 § FARK Häkte, dvs. bestämmelsen om att uteblivet samtycke medför att tillstånd inte får beviljas, inte kan tillämpas på förvarstagna.

Tillstånd kan alltså beviljas oavsett om den som kontakten ska äga rum med har samtyckt eller inte. Samtyckesblanketten fyller emellertid ett viktigt informations syfte och bör därför fortsatta användas.

Det sagda leder enligt Kriminalvårdens uppfattning till följande.

1. Förvarstagna ska ansöka om besöks- och telefontillstånd på vanligt sätt.
2. Om det är nödvändigt av säkerhetsskäl kan ett besök bevakas och ett telefonsamtal avlyssnas.
3. Bevakade besök och avlyssnade samtal kan beviljas oavsett vem kontakten ska äga rum med och oavsett kontaktens angelägenhetsgrad.

Hur ofta kontrollerade kontakter kan äga rum får prövas på samma sätt som för övriga intagna.

Samtyckesblanketten kan användas. Uteblivet samtycke medför inte att tillstånd till kontakt kan nekas.

För att ta reda på hur Migrationsverket tillämpar utlänningslagens regler om kontakt med omvärlden för förvarstagna som vistas i Migrationsverkets förvar kontaktades experten Niclas Axelsson, ansvarig för Migrationsverkets förvar. Vid ett telefonsamtal den 12 november 2013 uppgav han bl.a. följande:

Förvarstagna som vistas på Migrationsverkets förvar har rätt till obegränsad och okontrollerad användning av mobiltelefoner utan kamerafunktion.

Dessutom finns fasta telefoner på avdelningarna för inkommande och utgående samtal. Inga telefonsamtal avlyssnas. De förvarstagna har tillgång till datorer med internetuppkoppling. De regler för besök som framgår av Migrationsverkets gemensamma riktlinjer för förvarsverksamheten vid Migrationsverket (Dnr MAL 111-2006-346) gäller fortfarande.

Av Migrationsverkets gemensamma riktlinjer, standarder och rutiner för förvarsverksamheten vid Migrationsverket (dnr MAL111-2006-346) framgår bl.a. följande när det gäller besök:

6. Besök

Utgångspunkten för besök är att de förvarstagna ska beredas möjlighet att i princip obegränsat kunna hålla kontakt med omvärlden. Den enda begränsning det kan vara fråga om när det gäller besök är om det av rent praktiska skäl inte går att genomföra besök i den omfattning och på de tider som önskas.

6.1 Att vägra eller övervaka besök

Om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten får ett besök övervakas.

6.2 Antal besökare, besökstillfällen, tider, information m.m.

Öppettiderna ska vara generösa och så förlagda att de passar de flesta besökare om inte annat med en möjlighet till individuella lösningar i enskilda fall, t.ex. förlängd besökstid kvällen före avresa.

6.3 Antal besökstillfällen per person och dag

Normalfallet bör innebära ett besök per förvarstagen och dag. Om det finns fler lediga tider samma dag går det bra att samma dag boka ytterligare besök. [---] Det är önskvärt om besök anmäls i förhand. Förhandsanmälan kan däremot inte utgöra krav för att ta emot besök.

6.4 Antal besökare per besök

Hur många som kan tas emot vid ett och samma tillfälle måste avgöras från fall till fall. Det kan variera beroende på ålder och gruppens sammansättning. I regel accepteras två vuxna besökare vid varje tillfälle. Finns det flera besökande vuxna kan de turas om.

6.5 Besökstiden

Besökstiden är en timme. Långväga besök bör ges större möjligheter än andra. Make/maka, barn och andra i den närmaste familjekretsen kan i allmänhet ges större friheter, såväl vad det gäller extra tider som längre besökstid om möjligheten finns.

6.7 Information om besöket

Besökaren ska uppge vem som ska besökas. Den förvarstagne bör kontaktas när besök anländer och även i övrigt hållas underrättad om vilka personer som sökt honom eller henne.

Anteckning av besökandes namn.

Säkerhets- och ordningsskäl samt brand- och utrymningsskäl kan göra det befogat att anteckna de besökandes namn.

En person som inte vill ange sitt namn eller inte kan förete någon legitimation kan emellertid inte nekats tillträde. Det är inte heller – i vart fall inte självständigt – tillräckliga skäl att bevaka besöket.

I ett beslut den 28 maj 2014 anförde *chefsJO Fura* följande.

Bedömning

I remissvaret har Kriminalvården redogjort för de bestämmelser som är relevanta i ärendet. Jag vill därutöver framhålla följande.

Enligt 11 kap. 2 § tredje stycket utlänningslagen ska en förvarstagen utlännings som placerats i kriminalvårdsanstalt, i häkte eller i polisarrest, utöver vad som följer av häkteslagen, ges möjlighet att ha kontakt med personer utanför inrättningen. Enligt uttalanden i förarbetena innebär detta att utlännings ska ha samma rätt att ha kontakt med personer utanför inrättningen som en förvarstagen person som vistas i ett förvar (prop. 2011/12:60 s. 94).

Enligt 11 kap. 4 § första stycket utlänningslagen ska en utlännings som hålls i förvar ges möjlighet att ta emot besök och på annat sätt ha kontakt med personer utanför förvarslokalen om inte besöket eller kontakten i ett särskilt fall skulle försvåra den verksamhet som rör förvaret. Enligt författningskommentaren till motsvarande bestämmelse i den äldre utlänningslagen (6 kap. 24 § första stycket utlänningslagen [1989:529]) ger bestämmelsen uttryck för det självklara förhållandet att förvarstagna utlännings inte ska jämföras med brottslingar när det gäller kontakter med yttvärlden. Utlännings ska kunna ta emot besök, ringa, skriva och i princip ha obegränsad kontakt med personer, organisationer, samfund och myndigheter utanför förvarslokalen. Den enda begränsning det kan vara fråga om vad gäller besök är om det av rent praktiska skäl inte går att genomföra besök i den omfattning eller på de tider som önskas (prop. 1996/97:147 s. 43).

Under rubriken Utredning ovan redogörs för hur Migrationsverket tillämpar utlänningslagens regler om kontakter med omvärlden för de förvarstagna som vistas i Migrationsverkets förvar. Av redogörelsen framgår att de förvarstagna har rätt till obegränsad och okontrollerad användning av mobiltelefon (utan kamerafunktion) och även rätt att använda dator med internetanslutning. När det gäller rutiner för besök framgår bl.a. att besökarna inte kontrolleras på förhand och att de förvarstagna i normalfallet har rätt till ett besök per person och dag. Vid de inspektioner som genomfördes av samtliga Migrationsverkets förvar 2010 inom ramen för JO:s initiativärende dnr 6090-2009 framkom att den mest uppskattade kontakten med omvärlden var genom datorer med internetanslutning. Förvarstagna använde de tillgängliga datorerna bl.a. för att hålla kontakten med anhöriga i hemlandet, läsa tidningar från hemlandet och på andra sätt förbereda återvändandet dit.

Detta ska jämföras med hur det ser ut för de förvarstagna som är placerade inom kriminalvården i dag. De har begränsade möjligheter till såväl telefonsamtal som besök och saknar möjlighet till kontakt med omvärlden via internet.

Kriminalvården har i bilaga 3 till remissvaret, (rättsinformation om förvarstagnas kontakter) gett uttryck för att bestämmelserna i utlänningslagen endast medför en inskränkning i möjligheten att helt neka en kontakt och att bestämmelserna om förfarande och kontroll i häkteslagen ska tillämpas även när det gäller de förvarstagnas kontakter. Jag delar inte den bedömningen. Att, som Kriminalvården gör i bilagan när det gäller frågan om de förvarstagnas kontakter med omvärlden, i princip jämställa utlänningslagens begrepp *i ett särskilt fall* med häkteslagens *lämpligen kan ske* leder enligt min mening till felaktiga resultat i den praktiska tillämpningen. Begreppet i ett särskilt fall har en mycket snävare tillämpning än begreppet *lämpligen kan ske*, även om praktiska förhållanden i stor utsträckning avses i bägge fallen.

Enligt 3 kap. 1 § häkteslagen kan telefonsamtal och besök begränsas om de utgör en fara från säkerhetssynpunkt. Återvändandedirektivet medger inte något sådant undantag. Detta är skälet till att det infördes en uttrycklig regel som ger utläningar som är förvarstagna och placerade i kriminalvårdsanstalt, i häkte eller i polisarrest samma rätt till kontakt med personer utanför lokalen som utläningar som vistas på en förvarsenhet (se prop. 2011/12:60 s. 81).

De förvarstagna som är placerade i häkte eller i anstalt ska således ha samma rätt till kontakter utanför inrättningen som en förvarstagen person som vistas i Migrationsverkets förvar. Som framgår av redogörelsen ovan utför Migrationsverket inte några förhandskontroller när det gäller telefonsamtal eller besök. Inte heller förekommer det att telefonsamtal avlyssnas. Att kontrollera besökare i belastningsregister eller att kräva att en samtyckesblankett fylls i innan ett telefonsamtal tillåts innebär enligt min mening en inskränkning av de förvarstagnas rätt till obegränsad kontakt med omvärlden och dessutom en integritetskränkning av de personer som vill ha kontakt med den förvarstagne. Samma synpunkter gör sig gällande när det gäller avlyssning av förvarstagnas telefonsamtal. Frågan om de förvarstagnas tillgång till datorer har inte berörts i remissvaret, men en sådan möjlighet är självklart viktig när det gäller kontakter med omvärlden.

Min slutsats är att i praktiken leder Kriminalvårdens överväganden och instruktioner till berörda verksamhetsställen om hur det nya regelverket ska tillämpas till att de förvarstagnas rättigheter, när det gäller kontakter med omvärlden, inte kommer att tillgodoses fullt ut i häkten och anstalter. Det är dock inte något jag vill lägga Kriminalvården till last. I stället visar detta på det olämpliga i att förvarstagna som inte ska utvisas efter att ha avtjänat fängelsestraff vistas i lokaler som är anpassade för personer misstänkta eller dömda för brott.

Att inrätta fler särskilda avdelningar för förvarstagna inom kriminalvården borde kunna medföra att vissa hinder mot att fullt ut tillämpa regler för förvarstagnas rätt till kontakter med omvärlden undanröjdes. Det vore dock, enligt min mening, mer naturligt att Migrationsverket fick ett större ansvar för de förvarstagna utläningar som nu placeras inom kriminalvården av säkerhetsskäl. Ett förslag i linje med detta har lämnats av Förvarsutredningen i dess slutbetänkande Förvar (SOU 2011:17 s. 318 f.). Det allra bästa vore enligt min mening att Migrationsverket fick hela ansvaret för de förvarstagna som inte ska utvisas efter att ha avtjänat fängelsestraff, och att Kriminalvården befrias från detta uppdrag.

JO Axberger uttalade i beslut JO 2011/2012 s. 314 (s. 366 f.) följande angående förvarstagna som placeras i häkte:

En kriminalvårdsplacering [av förvarstagna] innefattar vidare en mycket mer kännbar frihetsinskränkning än vad som gäller för vistelse vid ett förvar. Medan förvaren präglas av en tydlig ambition att vara så öppna som möjligt, där verksamheten och personalens kompetens är anpassad till ändamålet, är förhållandena på häktena i många avseenden de motsatta. Häkten är till för att hysa brottsmisstänkta. Verksamheten där är av naturliga skäl inte utformad efter de förvarstagnas behov, och deras möjligheter till kontakt med omvärlden är kraftigt begränsade. Den förvarstagne tvingas tillbringa större delen av dygnet inlåst i en cell. Förvarstagna i häkte ska enligt lagen visserligen beviljas de lättnader och förmåner som är möjliga men det fungerar dåligt i praktiken.

Jag kan konstatera att Kriminalvården i sitt remissvar har gett uttryck för de svårigheter som finns när det gäller att kunna leva upp till utlänningslagens krav på rättigheter för förvarstagna inom Kriminalvården. JO Axbergers uttalanden synes alltså vara aktuella.

Sammanfattningsvis innebär det anförda att jag delar den uppfattning som Kriminalvården nu och tidigare har gett uttryck för, dvs. att häkten och anstalter inte utgör en lämplig miljö för förvarstagna. Det är naturligtvis också mycket olyckligt om de ändringar i utlänningslagen som syftade till att förbättra situationen för förvarstagna som kriminalvårdsplaceras i praktiken kan leda till en försämrad situation genom att de förvarstagna riskerar att i större utsträckning än tidigare isoleras från kontakt med andra människor, bl.a. genom att placeras i häkte i stället för i anstalt. Av denna anledning översänder jag detta beslut till Regeringskansliet, Justitiedepartementet, för kännedom.

Uppföljning

Jag kommer att ägna de här aktuella frågorna särskild uppmärksamhet vid min tillsyn på kriminalvårdsområdet.

I ärendet har jag samrått med *JO Cecilia Renfors*, som har ansvar för tillsynen över bl.a. Migrationsverket.

Ärendet avslutas.

Kritik mot Kriminalvården, Transporttjänsten, för att en underårig, som var omhändertagen enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, tvingades övernatta i häkte i samband med transport till en domstolsförhandling

(Dnr 6939-2012)

Beslutet i korthet: En person som var omhändertagen enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) transporterades av Kriminalvårdens transporttjänst från ett ungdomshem utanför Enköping till Värmlands tingsrätt i Karlstad och tillbaka. Transporten tog två dygn i anspråk och medförde två övernattningar i häkte för den unge. Kriminalvården kritiserats för det sätt på vilket transporten planerades och genomfördes.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 28 december 2012, klagade M.E. på behandlingen av hennes son O.E. Hon anförde därvid i huvudsak följande.

Den 26 december 2012 hämtades hennes son O.E. på ungdomshemmet Eknäs för transport till en domstolsförhandling i Karlstad, som ägde rum den 27 december 2012 kl. 11.30. Först dagen efter att O.E. hämtats fick hon veta att han förts till häktet Örebro för övernattning. Efter förhandlingen fördes O.E. till häktet Karlstad för övernattning. Han transporterades tillbaka till ungdomshemmet den 28 december 2012. Hennes son har diagnostiserats med ADD och autistiska symptom och han var vid det aktuella tillfället endast 17 år gammal. Han var omhändertagen enligt LVU [*lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, JO:s anm.*] och hör inte hemma i ett häkte.

Utredning

Dokumentation gällande O.E:s vistelse i häktena Örebro och Karlstad samt transporten av honom under perioden den 26–28 december 2012 begärdes in och granskades.

Därefter anmodades Kriminalvården att yttra sig över anmälan. I remissvaret anförde Kriminalvårdens huvudkontor, genom enhetschefen Elisabeth Lager, följande.

Sakförhållanden

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från Kriminalvårdens transporttjänst (TPT). Genom utredningen har sammanfattningsvis följande kommit fram.

O.E. är född 1995 och var vid tillfället omhändertagen enligt lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och tillfälligt placerad vid Statens institutionsstyrelsens behandlingshem Eknäs utanför Enköping. Polismyndighet har, sedan Statens institutionsstyrelse (jfr 43 § LVU) hemställt fattat beslut om att handräckning ska ske och därefter uppdragit åt Kriminalvårdens transporttjänst (TPT) att transportera O.E. till och från domstolsförhandling. Av handräckningsbegäran framgick att O.E.

hade använt våld och att det förelåg en risk för avvikande. I utredningen har framkommit att O.E., den 23 december 2012, transporterades mellan Eknäs behandlingshem och Karlstad tingsrätt [*rätteligen Värmlands tingsrätt, JO:s anm.*] under en och samma dag, för att närvara vid huvudförhandling som var utsatt till kl. 13.00. I ärendet är nu fråga om motsvarande transport som genomfördes den 27 december 2012.

Huvudförhandling var utsatt i Karlstad tingsrätt [*rätteligen Värmlands tingsrätt, JO:s anm.*] den 27 december 2012 kl. 11.30. TPT bedömde att det var nödvändigt med övernattnings under transporten och kontaktade därför behandlingshemmet för att fråga om de hade möjlighet att ordna övernattnings inom den egna myndigheten. Behandlingshemmet uppgav att man saknade sådana möjligheter och lämnade istället samtycke till att övernattnings skedde i Kriminalvårdens lokaler. I kontakten med behandlingshemmet framkom inte att O.E. hade ett vårdbehov som medförde att övernattnings på häkte kunde anses vara särskilt olämplig.

O.E. hämtades på behandlingshemmet den 26 december 2012 runt kl. 11.00 och transporterades till häktet Örebro där han övernattade. O.E. hämtades sedan på häktet morgonen den 27 december 2012 och kördes till Karlstad tingsrätt [*rätteligen Värmlands tingsrätt, JO:s anm.*] för att närvara vid huvudförhandlingen. Han transporterades cirka kl. 12.30 samma dag till häktet Karlstad för övernattnings. Påföljande morgon kördes O.E. tillbaka till behandlingshemmet.

Författningsbestämmelser

Enligt 6 § förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården får Kriminalvården bistå andra myndigheter med inrikes- och utrikestransporter av personer som är berövade friheten.

Enligt 12 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om transportverksamheten (KVFS 2012:6) (FARK Transport) får uppehåll för måltider, övernattnings eller andra avbrott i transporten med transporterade personer som har omhändertagits enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), om uppehåll inte kan förläggas till lokaler eller institutioner som är förknippade med det aktuella omhändertagandet, endast göras i häkten eller polisarrest. För den som är omhändertagen enligt LVU och är under femton år får uppehåll för övernattnings förläggas till häkte eller polisarrest endast om särskilda skäl finns.

Av de allmänna råden till bestämmelsen framgår att i transporttjänstens uppdrag att utföra transporter grundade på polismyndigheters beslut om handräckning enligt de i 11 § angivna lagarna ligger att vidmakthålla frihetsberövandet. Det är därför nödvändigt att det finns möjlighet att tillfälligt placera en sådan omhändertagen i häkte eller polisarrest. Emellertid är sådana omhändertagna personer i vissa fall frihetsberövade på grund av vårdbehov av olika slag och den omständigheten måste beaktas i samband med transportplaneringen bl.a. vad gäller lämplig plats för uppehåll under transporten. Omständigheterna kring den transporterades person kan leda till olika bedömningar av det lämpliga i att göra uppehåll med denne i häkte eller polisarrest. Sålunda kan det, t.ex. vid transporter av svårt sjuka personer eller av barn under femton år, framstå som i högsta grad olämpligt med ett sådant uppehåll. Man bör beakta längden av uppehållet samt göra en avvägning mot de transportekonomiska konsekvenser som kan uppkomma för det fall häkte eller polisarrest inte utnyttjas. Det kan, med hänsyn till de bedömningar som måste göras, vara lämpligt att kontakt tas med den som har beställt handräckningen hos polisen och/eller med andra hem eller institutioner som är förknippade med det aktuella frihetsberövandet för samråd om transporten.

Kriminalvårdens bedömning

Det är av många skäl olämpligt att placera unga människor i häkte. Sådana placeringar bör därför ske med stor restriktivitet och endast om det föreligger tvingande skäl, t.ex. att långa avstånd framtvingar övernattnings. (Jfr JO:s beslut den 26 oktober 2010 i ärende med diarienummer 4617-2009.)

Avståndet mellan Enköping och Karlstad är 24 mil. Med hänsyn till att huvudförhandlingen var utsatt till förmiddagen anser Kriminalvården sammanfattningsvis att övernattningsen den 26 till den 27 december framstår som motiverad. O.E:s ålder borde dock ha föranlett att återresan planerades in till den 27 december, särskilt med tanke på att resan veckan innan genomfördes under en och samma dag.

Kriminalvården bekräftar att man som regel inte lämnar information om kommande transporter. Detta sker främst med hänsyn till säkerheten kring transporten.

Avslutningsvis kan konstateras att den rättsliga regleringen kring myndigheternas möjlighet att överlämna uppdrag till Kriminalvårdens transporttjänst allttjämt är oklar och föremål för behandling, se Transporter av frihetsberövade (SOU 2011:7).

M.E. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 17 december 2013 anförde *chefsJO Fura* följande.

Bedömning

Planering och genomförande av transporten

Av utredningen framgår att transporten av O.E. från Enköping till Karlstad och tillbaka – en resa om ungefär 480 kilometer (tur och retur) – kom att ske etappvis under två dygn och medförde att O.E. vistades två nätter i häkte. Vidare framgår att förhandlingen i Värmlands tingsrätt varade i ungefär en timme.

Det har från JO:s sida tidigare uttalats att den restriktivitet som gäller för placering av barn och unga i häkte också måste gälla tillfälliga häktesförvaringar, t.ex. i samband med en transport (se JO:s beslut den 26 oktober 2010 i ärende dnr 4617-2009). Vidare uttalade JO i samma beslut att bristen på uttryckligt lagstöd för häktesplaceringar i dessa fall är en ytterligare anledning till restriktivitet. Endast om det föreligger tvingande skäl, t.ex. att långa avstånd framtvingar övernattnings, bör sådana häktesförvaringar komma ifråga.

Kriminalvården har i sitt yttrande anført att avståndet mellan Enköping och Karlstad och den omständigheten att tingsrättsförhandlingen var utsatt till förmiddagen gör att övernattningsen mellan den 26 och 27 december 2012 framstår som motiverad. Min uppfattning är att det var olyckligt att O.E. överhuvudtaget behövde vistas i häkte. Mot bakgrund av att Kriminalvården rimligen inte kunnat påverka tidpunkten för förhandlingens början finner jag dock inte skäl att kritisera Kriminalvården för att O.E. tvingades övernatta i häktet Örebro på vägen till förhandlingen. Som Kriminalvården anført borde dock hänsyn till O.E:s ålder ha föranlett att återresan planerades så att O.E. kunde återvända till ungdomshemmet efter förhandlingens slut, dvs. den 27 december 2012. Enligt min uppfattning är det inte acceptabelt att O.E. tvingades övernatta i häktet under natten mellan den 27 och 28 december 2012. Jag är mycket kritisk till att Transporttjänsten planerade transporten på detta sätt.

Underrättelse till närstående

Enligt 3 § häktesförordningen (2010:2011) ska en intagen som har berövats friheten på annan grund än misstanke om brott i anslutning till att han eller hon tas in i en förvaringslokal få tillfälle att underrätta närstående om var han eller hon befinner sig, om inte särskilda skäl talar mot det. Detsamma gäller när den intagne flyttats från en förvaringslokal till en annan.

M.E. har i sin anmälan anfört att hon först dagen efter att O.E. hämtats från ungdomshemmet fick veta att han förts till häktet Örebro för övernattnig. Kriminalvården har i sitt yttrande bekräftat att man som regel inte lämnar information om kommande transporter och att detta främst har att göra med säkerheten kring transporten. Jag har ingen invändning mot att Kriminalvården inte i normala fall informerar i förväg om en kommande transport. Som framgår av redogörelsen ovan ska dock en person som tas in i häkte få tillfälle att underrätta någon närstående om var han befinner sig, s.k. ankomstsamtal. Kriminalvården har inte redogjort för om O.E. getts denna möjlighet. I den dokumentation över O.E:s vistelse i häktena Örebro och Karlstad som JO haft tillgång till finns det inte någon uppgift om huruvida O.E. tillfrågats om han ville underrätta någon närstående eller om sådan underrättelse skett. Det är naturligtvis en brist.

Övrigt

Av utredningen framgår att O.E. några dagar före den aktuella transporten också hade transporterats mellan ungdomshemmet och Värmlands tingsrätt för att närvara under en huvudförhandling, som var utsatt till kl. 13.00. Vid det tidigare tillfället hade O.E. – enligt Kriminalvården – transporterats fram och tillbaka under en och samma dag. Mot bakgrund av att det uppenbarligen var möjligt att planera den tidigare förhandlingen så att den inte medförde någon övernattnig för O.E. måste man enligt min uppfattning ställa sig frågan varför så inte skedde också med den andra förhandlingen. I ärendet föreligger ingen utredning om varför förhandlingen den 27 december 2012 sattes ut till kl. 11.30. Det kan inte uteslutas att det berodde på att tingsrätten inte hade vetskap om vilka följder dess planering skulle få. Det är inte omöjligt att de två övernattningarna i häkte hade kunnat undvikas om domstolen hade uppmärksamats på detta. Det inträffade visar enligt min mening på behovet av ett nära samarbete och god kommunikation mellan domstolar, transporterande myndigheter och de institutioner som begär handräckning. Behovet av samarbete har också lyfts fram i betänkandet Transporter av frihetsberövade (SOU 2011:7, s. 297 f.) Mot bakgrund av det sagda finner jag skäl att skicka en kopia av mitt beslut till Domstolsverket för kännedom.

Med anledning av den pågående översynen av regleringen kring transporter av frihetsberövade finner jag skäl att skicka en kopia av mitt beslut till Justitiedepartementet för kännedom.

Jag har i ärendet samrått med justitieombudsmannen Lilian Wiklund, som har tillsyn över bl.a. Statens institutionsstyrelse.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det ovan sagda.

Allvarlig kritik mot Kriminalvården, anstalten Mariefred, för att ha genomfört tillsyn med hjälp av kameraövervakning i samband med placering av en intagen i avskildhet

(Dnr 115-2013)

Beslutet i korthet: En intagen, som efter ett självmordsförsök varit avskild i åtta veckor, har under hela denna tid varit kameraövervakad. Den personal som har haft ansvaret för övervakningen har befunnit sig i en annan byggnad.

I beslutet uttalas att om en anstalt gör bedömningen att det finns en risk för självskadebeteende så kan övervakning ske på två sätt: antingen genom ständig tillsyn, genom att personalen befinner sig i anslutning till det rum där den intagne vistas, eller genom rondering var 15:e minut. Vid övervakning i det senare fallet kan kameraövervakning utgöra ett komplement till ronderingen. Anstalten Mariefred får allvarlig kritik för att enbart ha utövat tillsyn genom kameraövervakning och att personalen därigenom varit förhindrad att göra ett omedelbart ingripande vid en självskadehandling.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 3 januari 2013, anförde N.M. bl.a. följande. Den 13 november 2012 blev han till följd av ett självmordsförsök placerad i avskildhet. Inledningsvis ville han vistas på avskildhetsavdelningen för att ha möjlighet att få vara i fred och kunna ”tänka igenom sina möjligheter”. Kriminalvårdspersonalen informerade honom om att han skulle ha möjlighet att komma tillbaka till normalavdelningen efter att han lugnat ned sig. Så har inte skett, och trots att han har begärt att få avbryta ”isoleringen” har nu suttit avskild i åtta veckor. Han har bedömts som frisk av en psykiatriker, men har trots detta inte fått möjlighet att återgå till den tidigare avdelningen. Han ges bara möjlighet att träna en timme per dag tillsammans med rysktalande personal och två rysktalande intagna. I övrigt är han helt isolerad och har varken tillgång till tv, radio eller klocka i sitt bostadsrum.

Utredning

Efter att vissa handlingar inforrats och granskats remitterades ärendet till Kriminalvården för yttrande. Av yttrandet skulle särskilt framgå:

- Vilka åtgärder som anstalten Mariefred hade vidtagit – efter det att N.M. placerats i avskildhet – för att försöka placera honom på en gemensamhetsavdelning inom anstalten eller i annan anstalt.
- Vilka överväganden som legat till grund för anstaltens beslut att låta N.M. stå under s.k. sekundbevakning under hela den tid som han var placerad i avskildhet.
- Vilken typ av rum som N.M. varit placerad i under avskildheten och vilken typ av inredning som funnits i rummet i fråga om t.ex. tv, radio m.m.

- Om det rum som N.M. placerats i inte haft utrustning motsvarande ett normalt bostadsrum vid anstalten, vilka åtgärder som anstalten vidtagit för att avhjälpa denna brist.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, region Mitt, genom regionchefen Johan Modin, följande.

Sakförhållanden

Uppgifter om sakförhållanden har hämtats in från Kriminalvårdens klientadministrativa system (KLAS) samt från kriminalvårdschef Mohamed Gulied vid anstalten Mariefred. Genom utredningen har sammanfattningsvis följande framkommit.

På morgonen den 13 november 2013 upptäckte personal vid upplåsningen att N.M. hade skurit sig allvarligt i underarmen, i syfte att begå suicid. Anstalten beslutade att placera honom i avskildhet enligt 6 kap. 7 § fängeslagen (2010:610) (FäL) med hänsyn till fara för hans egen säkerhet till liv eller hälsa, för att kunna hålla honom under uppsikt. Enligt uppgifter från Mohamed Gulied påbörjades genast åtgärder för att kunna placera N.M. i gemensamhet så snart som möjligt, genom att samtal kontinuerligt fördes med N.M. samt genom diskussion mellan kriminalvårdschef, kriminalvårdsinspektör, övrig personal, psykiater och sjukvårdspersonal. Mohamed Gulied höll sig hela tiden informerad om ärendet och det gjordes en kontinuerlig bedömning av risken för suicid och självskadande handlingar. Efter en tid framkom även uppgifter om att det förelåg ett hot mot N.M. från medintagna, varför ett ärende om förflyttning av honom initierades. Den 9 januari 2013 avbröts avskildheten med anledning av att N.M. förflyttades.

N.M. stod inte under så kallad sekundbevakning utan han övervakades av personal via övervakningskamera. Genom de samtal som fördes med N.M. framkom att det förelåg ett hot mot honom från hemlandet med anledning av skulder och han uppgav att han även tidigare gjort ett försök att begå suicid genom hängning på bostadsrummet. N.M. uppgav bland annat att han var mycket rädd att bli dödad och att han inte såg någon anledning att leva längre. Anstalten fick även information om att hotet kom från andra intagna vid anstalten. Ett avskedsbrev påträffades även på hans bostadsrum. Anstaltens psykiater bedömde honom inte som psykiskt sjuk eller suicidal ur medicinsk synvinkel, men anstalten bedömde ändå att dödshotet från hemlandet kvarstod samt, mot bakgrund av uppgifterna om att hotet kom från medintagna, att risken för självskadande handlingar kvarstod och att kameraövervakningen därför var nödvändig för att förhindra att han på nytt skulle begå sådana handlingar.

Under avskildheten var N.M. placerad i ett avskildhetsrum med begränsad utrustning för att förhindra att han skadade sig med hjälp av inredningen, bland annat fanns inte TV, radio och klocka eftersom el-kablar till dessa kan utgöra en fara ur suicidhänsyn. Dock fanns en signalanordning så att han hela tiden hade möjlighet att kontakta personal och det fanns även böcker och tidningar som förströelse. Även möbleringen var begränsad för att förhindra att han skulle skada sig med hjälp av den och i rummet fanns därför bara en säng. Den 21 december 2012 bedömde man att en TV kunde installeras på rummet. N.M. gjorde dock åverkan på denna samma dag, varför den togs ut.

För att bryta N.M:s isolering och avhjälpa avsaknaden av till exempel TV och radio fick han vid flera tillfällen under avskildhetsplaceringen under viss tid fått vistas tillsammans med en annan intagen i bostadsrummet, så kallad samsittning, samt gå på promenad tillsammans med denne. Han fick även träna tillsammans med andra intagna och han fick i stor utsträckning träffa personal som talade hans språk. Vidare fick han gå och röka vid

fler tillfällen än normalt vid avskildhetsplacering och han tilläts ringa sin familj oftare än vad som normalt kan ske.

Författningsbestämmelser

Enligt 1 kap. 4 § fängeslagen (2010:610) (FäL) ska varje intagen bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet.

Enligt 1 kap. 6 § FäL får inte verkställigheten innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av denna lag eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. En kontroll- eller tvångsåtgärd får endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

Enligt 6 kap. 7 § FäL får en intagen hållas avskild från andra intagna om det är nödvändigt med hänsyn till att det finns en risk för den intagnes eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa.

Enligt 1 kap. 17 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd [KVFS 2011:1, JO:s anm.] om fängelse (FARK Fängelse) ska en intagens bostadsrum vara utrustat med stol, bord, skåp eller hylla, säng, bäddutrustning, spegel, anslagstavla, mugg, väckarklocka, radio samt anordning som gör att den intagne själv kan reglera inflödet av dagsljus. I en anstalt där de intagna låses in i bostadsrummet i anslutning till dygnsvilan ska rummet också vara utrustat med TV. På övriga anstalter behöver rummet inte vara utrustat med TV om sådan finns i gemensamt utrymme på avdelningen. Utrustningen får begränsas om det är nödvändigt för att förhindra att den intagne allvarligt skadar sig själv eller annan eller gör sig skyldig till skadegörelse.

Kriminalvårdens bedömning

Av vad som framkommit i ärendet har anstalten genast efter avskildhetsplaceringen inlett samtal med N.M. samt kontinuerligt fört diskussioner för att så snart som möjligt kunna återplacera honom i gemensamhet. När det framkom uppgifter om att hotet som föranlett suicidförsöket kom från medintagna vid anstalten Mariefred initierades ett ärende om förflyttning. N.M. ställdes inte under så kallad sekundbevakning, dock bedömdes ett behov av kontroll av honom via kameraövervakning föreligga.

Med anledning av risken för att N.M. skulle skada sig själv med hjälp av inredningen placerades han i ett avskildhetsrum med begränsad utrustning, bland annat avseende TV och radio. Dock fanns tillgång till böcker mm. Vidare tilläts han, till skillnad från vad som är normalt vid avskildhetsplaceringar, bland annat att vid flera tillfällen att under viss tid vistas i bostadsrummet tillsammans med en annan intagen samt gå på promenad med denne, gå och träna tillsammans med andra intagna samt gå ut och röka oftare än normalt.

När det framkommer att en intagen försökt begå suicid måste Kriminalvården bedriva ett suicidpreventivt arbete i kombination med ett gott omhändertagande för den intagne. Det är en svår balansgång och det är viktigt att göra en avvägning mellan de åtgärder som vidtas och den olägenhet åtgärderna medför för klienten. I sakens natur ligger att det i efterhand är svårt att avgöra huruvida de åtgärder som vidtagits varit motiverade för att förhindra suicid eller självskadande handlingar. Mot bakgrund av vad som framkommit i ärendet, särskilt gällande det allvarliga suicidförsök som N.M. gjort samt det föreliggande hotet från andra intagna vid anstalten, finner Kriminalvården region Mitt dock att de åtgärder som vidtagits framstår som motiverade. Vidare framkommer att anstalten gett honom de lättnader i avskildheten som ändå bedömdes kunna medges.

Med anledning av vad som framkom i remissvaret, om att N.M. inte skulle ha varit ställd under sekundbevakning i samband med placering i avskildhet, begärde JO att Kriminalvården på nytt skulle yttra sig. Av yttrandet skulle framgå:

- Vad Kriminalvården, region Mitt, avsåg med begreppet ”sekundbevakning”.
- Vilken typ av bevakning som N.M. hade varit underkastad i samband med placeringen i avskildhet.
- Om bevakningen hade varierat över tid och i så fall hur detta hade dokumenterats.
- Om de iakttagelser som gjorts i samband med bevakningen hade dokumenterats och i så fall på vilket sätt.

I ett förnyat yttrande anförde Kriminalvården, region Mitt, genom regionchefen Johan Modin, följande.

Kriminalvården region Mitt har av JO anmodats att inkomma med förnyat yttrande i ärendet.

— — —

Begreppet ”sekundbevakning” är inte normerat men är det begrepp som används när Kriminalvården, av olika skäl, bedömer att en intagen behöver stå under ständig tillsyn. Oftast används begreppet när man bedömer att en intagen är suicidal eller risken för självskada är hög. Man kan även ställa en intagen under ständig tillsyn om det föreligger misstankar om att den intagne har något föremål i kroppen och denne därmed måste underkastas kroppsbesiktning i form av tulltoalett.

Av Handbok för Kriminalvårdens självmordsförebyggande arbete (Kriminalvårdens handböcker 2012:12) framgår det att om det vid den samlade bedömningen (av den intagnes psykiska hälsa) framkommer skäl att ha den intagne under extra övervakning finns beträffande det självmordspreventiva arbetet två nivåer: 15 minuters tillsyn (i praktiken oregelbundet minst fyra gånger/tim) och ständig tillsyn.

Ständig tillsyn innebär i praktiken att den intagne i fråga ställs under ständig bevakning av en personal på så sätt att man omgående kan ingripa om den intagne försöker skada sig själv. Detta genomförs normalt sett genom att en personal ständigt övervakar den intagne på plats till exempel genom ett plexiglas eller genom öppen dörr, det vill säga att den intagne befinner sig i ett bostadsrum och personalen sitter utanför i direkt anslutning till rummet och har ständig översikt av den intagne. I bevakningen ingår att notera rörelser hos den intagne och att säkerställa att denna inte kan genomföra självskadande handlingar ”i smyg”. Man ska även observera hur den intagne verkar i kontakten – om den intagne är lugn, ledsen, apatisk, arg eller positiv/neutral. Man ska notera om den intagne är vaken eller sover och om den intagne är vaken ska man notera om den är uppe eller liggande. Den bevakande personalen måste därför använda både hörsel och syn vid övervakningen. I de fall övervakningen sker genom kamera bör kameraskärmen finnas i direkt anslutning till rummet där den intagne finns för att man omgående ska kunna ingripa om behov uppstår.

Kameraövervakning ska, i övrigt endast användas som komplement i de fall att Kriminalvården behöver utöva tillsyn när risk för suicid eller självskadande handling föreligger. I dessa fall ska den intagne informeras om åtgärden. Denna åtgärd kan vara lämplig i de fall att man beslutat om 15 minuters tillsyn. I tidsrymden mellan de faktiska tillsynstillfällena har man en möjlighet att kontrollera att den intagna inte förbereder suicid eller skadar sig själv. Frågan om kameraövervakning har behandlats av JO tidigare

(se JO-beslut från den 8 mars 2012, dnr 3978-2010) där det framgick att sådan åtgärd kan användas när den tillämpas undantagsvis och restriktivt och efter en bedömning i det enskilda fallet.

I förevarande fall framgår det av de beslut som anstalten Mariefred har fattat avseende avskildhetsplaceringen att den beslutade sekundbevakningen ska verkställas genom kameraövervakning. Detta är inte en vedertagen bevaknings- eller tillsynsnivå i Kriminalvården varken avseende ständig tillsyn eller 15 minuters tillsyn. Kamera ska endast användas som komplement i dessa fall, som beskrivet ovan.

På anstalten Mariefred genomförs kameraövervakningen på så sätt att en personal ständigt övervakar den kameraskärm där bildupptagningen från kameran visas. Personalen befinner sig i centralvakten som är belägen i ett annat hus i förhållande till den intagne. För att nå den intagne krävs att man förflyttar sig genom flera stängda och låsta dörrar samt grindar. Detta i sig är ett hinder för att säkerställa ett omedelbart ingripande vid en eventuell incident. I detta fall bedömer regionen att man på anstalten Mariefred därmed inte har utövat någon bevakning, i den meningen, över den intagne som har haft till syfte att förhindra den intagne att skada sig själv. Man har däremot övervakat den intagne genom kamera dygnet runt.

Övervakningen har dokumenterats noggrant, dock har man inte använt sig av den av Kriminalvården framtagna ”tillsynsplan”. Anstalten har under tiden den intagne varit placerad i avskildhet noggrant dokumenterat de iakttagelser man gjort. Detta har dokumenterats för hand på lösblad och har åtminstone skett från den 24 november 2012 – 7 januari 2013. Av dokumentationen framgår i princip varje enskild rörelse som den intagne gjort, någon direkt faktisk kontroll av den intagnes sinnesstämning i kontakt framkommer dock inte.

Gällande bevakningsgraden har den inte varierat över tid enligt tillgänglig dokumentation samt inhämtad information från anstalten. Under avskildheten har dock N.M. erbjudits lättnader i form av bland annat samsittning, promenad och träning med andra intagna.

N.M. har under den förevarande avskildhetsperioden blivit bedömd av läkare vid fem tillfällen. Av bedömningarna framgår det att inget hinder för fortsatt avskildhet har förelegat.

Kriminalvården region Mitts bedömning

Med begreppet sekundbevakning avses att en intagen står under ständig bevakning utförd av en personal som är ständigt närvarande eller i direkt anslutning till den som övervakas. I detta fall bevakades den intagne genom kameraövervakning under tiden han var placerad i avskildhet. Kameraövervakningen varierade inte över tid utan skedde ständigt under tiden han var placerad i aktuellt bostadsrum, den har omprövats var tionde dag i samband med att avskildheten som sådan har omprövats. Övervakningen har noggrant dokumenterats genom att den intagnes förehavanden under avskildheten har noterats. Dokumentationen har dock inte skett på av Kriminalvården framtagna blankett för ändamålet (tillsynsblad).

N.M. gavs möjlighet att kommentera remissvaren.

I ett beslut den 16 september 2013 anförde *chefsJO Fura* följande.

Bedömning

Inledningsvis vill jag framhålla att JO:s granskning är av rättslig art och avser främst en kontroll av att myndigheterna har följt de regler som gäller för förfarandet. JO kan inte ändra eller upphäva ett beslut som en myndighet har fattat. Således brukar inte JO ta ställning till om ett beslut är riktigt i sak. Det gör att

jag inte kommer att göra några uttalanden om huruvida det varit korrekt av anstalten Mariefred att placera N.M. i avskildhet.

Av utredningen framgår att N.M. placerades i avskildhet efter självskadehandlingar och att han därefter var avskild under drygt åtta veckor. Under hela denna tid stod han under tillsyn ("sekundbevakning") via kameraövervakning. Kriminalvårdens möjligheter att övervaka intagna via kamera, i samband med placering i avskildhet, har tidigare varit föremål för JO:s prövning. I JO:s ärende med dnr 2286-2002 aktualiserades frågan om kameraövervakning vid anstalten Ystads avskildhetsavdelning. I sitt yttrande till JO uttalade Kriminalvårdsmyndigheten Ystad bl.a. följande.

Kameraövervakningen är inte en ersättning för personal i de fall det anses finnas behov av punktbevakning. Sådan bevakning hanteras på gängse sätt. Kameraövervakningen är dock en resurs i de fall intagen i observationsrummet på annat sätt är orolig, vilket är vanligt. Övervakningen är i dessa fall en extra trygghet och skydd för intagens egen säkerhet under avskildhetsplaceringen. Kameraövervakningen är dessutom ett extra skydd för personal som skall öppna för den intagne.

I beslut den 17 december 2003 uttalade JO bl.a. följande.

Som Kriminalvårdsstyrelsen och kriminalvårdsmyndigheten har anfört är den aktuella kameraövervakningen inte av det slaget att det krävs tillstånd enligt lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning. Någon anmälan enligt nämnda lag krävs inte heller. Jag delar Kriminalvårdsstyrelsens uppfattning att intresset av kameraövervakning i de situationer som kriminalvårdsmyndigheten har pekat på väger tyngre än hänsyn till den intagnes integritet.

Det sagda kan sammanfattas med att kameraövervakning i samband med avskildhet kan användas som enda övervakningsåtgärd när den intagne uppvisar ett oroligt beteende, utan att utgöra en direkt fara för sig själv. Om anstalten däremot gör bedömningen att det finns en risk för självskadebeteende så ska övervakningen ske antingen genom ständig tillsyn ("sekundbevakning") eller tillsyn var femtonde minut genom rondering. Den senare övervakningsmetoden kan kompletteras med kameraövervakning. Båda dessa metoder bygger på att den personal som ansvarar för tillsynen befinner sig i anslutning till det rum, där den intagne vistas, under delar av eller hela den tid som tillsynen fortgår. Vid s.k. ständig tillsyn är avsikten med personalens närvaro bl.a. att denna ska kunna ingripa och hindra den intagne från att skada sig själv.

Det ligger i sakens natur att ständig tillsyn är en mycket ingripande och integritetskränkande åtgärd mot den intagne. Sådan tillsyn bör därför bara förekomma om bedömningen görs att det finns en överhängande risk för självskadehandlingar. Vidare åligger det den som fattat ett sådant beslut att *kontinuerligt* pröva om den akuta situation, som föranlett beslutet om tillsyn, kvarstår eller om den intagnes tillstånd kan övervakas på ett mindre ingripande sätt.

Av Kriminalvårdens yttrande framgår att syftet med att hålla N.M. under tillsyn genom kameraövervakning var att hindra honom från att begå nya självskadehandlingar. Det framgår vidare av yttrandet att den personal som hade ansvaret för övervakningen befann sig i en annan byggnad och att de därmed

var förhindrade att göra ett omedelbart ingripande vid en eventuell självskadehandling. I fråga om en allvarligt menad självskadehandling kan någon eller några minuter utgöra skillnaden mellan liv och död. Det sagda innebär att den tillsyn som anstalten förordnat om riskerat att bli meningslös. Jag är mycket kritisk till att anstalten – trots att man gjort bedömningen att det förelåg en risk för självskadehandling från N.M:s sida – valt att genomföra tillsynen på sådant sätt.

Med beaktande av vad som framkommit i Kriminalvårdens yttrande saknar jag anledning att kommentera N.M:s övriga klagomål mot anstalten. Jag konstaterar endast att utredningen inte ger skäl till kritik eller någon annan åtgärd.

Ärendet avslutas.

Kritik mot Kriminalvården för att en intagens närmaste anhöriga inte per telefon underrättats om att ett häktningsbeslut verkställts

(Dnr 1944-2013)

Beslutet i korthet: I samband med att en person frigavs från ett fängelsestraff verkställde Kriminalvården ett beslut att häkta personen. Den aktuella personen frihetsberövades på grund av misstanke om brott. I beslutet konstateras att Kriminalvården därför hade till uppgift att fullgöra de skyldigheter som följer av 24 kap. 21 a § rättegångsbalken. Kriminalvården kritiserades för att den frihetsberövades närmaste anhöriga inte per telefon underrättades om frihetsberövandet. I beslutet uttalas att i de situationer när underrättelse till anhöriga eller närstående ska ske enligt 3 § häktesförordningen (2010:2011) eller 24 kap. 21 a § rättegångsbalken ska Kriminalvården på eget initiativ tillfråga den intagne om han eller hon önskar underrätta någon anhörig eller närstående. Vidare uttalas att utgångspunkten måste vara att en telefonkontakt är det normala och att det i varje enskilt fall ska göras en individuell bedömning av hur kontakten bör ske. I beslutet uttalas även att häktena bör dokumentera sina ställningstaganden i fråga om huruvida någon anhörig ska underrättas eller inte och i så fall på vilket sätt. Om någon anhörig underrättas genom telefonsamtal bör dokumentationen också omfatta att telefonsamtalet genomförts.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 3 april 2013, klagade S.P. på att han nekats att ringa s.k. ankomstsamtal under sin vistelse i häktet Salberga. Han anförde i huvudsak följande.

Den 22 mars 2013 blev han ”villkorligt häktad” av Nyköpings tingsrätt i väntan på en dom som skulle meddelas den 28 mars 2013. Den 27 mars 2013 blev han frigiven från anstalten Nyköping. Eftersom häktet Nyköping var fullbelagt transporterades han till häktet Huddinge och sedan – efter att domen meddelats – till häktet Salberga. Han kom till häktet Salberga den 28 mars 2013

och bad då häktespersonalen att få meddela sin sambo A.S. att han var häktad och var han hade placerats. Trots att han hade haft telefontillstånd till sambon under sin vistelse i anstalten Nyköping fick han inte ringa henne. Han fick inte heller ringa till sin lekmannaövervakare H.S. Han fick beskedet att häktet slutat med s.k. ankomstsamtal och att allt ska skötas med brev. Eftersom det var påsk tog det nästan en vecka för hans brev att nå fram till sambon och lekmannaövervakaren, som var omedvetna om vad som hänt honom.

Utredning

Kriminalvården uppmanades att yttra sig över det som S.P. anfört i sin anmälan. Vidare uppmanades Kriminalvården att redogöra för

1. om häktenas rutiner när det gäller att ge en intagen tillfälle att underrätta närstående om var han eller hon befinner sig ser olika ut beroende på om den intagne berövats friheten på grund av misstanke om brott eller på annan grund,
2. om häktena dokumenterar sitt ställningstagande till om, och i så fall på vilket sätt (brev eller telefon), en intagen får underrätta närstående,
3. om häktena regelmässigt tar reda på huruvida underrättelse om frihetsberövandet till närmast anhöriga, enligt 24 kap. 21 a § rättegångsbalken, har skett genom någon annans försorg.

I remissvaret anförde Kriminalvårdens huvudkontor, genom enhetschefen Elisabeth Lager, följande.

Sakförhållanden

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från samtliga regioner, som i sin tur hämtat in uppgifter från häktena inom respektive region. Genom utredningen har sammanfattningsvis följande kommit fram.

Häktenas rutiner

Hanteringen av frågor om underrättelse enligt 3 § häktesförordningen [2010:2011, JO:s anm.] respektive 24 kap. 21 a § rättegångsbalken skiljer sig åt mellan häktena. Någon enhetlig rutin som tillämpas vid samtliga häkten i landet finns inte. Även vid häktena inom en och samma region kan hanteringen se olika ut.

Vid de flesta häkten görs ingen skillnad utifrån grunden för frihetsberövandet när det gäller hur man hanterar frågan om underrättelse. Om det inte föreligger skäl emot det, t.ex. på grund av restriktioner, kontaktförbud eller liknande, tillåts intagna vid de flesta häkten att lämna underrättelse till anhörig i samband med ankomst. Företrädesvis får sådan underrättelse lämnas per telefon. Vid vissa häkten, bl.a. häktet Salberga (som anmälan till JO i detta fall rör), görs dock skillnad i rutinerna på så sätt att det endast är intagna som är intagna på annan grund än misstanke om brott som ges möjlighet att lämna underrättelse. Den intagne har enligt vad som framkommit alltid möjlighet att skicka brev, om inte restriktioner lägger hinder i vägen.

Vid flera häkten tillfrågas den intagne om han eller hon önskar lämna underrättelse till anhörig. Vid andra häkten bygger i stället lämnande av underrättelse på att den intagne själv framför önskemål om detta eller att frågan på annat sätt kommer upp.

Även när det gäller frågan om dokumentation skiljer sig rutinerna åt mellan häktena. På de flesta håll dokumenteras häktets ställningstagande i frågan om underrättelse ska tillåtas eller inte. Vid vissa häkten upprättas beslut när underrättelse nekas. Vid andra häkten sker dokumentation endast över genomförda telefonsamtal. Vid en del häkten sker överhuvudtaget inte någon dokumentation rörande detta.

Inget häkte tar enligt vad som framkommit regelmässigt reda på om underrättelse om frihetsberövandet till närmast anhörig enligt 24 kap. 21 a § rättegångsbalken har skett genom någon annan myndighets försorg.

Det enskilda fall som anmälan till JO rör

När det gäller det enskilda ärende som anmälan rör har bl.a. följande framkommit.

I samband med huvudförhandling den 22 mars 2013 beslutade Nyköpings tingsrätt att S.P. skulle häktas i samband med frigivning från det fängelsestraff som han vid tidpunkten verkställde. I samband med frigivning från fängelsestraffet den 27 mars 2013 fördes S.P. från anstalten Nyköping via häktet Huddinge till häktet Salberga, dit han ankom den 28 mars 2013. Han var då alltså frihetsberövad på grund av misstanke om brott. Som redovisats ovan har häktet Salberga som rutin att ge intagna som frihetsberövats på annan grund än misstanke om brott möjlighet att underrätta en närstående via tjänstetelefon. Intagna som berövats friheten på grund av misstanke om brott ges inte denna möjlighet. Alla intagna kan dock meddela sig med brev. Någon särskild dokumentation sker inte. S.P. gavs inte möjlighet att underrätta A.S. Däremot framgår av anteckningar i KLAS att han den 4 april 2013 och den 13 april 2013 ringt till sin lekmanövervakare H.S.

Författningsbestämmelser

Av 24 kap. 21 a § rättegångsbalken framgår att när någon har frihetsberövats genom gripande enligt 7 § första stycket, genom överlämnande till en polisman enligt 7 § andra stycket och då inte har frigivits, genom anhållande eller genom häktning enligt 17 §, ska någon av den frihetsberövades närmaste anhöriga eller någon annan person som står den frihetsberövade särskilt nära underrättas om frihetsberövandet så snart det kan ske utan men för utredningen. Om den frihetsberövade motsätter sig att någon underrättas om frihetsberövandet, får underrättelse lämnas bara om det finns synnerliga skäl. Underrättelse behöver inte lämnas om frihetsberövandet har upphört.

Av 3 § häktesförordningen (2010:2011) framgår att en intagen som har berövats friheten på annan grund än misstanke om brott ska i anslutning till att han eller hon tas in i en förvaringslokal få tillfälle att underrätta närstående om var han eller hon befinner sig, om inte särskilda skäl talar mot det. Detsamma gäller när den intagne flyttats från en förvaringslokal till en annan.

Av allmänna råd till 3 § häktesförordningen i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om häkte (KVFS 2011:2, FARK Häkte) framgår följande. Den intagnes rätt att underrätta närstående om var han eller hon befinner sig i anslutning till att han eller hon tas in i häkte eller flyttas från ett häkte till ett annat bör normalt omfatta en person. Hänsyn till brottsoffer eller ett kontaktförbud kan utgöra särskilda skäl mot att medge en intagen rätt att meddela en viss närstående.

Av 7 kap. 1 § FARK Häkte framgår att i journalen ska dokumenteras alla beslut som har fattats, viktiga händelser och väsentliga uppgifter om vidtagna eller planerade åtgärder avseende den intagne. Även uppgifter om omständigheter i övrigt som är av betydelse för vistelsen i förvaringslokalen ska dokumenteras. Dokumentationen ska ske så snart som möjligt.

Kriminalvårdens bedömning

Bestämmelsen i 3 § häktesförordningen tar sikte på skyldigheten för Kriminalvården att ge en intagen – som frihetsberövats på annan grund än misstanke om brott – tillfälle att underrätta någon närstående om var han eller hon befinner sig. Skyldigheten gäller både när den intagne tas in i förvaringslokalen och när förflyttning skett till annan förvaringslokal. Det kan t.ex. röra sig om en utlämning som hålls i förvar och som placerats i kriminalvårdsanstalt eller häkte, en dömd som på eget initiativ inställt sig i häkte för att verkställa fängelsestraff eller en dömd som förpassats av polis för samma ändamål. Motsvarande skyldighet gäller enligt 3 § fängelseförordningen (2010:2010) när det gäller en intagen i anstalt.

Det finns inte någon bestämmelse om hur underrättelsen enligt 3 § häktesförordningen ska lämnas. Utgångspunkten bör enligt Kriminalvården vara att underrättelsen lämnas genom att den intagne tillåts att ringa ett telefonsamtal till den anhörige. Om sådant telefonsamtal på grund av särskilda skäl, t.ex. säkerhetsskäl, inte kan tillåtas bör underrättelse i många fall istället kunna lämnas genom att den intagne får skicka underrättelse per brev.

För majoriteten intagna i Kriminalvårdens häkten – de som frihetsberövats med anledning av misstanke om brott (företrädesvis häktade men i vissa häkten förvaras även anhållna) – är dock inte bestämmelsen i 3 § häktesförordningen tillämplig. För dessa kan istället underrättelseskyldighet föreligga för Kriminalvården enligt bestämmelsen i 24 kap. 21 a § rättegångsbalken, om underrättelseskyldigheten inte redan uppfyllts av polisen i samband med föregående gripande eller anhållande. En underrättelse enligt 24 kap. 21 a § rättegångsbalken kan underlåtas om det är ”till men för utredningen”. Något undantag motsvarande ”särskilda skäl” i häktesförordningen ges således inte i lagtexten. Dock kan de säkerhetsskäl som Kriminalvården enligt gällande regelverk har att beakta inverka på formen för underrättelsen (telefon, brev eller underrättelse genom Kriminalvårdens försorg).

Den skyldighet som följer av 24 kap. 21 a § rättegångsbalken åvilar i första hand polisen. Kriminalvården bör i de allra flesta fall kunna utgå ifrån att polisen fullgjort sina skyldigheter enligt nämnda lagrum när en frihetsberövad person överförs till Kriminalvården efter att först ha förvarats hos polisen såsom gripen eller anhållen. I vissa fall kan dock underrättelseskyldigheten åligga Kriminalvården, t.ex. när en person som häktats i sin utvaro grips och omedelbart förs till häktet eller när förhållandena är sådana som i det fall som anmälan i detta ärende rör (jfr vidare nedan). Som framgått av utredningen har inte något häkte som rutin att ta reda på om underrättelseskyldigheten fullgjorts. Däremot synes de flesta häkten ändå ge intagna möjlighet att underrätta närstående, oavsett om så redan skett genom polisens försorg, under förutsättning att, i förekommande fall, åklagaren medger kontakten på grund av restriktioner. Det är naturligtvis viktigt att det finns rutiner vid häktena som säkerställer att underrättelseskyldigheten enligt 24 kap. 21 a § rättegångsbalken verkligen fullgörs av Kriminalvården när det inte skett genom annans försorg. I detta avseende bör Kriminalvårdens rutiner förbättras.

Det finns inte någon uttrycklig skyldighet att upplysa den som frihetsberövats om rätten enligt 24 kap. 21 a § rättegångsbalken eller 3 § häktesförordningen att underrätta någon anhörig eller annan nära person. Den frihetsberövade ska dock inte uttryckligen behöva begära att få lämna underrättelse om frihetsberövandet utan det bör vara Kriminalvården som på eget initiativ ska tillfråga den intagne om han eller hon önskar underrätta någon anhörig eller närstående (jfr bl.a. JO 1985/86 s. 152 samt JO:s beslut 2012-11-30 i ärende 3577-2011). Såvitt utredningen visat finns förbättringspotential även i detta avseende.

När det gäller dokumentation av hanteringen av underrättelser till närstående ser rutinerna olika ut vid olika häkten. Dokumentation av frågor kring detta bör ske på ett riktigt och likartat sätt inom myndigheten.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det saknas enhetliga rutiner för hur frågor om underrättelse till närstående ska hanteras vid häktena. Kriminalvården har för avsikt att erinra häktena om de relevanta bestämmelsernas innebörd och tillämpningsområde samt ta fram gemensamma rutiner för hur dessa frågor ska hanteras för att garantera en enhetlig och korrekt tillämpning inom myndigheten.

När det gäller det enskilda fall som anmälan till JO rör kan konstateras att det ålegat Kriminalvården att fullgöra de skyldigheter som följer av 24 kap. 21 a § rättegångsbalken när tingsrättens beslut om häktning den 22 mars 2013 verkställdes. Så har enligt vad som framkommit inte skett.

S.P. gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 22 april 2014 anförde *chefsJO Fura* följande.

Bedömning

Rättslig reglering

Kriminalvården har i sitt remissvar redogjort för de bestämmelser som har betydelse i ärendet.

Generellt om underrättelse till anhöriga

Som Kriminalvården har redogjort för finns det bestämmelser om att anhöriga respektive närstående till frihetsberövade personer ska underrättas om frihetsberövandet dels i 3 § häktesförordningen (2010:2011), dels i 24 kap. 21 a § rättegångsbalken, RB. Vilken av bestämmelserna som är tillämplig beror på om frihetsberövandet skett på grund av misstanke om brott eller på annan grund.

Av Kriminalvårdens yttrande framgår att de flesta häkten tillåter intagna att lämna underrättelse till anhörig i samband med ankomst, oavsett grunden för frihetsberövandet. Detta gäller om det inte föreligger skäl emot det, t.ex. på grund av restriktioner, kontaktförbud eller liknande. Jag har ingen invändning mot att Kriminalvården går utöver den lagstadgade underrättelseskyldigheten på detta sätt. Det kan dock vara bra att häktespersonalen har klart för sig när det föreligger en *skyldighet* att underrätta, eftersom det då bör ställas högre krav på häktet när det gäller initiativ, ställningstagande och dokumentation. Jag kommer nedan att något utveckla min syn på dessa frågor.

Det ska inte krävas initiativ från den frihetsberövades sida

I de situationer när underrättelse ska ske enligt 3 § häktesförordningen eller 24 kap. 21 a § RB ska – som Kriminalvården anført – den frihetsberövade inte uttryckligen behöva begära att få lämna underrättelse om frihetsberövandet till en anhörig. Det bör i stället vara Kriminalvården som på eget initiativ tillfrågar den intagne om han eller hon önskar underrätta någon anhörig eller närstående. Detta synsätt kommer också till uttryck i kommentaren till 24 kap. 21 a § RB, se Fitger m.fl., Rättegångsbalken (oktober 2013, Zeteo), kommentaren till 24 kap. 21 a § RB.

Ställningstagande till om och på vilket sätt underrättelse ska ske

Som Kriminalvården anfört är det inte närmare reglerat hur närstående ska underrättas enligt 3 § häktesförordningen. Detsamma gäller för underrättelse till anhöriga enligt 24 kap. 21 a § RB. Ur den intagnes perspektiv är naturligtvis en kontakt via telefon oftast att föredra, och utgångspunkten måste vara att en sådan kontakt är det normala. Jag vill poängtera vikten av att det i varje enskilt fall görs en individuell bedömning av på vilket sätt kontakten bör ske. Det kan således aldrig bli tal om att generellt bestämma att en underrättelse enligt nämnda bestämmelser endast får ske via brev. Självklart måste också den intagne underrättas om vad häktet kommit fram till vid bedömningen av om och i så fall hur en anhörig eller närstående får underrättas. I kommentaren till 24 kap. 21 a § RB påpekas att författningstexten inte pekar ut vem som ska lämna underrättelsen, polisen eller den frihetsberövade själv. Den frågan ligger därmed i polisens hand att bedöma, bl.a. mot bakgrund av utredningsläget, se Fitger m.fl., Rättegångsbalken (oktober 2013, Zeteo), kommentaren till 24 kap. 21 a § RB. Detsamma måste rimligtvis gälla när det är Kriminalvårdens uppgift att fullgöra underrättelseskyldigheten enligt nämnda bestämmelse.

Dokumentation

Kriminalvården har i sitt yttrande påpekat att dokumentation av frågor kring underrättelser till närstående bör ske på ett riktigt och likartat sätt inom myndigheten. Enligt min uppfattning bör häktena dokumentera sitt ställningstagande i frågan om underrättelse ska ske eller inte. Vidare bör häktet dokumentera på vilket sätt underrättelse ska ske (genom brev eller telefon, genom att den intagne själv ringer eller genom myndighetens försorg). Om en anhörig underrättas genom telefonsamtal bör dokumentationen också omfatta att telefonsamtalet genomförts.

Behovet av enhetliga rutiner

Som Kriminalvården påpekat i sitt yttrande är det naturligtvis viktigt att det finns rutiner vid häktena som säkerställer att underrättelseskyldigheten enligt 24 kap. 21 a § rättegångsbalken verkligen fullgörs av Kriminalvården när detta inte har gjorts genom någon annans försorg. Det verkar finnas ett behov av förbättrade rutiner i detta avseende. Kriminalvårdens utredning visar att häktenas rutiner kring frågor om underrättelse till anhöriga ser olika ut. Jag ser därför positivt på att Kriminalvården har för avsikt att ta fram gemensamma rutiner för hur dessa frågor ska hanteras.

Underrättelse till S.P:s anhöriga om att häktningsbeslut verkställts

Av utredningen framgår att tingsrättens beslut att häkta S.P. verkställdes den 27 mars 2013 i samband med att han frigavs från det fängelsestraff som han dessförinnan hade verkställt. Vidare framgår att S.P. vid detta tillfälle frihetsberövades på grund av misstanke om brott. Som Kriminalvården anfört var alltså bestämmelsen om underrättelse till närstående i 3 § häktesförordningen (2010:2011) inte tillämplig. Däremot var det Kriminalvårdens uppgift att vid verkställandet av häktningsbeslutet fullgöra de skyldigheter som följer av 24

kap. 21 a § rättegångsbalken. Enligt vad som framkommit i utredningen har någon sådan underrättelse till S.P:s närmaste anhöriga inte skett. Kriminalvården förtjänar kritik för detta.

Övrigt

Vid en jämförelse mellan bestämmelserna om underrättelse i 3 § häktesförordningen respektive 24 kap. 21 a § RB noteras att underrättelseskyldigheten ser delvis olika ut. Underrättelseskyldigheten i 3 § häktesförordningen gäller även när den intagne flyttats från en förvaringslokal till en annan. Någon motsvarighet finns inte i 24 kap. 21 a § RB. I förarbetena till den sistnämnda bestämmelsen uttalades att det kanske främsta syftet med underrättelseskyldigheten är att anhöriga och andra inte ska behöva oroa sig över var deras närstående tagit vägen. Vidare uttalades att den som har frihetsberövats i många fall kan känna sig bättre till mods av vetskapen om att någon närstående vet vart han eller hon befinner sig (prop. 2007/08:47 s. 18 f.). Enligt min mening torde det i många fall finnas starka skäl för de anhöriga till en frihetsberövad att få vetskap om att den närstående förflyttats till en annan förvaringslokal. Det är mot denna bakgrund svårt att se att det skulle finnas sakliga skäl för den nyss beskrivna skillnaden i underrättelseskyldigheten. Av denna anledning finner jag skäl att överlämna en kopia av detta beslut till Justitiedepartementet och riksdagens justitieutskott för kännedom.

Ärendet avslutas.

Initiativ angående Kriminalvårdens handläggning av ärenden om placering på säkerhetsavdelningar

(Dnr 2311-2013)

Beslutet i korthet: Kriminalvården har möjlighet att under vissa förhållanden placera intagna på s.k. säkerhetsavdelningar. Det kan göras för att förhindra rymning, fritagning eller att den intagna fortsätter allvarlig brottslig verksamhet under anstaltsvistelsen. Placeringen på en sådan avdelning innebär att den intagne underkastas mer omfattande kontroller än intagna i övrigt. En placering på säkerhetsavdelning ska omprövas minst en gång i månaden.

Genom anmälningar till JO och vid inspektioner av säkerhetsenheterna i anstalterna Kumla och Saltvik har det framkommit att det bland de intagna råder ett utbrett missnöje över hur Kriminalvården motiverar besluten om placering på säkerhetsavdelning och över handläggningen av omprövningsärendena. Av den anledningen inleddes ett initiativärende angående Kriminalvårdens handläggning av sådana placeringsärenden.

I fråga om utformningen av Kriminalvårdens initialbeslut uttalas att myndigheten måste sträva efter att i möjligaste mån på ett klart och tydligt sätt redovisa varifrån olika uppgifter i besluten har hämtats och vilken betydelse uppgifterna har för myndighetens bedömning. Det är nödvändigt för att

skapa ett mer transparent system som är begripligt för den intagne. Den intagnes förståelse för vilka skäl som har legat till grund för beslutet är vidare nödvändig för att denne ska kunna genomföra det förändringsarbete som i de flesta fall är nödvändigt för att den intagne ska kunna påverka placeringen.

När det gäller de månatliga omprövningsbesluten konstateras att Kriminalvården i dessa måste redovisa omständigheter som har tillkommit efter initialbesluten. Det kan exempelvis röra sig om den tid som en intagen har tillbringat på säkerhetsavdelning och uppgifter om skötsamhet eller deltagande i programverksamhet. Vidare måste Kriminalvården analysera betydelsen av de tillkommande faktorerna och varför de – om myndigheten inte väljer att ändra beslutet – inte är tillräckliga för att påverka initialbeslutet. Omprövningsbesluten måste till en inte obetydlig del ses som en utvärdering av den intagnes vistelse på säkerhetsavdelningen, med hjälp av vilken den intagne ska kunna förstå vilka åtgärder denne kan vidta för att påverka sin situation.

1 Bakgrund

Enligt 2 kap. 4 § första stycket fängelselagen (2010:610) får en intagen placeras på en avdelning med särskilt hög grad av övervakning och kontroll (säkerhetsavdelning) om (1) det finns en varaktig risk för att den intagne rymmer eller fritas och det kan antas att han eller hon är särskilt benägen att fortsätta allvarlig brottslig verksamhet, eller (2) det finns särskild anledning att anta att det behövs för att hindra den intagne från allvarlig brottslig verksamhet under vistelsen i anstalt. Av paragrafens andra stycke följer att ett beslut om placering på en säkerhetsavdelning ska omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst en gång i månaden.

En placering på säkerhetsavdelning innebär bl.a. att den intagnes försändelser, telefonsamtal och besök granskas eller övervakas i större utsträckning än vad som gäller för en intagen placerad på en s.k. normalavdelning.

För närvarande förfogar Kriminalvården över tre säkerhetsenheter, vilka är belägna i anstalterna Hall, Kumla och Saltvik. Genom anmälningar till JO och i samband med inspektioner av säkerhetsenheterna i anstalterna Kumla och Saltvik har det blivit tydligt för mig att det råder ett utbrett missnöje bland de intagna på landets säkerhetsenheter. Missnöjet avser bl.a. hur Kriminalvården motiverar besluten att placera intagna på säkerhetsavdelning och handläggningen av omprövningsärendena.

När omfattningen av detta missnöje stod klar för mig beslutade jag den 23 april 2013 att inom ramen för ett särskilt upplagt initiativärende utreda frågan om Kriminalvårdens handläggning av ärenden om placering av intagna på landets säkerhetsavdelningar. Efter beslutet att inleda initiativet har jag och mina medarbetare även gjort en inspektion av säkerhetsenheten i anstalten Hall.

2 Redogörelse för initiativets genomförande

Inledningsvis begärde mina medarbetare in och granskade handlingar som har samband med Kriminalvårdens beslut att placera intagna på säkerhetsavdelningarna. Dessa handlingar kan delas upp i två kategorier. Den första kategorin utgörs av samtliga initialbeslut för de intagna som i april 2013 var placerade i någon av landets tre säkerhetsenheter. Totalt är det 39 initialbeslut som har granskats. Den andra kategorin utgörs av handlingar om en intagen som var placerad på säkerhetsavdelning under ett antal år. Handlingarna i det senare fallet omfattar – förutom initialbeslut och verkställighetsplan – Kriminalvårdens omprövningsbeslut och därtill hörande utredningar samt överklaganden av placeringsbeslut och därtill hörande domar från förvaltningsdomstol.

Efter det att handlingarna hade granskats upprättades en promemoria med ett antal frågeställningar, se bilaga 1. Till promemorian fogades en bilaga med tio exempel som frågeställningarna anknöt till, se bilaga 2. Kriminalvården förelades att dels yttra sig över frågeställningarna, dels redovisa vissa statistikuppgifter. Kriminalvården, genom generaldirektören Nils Öberg, kom därefter in med ett remissvar, se bilaga 3.

De frågeställningar som Kriminalvården har yttrat sig över kan delas in i följande områden:

1. Kriminalvårdens initialbeslut om placering på säkerhetsavdelning
2. Kriminalvårdens månatliga omprövningsbeslut
3. Kriminalvårdens riksmottagnings utredningar.

I ett beslut den 22 maj 2014 anförde *chefsJO Fura* följande.

3 Kriminalvårdens initialbeslut

3.1 Bakgrund

I samband med den granskning som mina medarbetare gjorde kunde de konstatera att Kriminalvårdens initialbeslut uppvisar stora variationer i fråga om omfattning och redovisning av vilka skäl som har bestämt utgången. Det finns exempel på beslut som på ett relativt tydligt sätt utvecklat de omständigheter som legat till grund för beslutet. Vidare finns exempel på beslut som enbart i allmänna ordalag beskriver skälen för placeringen.

Av den anledningen tillfrågades Kriminalvården om vilka överväganden som legat bakom utformningen av besluten och varför det exempelvis i besluten

- inte hade angetts vilket kriminellt nätverk som en viss intagen hade kontakt med
- inte hade angetts på vilket sätt en annan intagen var inblandad i gränsöverskridande brottslighet
- inte hade angetts varför en tredje intagen bedömdes ha ett utbrett kriminellt kontaktnät.

Vidare tillfrågades Kriminalvården hur de exempel som hade redovisats förhåller sig till kravet på att en myndighet i ett slutligt beslut som går den enskilde

emot enligt huvudregeln ska ange de skäl som har bestämt utgången. Därtill tillfrågades Kriminalvården om det finns möjlighet att öka beslutens tydlighet och på så sätt öka de intagnas förståelse för vilka skäl som legat bakom placeringen.

Vid granskningen av initialbesluten noterades vidare att sju personer hade omplacerats från normalavdelningar till säkerhetsavdelningar. I besluten hade Kriminalvården angett ”varaktigt hög risk för allvarlig misskötsamhet” som ett av skälen för omplacering. Av den anledningen förelades Kriminalvården att yttra sig över om dessa beslut var förenliga med 2 kap. 4 § fängelselagen.

3.2 Kriminalvårdens yttrande

I denna del har Kriminalvården i sitt remissvar uppgett i huvudsak följande.

Uppgifter om tillhörighet till kriminella nätverk skrivs regelmässigt inte ut i besluten. Det finns flera anledningar till detta. Sekretessen enligt 35 kap. 15 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller inte för beslut, vilket innebär att de uppgifter som anges i allmänhet blir offentliga. Undantag från motiveringsplikten kan enligt 20 § förvaltningslagen (1986:223) göras på grund av sekretess- eller integritetsskäl, bl.a. i syfte att skydda en part mot psykiskt lidande eller annars ta hänsyn till personlig eller ekonomisk integritet.

Uppgifter om att en intagen tillhör eller har kopplingar till en viss kriminell organisation kan innebära risker för såväl den intagne själv som för ordningen och säkerheten på anstalten. Det kan också ge utrymme för en kriminell organisation att kartlägga individer i rivaliserande organisationer. Ofta framkommer uppgifter av aktuellt slag i riksmottagningens utredning, som den intagne redan tidigare tagit del av. I de fall det framgår av domen att den intagne har tillhörighet till en viss organisation har det i några fall dock också angetts i placeringsbeslutet.

När det gäller formuleringar som ”gränsöverskridande brottslighet” och ”utbrett kriminellt nätverk” refererar detta till information som framgår av brottmålsdomen. Kriminalvården ser i och för sig inte att det skulle finnas skäl att mer detaljerat återge vad som framgår av domshandlingarna. Däremot finns det skäl att i beslutstexten vara tydligare med varifrån en uppgift är hämtad, t.ex. från domen eller riksmottagningens utredning.

När det gäller hur de beslut som bifogats förhåller sig till motiveringsplikten kan följande konstateras. Den relevanta bestämmelsen är angiven, och i bedömningen har knutits an till de rekvisit som uppställs i den aktuella bestämmelsen. Det finns emellertid brister i besluten när det gäller tydligheten med varifrån en uppgift är hämtad. Man borde även på ett tydligare sätt utveckla på vilket sätt dessa uppgifter har betydelse för bedömningen att ett visst rekvisit är uppfyllt.

När det gäller beslutsmotiveringen i fråga om de intagna som omplacerats till säkerhetsavdelningarna och dess förenlighet med 2 kap. 4 § fängelselagen kan det konstateras att bestämmelsen ställer upp två alternativa rekvisit för placering på säkerhetsavdelning. Det innebär att det är tillräckligt att ett av rekvisiten är uppfyllt för att bestämmelsen ska vara tillämplig. I exemplet har man, som JO påpekat, i beslutsmotiveringen angett ett skäl som inte är relevant i

fråga om placering enligt aktuell bestämmelse. Det är oklart varför denna formulering har använts, och Kriminalvården beklagar detta. Det kan dock noteras att det trots detta ändå framgår av beslutsmotiveringen att åtminstone ett av de alternativa rekvisiten har bedömts vara uppfyllt, varför misstaget egentligen inte har någon betydelse i sak.

3.3 Min bedömning

3.3.1 Förvaltningslagens bestämmelse om motiveringsskyldighet

Av 20 § förvaltningslagen följer att ett beslut genom vilket en myndighet avgör ett ärende ska innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis (1) om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövligt att upplysa om skälen, (2) om beslutet rör tjänstetillsättning, antagning för frivillig utbildning, betygssättning, tilldelning av forskningsbidrag eller något jämförbart, (3) om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något jämförbart förhållande, (4) om ärendet är så brådskande att det inte finns tid att utforma skälen, eller (5) om ärendet gäller meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen och det är fråga om prövning i högre instans efter överklagande. Av paragrafens andra stycke följer att om skälen har utelämnats, bör myndigheten på begäran av den som är part om möjligt upplysa honom om dem i efterhand.

Omfattningen av en myndighets motiveringsskyldighet behandlades i motiven till motsvarande bestämmelse i den numera upphävda förvaltningslagen (1971:290) enligt följande:

I fråga om motiveringskravets innehåll fordras enligt det nu framlagda lagförslaget att myndigheten anger »de skäl som bestämt utgången». Som påpekats av regeringsrättens ledamöter antyder arbetsgruppens lagtext på denna punkt ett längre gående motiveringskrav (»de sakliga och rättsliga bedömningar som väsentligast bestämt utgången»). Med den av mig föreslagna formuleringen avses att markera att förvaltningslagen i princip inte uppställer något krav på att förvaltningsmyndigheternas beslut skall innehålla detaljerade redogörelser för sakförhållandena i ärenden och vidlyftiga resonemang om hur dessa förhållanden bedömts rätteligen av myndigheten. Det är – som arbetsgruppen uttrycker det – »de springande punkterna» som skall komma fram i motiveringen.⁹

Motivuttalandena innebär att en förvaltningsmyndighet måste göra det begripligt för parten vilka faktiska förhållanden som är avgörande, vilka rättsregler som är tillämpliga och hur myndigheten har resonerat på de punkter där meningarna kan gå isär. Samtidigt som det finns en motiveringsskyldighet får den inte föras för långt, och det är exempelvis inte möjligt att begära att en myndighets beslut ska efterlikna domstolars domar.¹⁰

⁹ Se prop. 1971:30 s. 493.

¹⁰ Se Hellners m.fl., *Förvaltningslagen med kommentarer*, 3 uppl., 2010, s. 237.

3.3.2 Utformningen av Kriminalvårdens initialbeslut

Det är en mycket ingripande åtgärd att placera en intagen på en säkerhetsavdelning, och jag har förståelse för att de begränsningar som placeringen innebär kan skapa frustration hos de intagna. Jag har även förståelse för de svårigheter som är förknippade med Kriminalvårdens uppdrag att avgöra vilka intagna som ska placeras på en säkerhetsavdelning och hur länge denna placering ska bestå. Det rör sig i regel om svåra avvägningar mellan innehållet i fängelselagens bestämmelser om proportionalitet¹¹ och Kriminalvårdens uppdrag att förhindra intagna från att fortsätta begå allvarlig brottslighet under sin vistelse i anstalt.

Som framgått av det jag har redovisat ovan är inte avsikten med en myndighets motiveringsplikt att besluten ska efterlikna domstolars domar. Även om ett förvaltningsbeslut som regel kan utformas mer kortfattat och kärnfullt än exempelvis en brottmålsdom måste vid utformningen stor hänsyn tas till vad för typ av beslut det är fråga om. Den ingripande åtgärd som det innebär att placera en intagen på en säkerhetsavdelning gör att kraven på Kriminalvårdens motiveringsskyldighet i dessa fall kan ställas betydligt högre än beträffande många andra beslut som myndigheten fattar.¹² Det förhållandet att Kriminalvården har valt att ha relativt kortfattade beslutsmotiveringar i de månatliga omprövningsbesluten bidrar även det till att höga krav måste ställas på initialbeslutens utformning.

I samtal som jag och mina medarbetare har haft med intagna på landets säkerhetsavdelningar har de intagna vid ett flertal tillfällen uppgett att de inte förstår varför de har placerats på säkerhetsavdelning. Denna oförståelse inför Kriminalvårdens beslut gör att det bland de intagna finns en uppfattning om att myndigheten hemlighåller de egentliga skälen för placeringen eller att myndigheten har lagt oriktiga uppgifter till grund för besluten. Dessa uppfattningar bidrar till att skapa en känsla av utsatthet hos de intagna. Kriminalvården bör ta detta på allvar och sträva efter att i möjligaste mån på ett klart och tydligt sätt redovisa varifrån olika uppgifter har hämtats och vilken betydelse uppgifterna har haft för myndighetens beslut. Enligt min mening är detta nödvändigt för att skapa ett mer transparent system som är begripligt för den intagne.

Även om man knappast kan räkna med att samtliga intagna kommer att acceptera placeringsbesluten är den intagnes förståelse för vilka skäl som legat bakom beslutet viktig. Utan en sådan förståelse kan det bli svårt att genomföra det förändringsarbete som i de flesta fall är nödvändigt för att den intagne ska kunna påverka placeringen. Utan förändringsarbete riskerar en placering på en säkerhetsavdelning bara att bli en förvaring.

¹¹ Se exempelvis 1 kap. 5 § första stycket fängelselagen där det framgår att verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. Av 1 kap. 6 § andra stycket i samma lag framgår att en kontroll- eller tvångsåtgärd endast får användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

¹² Jfr uttalande av Hellners m.fl. i *Förvaltningslagen med kommentarer* s. 237, där det anges att medan en beslutsmotivering i okomplicerade ärenden kan lämnas i några korta meningar kan den i invecklade fall behöva göras mer utförlig.

Det förhållandet att placeringen av intagna på säkerhetsavdelning är mycket ingripande gör att särskilt höga krav måste ställas på Kriminalvårdens handläggning. Av den anledningen är det något förvånande att myndigheten i ett antal fall som skäl för placeringen har angett omständigheter som inte omfattas av 2 kap. 4 § fängelselagen. I dessa fall har som skäl för placeringen bl.a. angetts att det finns en varaktigt hög risk för fortsatt misskötsamhet. Som Kriminalvården har påpekat har emellertid som skäl för placeringen även åberopats en omständighet som omfattas av bestämmelsen. Misstaget har alltså enligt Kriminalvården inte haft någon betydelse i sak. Jag avhåller mig från att uttala mig i sakfrågor. Emellertid vill jag framhålla att även om felaktigheten inte har haft någon betydelse för placeringen är det mycket olämpligt att Kriminalvården har åberopat en felaktig grund för att vidta en så ingripande åtgärd.

4 Kriminalvårdens omprövningsbeslut

4.1 Bakgrund

Inför de månatliga omprövningsbesluten lämnar säkerhetsenheterna ett yttrande till Kriminalvårdens huvudkontor. De yttranden som begärdes in och granskades av mina medarbetare var formulerade på ungefär samma sätt och kan illustreras med följande exempel:

Han uppvisar god skötsamhet. Emellertid har det inte tillkommit nya, relevanta omständigheter sedan det senast föregående omprövningsbeslutet gällande placering i säkerhetsavdelning enligt 2 Kap § 4 fängelselagen (2010:610).

Vidare noterades att Kriminalvården hade utformat sina omprövningsbeslut på ett i stort sett likartat sätt, och regelmässigt hade besluten följande motivering:

Vid en förnyad prövning av ärendet finner Kriminalvården, huvudkontoret, att [N.N., JO:s anm.] alltså ska vara placerad på säkerhetsavdelning. Beslutet ändras inte. Vad [N.N., JO:s anm.] anfört föranleder ingen annan bedömning.

Med anledning av vad som framkommit vid granskningen förelades Kriminalvården att närmare redogöra för rutinerna vid handläggningen av omprövningsärendena. Av yttrandet skulle framgå bl.a. vad som enligt Kriminalvården utgör ”relevanta omständigheter”, vilken information som säkerhetsenheternas yttrande bygger på och om personalen informeras om de förhållanden som legat till grund för placeringen av en intagen på en säkerhetsavdelning.

4.2 Kriminalvårdens yttrande

I denna del har Kriminalvården i sitt remissvar uppgett i huvudsak följande.

4.2.1 Rutinerna för omprövning

Inför omprövningar av placeringar på säkerhetsavdelning bereder anstalten ett underlag som är baserat på det initiala placeringsbeslutet. De tre olika anstalterna har i stort sett samma rutiner för upprättande av säkerhetsenheternas yttranden inför den månatliga omprövningen. Den intagne får ta del av yttrandet

innan det skickas till huvudkontoret och har då möjlighet att yttra sig till enheten och/eller huvudkontoret. Anstalten Hall har för sin del uppgett att man uppmanar den intagne att skicka med ett eget yttrande om det finns invändningar mot vad som skrivits i anstaltens yttrande. Att så sker är dock enligt samtliga anstalter ovanligt.

I sammanhanget ska också nämnas att det regelbundet genomförs kollegier där den intagne och bl.a. klienthandläggaren på säkerhetsavdelningen deltar. I samband med detta diskuteras verkställighetsplaneringen. Säkerhetsenheten på huvudkontoret genomför också regelbundet möten med intagna, omkring två–fyra gånger per år, då placeringen på säkerhetsavdelningen och andra frågor som rör den intagne diskuteras. Vid dessa möten deltar även personal från den berörda säkerhetsavdelningen. De intagna har också möjligheter att per brev och även per telefon ha en dialog med beslutsfattaren om sin placering.

4.2.2 Utformningen av säkerhetsenheternas yttranden

De omständigheter som är relevanta i en enskild intagens fall är de som motiverade den initiala placeringen. Dessa finns angivna i initialbeslutet och hänvisas till i omprövningsbeslutet. Dessutom bör i säkerhetsenhetens yttrande redovisas sådana ändrade förhållanden som skulle kunna tyda på att det inte längre finns skäl för placering enligt 2 kap. 4 § fängelselagen. De bör i så fall på något sätt vara mätbara eller väl dokumenterade, t.ex. deltagande i sysselsättning, programverksamhet och/eller aktivt ställningstagande mot kriminalitet.

Säkerhetsenheternas yttranden bygger på information om den intagne som framkommit i samband med att initialbeslutet fattades, utfall av tidigare verkställigheter, eventuell misskötsamhet, deltagande i programverksamhet, information från säkerhetsorganisationen liksom information från den personal som har daglig kontakt med den intagne. Avdelningspersonalen tillfrågas inte särskilt inför att yttrandet upprättas. Däremot kan det löpande komma information från avdelningspersonal om de intagnas förhållanden, som kan beaktas i yttrandet. Sådan information kan exempelvis avse uppgifter som har kommit fram vid samtal eller genom personalens iakttagelser. En bedömning av informationens relevans och karaktär görs sedan av ansvarig kriminalvårdsinspektör.

4.2.3 Kriminalvårdspersonalens kunskap om skälen för placering

När en ny intagen är på väg till någon av säkerhetsavdelningarna informeras personalen om dennes bakgrund. Skälen till placeringen redovisas och finns också tillgänglig i de klientadministrativa systemen. Personalen har även tillgång till de domar, utredningar och beslut som ligger till grund för placeringen, och förväntas också själva sätta sig in i underlaget. All personal som arbetar på säkerhetsavdelningarna har genomgått en särskild utbildning (Bas-Säk) innan tjänstgöring påbörjas. En del av utbildningen berör just skäl för placering på säkerhetsavdelning.

Det kan också nämnas att de olika säkerhetsavdelningarna, placeringsgruppen och säkerhetsenheten på huvudkontoret skickar månadsrapporter till

varandra där de redogör för läget när det gäller samtliga intagna på de olika säkerhetsavdelningarna och för hur deras verkställighet fortskrider. Fokus i dessa rapporter ligger på upprätthållande av ordningen och säkerheten. I dagsläget pågår också ett förändringsarbete där ansvariga kriminalvårdsinspektörer vid de olika säkerhetsavdelningarna och huvudkontoret samverkar för att skapa bättre rutiner och förutsättningar för klienter som är placerade på säkerhetsavdelningarna.

4.2.4 Utformningen av omprövningsbesluten

När det gäller hur omprövningsbesluten förhåller sig till motiveringsplikten enligt 20 § förvaltningslagen kan följande konstateras. Omprövningsbesluten rörande fortsatt placering på säkerhetsavdelning är mycket kortfattade. Grunden för placeringen bygger dock i de flesta fall på statiska faktorer som omfattande brottshistorik och kopplingar till grov organiserad brottslighet, vilka har redovisats redan i initialbeslutet. Placeringen förutsätter också i de allra flesta fall att det finns en varaktig risk för rymning eller fritagning. För att en förändring hos den intagne ska kunna motivera en utskrivning från säkerhetsavdelningen krävs därför normalt att förändringen kan påvisas över en längre tid. Med hänsyn till detta är det också Kriminalvårdens uppfattning att en månatlig omprövning av placeringen kan tyckas motsägelsefull. Detta har också framförts i kontakter med Justitiedepartementet i samband med införandet av ny häktes- och fängelselagstiftning.

Den kontinuerliga omprövningen enligt 2 kap. 4 § fängelselagen ska baseras på omständigheterna vid tidpunkten för omprövningen och syfta till att avgöra om det fortfarande finns skäl att hålla kvar den intagne på säkerhetsavdelningen. Mot bakgrund av vad som framförs ovan om grunderna för den initiala placeringen bör man emellertid enligt Kriminalvårdens mening kunna ta ledning av vad som anges i kommentaren till förvaltningslagen om motiveringskravet när en myndighet omprövar sina egna beslut. Finns det en tillfredsställande motivering i ursprungsbeslutet, kan myndigheten i sitt nya beslut inrikta sig på det som kommit fram i samband med omprövningen.¹³ Även med detta sagt är det enligt Kriminalvårdens uppfattning tveksamt om beslutsmotiveringen i omprövningsbesluten i de exempel som bifogats kan anses uppfylla motiveringsplikten i 20 § förvaltningslagen. Man kan kräva att det åtminstone i kortare drag redogörs för varför beslutsfattaren anser att kriterierna för placering fortfarande är uppfyllda. Samtidigt kan det också konstateras att ett flertal beslut har prövats av förvaltningsdomstol som i samtliga fall utom ett avslagit överklagandena.

4.3 Min bedömning

4.3.1 Kravet på varaktighet i förhållande till omprövningsfrekvensen

Inledningsvis vill jag framhålla att jag delar Kriminalvårdens uppfattning att det finns en motsägelse i innehållet i 2 kap. 4 § första stycket 1 fängelselagen och innehållet i paragrafens andra stycke. För att en intagen ska kunna placeras

¹³ Se Hellners m.fl., *Förvaltningslagen med kommentarer*, 3 uppl., 2010, s. 242.

på en säkerhetsavdelning med stöd av den nämnda bestämmelsen krävs att förhållandena som leder fram till placeringen är *varaktiga*. Trots kravet på varaktighet är Kriminalvården skyldig att redan en månad efter initialbeslutet göra en omprövning. Det säger sig självt att denna första omprövning och flera av de därpå följande omprövningarna knappast kan leda till att Kriminalvården kommer fram till att det har skett någon förändring i de varaktiga riskerna.

För egen del anser jag att en lämpligare ordning i dessa fall skulle vara att den första *obligatoriska* prövningen sker först ett halvår efter att den intagne placerats på säkerhetsavdelning. Därefter skulle frekvensen av de obligatoriska prövningarna kunna öka i takt med den tid som förflyter och tyngden av de förhållanden som legat till grund för initialbeslutet kan förväntas avta. På så sätt skulle enligt min mening ett system uppnås som är mer förenligt med de rekvisit som anges i 2 kap. 4 § första stycket 1 fängelselagen.

4.3.2 Utformningen av Kriminalvårdens omprövningsbeslut

Oavsett vad man tycker om den nuvarande regleringen är Kriminalvården skyldig att varje månad pröva om det även fortsatt finns skäl att hålla den intagne placerad på säkerhetsavdelning. Med hänsyn till att det som regel är varaktiga förhållanden som har lett fram till placeringen har jag förståelse för att det åtminstone i de första omprövningsbesluten sällan finns några nya omständigheter eller bedömningar att redovisa i förhållande till initialbeslutet. Det viktiga är att denna inledande period inte blir alltför lång och att Kriminalvården inte i det närmaste slentrianmässigt använder sig av samma beslutsformulering månad efter månad. Jag tycker mig ha sett sådana tendenser, och det riskerar att urholka systemets trovärdighet.

Jag delar Kriminalvårdens uppfattning att det vid bedömningen av vilka krav som bör ställas på myndighetens motiveringsskyldighet måste tas hänsyn till att det är fråga om en omprövning av ett tidigare beslut. Som Kriminalvården har påpekat bör myndigheten – om initialbesluten har en tillfredsställande motivering – i omprövningsbesluten kunna inrikta sig på de förhållanden som har inträffat efter placeringen på säkerhetsavdelning. En sådan ordning får emellertid inte leda till att Kriminalvården regelmässigt i sin prövning enbart konstaterar att det inte har framkommit några nya förhållanden som påverkar den tidigare bedömningen.

Min företrädare, dåvarande chefsJO Cecilia Nordenfelt, har i ett tidigare ärende understrukt vikten av att Kriminalvården åtminstone i mer allmänna ordalag så långt det är möjligt redogör för skälen till att placeringen på säkerhetsavdelningen består.¹⁴ Jag delar denna uppfattning, och i detta ligger enligt min mening också att Kriminalvården i sina omprövningsbeslut måste redovisa omständigheter som har tillkommit efter initialbesluten. Det kan exempelvis röra sig om den tid som en intagen har tillbringat på säkerhetsavdelningen och uppgifter om skötsamhet eller deltagande i programverksamhet. Vidare måste Kriminalvården analysera betydelsen av de tillkommande faktorerna och varför de – om myndigheten inte väljer att ändra beslutet – inte är tillräckliga för

¹⁴ Se JO:s beslut den 25 oktober 2011 i dnr 1468-2011.

att påverka initialbeslutet. Enligt min mening måste omprövningsbesluten till en inte obetydlig del ses som en utvärdering av den intagnes vistelse på säkerhetsavdelningen, med hjälp av vilka den intagne ska kunna förstå vilka åtgärder denne kan vidta för att påverka sin situation.

5 Riksmottagningens utredningar

Bakgrund

I samband med granskningen av de initialbeslut som begärts in kunde mina medarbetare konstatera att Kriminalvården regelmässigt hämtar uppgifter från de utredningar som Kriminalvårdens riksmottagning har utfört. Riksmottagningen har till uppgift att bl.a. göra utredningar om intagna som har dömts till långa fängelsestraff.¹⁵ Utredningen avseende en intagen granskades, och i den noterades att riksmottagningen hade hämtat in uppgifter från Kriminalvårdens säkerhetsorganisation. Av den anledningen förelades Kriminalvården att yttra sig över följande frågor:

- Hur ser riksmottagningens rutiner ut för inhämtande av upplysningar från Kriminalvårdens säkerhetsorganisation?
- Dokumenteras de inhämtade uppgifterna på annat sätt än i utredningen, exempelvis i de intagnas journaler?
- Kommuneras de uppgifter som hämtas in med de intagna?

5.2 Kriminalvårdens yttrande

I denna del har Kriminalvården i sitt remissvar uppgett i huvudsak följande.

Riksmottagningens utredare lämnar förslag till huvudkontoret om de särskilda villkor som ska gälla för den intagne samt om anstaltsplacering. Inför utredningen tar utredaren kontakt med säkerhetsorganisationen för att höra efter om det finns ytterligare relevant information som kan ha betydelse för riskbedömningen, utöver vad som framgår av domshandlingar, klientadministrativa system (KLAS/KVR) och övrigt aktmaterial. Om säkerhetsorganisationen har tillgång till sådan information kan den lämnas muntligt, om den efter prövning bedöms kunna lämnas ut. Utredaren uppmanas också att försöka få informationen bekräftad genom andra källor, exempelvis genom att begära in information från polisen. Den information som utredaren får från säkerhetsorganisationen dokumenteras inte på annat sätt. Uppgifterna finns dokumenterade hos säkerhetsorganisationen.

I riksmottagningens utredning ingår att utredaren håller en intervju med den intagne. Under intervjun presenteras inhämtade uppgifter för den intagne, och utredaren efterfrågar den intagnes inställning till det som har framkommit.

¹⁵ Av 2 kap. 4 § första stycket Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse följer att en intagen som avtjänar fängelse i lägst fyra år och som vistas i häkte när domen blir verkställbar ska placeras i riksmottagningen för utredning inför beslut om särskilda villkor, om det inte finns särskilda skäl mot det. För kvinnor gäller att de som avtjänar fängelse i lägst två år och som vistas i häktet när domen blir verkställbar ska placeras i riksmottagningen för utredning inför upprättandet av en verkställighetsplan, om det inte finns särskilda skäl mot det (se 5 § samma kapitel).

Eventuella invändningar från den intagne noteras i utredningen. När utredningen är färdigställd får den intagne del av denna och har möjlighet att inkomma med skriftliga synpunkter, vilka bifogas utredningen. Därefter hålls ett kollegium med representanter från huvudkontoret. Vid kollegiet har den intagne en ytterligare möjlighet att bemöta och invända mot uppgifter som har framkommit i utredningen.

5.3 Min bedömning

Inledningsvis vill jag framhålla att det av 15 § förvaltningslagen följer att uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet ska antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Syftet med bestämmelsen är att trygga en parts möjlighet att få del av uppgifter enligt 16 och 17 §§ förvaltningslagen. Dokumentationsplikten fyller även en viktig funktion i möjliggörandet för överordnade instanser att kunna bilda sig en självständig uppfattning om beslutsunderlaget. Därtill gör en korrekt dokumentation det möjligt att i efterhand kontrollera vad som har hänt i ett ärende, exempelvis vid JO:s granskning.¹⁶

Det framgår av utredningen att uppgifter från Kriminalvårdens säkerhetsorganisation via riksmottagningens utredningar finner sin väg till besluten om placering av intagna på säkerhetsavdelningarna. Uppgifterna har betydelse för placeringen av intagna, och av den anledningen är det viktigt att riksmottagningen hanterar dessa uppgifter på ett sådant sätt att det möjliggör dels för den intagne att bemöta dem, dels för andra myndigheter att kontrollera och utvärdera dem (exempelvis vid ett överklagande).

Det skulle i och för sig kunna hävdas att det inte finns någon dokumentationsplikt för riksmottagningen, eftersom uppgifterna har hämtats från en annan del av Kriminalvårdens organisation.¹⁷ Denna tanke bygger på att enskilda kan få del av uppgifterna eftersom de redan finns hos myndigheten. Enligt min mening är detta förhållande inte tillräckligt för att riksmottagningen ska kunna avstå från att dokumentera uppgifterna. De uppgifter som hämtas in från säkerhetsorganisationen är nya i riksmottagningens utredning, och det talar med styrka för att de ska dokumenteras. I sammanhanget bör det även noteras att det inte framgår från vem inom säkerhetsorganisationen som uppgifterna har hämtats in eller hur uppgifterna har dokumenterats där. Det kan innebära vissa svårigheter för såväl den enskilde som andra myndigheter att kontrollera uppgifterna och skaffa sig en självständig bild av det material som legat till grund för beslutet. Av den anledningen anser jag att uppgifterna måste dokumenteras av riksmottagningen.

I det exempel som Kriminalvården hade att yttra sig över redovisade riksmottagningen kontakten med säkerhetsorganisationen enbart i utredningarna, där det angavs följande: ”Vid kontakt med Kriminalvårdens säkerhetsorganisation lämnas information att [N.N., JO:s anmärkning] har omfattande kontakt

¹⁶ Se Hellners m.fl., *Förvaltningslagen med kommentarer*, 3 uppl., 2010, s. 176.

¹⁷ Jfr uttalande i prop. 1985/86:80 s. 66 där det anges att uppgifter som redan framgår av handlingarna inte behöver antecknas på nytt.

med multikriminella individer som är associerade till grov organiserad brottslighet.” Enligt min bedömning ska anteckningsskyldigheten fullgöras omgående, och det är inte tillräckligt att uppgifterna enbart tas in i riksmottagningens utredning.¹⁸ I fråga om anteckningarnas utformning är det viktigt att de inte blir så knapphändiga att det inte kan användas som bevis om vad som har förekommit.¹⁹ Vidare måste det av tjänsteanteckningen framgå vem som uppgifterna har hämtats in från, och slutligen måste den dateras.²⁰

Riksmottagningens sätt att dokumentera uppgifterna i det ovannämnda exemplet gör det svårt för den intagne att bemöta uppgifterna. Det framgår exempelvis inte vad de omfattande kontakterna med multikriminella individer består i. Inte heller framgår det på vilket sätt dessa individer är associerade med grov organiserad brottslighet eller varifrån Kriminalvårdens säkerhetsorganisation har fått uppgifterna. Denna brist på substans gör det svårt för den intagne att bemöta uppgifterna. Därtill innebär bristen på substans en uppenbar svårighet för högre instans att vid en överprövning av beslutet värdera uppgifterna som har hämtats in.

I sammanhanget bör det framhållas att om det vid kontakten med säkerhetsorganisationen kommer fram känsliga uppgifter finns det en möjlighet att sekretessbelägga dessa uppgifter i förhållande till den intagne.²¹ Även om det krävs ”synnerlig vikt” för att Kriminalvården ska kunna neka en intagne att ta del av uppgifterna kan det exempelvis finnas utrymme för att göra det för att skydda en uppgiftslämnarens identitet. Det viktiga är att den typen av överväganden inte leder fram till att tjänsteanteckningen utformas på ett intetsägande sätt och därmed påverkar den överprövande myndighetens möjlighet att göra en självständig värdering. Jag utgår från att Kriminalvården ser över rutinerna i denna del och ser till så att förvaltningslagens rättssäkerhetskrav uppfylls.

6 Övriga frågor

6.1 En ny struktur för omprövningsbesluten

6.1.1 Kriminalvårdens yttrande

I sitt remissvar har Kriminalvården uppgett att myndigheten för närvarande utreder förutsättningarna för en ny struktur för omprövningsbesluten. I denna del har Kriminalvården uppgett i huvudsak följande.

Översynen har inletts eftersom det har framkommit att flera intagna har gett uttryck för att de inte har förstått skälen till sin placering. Hela hanteringen är

¹⁸ Se JO 1993/94 s. 402.

¹⁹ Se Hellners m.fl., *Förvaltningslagen med kommentarer*, 3 uppl., 2010, s. 180.

²⁰ JO 1998/99 s. 214.

²¹ Se 10 kap. 3 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Av bestämmelsen följer bl.a. att en part kan nekas rätten till insyn i ett ärendes handläggning (s.k. partsinsyn) om det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att en sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. Om en uppgift inte lämnas ut ska myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda.

nu föremål för en översyn, och ett förslag på rutin för kontinuerliga riskbedömningar är ute på remiss. Utgångspunkten är att det vid minst två tillfällen per år ska utföras en fördjupad riskanalys för varje intagen för att på så sätt förtydliga grunderna för placeringen. Det är dock viktigt att vara medveten om att i många fall med intagna som är placerade på säkerhetsavdelningar kommer risken för bl.a. rymning och fritagning att vara hög under mycket lång tid. Bilden kommer att vara statisk i flera fall, och mycket lite kommer att hända som påverkar själva beslutsformuleringarna.

I samband med att den nya processen börjar tillämpas och en mer kontinuerlig och aktiv riskbedömning görs, ska man även ta fram tidslinjer för intagna på säkerhetsavdelningar. Med tidslinjer avses att det tydligare än förut ska framgå hur lång tid en intagen kan räkna med att få vara placerad på säkerhetsavdelning och när en eventuell flytt kan komma att ske till en normalavdelning i säkerhetsklass 1. Avsikten är att skapa en mer flexibel tillämpning av placeringar där en intagen kan komma att vistas kortare tid av sin verkställighet på en säkerhetsavdelning, under förutsättning att den aktiva riskbedömningen möjliggör en utskrivning. Flexibiliteten förutsätter dock även det omvända, där en likaså aktiv riskbedömning kan medföra ett beslut om att en intagen återigen ska placeras på en säkerhetsavdelning.

6.1.2 Min bedömning

Som jag har nämnt inledningsvis var skälet till det här initiativet att det hade blivit uppenbart för mig att flera intagna på landets säkerhetsavdelningar anser att de inte har fått reda på de verkliga skälen till sin placering. Bland de intagna finns det även en uppfattning att de inte kan påverka sin situation när de väl har placerats på säkerhetsavdelningen och att placeringen kommer att fortgå tills det bara återstår en kort tid till villkorlig frigivning. Många intagna har beskrivit att de upplever sin situation som hopplös. Min ambition med det här initiativet har varit att det ska kunna bidra till att göra processen kring placeringen på en säkerhetsavdelning mer begriplig för de intagna och på så sätt försöka minska känslan av hopplöshet.

Mot den bakgrunden ser jag det som positivt att Kriminalvården har vidtagit åtgärder för att skapa ett mer flexibelt system för placeringen på säkerhetsavdelningar. Det kommer självfallet även fortsättningsvis att finnas intagna som är missnöjda med sin placering på sådana avdelningar. Ambitionen från Kriminalvårdens sida måste emellertid vara att även den missnöjde ska få klart för sig varför denne har placerats på en säkerhetsavdelning. Vidare måste Kriminalvården göra det tydligt vilka åtgärder den intagne som vill uppnå förändring kan vidta för att påverka sin situation.

6.2 Uppföljning m.m.

Kriminalvården genomför för närvarande en omorganisation som kommer att ha betydelse för placeringen av intagna på säkerhetsavdelningar. Av den anledningen har jag för avsikt att om cirka ett år göra en uppföljning av frågan om Kriminalvårdens handläggning av ärenden om placering av intagna på sådana avdelningar. Eftersom det har framkommit synpunkter på utformningen av

2 kap. 4 § fängeslagen, översänder jag en kopia av detta beslut för kännedom till Justitiedepartementet och riksdagens justitieutskott.

Ärendet avslutas.

Kritik mot Kriminalvården, anstalten Saltvik, för bristfällig motivering av ett permissionsbeslut m.m.

(Dnr 3266-2013)

Beslutet i korthet: En kriminalvårdsanstalt har i ett beslut om utevistelse (permission) gjort bedömningen att sonen till en intagen är att betrakta som ett brottsoffer. Enligt anstaltens bedömning talade vissa förhållanden i brottmålsdomen med *största sannolikhet* för att sonen bevittnat när den intagne utsatt modern för våld. I chefJO:s beslut konstateras att referaten och beskrivningarna i en brottmålsdom inte speglar helheten och att domen är utformad med ett annat syfte än det som anstalten har med sin tolkning. Av den anledningen bör en anstalt som regel begränsa sig till att hämta konkret information från brottmålsdomar och inte ge sig in i olika former av tolkningar.

Anstalten hade vidare för avsikt att inför ett permissionsbeslut kontakta den intagnes f.d. hustru i syfte att kontrollera huruvida sonen skulle finnas på den adress där den intagne skulle vistas under permissionen. I beslutet understryks att en anstalt kan – vid bedömningen att det finns risk för att en intagen ska begå brott eller missköta sig i samband med en permission – exempelvis besluta om att permissionen ska vara bevakad eller förordna att den intagne inte får ta kontakt med ett brottsoffer. De åtgärder som en anstalt kan vidta har alla det gemensamt att de på olika sätt begränsar *den intagne* under en permission. Bland anstaltens verktyg ingår däremot *inte* att – på det sätt som anstalten Saltvik hade för avsikt att göra – försöka styra eller påverka tredje mans agerande i samband med en permission.

Vidare får anstalten Saltvik allvarlig kritik för att permissionsbeslutet har utformats på ett bristfälligt sätt.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 5 juni 2013, framförde A.V. klagomål över hur anstalten Saltvik hade hanterat en permissionsansökan. Han anförde i huvudsak följande. Under sin vistelse i anstalten Saltvik har han haft regelbundna besök av sin son. Besöken har varit obevakade, men har skett i sällskap av en vuxen släkting. Den 15 maj 2013 ansökte han om att få genomföra en första permission med utevistelse. Permissionen skulle äga rum den 31 maj till den 1 juni 2013 och han skulle tillbringa den hos sin syster. Dessförinnan hade han skrivit till sin f.d. hustru och frågat om hon tillät att han träffade sin son i samband med permissionen. Den 18 maj 2013 svarade hans f.d. hustru att det gick bra. Samma dag berättade han för sin kontaktperson, Jakob Häggblom, att

han skulle träffa sin son vid permissionen och bad denne att berätta det för klienthandläggaren, Jeanette Näsman.

Den 20 maj 2013 talade han med sin son per telefon och i samband med det var hans kontaktperson närvarande. Vid samtalet talade han och sonen om att de skulle träffas i samband med permissionen. Den 21 maj 2013 blev han kontaktad av Jeanette Näsman som bad honom att upphäva sekretessen för att hon skulle kunna stämma av med hans f.d. hustru att det gick bra att han träffade sonen i samband med permissionen. Han upphävde sekretessen. Dagen därpå kallades han till ett möte med kontaktpersonen och klienthandläggaren. Vid mötet fick han reda på att han inte fick träffa sin son i samband med permissioner, eftersom denne betraktades som ett brottsoffer. Vidare sa anstaltspersonalen att de inte kunde "säkerställa sonens säkerhet" i samband med permissioner.

Han ifrågasatte anstaltens bedömning men Jeanette Näsman uppgav att de inte kunde ändra sin bedömning men att han kunde överklaga beslutet. Hon tillade att det vore bra om frågan prövades av en högre instans. Under samtalet frågade hon vidare om han alltså var intresserad av permission det aktuella datumet. Han uppgav att han var det. Jeanette Näsman bad honom att på nytt upphäva sekretessen så att hon kunde kontakta hans f.d. hustru och meddela denna att han inte fick träffa sonen i samband med permissionen. Han vägrade och Jeanette Näsman kontaktade då kriminalvårdsinspektören Anna Andmarken, som uppgav att de ändå skulle kontakta hans f.d. hustru.

Samma dag kontaktade han sin syster och en god vän. För dessa berättade han vad som hade hänt och vännen kontaktade en journalist som ansåg att det var värt att undersöka vad som hade inträffat. A.V. fick hjälp av journalisten att ta fram ett JO-beslut där anstalten Tillberga hade kritiserats för att ha gjort bedömningen att ett barn var ett brottsoffer. Han bad en kriminalvårdare att mejla avgörandet till Jeanette Näsman för att om möjligt få henne att ändra sin bedömning. Han väntade hela den 23 maj 2013 utan att få något svar.

Den 24 maj 2013 meddelade anstalten ett beslut, vari hans permissionsansökan avslogs. Beslutet var fattat av Anna Andmarken och han fick samma dag reda på att journalisten hade kontaktat henne för att få närmare information om beslutet. Enligt A.V. kan det vara så att Anna Andmarken inte tyckte om att bli ifrågasatt och därför avslog hans permissionsansökan.

I beslutet finns ett antal felaktigheter. Anstalten har angett att det inte framgår av hans permissionsansökan att han hade för avsikt att träffa sonen i samband med permissionen. Emellertid har han angett att syftet var att umgås med familjen och hans son ingår i familjen. Han har aldrig tidigare behövt nämna vilka han ska träffa i samband med en permission. Enligt hans uppfattning har Kriminalvården inte att göra med huruvida han träffar sin son i samband med en permission, utan det är upp till vårdnadshavaren att avgöra. Anstalten har i beslutet felaktigt angett att uppgiften om att han skulle träffa sonen framkom den 20 maj 2013, fastän anstalten kände till detta redan den 18 maj 2013.

Under vistelsen i anstalten Saltvik har han endast vid ett tillfälle erbjudits att delta i ett program. Han tackade ja, men när programmet väl startade blev han inte tillfrågad om att delta. När han senare skulle påbörja Kriminalvårdens

program IDAP²², ställde anstalten krav på att han gick med på att Kriminalvården kontaktade hans f.d. hustru. Eftersom de båda har "gått vidare" efter det som inträffat och inte har för avsikt att åter bli tillsammans, fann han det onödigt att dra in henne i processen. Han motsatte sig att hans f.d. hustru kontaktades och av den anledningen fick han inte genomgå programmet. Anstaltens uppgifter i beslutet om att han valt att inte delta i riskreducerande program är därmed felaktig.

I beslutet har anstalten vidare felaktigt angett att hans son skulle ha bevitnat när han utsatt vårdnadshavaren för våld. Det har aldrig förekommit och det framgår bl.a. av domen. Vidare har anstalten gjort den felaktiga bedömningen att en permission inte skulle ha varit till hans sons bästa.

Hans f.d. hustru blev mycket förvånad över att han inte fick träffa sonen i samband med permissionen. Vidare blev hon orolig över hur sonen skulle reagera eftersom denne hade sett fram emot att få träffa A.V. Av den anledningen sökte hans f.d. hustru utan framgång kontakt med Jeanette Näsman. Den 28 maj 2013 blev hans f.d. hustru uppringd av Anna Andmarken. I samband med samtalet uppgav Anna Andmarken att hans f.d. hustru inte fick föra uppgifterna vidare på grund av sekretess. Detta agerande är mycket märkligt då hans f.d. hustru inte är någon tjänsteman och därmed inte omfattas av sekretess.

Till anmälan hade A.V. bifogat en kopia av sin permissionsansökan och anstalten Saltviks beslut den 24 maj 2013.

Utredning

Inledningsvis inhämtades och granskades vissa handlingar. Därefter remitterades anmälan till Kriminalvården för yttrande. Av yttrandet skulle framgå hur Kriminalvården ställde sig till anstalten Saltviks bedömning att sonen var ett brottsoffer. Vidare skulle Kriminalvården ge sin syn på A.V:s påstående om att anstalten hade beslutat att han inte fick träffa sonen i samband med permissioner, eftersom anstalten inte kunde "säkerställa sonens säkerhet". I sitt remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom enhetschefen Elisabeth Lager, bl.a. följande:

Sakförhållanden

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från region Nord som i sin tur hämtat in uppgifter från anstalten Saltvik, från Kriminalvårdens klientadministrativa system (KLAS) och från Kriminalvårdsregistret (KVR). Genom utredningen har sammanfattningsvis följande kommit fram.

Permissionsärendet

I en dom från september 2011 beviljade tingsrätten A.V. umgänge med sonen, född 2004, i anstalten till dess att frågan om vem som skulle ha vårdnaden om sonen avgjordes genom dom eller att föräldrarna träffade ett avtal. Under år 2011 fick A.V. två avslag avseende besökstillstånd för sonen, då det inte fanns en lämplig vuxen som kunde följa med denne till anstalten. Umgängesstöd utreddes av socialtjänsten, men var inte aktuellt. Den 13

²² Integrated Domestic Abuse Programme.

mars 2012 beviljades A.V. besökstillstånd för sonen då en lämplig följeslagande vuxen utsetts av vårdnadshavaren och godkänts av anstalten.

Den 15 maj 2013 lämnade A.V. in en ansökan om en första övernattningspermission den 31 maj till den 1 juni 2013. Enligt ansökan skulle A.V. vistas hemma hos sin syster där även hans föräldrar och en annan syster bodde. Det framgick även att meningen med permissionen var att umgås med familjen. Det framkom varken av ansökan eller vid samtal om planering av permissionen mellan honom och klienthandläggaren eller annan personal att A.V. avsåg att umgås även med sin son, som inte bor på permissionsadressen. Planeringen av permissionen genomfördes inledningsvis utifrån de omständigheter som då var kända.

I samband med planering av restid, den 18 maj 2013, uppgav A.V. att han ville anpassa restiden så att han kunde utnyttja tiden tillsammans med sin son som skulle vistas på permissionsadressen de aktuella datumerna. Den personal som medverkade vid planeringen kontaktade klienthandläggaren för att meddela att planeringen inte överensstämde med ansökan. Den 20 maj 2013 genomförde klienthandläggaren ett samtal med A.V. under vilket handläggaren meddelade att permissionsansökan nu behövde utredas utifrån de nya omständigheterna som framkommit, dvs. att A.V. avsåg att träffa sonen. Vidare meddelades A.V. att denna utredningsskyldighet bl.a. innebar att beakta brottsoffer och utgå från ett barnperspektiv i de delar som berör barnet samt att anstalten Saltvik behövde ta kontakt med barnets vårdnadshavare. A.V. framförde att han ansåg att det inte borde vara nödvändigt då sonen ingick i hans familj, men eftergav sekretessen. Anstalten kontaktade vårdnadshavaren samma dag. Vårdnadshavaren medgav att A.V. fick träffa sin son under permissionen och berättade vidare att sonen brukade vistas hos sin faster och sina farföräldrar var tredje helg.

Den 23 maj 2013 meddelades A.V. muntligen att han inte skulle medges permission för att träffa sonen då det inte kunde säkerställas att det var till barnets bästa. Han meddelades vidare att han skulle få ett skriftligt beslut på avslaget. A.V. uppgav att han önskade att permissionen skulle beviljas enligt ansökan. Han informerades då om att om så skulle ske behövde han återigen efterge sekretessen så att anstalten kunde få information om sonen skulle vistas på permissionsadressen de aktuella dagarna, oberoende av att A.V. inte medgett att träffa denne. A.V. ville inte efterge sekretessen. Han informerades då om att om anstalten inte kunde utreda detta förhållande skulle inte A.V. komma att beviljas permissionen. Han informerades vidare om att anstaltens möjlighet att lämna uppgifter till vårdnadshavaren inte enbart är beroende av hans samtycke, utan att uppgifter som inte är sekretessbelagda kan lämnas ut. Anstalten genomförde ett samtal med vårdnadshavaren. Under samtalet informerades hon om kriminalvårdssekretessen och att den innebar att hon enbart kunde få generella svar på sina frågor.

Ansökan om permission avslogs den 24 maj 2013 bl.a. med hänvisning till att anstalten inte beretts möjlighet att till fullo utreda relevanta förhållanden. Av beslutsmotiveringen framgick att anstalten inte kunde medge permission om kravet på samhällsskydd eftersätts, varför anstalten enbart medger permission på egen hand där det kan säkerställas att permissionsplaneringen är för barnets bästa. Vidare framgick att anstalten betraktar A.V:s son som ett brottsoffer enligt 1 kap. 5 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse (KVFS 2011:1, FARK Fängelse).

Beslutet fattades av kriminalvårdsinspektör Anna Andmarken. Hon hade inte haft kontakt med den journalist som A.V. kontaktade. Journalisten har enbart haft kontakt med kriminalvårdschefen för verksamhetsområdet.

A.V. anser att det är felaktigt att i beslutet påstå att han valt att inte genomgå risk-reducerande program. Han har erbjudits att gå programmet IDAP (Integrated Domestic Abuse Programme), ett behandlingsprogram som inriktar sig mot män som har använt våld eller annat kontrollerande

beteende gentemot sin nuvarande eller före detta kvinnliga partner. Han har valt att inte delta då han inte samtyckt till kontakt mellan Kriminalvården och sin före detta partner. Att samtycka till kontakten är en förutsättning för att gå IDAP. Att inte samtycka till detta innebär således att den intagne inte går med på att gå programmet under de förutsättningar som har uppställts.

A.V. begärde omprövning av anstaltens beslut. Region Nord omprövade beslutet den 5 juni 2013 utan ändring. Regionen angav i sitt beslut bl.a. att sonen är att betrakta som brottsoffer enligt Kriminalvårdens definition och att myndigheten har att beakta barnets bästa. A.V. har inte överklagat beslutet till förvaltningsrätten.

Bedömningen att sonen är ett brottsoffer

A.V. dömdes i augusti 2010 av tingsrätten för grov kvinnofridskränkning till skyddstillsyn med särskild behandlingsplan. I januari 2011 undanröjde tingsrätten den i domen utdömda skyddstillsynen och dömde till ett flerårigt fängelsestraff för tidigare och nya brott.

Under år 2011 genomförde anstaltens dåvarande brottsoffersluss en utredning rörande besökstillstånd för sonen och en rörande s.k. veckosamtal till densamme. I utredningarna framkom att socialtjänstens uppfattning var att telefonsamtal med sonen skulle genomföras i närvaro av personal, att det i samtalen var viktigt att barnets bästa beaktades då vårdnadshavaren var målsägande, och att sonen varit med om våld i hemmet. Socialtjänstens uttalande och inställning har fått betydelse vid anstaltens bedömning av sonen som brottsoffer.

Vid sin bedömning har anstalten även använt sig av den dom i vilken A.V. dömdes till grov kvinnofridskränkning mot sonens mamma. Av domen framkom bl.a. att våldet pågått länge. Delar av våldet har utförts i det dåvarande parets gemensamma hem där även sonen bodde, vilket i sig ansågs tala för att sonen hade bevittnat våldet. Anstalten har vidare bl.a. tolkat en händelse som framkom i domen som om sonen varit närvarande. Enligt domen ska A.V. ha sagt att han skulle fortsätta ösa ur sig sitt hat över målsäganden när deras barn inte var närvarande. Härefter ska han bl.a. ha knuffat ner henne på sängen. Inledningsvis ansågs sonen som ett indirekt brottsoffer. Benämningen ändrades dock efter att JO kritiserat Kriminalvården för att använda sig av begreppet.

Författningsbestämmelser m.m.

Av 20 § förvaltningslagen (1986:223) framgår bl.a. att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende ska innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Enligt 35 kap. 15 § 1 st. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller sekretess inom kriminalvården för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Enligt 7 kap. 1 § fängelselagen (2010:610) (FäL) får en intagen ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske. Ett besök får dock vägras om det bl.a. kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom kontroll enligt 2 eller 3 § eller på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan.

Enligt 10 kap. 1 § 1 st. FäL får en intagen, för att underlätta hans eller hennes anpassning i samhället, beviljas tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid (permission) om minst en fjärdedel av strafftiden, dock minst två månader, har avtjänats och det inte finns en påtaglig risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig.

Av 10 kap. 1 § FARK Fängelse framgår att vid bedömningen av de risker som framgår av 10 kap. 1 och 2 §§ fängeslagen (2010:610) ska bl.a. särskilt beaktas karaktären och omfattningen av den intagnes tidigare och aktuella brottslighet, med särskild hänsyn tagen till eventuella brottsoffer, den intagnes personliga förhållanden, såsom missbruk eller psykisk ohälsa, samt förhållandena under vilka permissionen kommer att genomföras.

Av artikel 3.1 konventionen om barnets rättigheter (FN:s Barnkonvention) framgår att vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska barnets bästa komma i främsta rummet.

Av Kriminalvårdens handbok om permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt, 2012:4, framgår på s. 11 bl.a. följande. I FN:s Barnkonvention, artikel 9, slås fast att om ett barn är skilt från sin förälder har barnet rätt att upprätthålla kontakt med föräldern. Att få träffa sin förälder i hemmiljö och en stund få leva sitt vanliga liv är viktigt för ett barn. Ett sätt att göra detta är genom permission. Detta innebär inte att en intagen alltid har rätt till permission för att träffa sina barn. En riskbedömning måste göras i varje enskilt fall. En bedömning måste också göras om det kan anses vara till barnets bästa.

Enligt 1 kap. 5 § FARK Fängelse avses med brottsoffer

- en person som har utsatts för brott av en intagen, om brottet har riktats mot offrets liv, hälsa, frihet eller frid och den intagne avtjänar straff för brottet,
- ett barn som är närstående till en intagen och som har bevittnat när den intagne utövat våld eller begått andra övergrepp, och
- ett barn som har bevittnat när en intagen har utövat våld eller begått andra övergrepp mot en person som är närstående till barnet.

Kriminalvårdens bedömning

Permissionsärendet

Den riskbedömning som görs enligt 7 kap. 1 § FäL rörande besök och den som görs enligt 10 kap. 1 § FäL rörande permission är två olika bedömningar. I dessa skiljer sig de faktorer som ska beaktas delvis åt, vilket innebär att utgången av bedömningarna kan bli olika. Att A.V. är beviljad besökstillstånd för sonen medför således inte med automatik att denne också ska få träffa sonen under permission.

Kriminalvården tolkade inte A.V:s permissionsansökan som att det framgick att han avsåg att träffa sonen under permissionen. Detta ledde till att utredningen i inledningsskedet inte omfattade detta. Utredningen ledde fram till att anstalten bedömde att permission för att träffa sonen inte kunde beviljas. För att bevilja permission till den aktuella adressen behövde därför anstalten försäkra sig om att sonen inte skulle vistas där de aktuella datumerna. Detta kunde emellertid inte göras då A.V. inte eftergav sekretessen. Kriminalvården tillbakavisar att det inte skulle ha skett en individuell prövning utifrån barnets bästa i A.V:s fall och att ett skäl till att han inte fick träffa sonen var att anstalten inte kunde ”säkerställa sonens säkerhet”.

Den av A.V. framförda misstanken att beslututgången har påverkats av att beslutsfattaren kontaktats av en journalist tillbakavisar Kriminalvården bestämt. Beslutsfattaren har över huvud taget inte haft kontakt med journalisten.

Det som framkommit tyder på att de delar A.V. menar är felaktiga snarare utgör faktorer som A.V. och Kriminalvården har olika uppfattning om hur de ska bedömas och vägas in. Beslutet har även ersatts av regionens omprövningsbeslut. Kriminalvården beklagar däremot att inget av besluten varit så tydligt som kan vara önskvärt. A.V. har emellertid, om han varit

fortsatt missnöjd, haft möjlighet att få saken prövad i domstol. Kriminalvården finner därmed ingen anledning att närmare kommentera dessa omständigheter.

Under det samtal som genomfördes mellan anstalten och vårdnadshavaren till A.V:s son har de uppgifter som anstalten haft rätt att lämna ut begränsats av sekretess. Av utredningen framgår inte att anstalten har brutit mot sekretessen eller på något sätt försökt ”överföra” sekretess på vårdnadshavaren.

Bedömningen att sonen är ett brottsoffer

I ett tidigare ärende har JO förordat att begreppet brottsoffer i denna utvidgade mening enbart används när det är klarlagt att barnet bevittnat våld eller andra övergrepp, dvs. att barnet sett eller hört den brottsliga gärningen begås (JO:s beslut den 2 april 2013 dnr 5856-2011 och 6026-2011). JO har i sitt beslut hänvisat till proposition 2005/06:166 s. 16. Genom nämnda proposition infördes 5 kap. 11 § socialtjänstlagen (2011:453), av vilken bl.a. framgår att barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående vuxna är offer för brott. Denna formulering är lik den i 1 kap. 5 § FARK Fängelse. Det innebär att uttalanden i propositionen får anses ha relevans även avseende Kriminalvårdens bedömning av brottsofferbegreppet. I propositionen framgår dock inte att det uppställs ett krav på det är *klarlagt* att barnet bevittnat våldet. Om det ska göras en jämförelse med beviskravet i förvaltningsrättsliga mål i domstol har i litteraturen framförts att det kan utgå från att normalkravet är *sannolika skäl* (Bevisprövning i förvaltningsmål - Bevis 7, red. Christian Diesen, 2003, s. 102).

Av nämnda proposition framgår vidare att det med att barn bevittnat våld eller andra övergrepp avses *huvudsakligen* [Kriminalvårdens kursivering] att barnet sett eller hört den brottsliga gärningen begås (s. 16). På s. 17 i propositionen framgår att detta innebär att inte enbart fall då barnet sett våld eller andra övergrepp omfattas, utan även andra situationer när barnet upplevt t.ex. en pågående misshandel.

Bedömningen att A.V:s son är att betrakta som ett brottsoffer har grundat sig på att anstalten har bedömt att sonen har bevittnat våld riktat mot mamman. Vid sin bedömning har anstalten bl.a. vägt in socialtjänstens uttalande att de bedömt att sonen bevittnat våldet, att våldet under en längre tid skett i det gemensamma hemmet och även uttalanden i domen som anstalten anser tyder på att sonen sannolikt bevittnat våldet. Det kan ifrågasättas om det nämnda uttalandet i domen i sig visar på att sonen varit närvarande vid händelsen och då ska ges den betydelse som anstalten har tillmätt det. Socialtjänstens uttalande kan dock tillmätas större vikt då deras bedömning av vilka barn som anses ha bevittnat våld enligt lag är lik den som Kriminalvården gör enligt föreskrifter. Anstalten har kommit fram till slutsatsen att sonen med *största sannolikhet* bevittnat våldet och därigenom är att jämställa med ett brottsoffer enligt 1 kap. 5 § FARK Fängelse.

Att någon betraktas som brottsoffer kan få betydelse, exempelvis avseende bedömning att bevilja permission och besökstillstånd för att träffa barn. Kriminalvården vill dock påpeka att enbart det faktum att ett barn betraktas som brottsoffer inte är ensamt avgörande för utgången när det gäller t.ex. besök eller permission. Det är enbart en faktor som vägs med vid en helhetsbedömning.

A.V. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 24 januari 2014 anförde *chefsJO Fura* följande.

Bedömning

A.V. har i sin anmälan framfört klagomål mot anstalten Saltviks beslut den 24 maj 2013 om utevistelse (permission). Inledningsvis vill jag framhålla att eftersom JO som regel inte uttalar sig i bedömningsfrågor, saknas det skäl för mig att närmare kommentera anstalten Saltviks beslut att avslå A.V:s begäran om permission. Det finns emellertid andra bedömningar som har lett fram till avslagsbeslutet och anstalten Saltviks handläggning av ärendet, som jag finner skäl att beröra närmare i det följande.

Anstalten Saltviks beslut

Sonens status som brottsoffer

Kriminalvården har i sitt remissvar redogjort för innehållet i 20 § förvaltningslagen, där myndigheters skyldighet att motivera beslut regleras. Enligt bestämmelsen ska slutliga beslut avseende myndighetsutövning som går en enskild emot enligt huvudregeln innehålla de skäl som har bestämt utgången. Det innebär att en myndighet är skyldig att i ett beslut göra det begripligt för parten vilka faktiska förhållanden som är avgörande, vilka rättsregler som är tillämpliga och hur myndigheten har resonerat på de punkter där meningarna kan gå isär.²³ Med hänsyn till rättssäkerheten är det av grundläggande betydelse att en part förstår hur en myndighet har resonerat och därmed att parten i förlängningen ges möjlighet att argumentera för en överprövning av beslutet.

I beslutet om permission har anstalten Saltvik under rubriken ”Kriminalvården, anstalten Saltvik gör följande bedömning” angett bl.a. följande.

Permission kan inte medges om kravet på samhällsskydd eftersätts, varför anstalten enbart medger permission på egen hand där det kan säkerställas att permissionsplaneringen är för barnets bästa. Del av den brottslighet som [A.V.] är dömd för har begåtts i vårdnadshavarens och [A.V:s] dåvarande gemensamma hem där även sonen var bosatt. Utifrån dessa förhållanden är sonen utifrån 1 kapitlet 5 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse [*FARK Fängelse, JO:s anm.*] att betrakta som brottsoffer.

Som framgår av remissvaret är, enligt 1 kap. 5 § FARK Fängelse, ett barn – som har *bevittnat* när en intagen har utövat våld eller begått andra övergrepp mot en närstående till barnet – att betrakta som brottsoffer. Den omständighet som anstalten Saltvik har angett i sitt beslut är därmed inte ett förhållande som gör att A.V:s son är att betrakta som ett brottsoffer.

Av remissvaret framgår emellertid att anstalten vid sin bedömning förutom det skäl som angetts i beslutet, även tagit hänsyn till uppgifter i den utredning som gjordes av anstaltens dåvarande brottsoffersluss under 2011. I en utredning som utförts av socialtjänsten gjordes bedömningen att sonen hade bevittnat våld som A.V. utsatt sonens vårdnadshavare för. Vidare har anstalten funnit att det förhållande att våldet utövats i parets gemensamma hem, där även sonen bodde, ”ansågs tala för” att sonen hade bevittnat våld. Även ett uttalande från A.V. – som antecknats i brottmålsdomen – ”tydde” enligt anstalten på att sonen

²³ Se Hellners m.fl., *Förvaltningslagen med kommentarer*, 3 uppl., 2010, s. 237.

”sannolikt” varit närvarande vid en händelse där A.V. utsatt vårdnadshavaren för våld. Enligt domen hade A.V. sagt att han ”skulle fortsätta ösa ur sig sitt hat över målsäganden när deras barn inte var närvarande”. Dessa förhållanden har lett fram till att anstalten gjorde bedömningen att sonen med ”största sannolikhet” bevittnat våld och därigenom är att jämföras med ett brottsoffer. Det bör särskilt noteras att anstalten inte med ett ord har berört dessa omständigheter i sitt beslut.

Därtill vill jag framhålla att jag för egen del ställer mig mycket tveksam till att en anstalt som en del av sin bedömning *dels* tolkar lösryckta citat från en brottmålsdom, *dels* tolkar ett förhållande som beskrivs i domen. Referaten och beskrivningarna i en brottmålsdom speglar inte helheten och domen är utformad med ett annat syfte än det som anstalten har med sin tolkning. Att under sådana förhållanden tolka ett uttalande taget ur sitt sammanhang, i en situation där det kan få långtgående konsekvenser för det enskilde, är inte att rekommendera. Enligt min mening bör en anstalt som regel begränsa sig till att hämta konkret information från brottmålsdomar och inte ge sig in i olika former av tolkningar. Skulle anstalten ändå välja att göra det, måste det klart och tydligt anges i beslutet.

Riskbedömningen i beslutet

Som framhållits i remissvaret får en permission inte beviljas om det finns en påtaglig risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig.²⁴ En anstalt har således skyldighet att pröva om det finns en sådan påtaglig risk, innan en permission beviljas. I motiven till bestämmelsen står det att en sådan riskbedömning måste göras i varje enskilt fall. Vid bedömningen bör det bl.a. beaktas vilken typ av brott som den intagne är dömd för och utfallet av tidigare straffverkställighet. Hänsyn bör också tas till om den intagne har använt eller på annat sätt hanterat narkotika under verkställigheten eller utan giltigt skäl vägrat att lämna prov för kontroll av drogpåverkan.²⁵

Även om det delvis är andra förhållanden som en anstalt ska ta hänsyn till vid beviljande av besöks- och telefонтillstånd²⁶ bör prövningen ske på ett likartat sätt vid riskbedömningen i samband med beviljande av permissioner. I ett initiativärende avseende Kriminalvårdens brottsofferslussar uttalade dåvarande chefsJO Cecilia Nordenfelt bl.a. följande om prövningen av besöks- och telefонтillstånd:

Kriminalvårdens kontakt med den intagnes närstående måste inriktas på att inhämta uppgifter som behövs som underlag vid bedömningen av om det finns risk för skada för den närstående genom beslut som Kriminalvården fattar. [...] Anstalterna måste vara uppmärksamma på att vissa situationer kräver speciella överväganden. Det kan exempelvis vara fallet när den person som en intagen önskar kontakt med är en partner som den intagne sedan

²⁴ Se 10 kap. 1 § första stycket 2 fängelselagen.

²⁵ Se prop. 2009/10:135 s. 160.

²⁶ Se 7 kap. 1 § fängelselagen.

länge haft en relation till och den brottslighet den intagne är dömd för ligger långt tillbaka i tiden.²⁷

I sin bedömning har anstalten Saltvik konstaterat att A.V:s son är att betrakta som ett brottsoffer. Anstalten har emellertid inte fullföljt sin analys och förklarat vad detta förhållande har för betydelse vid bedömningen av risken för att A.V. i samband med en permission tillsammans med sonen skulle begå brott eller på annat sätt missköta sig. Vid en sådan bedömning hade det bl.a. varit nödvändigt att anstalten analyserade de förhållande som lett fram till bedömningen att sonen var att betrakta som ett brottsoffer. Det hade även varit av central betydelse att i riskbedömningen väga in den omständigheten att sonen besökt A.V. under anstaltsvistelsen. Denna prövning hade kunnat ske utan att A.V. eftergav sekretessen.

Sammanfattande bedömning

Sammanfattningsvis innebär det anförda att anstalten i sitt beslut *inte* har angett det egentliga skälet till att sonen betraktades som ett brottsoffer (att han sannolikt skulle ha bevittnat våld som fadern utsatt modern för). Vidare har anstalten *inte* förklarat hur man kom fram till att så varit fallet. Slutligen har anstalten *inte* gjort en bedömning av vad dessa förhållanden hade för betydelse för risken att A.V. vid en permission tillsammans med sonen skulle begå nya brott eller på annat sätt missköta sig. Dessa uppenbara brister gör att anstalten Saltvik förtjänar allvarlig kritik.

Anstalten Saltviks kontakter med A.V:s anhöriga

Utredningen visar att anstalten Saltvik hade för avsikt att kontakta A.V:s f.d. hustru för att säkerställa att sonen inte skulle vistas hos A.V:s syster i samband med permissionen. Kriminalvårdens kontakt med brottsoffer har, som nämnts ovan, varit föremål för tidigare ärenden hos JO. I JO 2012/13 s. 194 uttalades att ”Kriminalvårdens personal måste vara uppmärksam på gränsen mellan Kriminalvårdens och socialtjänstens uppdrag. I Kriminalvårdens uppdrag ligger inte att se till att den som utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp. Detta hör till socialnämndens uppgifter (5 kap. 11 § socialtjänstlagen)”.

Jag vill återigen erinra om bestämmelsen i 5 kap. 11 § socialtjänstlagen och framhålla att det i tredje stycket i den paragrafen uttryckligen anges att i socialnämndens uppdrag ingår att särskilt beakta att barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående vuxna är offer för brott och kan vara i behov av stöd och hjälp. När det gäller barn som är brottsoffer anges i kommentaren till bestämmelsen följande:

Det är viktigt att myndigheterna samarbetar så att de situationer som omfattas av bestämmelsen kommer till socialtjänstens kännedom. Polisen – liksom Kriminalvården, hälso- och sjukvården, skolan m.fl. – har en skyldighet att anmäla till socialtjänsten att ett barn kan behöva nämndens skydd. Ett typexempel på fall när detta skall ske är när barn har varit närvarande

²⁷ Se JO 2012/13 s. 194.

vid fall av mäns våld mot kvinnor eller annat våld av eller mot närstående vuxna.²⁸

Det nyss redovisade kan enligt min uppfattning inte tolkas på annat sätt än att det *inte* ingår i Kriminalvårdens uppdrag att, på grund av oro för ett barns väl och ve, kontakta anhöriga för att försäkra sig om att den intagne inte träffar barnet i samband med en permission. I en sådan situation kan det däremot finnas skäl att anmäla förhållandet till socialnämnden, som får göra bedömningen om den behöver ingripa till barnets skydd.²⁹

Därtill vill jag erinra om de åtgärder som Kriminalvården kan vidta för att motverka misskötsamhet eller återfall i brott i samband med permissioner.³⁰ Exempelvis kan en anstalt förordna om att permissionen ska vara bevakad eller förena permissionsbeslutet med vissa villkor. Ett sådant villkor kan bestå av ett förbud att ta kontakt med brottsoffer.³¹ De åtgärder som en anstalt kan vidta har alla det gemensamt att de på olika sätt begränsar den intagne under en permission. Bland Kriminalvårdens verktyg ingår däremot inte att – på det sätt som anstalten Saltvik hade för avsikt att göra – försöka styra eller påverka tredje mans agerande i samband med en permission.

Det bör noteras i sammanhanget att de skyddsåtgärder som anstalten har ansett vara nödvändiga att vidta har varit beroende av att A.V. eftergav sekretessen. Om en intagen vägrar efterge sekretessen skulle det – om anstalten Saltviks ordning accepterades – regelmässigt leda till att ansökningar om permission avslogs. Det synes inte ha varit lagstiftarens avsikt att intagna ska behöva välja mellan att efterge sekretessen eller att avstå från permissioner.

I den aktuella situationen kontaktade anstalten Saltvik aldrig A.V:s f.d. hustru. Det saknas därmed tillräckliga skäl för mig att kritisera anstalten i denna del. Jag vill emellertid understryka vikten av att Kriminalvården ser till så att anställda som jobbar med den här typen av frågor har tillräcklig kompetens för att kunna lösa sina uppgifter på ett fullgott sätt.

Övriga frågor

Med beaktande av vad som framkommit i Kriminalvårdens remissvar saknar jag skäl att kommentera A.V:s övriga klagomål. Jag konstaterar endast att utredningen i dessa delar inte ger anledning till kritik eller någon annan åtgärd.

Ärendet avslutas.

²⁸ Se Thunved, *Nya sociallagarna*, 25:e uppl., 2012, s. 190.

²⁹ Se 14 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen.

³⁰ Se 10 kap. 5 § fängelselagen.

³¹ Se Kriminalvårdens allmänna råd till 10 kap. 5 § fängelselagen i FARK Fängelse.

Kritik mot Kriminalvården, anstalten Saltvik, för det sätt på vilket en kriminalvårdare inom ramen för brottsofferslussverksamheten tagit kontakt med en anhörig till en intagen m.m.

(Dnr 3591-2013)

Beslutet i korthet: En intagen i anstalten Saltvik har beviljats telefonsamtal med sin son. Anstaltens brottsofferslussverksamhet kontaktade sonens vårdnadshavare för att utreda hur hon upplevt de samtal som den intagne haft med sonen. I beslutet uttalas att en anstalt kan vidta två åtgärder om det finns anledning att ifrågasätta lämpligheten i att en intagen får ha fortsatt telefonkontakt med en minderårig. Anstalten kan *dels* återkalla telefontillståndet, *dels* göra en orosanmälan till socialnämnden. En anstalt bör däremot avhålla sig från att kontakta en anhörig och på det sättet försöka följa upp resultatet av de tillstånd som har beviljats. Genom en sådan åtgärd riskerar nämligen anstalten att överträda gränsen för Kriminalvårdens uppdrag och i stället ägna sig åt sådan verksamhet som faller inom socialtjänstens uppdrag. I Kriminalvårdens uppdrag ingår varken att utreda eventuella misstänkta missförhållanden i fråga om barn eller att ge brottsoffer stöd och hjälp.

Om en anstalt trots allt gör den typen av uppföljande kontroller, måste det ske på ett opartiskt sätt. I beslutet kritiseras anstalten Saltvik för att en kriminalvårdare i kontakten med den anhöriga gav uttryck för egna värderingar av de samtal som hade genomförts.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 20 juni 2013, anförde A.V. i huvudsak följande. Under vistelsen i anstalten Saltvik har han beviljats möjligheten att ringa bevakade telefonsamtal till sin son. Utan hans vetskap kontaktade klienthandläggaren Jeanette Näsman den 27 oktober 2011 hans f.d. hustru. I ett e-postmeddelande till den f.d. hustrun gav Jeanette Näsman uttryck för att han i samtal med sonen inte skulle ha sänt ut positiva signaler. Enligt Jeanette Näsman skulle det bl.a. handla om att han försökte påverka sonen och att han skulle ha sagt saker som personalen upplevde som olustiga.

Dessa uppgifter förde hans f.d. hustru in i en vårdnadsprocess om sonen. I ett möte med Anna Andmarken och Jeanette Näsman konfronterade han den senare för att ha tagit kontakt med hans f.d. hustru utan hans medgivande. Hon förnekade att så skulle ha skett. Han visade emellertid e-postmeddelandet för Anna Andmarken, som ”beordrade” Jeanette Näsman att kontakta hans f.d. hustrus advokat och ”rätta till” det hela.

Eftersom Jeanette Näsman uttalande hade betydelse för vårdnadsålet, beslutade A.V:s advokat att hon skulle kallas som vittne i målet. Jeanette Näsman ville inte erkänna att hon hade gjort fel och lät honom förstå att eftersom hon är tjänsteman så kunde hon inte uttala sig om hans fall i domstol. Men hans advokat gav sig inte utan lyckades få Jeanette Näsman att upprätta ett skriftligt

dokument där hon ”erkände” att veckosamtalen alltid hade skötts utan anmärkning. Skadan var emellertid redan skedd, och de felaktiga uppgifterna har använts av hans f.d. hustru och hennes advokat, socialtjänsten samt sonens psykolog.

Till anmälan hade A.V. bifogat en kopia av två yttranden i ett vårdnads mål, en anmälan enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), e-postmeddelande från Jeanette Näsman till A.V:s f.d. hustru och ett yttrande från Jeanette Näsman till A.V:s ombud i vårdnads målet.

Utredning

Anmälan remitterades till Kriminalvården för yttrande. I sitt remissvar anförde Kriminalvården, region Nord, genom regionchefen Per-Eric Gustavsson, följande.

Utredning

Kriminalvården har utrett ärendet genom kontroller i de klientadministrativa systemen (KLAS-A och KVR) och genom att underremittera ärendet till anstalten. Av yttrande från anstalten framkommer följande.

Bakgrund om tiden för brottsoffersluss

Klienthandläggaren Jeanette Näsman arbetade under den period som anmälan avser, d.v.s. oktober 2011, som brottsofferslusshandläggare i brottsofferslussen på VO Saltvik. Brottsofferslussen upphörde den 21 februari 2012 av organisatoriska och resursmässiga skäl. Syftet med brottsofferslussens arbete inom Kriminalvården är att skydda (omsorg om) brottsoffer och förhindra återfall i brott. Utgångspunkten för VO Saltviks brottsofferslussarbete var den verksamhetsbeskrivning som upprättades i samband med att brottsofferslussen upprättades (andra verksamhetsställens verksamhetsbeskrivningar för brottsoffersluss användes vid upprättandet), utbildningar som anordnats centralt och de nätverk som bildats utifrån de frågeställningar som uppkommit i samband med utredning och handläggning av brottsofferslussärenden. Brottsofferslusshandläggarens roll var att informera den intagne om kriminalvårdens brottsofferslussarbete och förutsättningar för kontakt, utreda brottsoffret och dennes motiv och förmåga till kontakt och etablera en relation till brottsoffret. Vidare var uppgiften att bedöma förövarens inställning till offret och våldet, inhämta externa aktörers syn i ärendet och beakta aktuell riskbedömning av klienten. Brottsofferslusshandläggaren yttrade sig i ärenden såsom telefoni- och besöksärenden.

Någon tydlig vägledning i form av riktlinjer eller handbok fanns inte att förhålla sig till. Behoven av tydliga centrala direktiv hade efterfrågats av anstalten från införandet av brottsoffersluss till dess att den upphörde på VO Saltvik. En bok med vägledning om hur arbetet med sex- och relationsproblematik ska bedrivas har tagits fram av Kriminalvården och fanns att tillgå först i juni 2013. Handledning av ärenden har erbjudits under 2013.

Balansen i brottsofferslussarbetet, att skydda brottsoffret samt tillgodose den intagnes rätt till partsinsyn, är problematisk. Att etablera en kontakt med brottsoffret innebär i de allra flesta fall att öppna en ”ventil” för denne. I det aktuella fallet har kontakten med vårdnadshavaren fortsatt trots att brottsofferslussen upphörde, då Jeanette Näsman övergick till att arbeta som klienthandläggare på den avdelning där A.V. var placerad i anstalten Saltvik. Det har varit komplicerat framför allt för brottsoffer och intagna

med övergången utifrån de skilda rollerna då arbetet som brottsoffersluss-handläggare skiljer sig från arbetet som klienthandläggare på så sätt att en klienthandläggare förutom handläggare är beslutsfattare.

Hur eftergiften av sekretess sett ut från tiden för anmälan och fram till dagens datum

Hur eftergiften av sekretessen har sett ut och hur den har dokumenterats har varierat sedan uppstarten av anstalten Saltviks sexualbrottsavdelning och brottsoffersluss. Från början fick den intagne muntlig information om brottsofferslussens arbete i samband med ansökan om t.ex. telefoni och besökstillstånd och ansågs väl införstådd med de kontakter som var nödvändiga för anstalten att ha för att kunna tillgodose kontakt. Det vill säga att de intagna visste hur utredningsförfarandet såg ut och kände till förutsättningarna för kontakt. En särskild blankett/intresseanmälan användes (samma som användes i brottsofferslussar på andra anstalter och som inhämtats från anstalten Salberga). Efter att kritik riktats mot Kriminalvården om att dokumentationen om brottsofferslussens arbete varit otillräcklig, frångicks den modellen. För att tydliggöra och uppfylla kraven upprättades yttranden i KLAS där utredningsförfarandet inklusive de kontakter som skulle tas beskrevs. Yttrandet delgavs den intagne som undertecknade att eftergift av sekretessen medgavs eller inte, vilket även dokumenterades i daganteckningar.

I dag ger intagna skriftligt medgivande av eftergift av sekretessen för varje enskilt tillfälle vilket dokumenteras i daganteckningar. De intagna får också skriftlig information om Kriminalvårdens utredningsskyldighet och att beslut meddelas utifrån den utredning som företagits. Vidare får de information om att brottsoffers säkerhet och behov av trygghet samt barnets bästa beaktas i utredningen.

Det aktuella ärendet

Kontakten med målsägande tillika vårdnadshavare och med sonen har varit föremål för utredning genom brottsofferslussen med anledning av den dom som A.V. verkställer. A.V. fick vid ankomsten till Saltvik information om brottsofferslussarbetet vilket finns dokumenterat den 9 juni 2011 i verkställighetsplanen (VSP:n). Den muntliga informationen bestod av en beskrivning av brottsofferslussens arbete och de kontakter som var nödvändiga för anstalten att ha för att kunna tillgodose utredningsarbetet. För A.V:s fall var det fråga om kontakt med vårdnadshavaren och med socialtjänsten. A.V. samtyckte till eftergift av sekretessen på blankett/intresseanmälan som användes i brottsofferslussens arbete vid tiden för anmälan. Hans sekretess-eftergift avsåg telefon- och besökstillstånd för sonen och lämnades för vårdnadshavare och för socialtjänsten. All kontakt som tagits har därefter kommunicerats muntligen i förväg med A.V. Kontakt har inte tagits om och när A.V. motsatt sig det. De kontakter som har tagits har dokumenterats i daganteckningar och VSP.

I den utredning som brottsofferslussen gjorde beträffande A.V. framgick att socialtjänstens uppfattning var att samtalen skulle genomföras i närvaro av personal och att det i samtalen var viktigt att barnets bästa beaktades då vårdnadshavaren var målsägande och att barnet hade bevittnat våld i hemmet. Vårdnadshavaren uttryckte i utredningen att sonen inte mätte bra och att hon var orolig för hur samtalen ska påverka sonen, men samtyckte ändå till att samtalen skulle äga rum. Av beslut från den 17 juni 2011 i ärende avseende telefoni i form av veckosamtal till sonen framgår bland annat av yttrande från brottsofferslussen att dessa skulle ske i dialog med vårdnadshavare. Personal som närvarade under samtalen har lyft fram att samtalen inte alltid var av positiv karaktär och inte heller utifrån ett barns behov.

Personalen har upplevt något av samtalen som olustigt. Samtalen har emellertid inte förts på ett sätt som medfört självklara skäl att avbryta samtalen och har alltså inte varit av den karaktären att de missköts. Anstalten har återkopplat till A.V. hur personalen upplevt samtalen. Bedömningen av om ett samtal är lämpligt eller inte utifrån barnets behov har varit svårt att göra då samtalen inte varit avlyssnade i den meningen att man överhörde båda parterna samtidigt. Personalen som närvarat vid samtalen har hört det som A.V. sagt till sin son, men inte hört vad sonen har sagt vilket medför svårigheter att bedöma hur sonen upplevt samtalen. Vidare har vårdnadshavaren bara hört det som sonen sagt till A.V. men inte det som A.V. sagt till sonen.

Vårdnadshavaren har vid upprepade tillfällen genom brottsofferslussen sagt att sonen inte mår bra efter samtalen med A.V. och det har också kommunicerats med A.V. Anstalten har i kontakt med vårdnadshavaren informerat om att samtal beviljas utifrån barnets bästa och att samtycke till telefon- och eller besökstillstånd när som helst kan återtas av den som lämnat samtycket.

I det aktuella ärendet fanns det samtycke till och skäl att, utifrån barnets bästa, följa upp samtalen med vårdnadshavaren och A.V. En sådan uppföljning med vårdnadshavaren genom brottsofferslussen var en förutsättning för kontakten. A.V. var införstådd med det och hade inte heller motsatt sig det. Samtalen följdes upp enligt den plan som fanns för A.V. i brottsofferslussarbetet vid tiden för anmälan. E-posten skickades eftersom vårdnadshavaren söktes per telefon ett antal tillfällen utan framgång. Då vårdnadshavaren var målsägande i aktuell dom och också hade kontakt med brottsofferslussen av den anledningen, var omtanke om henne också en viktig utgångspunkt. För sonens räkning var uppföljningen viktig utifrån huruvida vårdnadshavaren i sin särskilt utsatta ställning hade möjlighet att agera för barnets bästa utan att återta sitt samtycke till kontakt.

Då Jeanette Näsman blev kallad som vittne i vårdnadstvisten till följd av den e-post som skickats till vårdnadshavaren, bedömde anstalten att det var tillräckligt att lämna ett skriftligt yttrande vilket skedde i samråd med advokat.

A.V. har hävdat att ett möte ägde rum mellan honom, klienthandläggare och kriminalvårdsinspektör och att anstalten ljuger om vad som sas vid mötet. Enligt uppgift från anstalten har något sådant möte aldrig ägt rum.

Bedömning

Av utredningen i ärendet framgår att A.V. har samtyckt till att kontakt tas med vårdnadshavaren och socialtjänst i ärenden om telefon och besök avseende sonen och att samtycket fortlöpande förnyats. Det framgår också att A.V. varit införstådd med förutsättningarna för kontakten med sonen och att en återkoppling av utfallet av samtalen skulle ske till vårdnadshavaren. Vidare framgår att anstalten tillbakavisar att ett sådant möte som A.V. hävdar skulle ha ägt rum och att personalen i ett sådant möte skulle ha ljugit för A.V.

När det gäller medverkan vid tingsrättsförhandlingen har anstalten beslutat att det får räcka med ett skriftligt yttrande om samtalen.

Anmälan remitterades därefter till Kriminalvården, huvudkontoret, för yttrande. Av yttrandet önskade JO huvudkontorets syn på de sekretessfrågor som berördes i region Nord's yttrande. I ett kompletterande yttrande anförde huvudkontoret, genom chefsjuristen Elisabeth Lager, följande.

Med anledning av att JO begärt kompletterande uppgifter i ovanstående ärende gör Kriminalvårdens huvudkontor följande tillägg till tidigare yttrande av Kriminalvården region Nord den 1 oktober 2013. Vad gäller de i ärendet aktuella sakförhållandena hänvisas till vad som tidigare anförts.

Aktuella författningsbestämmelser

Av 7 kap. 1 § fängeslagen (2010:610, FäL) framgår att en intagen får stå i förbindelse med en annan person genom elektronisk kommunikation i den utsträckning det lämpligen kan ske. Sådan kommunikation får dock vägras om den

1. kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom avlyssning enligt 5 §,
2. kan motverka den intagnes anpassning i samhället, eller
3. på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan.

Enligt 7 kap. 4 § FäL gäller motsvarande bestämmelser för besök.

Av 7 kap. 25 § FARK Fängelse [*Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, JO:s anm.*] framgår att vid prövningen av om besök eller elektronisk kommunikation kan medföra skada för annan ska särskilt beaktas om den som kontakten ska äga rum med är brottsoffer till den intagne eller annars har en sådan relation till den intagne att en kontakt skulle medföra skada för den personen eller för ett brottsoffer.

Av 7 kap. 26 § FARK Fängelse framgår bl.a. att den som en intagen vill ta emot besök av eller kommunicera elektroniskt med ska tillfrågas om han eller hon samtycker till att kontakten ska äga rum. Den intagne ansvarar för att samtycke inhämtas på en blankett som fastställs av Kriminalvården. Det gäller dock inte om den som kontakten ska äga rum med är brottsoffer till den intagne och Kriminalvården inhämtar samtycke, eller om det finns särskilda skäl.

Av allmänna råd till 7 kap. 26 § FARK Fängelse framgår att om den som kontakten ska äga rum med är ett barn ankommer det enligt reglerna i föräldrabalken på den eller de som är vårdnadshavare att ta ställning till om samtycke till kontakten ska lämnas.

Enligt 35 kap. 15 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL) gäller sekretess inom kriminalvården för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs. Av 12 kap. 2 § OSL framgår att en enskild helt eller delvis kan häva sekretess som gäller till skydd för honom eller henne, om inte annat anges i denna lag.

Kriminalvårdens bedömning

Kriminalvården har i tidigare JO-ärende redogjort för Kriminalvårdens arbete med s.k. brottsoffersluss och rutinerna på anstalten Saltvik för ansökningar om besöks- och telefonstillstånd inom ramen för detta arbete (se JO:s beslut den 14 maj 2012, dnr 5271-2011). I aktuellt ärende har Kriminalvården region Nord i yttrande den 1 oktober 2013 beskrivit hur anstalten informerat de intagna om arbetet med brottsoffersluss och vilka kontakter med utomstående som kan behöva tas i samband med besöks- och telefonstillstånd. Det har också beskrivits vilka rutiner anstalten haft för att inhämta samtycke från den intagne för att sådana kontakter ska kunna tas.

Av yttrandet den 1 oktober 2013 framgår att A.V. vid ankomsten till anstalten Saltvik muntligen informerades om arbetet med brottsoffersluss och att han i särskild blankett/intresseanmälan för telefon- och besökstillstånd medgett brytande av sekretess i förhållande till sonens vårdnadshavare och socialtjänsten. Vidare framgår att anstalten i förväg informerat

A.V. om alla kontakter som tagits och att han var införstådd med att uppföljning med vårdnadshavaren skulle göras med jämna mellanrum avseende hur samtalen med sonen fortlöpte.

När det gäller samtycke att bryta sekretess kan följande framhållas. Det är viktigt att ett samtycke inte är alltför generellt hållet och det bör utformas så att det endast avser undantag för sekretess vid ett särskilt tillfälle eller i förhållande till en viss person. Kriminalvården kan konstatera att de rutiner för inhämtande av samtycke som tillämpades på anstalten Saltvik vid tiden för anmälan var något otydliga när det gäller samtyckets omfattning och vilken information som kunde lämnas till utomstående. Av Kriminalvårdens yttrande den 1 oktober 2013 framgår att anstalten Saltvik har ändrat sina rutiner och att intagna numera ger ett skriftligt medgivande att bryta sekretessen inför varje enskild kontakt.

Vid prövning av intagnas ansökningar om besöks- eller telefontillstånd har Kriminalvården en skyldighet att ta ställning till bl.a. om besöket eller kommunikationen kan vara till skada för den intagne eller någon annan. För att kunna ta ställning till om ett besöks- eller telefontillstånd kan vara till skada för den som den intagne önskar ha kontakt med finns det ofta skäl att ta kontakt med den person kontakten avser och, när det gäller underåriga, vårdnadshavaren. Som framgår ovan var A.V. införstådd med att sådana kontakter skulle komma att tas, såväl i samband med tillståndsprövning som vid uppföljning av beviljat tillstånd. Kriminalvården har mot denna bakgrund inte några invändningar mot att anstalten Saltvik i aktuellt ärende tagit kontakt med vårdnadshavaren för att följa upp och efterfråga hur telefonsamtalen fungerat.

Av utredningen framgår att det i ärendet aktuella e-postmeddelandet emellertid inte bara innehåller en förfrågan om hur vårdnadshavaren upplever hur samtalen fungerar, utan även en beskrivning av hur anstaltspersonal uppfattat A.V:s uppträdande i samband härmed. Lämpligheten i detta kan enligt Kriminalvårdens mening ifrågasättas. Även om det finns ett medgivande att bryta sekretess bör personal iakta stor aktsamhet med hur man uttrycker sig till utomstående i fråga om den intagnes personliga förhållanden och vara noga med att inte mer information än nödvändigt lämnas ut. I aktuellt fall blev meddelandet också använt som skriftlig bevisning i en familjerättslig tvist vilket, även om detta naturligtvis inte kunde förutses, ytterligare understryker behovet av försiktighet.

A.V. kommenterade remissvaren.

I ett beslut den 24 januari 2014 anförde *chefsJO Fura* följande.

Bedömning

Bakgrund

Anmälan avser det arbete som utförts vid den brottsofferslussverksamhet som tidigare bedrevs i anstalten Saltvik. Verksamheten – i den form som den bedrevs vid den i för ärendet aktuella tidpunkten – har upphört, men kontakter tas fortfarande med anhöriga i samband med tillståndsprövningar. Brottsofferslussverksamheter bedrivs fortfarande vid andra kriminalvårdsanstalter. Jeanette Näsman var tidigare brottsofferslusshandläggare i anstalten Saltvik, och det var i denna egenskap som hon kontaktade A.V:s f.d. hustru. Den 27 oktober 2011 skickade Jeanette Näsman ett e-postmeddelande med följande innehåll.

Hej!

Jag får signaler från personal att samtalen som din son har med sin far ibland inte sänder ut positiva signaler.

Det kan bl.a. handla om att han försöker påverka sonen och säger saker som personalen upplever olustigt.

Vill med den anledning höra med dig hur du tycker att det fungerar och vad er son säger själv.

Samtalen ska skötas utifrån barnets bästa och med respekt för barnet, där är utgångspunkten.

E-postmeddelandet aktualiserar framför allt två frågor: *dels* vilka åtgärder en anstalt bör kunna vidta inom ramen för en brottsoffersluss eller vid en tillståndsprövning, *dels* om det begicks något fel när anstalten Saltvik kontaktade A.V:s f.d. hustru. Jag har för avsikt att först beröra den generella frågan om Kriminalvårdens brottsofferslussar och därefter återkomma till anstalten Saltviks agerande.

En anstalts åtgärder inom ramen för en brottsoffersluss m.m.

Kriminalvårdens brottsofferslussar har tidigare varit aktuella i ärenden hos JO. I JO 2012/13 s. 208 redogjorde Kriminalvården för det arbete som bedrivs i slussarna. Av beskrivningen framgår det att brottsofferslussarnas arbete aktualiseras framför allt i fråga om intagna som är dömda för sexual- eller våldsbrottslighet i nära relationer. Slussarnas arbete syftar till att utreda om kontakten med en intagen sker frivilligt och vilka kontrollåtgärder som ska vidtas i samband med besök eller telefonsamtal. Enligt Kriminalvårdens beskrivning kontaktar i regel en kriminalvårdstjänsteman den person som en intagen vill ha kontakt med och samtalar med honom eller henne, företrädesvis per telefon. Syftet med verksamheten är alltså att utreda förutsättningarna för en ansökan om telefon- eller besökstillstånd innan anstalten fattar beslut i saken. Av Kriminalvårdens beskrivning framgår inte att det även ingår i brottsofferslussarnas verksamhet att kontakta anhöriga och på det sättet försöka följa upp resultatet av de tillstånd som beviljats.

I fråga om de kontakter som sker inom ramen för brottsofferslussarna uttalade JO följande i beslutet.

Att kriminalvårdstjänstemän tar kontakt med de personer som de intagna önskar besöks- eller telefontillstånd till upplevs av många intagna som ett stort intrång i den personliga integriteten. Av denna anledning är det av stor vikt att kriminalvårdspersonalen vid dessa kontakter visar hänsyn och noga överväger hur de uttrycker sig. Det får naturligtvis aldrig förekomma att kriminalvårdspersonal utan den intagnes medgivande röjer sekretessbelagda uppgifter om honom. Det är inte heller lämpligt att kriminalvårdspersonal diskuterar innehållet i det material som anstalten använder som beslutsunderlag, t.ex. domar och riskbedömningar, med den tilltänkta besökaren.

Vidare är Kriminalvårdens uppdrag av betydelse för vilka kontakter som myndigheten bör eller kan ta inom ramen för en brottsoffersluss. I JO 2012/13 s. 194 uttalades följande.

Kriminalvårdens personal måste vara uppmärksam på gränsen mellan Kriminalvårdens och socialtjänstens uppdrag. I Kriminalvårdens uppdrag ligger inte att se till att den som utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp. Detta hör till socialnämndens uppgifter (5 kap. 11 § socialtjänstlagen). Kriminalvårdens kontakt med den intagnes närstående måste inriktas på att inhämta uppgifter som behövs som underlag vid bedömningen av om det finns risk för skada för den närstående genom beslut som Kriminalvården fattar.

Det är viktigt att Kriminalvården har en klar uppfattning om vilket syfte som brottsofferslussverksamheten eller tillståndsprövningen har och därmed om vilka åtgärder som kan vidtas. I det här sammanhanget vill jag påminna om att det ingår i Kriminalvårdens verksamhet att se till att de telefonkontakter som en intagen vill ha eller har med en annan person *inte* äventyrar säkerheten, motverkar den intagnes anpassning i samhället eller på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan.³² Kriminalvården har rätt att avlyssna samtal mellan en intagen och en annan person av säkerhetsskäl.³³

Det faller sig därmed naturligt att en anstalt inför prövningen av en ansökan om exempelvis telefontillstånd kontaktar en anhörig och begär in de uppgifter som behövs för att kunna göra en korrekt riskbedömning. När sådana uppgifter har begärts in är det upp till anstalten att pröva om ansökan om telefontillstånd till en närstående kan bifallas.

Frågan är hur Kriminalvården ska agera när det efter att ett telefontillstånd har beviljats framkommer uppgifter som gör att det går att ifrågasätta riskbedömningen och därmed lämpligheten i en fortsatt telefonkontakt. Enligt min mening kan Kriminalvården i en sådan situation – om det rör sig om en minderårig person – vidta två olika åtgärder. Anstalten kan *dels* återkalla telefontillståndet³⁴, *dels* göra en orosanmälan till socialnämnden³⁵. I sammanhanget vill jag understryka att en anmälan till socialnämnden inte förutsätter att det ska vara klarlagt att nämnden behöver ingripa. Även förhållanden som är svårbedömda eller obestyrkta ska alltså anmälas, om de *tyder* på att ett barn kan vara i behov av stöd eller hjälp från socialnämndens sida. Det är nämndens ansvar att undersöka vilken grund som kan finnas för uppgiften och utreda ett eventuellt behov av åtgärder.³⁶

Mot den bakgrunden anser jag att Kriminalvården bör avhålla sig från att på nytt kontakta den anhöriga när det uppkommer frågor om lämpligheten av ett meddelat besöks- eller telefontillstånd. Genom en sådan uppföljande åtgärd riskerar nämligen anstalten att överträda gränsen för Kriminalvårdens uppdrag. I Kriminalvårdens uppdrag ingår det varken att utreda eventuella misstänkta missförhållanden i fråga om barn eller att ge brottsoffer stöd och hjälp. Om en anstalt trots allt genomför den typen av uppföljande kontroller, måste det ske på ett opartiskt sätt.

³² Se 7 kap. 4 § fängelselagen.

³³ Se 7 kap. 5 § fängelselagen.

³⁴ Se JO 1996/97 s. 114.

³⁵ Se 14 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen (2001:453).

³⁶ Se NJA II 1990 s. 154.

Anstalten Saltviks kontakt med A.V:s f.d. hustru

Utredningen visar att anstalten Saltvik tog kontakt med A.V:s f.d. hustru för att utreda hennes syn på hur de samtal som A.V. genomfört med sonen hade fungerat. Kriminalvården har tillbakavisat A.V:s påstående om att kontakten ägde rum utan hans vetskap. Enligt anstalten hade A.V. samtyckt till att sekretessen eftergavs och därtill informerats muntligen om att kontakten skulle ske. Med hänsyn till dessa uppgifter saknas det skäl för mig att kommentera A.V:s klagomål i denna del.

I det e-postmeddelande som Jeanette Näsman skickade till A.V:s f.d. hustru gav Jeanette Näsman uttryck för sina egna värderingar av hur samtalen hade fungerat. Som jag nämnt tidigare måste en sådan kontakt – om den över huvud taget ska ske – ske på ett opartiskt sätt. Att en tjänsteman uttrycker sig på ett sätt som ger intryck av att han eller hon redan har bildat sig en uppfattning är inte acceptabelt. Händelsen gör det tydligt att Kriminalvården i sådana här situationer bör begränsa sina åtgärder till att återkalla telefontillståndet och göra en orosanmälan till socialtjänsten. Anstalten förtjänar kritik för det inträffade.

Mot bakgrund av vad som har framkommit i remissvaret saknar jag skäl att kommentera A.V:s övriga klagomål mot anstalten. Jag konstaterar endast att utredningen inte ger skäl till kritik eller någon annan åtgärd.

Ärendet avslutas.

Kritik mot Kriminalvården, anstalten Salberga, för bristfällig motivering i ett beslut om återkallelse av besökstillstånd m.m.

(Dnr 4217-2013)

Beslutet i korthet: Ett gynnande beslut kan i princip inte återkallas eller ändras till nackdel för en enskild av beslutsmyndigheten, om det inte har inträffat nya omständigheter. I vissa situationer finns emellertid möjlighet att ändra ett beslut genom en *omvärdering* av det ursprungliga beslutsunderlaget. Vid bedömningen av om det finns ett sådant utrymme, måste enligt chefsJO hänsyn tas till den tid som förflutit från det att beslutet meddelades. Möjligheten till omvärdering minskar i takt med den tid som passerar. Om den enskilde dessutom inrättar sig efter beslutet, och exempelvis ansöker och tar emot anstaltsbesök, minskar möjligheten till omvärdering ytterligare. Under sådana förhållanden är det som regel nödvändigt att det har *tillkommit* något förhållande – som gör att det ursprungliga beslutet kan ifrågasättas – för att beslutet ska kunna ändras.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 30 juli 2013, framförde bl.a. Z.B. klagomål över att anstalten Salberga hade återkallat besöks- och telefontillstånd för hans barn, avslagit begäran om innehav av vissa kassettband och dragit in hans s.k. lufthålspermissioner. Z.B. anförde i huvudsak följande. Han är dömd till

fängelse på livstid och ska när straffet avtjänats utvisas med förbud att återvända till landet. Han har verkställt sitt fängelsestraff på anstalterna Kumla, Hall, Tidaholm samt Norrtälje och har under nio år haft besöks- och telefontillstånd för sina fyra barn. När han kom till anstalten Salberga återkallades tillstånden med motiveringen att han har dödat barnens moder. Vidare har anstalten avslagit hans begäran om att få inneha inspelningar av barnens röster och dessutom har hans ”lufthålspermissioner” återkallats.

Utredning

Inledningsvis inhämtades och granskades vissa handlingar. Därefter remitterades anmälan till Kriminalvården för yttrande. I sitt remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom chefsjuristen Elisabeth Lager, bl.a. följande:

Sakförhållanden

Utredning har inhämtats från Kriminalvården region Mitt som i sin tur inhämtat uppgifter från anstalten Salberga. Av utredningen framgår bl.a. följande.

Z.B. ankom till anstalten Salberga från anstalten Hall den 5 februari 2013. I samband med hans ankomst uppkom fråga om överflyttning av godkända besökstillstånd avseende hans fyra barn. Anstalten Salberga noterade att barnen är målsägande och att det gått lång tid sedan tillstånden medgavs år 2009. Därefter hade endast omprövning skett av beslutet gällande besökstillståndet för dottern L.B., där ett villkor om bevakning hade beslutats med hänsyn till vad som framkommit om hennes person och personliga förhållanden. Det uppmärksammades också att vissa av barnen blivit myndiga under verkställigheten, men att något samtycke inte hade inhämtats från dem.

Vid genomgång av all dokumentation framkom en omfattande problematik i familjen sedan lång tid, med upprepat våld mot barnen och frun, vilket lett till insatser från socialtjänsten. Z.B. dömdes år 2002 till fängelse två år och sex månader för misshandel, olaga frihetsberövande vid två tillfällen, grov friidskränkning vid minst tio tillfällen, grov kvinnofridskränkning vid minst tio tillfällen, olaga hot och grov skadegörelse. I samband med Z.B:s villkorliga frigivning i december 2003 omhändertogs barnen enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Den 17 januari 2004 berövade Z.B. livet på sin före detta hustru efter att hon anmält Z.B. för misshandel och flyttat till sin svägerska. Z.B. utövade även våld mot svägerskan och dömdes för grov misshandel mot henne. Påföljden bestämdes till livstids fängelse. Efter utredning vid riksmottagningen i anstalten Kumla placerades Z.B. i anstalten Hall. I samråd med fosterfadern beviljades besökstillstånd för barnen tillsammans med fosterföräldrarna. Såvitt har framkommit inhämtades inget yttrande från socialtjänsten inför prövningen av om besökstillstånd kunde medges. Besök skedde två till tre gånger per år under åren 2005–2011. Därefter kom barnen inte på besök.

På grund av det som framkom om Z.B. bedömde anstalten Salberga att det fanns anledning att utreda förutsättningarna för en fortsatt giltighet av besökstillstånden. Bland annat skedde samråd med socialtjänsten gällande det yngsta barnet som fortfarande var underårigt och samtal med de övriga barnen. Ärendet togs även upp i permissionskollegium på anstalten, och vid BOS-handledning (brottsoffersluss). Den information som framkom sammantaget med riskbedömningen avseende Z.B. medförde att anstalten beslutade att återkalla besökstillstånden avseende samtliga barn, då besök bedömdes kunna vara till skada för barnen och risken inte bedömdes kunde

avhjälpas genom att besöken kontrollerades. Z.B. har inte begärt omprövning av besluten.

Anstalten Salberga avslog den 10 april 2013 ansökan om innehav av kassetbandspelare och kassetband. Z.B. begärde omprövning av beslutet och Kriminalvården region Mitt beslutade den 30 april 2013 att inte ändra anstaltens beslut. Förvaltningsrätten i Uppsala avslog överklagande den 24 september 2013 (mål nr 2400-13 E).

Den 26 juni 2013 ansökte Z.B. om särskild permission, s.k. lufthålspermission. Anstalten Salberga avslog ansökan den 12 juli 2013 då det bedömdes att behovet att minska skadeverkningarna av frihetsberövandet var tillgodosett genom andra utövningar som Z.B. hade haft. Z.B. begärde inte omprövning av beslutet.

Aktuella författningsbestämmelser

Enligt 7 kap. 1 § fängelselagen (2010:610, FäL) får en intagen ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske. Ett besök får dock vägras om det 1. kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom kontroll enligt 2 eller 3 §, 2. kan motverka den intagnes anpassning i samhället, eller 3. på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan.

Enligt 7 kap. 2 § FäL får ett besök, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, kontrolleras genom att

1. personal övervakar besöket, eller
2. besöket äger rum i ett besöksrum som är så utformat att det omöjliggör att föremål överlämnas.

Ett besök av en advokat som biträder den intagne i en rättslig angelägenhet får kontrolleras endast om advokaten eller den intagne begär det.

Av 5 kap. 1 § FäL framgår att en intagen får ta emot och inneha böcker, tidskrifter och tidningar, dock inte sådana som kan 1. äventyra ordningen eller säkerheten, eller 2. antas motverka den behandling som han eller hon genomgår. I övrigt får en intagen ta emot och inneha de personliga tillhörigheter som är motiverade med hänsyn till att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt.

Enligt 10 kap. 2 § FäL får en intagen, om det finns särskilt ömmande skäl, beviljas tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid (särskild permission) om 1. hans eller hennes behov av vistelse utanför anstalt inte kan tillgodoses genom permission enligt 1 §, och 2. vistelsen utanför anstalt kan beviljas med hänsyn till den risk som finns för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig.

Enligt 7 kap. 25 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (2011:1) om fängelse, FARK Fängelse, ska vid prövningen av om besök eller elektronisk kommunikation kan medföra skada för annan särskilt beaktas om den som kontakten ska äga rum med är brottsoffer till den intagne eller annars har en sådan relation till den intagne att en kontakt skulle medföra skada för den personen eller för ett brottsoffer.

Enligt 7 kap 30 § FARK Fängelse upphör ett tillstånd till besök eller elektronisk kommunikation inom INTIK-systemet för en annan än en närstående att gälla om den intagne omplaceras till en annan anstalt. Detsamma gäller ett sådant tillstånd för en närstående, om den intagne omplaceras till en anstalt i högre säkerhetsklass eller placeras i säkerhetsavdelning.

Av de allmänna råden till bestämmelsen framgår följande. Att ett tillstånd till besök eller elektronisk kommunikation fortsätter att gälla efter en omplacering hindrar inte den mottagande anstalten att vid behov genomföra en ny kontroll och eventuellt återkalla tillståndet, om det finns grund för det. Behov av att göra en ny kontroll kan finnas t.ex. om det har gått lång

tid sedan föregående kontroll eller om det finns anledning att anta att den närståendes personliga förhållanden har förändrats i något avseende som påverkar prövningen av tillståndet.

Kriminalvårdens bedömning

Av utredningen framgår att anstalten Salberga gjort bedömningen att tidigare meddelade beslut om besökstillstånd till Z.B:s barn skulle återkallas av säkerhetsskäl. Kriminalvården finner inte anledning att ifrågasätta denna bedömning. I sammanhanget kan nämnas att JO i ett tidigare ärende, som gällde besök i anstalt, gett uttryck för uppfattningen att en kriminalvårdsmyndighet har rätt att ändra eller återkalla ett gynnande beslut om det bedöms erforderligt ur de säkerhetsaspekter Kriminalvården har att beakta (JO 1996/97 s.114). Av utredningen framgår vidare att Z.B. inte har begärt omprövning av besluten.

Det har inte framkommit något i utredningen som visar att det förekommit några fel eller brister när det gäller anstalten Salbergas handläggning av ärendena om innehav eller permission. Innehavsärendet har prövats av förvaltningsdomstol och permissionsärendet har inte begärts omprövat.

Z.B. gavs möjlighet att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 11 februari 2014 anförde *chefsJO Fura* följande.

Bedömning

Med anledning av vad som har framkommit i ärendet kommer jag att i min bedömning *dels* beröra anstalten Salbergas återkallelse av besökstillstånden, *dels* ge vissa synpunkter på Kriminalvårdens möjligheter att återkalla eller ändra gynnande beslut. Jag kommer inledningsvis att beröra återkallelsen av besökstillstånden och därefter beröra den mer generella frågeställningen.

Återkallelsen av besökstillstånden

Utredningen visar att anstalten Hall 2009 meddelade besökstillstånd avseende Z.B:s fyra barn. Den 5 februari 2013 ankom Z.B. till anstalten Salberga. Såväl anstalten Salberga som Hall tillhör Kriminalvårdens högsta säkerhetsklass. Utgångspunkten är att tidigare beviljade besökstillstånd avseende närstående per automatik fortsätter att gälla vid förflyttning till en anstalt i samma eller lägre säkerhetsklass. Det innebär att en intagen som förflyttas inte ska behöva ge in förnyade ansökningar om besökstillstånd avseende närstående vid ankomsten till en ny anstalt. Emellertid finns det inte något hinder mot att en anstalt, efter en individuell bedömning, genomför en förnyad utredning för att kunna bedöma om tillståndet ska bestå eller återkallas (se JO 2013/14 s. 245).

Av remissvaret framgår att anstalten Salberga efter Z.B:s ankomst kompletterade det tidigare materialet med ytterligare utredningar angående förutsättningarna för besökstillstånden. Bl.a. togs kontakt med socialtjänsten angående det barn som fortfarande var underårigt och vidare genomfördes samtal med övriga barn. Enligt Kriminalvården var det den information som framkom vid den förnyade utredningen sammantaget med riskbedömningen avseende Z.B., som gjorde att anstalten beslutade att återkalla besökstillstånden.

Anstalten har i beslutet beträffande den minderårige sonen redogjort för vad som framkommit i kontakten med socialtjänsten. I de övriga tre besluten har

det inte skett någon redogörelse för den information som framkommit vid den förnyade utredningen. I dessa beslut har anstalten således inte fullt ut angett de skäl som har bestämt utgången i ärendena (se 20 § förvaltningslagen [1986:223]). Anstalten förtjänar kritik för denna brist.

Möjligheten att återkalla beslut utan tillkommande utredning

En grundläggande princip inom förvaltningsförfarandet är att beslut i allmänhet vinner rättskraft. Ett sådant beslut kan i princip inte återkallas eller ändras av beslutsmyndigheten till nackdel för den enskilde, om inte nya omständigheter har inträffat. Anledningen till det är att den enskilde ska kunna lita på att beslutet står fast och att han eller hon därmed kan vidta olika åtgärder med anledning av beslutet, utan att behöva riskera att det plötsligt återkallas. I praxis har emellertid utvecklats tre viktiga undantag från denna huvudregel. Ett gynnande beslut kan nämligen återkallas

- om beslutet har försetts med ett s.k. återkallelseförbehåll eller ett sådant förbehåll finns i den författning som ligger till grund för beslutet,
- om det är nödvändigt med hänsyn till en hälso-, brand- eller trafikfara eller av andra sådana säkerhetsskäl, eller
- om den enskilde har utverkat det gynnande beslutet genom vilseledande uppgifter (se Hellners m.fl., *Förvaltningslagen med kommentarer*, 3 uppl., 2010, s. 358 ff.).

JO har i tidigare ärenden uttalat att Kriminalvården har en rätt att ändra eller återkalla ett gynnande beslut om det bedöms nödvändigt utifrån de säkerhetsaspekter som Kriminalvården har att beakta (se JO 1996/97 s. 114). I ett beslut den 18 oktober 2005 i dnr 225-2004 utvecklades det tidigare uttalandet med att ett beslut kan återkallas utifrån säkerhetsskäl oavsett om det beror på att nya omständigheter inträffat eller att man har gjort en annan bedömning av säkerhetsrisken än vid det ursprungliga beslutet. De säkerhetsskäl som åberopas kan *dels* vara direkt knutna till den person som beslutet avser genom t.ex. vad som framkommit om denne under verkställigheten, *dels* generella säkerhetsaspekter som t.ex. den erfarenhetsmässigt höga risken för avvikelser i slutet av en verkställighet som ska övergå i utvisning. (Se även JO:s beslut den 17 januari 2010 i dnr 6108-2009.)³⁷

De tre ärenden som har nämnts ovan har det gemensamt att de gynnande besluten återkallats i nära anslutning till att det ursprungliga besluten meddelades. Som längst gick det en dryg månad innan omprövningen skedde (se dnr 225-2004). Frågan som inställer sig är emellertid vilka möjligheter som Kriminalvården har att återkalla eller ändra ett gynnande beslut när – som i fråga om besöksstillstånden för Z.B:s barn – det passerat en inte obetydlig tid sedan besluten meddelades.

Vid bedömningen av om det finns möjlighet att återkalla eller ändra det tidigare beslutet genom en *omvärdering* av det ursprungliga beslutsunderlaget,

³⁷ Efter den i det här ärendet aktuella tidpunkten har i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse införts en bestämmelse om återkallelse eller ändring till den intagnes nackdel av tillstånd till bl.a. besök (7 kap. 31 §).

måste enligt min mening hänsyn tas till den tid som förflutit från det att beslutet meddelades. Möjligheten till omvärdering minskar i takt med tiden som går. Om den enskilde dessutom inrättar sig efter beslutet, och exempelvis ansöker och tar emot anstaltsbesök, minskar möjligheten till omvärdering ytterligare. Under sådana förhållanden är det, enligt min uppfattning, som regel nödvändigt att det har *tillkommit* något förhållande – som gör att det ursprungliga beslutet kan ifrågasättas – för att beslutet ska kunna ändras. Det kan exempelvis röra sig om uppgifter om att barnen far illa av besöken. Det sagda understryker nödvändigheten av att myndigheten anger om tillkommande uppgifter har legat till grund för beslutet.

Övriga frågor

Mot bakgrund av vad som har framkommit i remissvaret saknar jag skäl att kommentera Z.B:s övriga klagomål mot anstalten Salberga. Jag konstaterar endast att utredningen inte ger anledning till kritik eller någon annan åtgärd.

Ärendet avslutas.

Allvarlig kritik mot Kriminalvården, anstalten Salberga, för brister i beslut att placera ett stort antal intagna i avskildhet med stöd av 6 kap. 8 § fängelselagen m.m.

(Dnr 4379-2013, 5176-2013)

Beslutet i korthet: Anstalten Salberga har vid tre tillfällen avskilt intagna med stöd av 6 kap. 8 § fängelselagen (2010:610). I beslutet konstateras att tre förutsättningar måste vara uppfyllda för att en intagen ska kunna avskiljas med stöd av den bestämmelsen. *För det första* måste det ha inträffat en händelse som kan leda till att en intagen tilldelas en varning eller att den intagnes villkorliga frigivning skjuts upp. *För det andra* måste den intagne kunna knytas till de aktuella omständigheterna (den misstänkta misskötsamheten). *För det tredje* måste det finnas en risk för att den intagne om han eller hon inte hålls avskild försvårar sakens utredning. Vid ett tillfälle (den 15 augusti 2013) avskilde anstalten samtliga intagna i ett anstaltshus för att kunna utreda vad som låg till grund för att det bedömts föreligga en *risk* för misskötsamhet samt störning av ordningen och säkerheten. I beslutet konstateras att det vid tidpunkten för placeringen i avskildhet ännu inte hade inträffat någon händelse som skulle kunna leda till en varning eller uppskjutande av villkorlig frigivning. Således har det inte varit möjligt att placera de intagna i avskildhet med stöd av det återopade lagrummet.

Under de tre perioderna av avskildhet tilläts de intagna att komma ut för en kortare daglig utomhusvistelse. I beslutet konstateras att för att en anstalt ska kunna neka intagna en timmes daglig utomhusvistelse krävs att det ska ha inträffat en händelse som varit oförutsedd för anstalten. Så kan exempelvis vara fallet i ett inledande skede av en avskildhetsplacering. Om avskildheten emellertid drar ut på tiden kan det svårligen hävdas att situationen är

oförutsedd för anstalten. Det innebär att en anstalt som placerar intagna i avskildhet är skyldig att omedelbart påbörja planeringen för att så snart som möjligt kunna erbjuda de intagna en timmes daglig utomhusvistelse.

I beslutet riktas allvarlig kritik mot anstalten Salberga för att besluten om placering i avskildhet den 15 augusti 2013 och den efterföljande utredningen har varit mycket bristfälliga. Vidare kritiseras anstalten för att ha nekade de intagna daglig utomhusvistelse under avskildhetsplaceringarna.

Anmälan

I två anmälningar, som kom in till JO den 8 augusti och den 10 september 2013, framförde ett antal intagna i anstalten Salberga klagomål över förhållandena i samband med att de hade placerats i avskildhet under perioderna den 19–22 april, den 27–31 juli och den 15–19 augusti 2013. I fråga om avskildhetsplaceringen den 27–31 juli gjorde de intagna gällande att de som inte var rökare nekades ”promenad”, att måltiderna var oregelbundna, att de inte fick några bestick, att de nekades ”tvättbyte”, att de som inte hade dusch på bostadsrummet endast fick duscha en gång och att de inte fick byta låneböcker. Därtill gjordes gällande att avskildheten var oproportionerligt lång och användes av anstalten som en form av bestraffning.

I fråga om de övriga två avskildhetsplaceringarna gjorde en intagen, B.G., gällande att han inte fick reda på skälet till att han hade placerats i avskildhet och att han som icke-rökare hade nekats promenad under avskildhetsplaceringarna.

Utredning

Vissa handlingar infodrades och granskades. Därefter remitterades anmälningarna till Kriminalvården för yttrande. Med anledning av vad som hade framkommit vid granskningen av handlingarna förelades Kriminalvården, huvudkontoret, att i ärendet dnr 5176-2013 yttra sig över följande frågeställningar:

1. Är det möjligt att avskilja en intagen med stöd av 6 kap. 8 § fängelselagen (2010:610) för att utreda huruvida det föreligger en risk för misskötsamhet samt störande av ordningen och säkerheten?
2. Uppfyller anstaltens beslut om att avskilja den intagne förvaltningslagens krav på att ett beslut ska innehålla de skäl som har bestämt utgången?
3. Har den intagne och medintagna i samband med utredningen fått reda på skälen till att de hade placerats i avskildhet?

I remissvar i ärende dnr 4379-2013 anförde Kriminalvården, region Mitt, genom regionchefen Johan Modin, bl.a. följande.

Sakförhållanden

Kriminalvården, region Mitt, har inhämtat uppgifter från Kriminalvårdens Klientadministrativa system (KLAS) samt från t.f. kriminalvårdsinspektör Marcus Eriksson samt anstaltsjurist Niclas Vedelöv i anstalten Salberga. Av utredningen har sammanfattningsvis följande framkommit.

Under perioden mellan den 27-31 juli 2013 var de intagna vid avdelning 7-3 vänster vid anstalten Salberga placerade i avskildhet på sina bostadsrum under tiden då utredning av misstänkt misskötsamhet genomfördes. För att utredningen inte skulle äventyras bedömde anstalten det absolut nödvändigt att avskilja avdelningens sammanlagt 18 intagna från och med klockan 13.52 den 27 juli 2013. När utredningen inte längre ansågs kunna äventyras så upphävdes avskildheten klockan 11.30 den 31 juli 2013.

Under perioden när de intagna var avskilda erbjöds de som var rökare att vistas ute under en kortare stund för att röka vid ett tillfälle per dag. Detta rörde sig enligt anstalten om ungefär 12 av de 18 intagna. Anstalten gjorde bedömningen att det på grund av utredningen om misstänkt misskötsamhet ansågs föreligga synnerliga skäl mot att erbjuda promenader.

Beträffande maten så delades den ut till en intagen åt gången vilket innebär en viss försening i jämförelse med ordinarie mattider. Personalen hade med sig bestick till de intagna och det tillbakavisas att de intagna tvingades äta med händerna.

Måndagen den 29 juli 2013 erbjöds de intagna att lämna ut sin smutsvätt och få ren tvätt tillbaka. Det var dock endast en intagen som lämnade ut sin tvättsäck. De intagna som inte hade dusch på bostadsrummet erbjöds att duscha måndagen den 29 juli 2013. De intagna som hade förbeställt böcker från biblioteket fick dessa i samband med medicinutdelningen. Biblioteksvagnen besökte inte avdelningen under avskildheten då det inte bedömdes som möjligt av praktiska skäl.

Författningsbestämmelser

Enligt 1 kap. 6 § fängelselagen (2010:610) (FäL) får verkställigheten inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av denna lag eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.

Av 6 kap. 8 § FäL följer att under utredning av frågor enligt 12 kap. 1 § denna lag eller enligt 26 kap. 6 och 7 §§ brottsbalken får en intagen tillfälligt hållas avskild från andra intagna i den utsträckning det är absolut nödvändigt för att syftet med utredningen inte ska äventyras. Den intagne får inte hållas avskild under längre tid än fyra dygn.

Enligt 4 kap. 1 § FäL ska en intagen ges möjlighet att vistas utomhus minst en timme varje dag, om det inte finns synnerliga skäl mot det.

Enligt 1 kap. 12 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse (FARK Fängelse) har en intagen rätt att få mat vid sedvanliga mattider.

Av de allmänna råden till 4 kap. 2-5 §§ FäL i FARK Fängelse framkommer att tillgången till fritidssysselsättning, utbudet av massmedier, samt möjligheterna att utöva religion eller hålla förtroenderåd kan inskränkas av ordnings- eller säkerhetsskäl samt till följd av praktiska förhållanden inom Kriminalvården som t.ex. anstaltsrutiner och resurstillgång.

Av 1 kap. 14 § FARK Fängelse framkommer att de kläder, sängkläder och handdukar som en intagen förses med ska bytas regelbundet utifrån allmänna hygieniska krav.

Enligt 1 kap. 15 § FARK Fängelse ska en intagen dagligen ges möjlighet att sköta sin personliga hygien.

Enligt 1 kap. 25 § FARK Fängelse får en intagen inte röka inomhus. Rökning får ske utomhus på tid och plats som Kriminalvården anvisar.

Kriminalvårdens bedömning

Placeringen i avskildhet hade sin grund i att anstalten utredde en misstänkt misskötsamhet och bedömde det som absolut nödvändigt att avskilja avdelningens samtliga intagna. När utredningen inte längre ansågs kunna äventyras så upphävdes avskildheten. Det har inte framkommit något som pekar

på att placeringen i avskildhet pågått längre än nödvändigt och avskildheten har upphävts inom den givna tidsramen.

Det har under pågående avskildhet bedömts som angeläget att de intagna inte träffade varandra då detta ansågs kunna skada utredningen. På grund av detta, samt av säkerhetsskäl bedömdes det föreligga synnerliga skäl att inte erbjuda utevistelse under perioden, förutom en kortare stund för rökning. Region Mitt anser dock att de intagna som inte rökte borde ha erbjudits samma möjlighet som de som rökte att lämna bostadsrummet och dagligen få vistas utomhus under en kortare period. Vad gäller anmälarnas övriga klagomål så finner region Mitt inte att några brister framkommit gällande anstalten Salberga hantering.

I remissvar i ärende dnr 5176-2013 anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom enhetschefen Elisabeth Lager, bl.a. följande.

Sakförhållanden

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från region Mitt, som i sin tur hämtat in uppgifter från anstalten Salberga. Genom utredningen samt uppgifter från Kriminalvårdsregistret (KVR) har sammanfattningsvis följande kommit fram.

B.G. har, som framgår av anmälan, placerats i avskildhet jämlikt 6 kap. 8 § fängelselagen (2010:610) (FäL) vid två tillfällen under år 2013, den 19-22 april 2013 och den 15-19 augusti 2013.

Placeringen i avskildhet den 19-22 april 2013

Den 19 april 2013, vid två separata tillfällen, aktiverades överfallslarret i den avdelning B.G. var placerad i. Personalen uppfattade situationen som hotfull och agiterad bland intagna. Man visste inte varför larmen hade utlösts, men möjligheten fanns att någon intagen kände sig hotad eller var skadad. I samband med att det andra larret utlöstes beslutade anstalten att fler personal skulle göras tillgänglig på avdelningen för att garantera säkerheten. Anstaltens stabsfunktion samlades också. Kriminalvårdens säkerhetsorganisation bedömde att det fanns flera intagna i den aktuella avdelningen som var kapabla att utföra större säkerhetshotande aktioner. En större visitationsinsats påbörjades och i samband med detta började intagna uppträda hotfullt och ifrågasättande gentemot personalen. En intagen vägrade låta sig visiteras och satte sig i motvärn. Personal tvingades lägga ner den intagne på golvet och efter fortsatt motstånd belades den intagne med fängsel. Under detta skeende började andra intagna att röra sig mot personalen, vilka fysiskt fick stoppa de intagna. Avdelningens kriminalvårdsinspektör beslutade att samtliga intagna skulle placeras i avskildhet. Anstalten upprättade redogörelser om misstänkt misskötsamhet och startade en utredning för att klargöra om någon missbrukat larmanordningen och i så fall vem eller vilka. För att syftet med utredningen inte skulle äventyras fann anstalten att det var absolut nödvändigt att avskilja samtliga intagna jämlikt 6 kap. 8 § FäL. Den 22 april 2013, när förhör hållits med samtliga intagna och syftet med utredningen inte längre bedömdes äventyras, hävdes avskildheten.

Avskildheten den 15-19 augusti 2013

Den 15 augusti 2013 placerades samtliga intagna i B.G:s avdelning ånyo i avskildhet jämlikt 6 kap. 8 § FäL. Av avskildhetsbeslutet framgår att en utredning bedömdes nödvändig, då det fanns en risk för misskötsamhet samt störning av ordningen och säkerheten. Vidare motiverades beslutet med att det var absolut nödvändigt att B.G. hölls avskild för att syftet med

utredningen inte skulle äventyras. Det hade inkommit uppgifter till anstalten, som bedömdes som trovärdiga, att en eller flera intagna planerade att utsätta personalen för våld. Exakt vilka intagna det rörde sig om visste dock inte anstalten. Anstalten upprättade redogörelser om misstänkt misskötsamhet för samtliga intagna. Av dessa redogörelser framgår dock inte uppgifterna om det planerade våldet, utan endast att det bedömdes finnas en risk för misskötsamhet samt en fara för ordningen och säkerheten i B.G:s avdelning. Samtliga intagna hördes om det som angivits i redogörelserna för misstänkt misskötsamhet. Den 19 augusti 2013, klockan 13.40, när syftet med utredningen inte längre bedömdes äventyras, så hävdades avskildheten.

Möjlighet till promenad, ersättning för sysselsättning, språkförståelse m.m.

Eftersom anstalten vid båda tillfällena bedömde att det var absolut nödvändigt att placera samtliga intagna i avskildhet för att syftet med utredningarna om misskötsamhet inte skulle äventyras sänkades möjlighet till gemensam promenad. Det rörde sig om cirka 48 intagna som var avskilda. Det var inte praktiskt möjligt att ordna enskilda längre utevistelser, utan i stället fick samtliga intagna, oavsett om de var rökare eller inte, gå ut cirka fem minuter på avdelningens balkong. Det finns ingen dokumentation kring vilka intagna som utnyttjade denna möjlighet.

Matutdelningen skedde via matvagn genom dörröppning. När hela avdelningar avskiljs är det vanligt att personal från det så kallade säkerhetsarbetslaget hjälper till vid exempelvis matutdelning. Denna personal är ofta utrustad med OC-spray samt batong.

Vad gäller ersättning för sysselsättning kan följande nämnas. Under avskildheten den 19-22 april 2013 utgick ingen ersättning under eftermiddagen på fredagen (den 19 april) eller förmiddagen måndagen den 22 april. Detta har i efterhand korrigerats. Under avskildheten den 15-19 augusti 2013 erhöll B.G. under fredagen (den 16 augusti) samt under måndagens förmiddag (den 19 april) 5,50 kronor i timersättning. Beloppet betalades ut under rubriken ”brist på programverksamhet”. Under måndagens eftermiddag (avskildheten hävdades klockan 13.40) erhöll B.G. full ersättning, det vill säga 11 kronor i timmen, även om intagna inte erbjöds någon sysselsättning.

Engelska är det språk som till vardags används för att samtala med B.G. Enligt anstaltens personal är B.G:s kunskaper i engelska goda. B.G. under rättades om avskildhetsbesluten på engelska i samband med avskildheterna. Personal som närvarade bedömde att han var väl införstådd med skälen för avskildheterna (de som angivits i redogörelserna för misskötsamhet). När B.G. hörts om det inträffade har B.G:s modersmål tyska använts.

Författningsbestämmelser

Enligt 16 § förvaltningslagen (1986:223) (FL) har en sökande, klagande eller annan part rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Rätten att ta del av uppgifter gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Enligt 17 § FL får ett ärende inte avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Under rättelseskyldigheten gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Av 20 § FL följer att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende skall innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Enligt 1 kap. 6 § fängelselagen (2010:610) (FäL) får verkställigheten inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av denna lag eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.

Av 6 kap. 5 § FäL följer att intagna får tillfälligt hållas avskilda från varandra, om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.

Enligt 6 kap. 7 § 2 p får en intagen hållas avskild från andra intagna om det är nödvändigt med hänsyn till att det finns en risk för den intagnes eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa.

Av 6 kap. 8 § FäL följer att under utredning av frågor enligt 12 kap. 1 § denna lag eller enligt 26 kap. 6 och 7 §§ brottsbalken får en intagen tillfälligt hållas avskild från andra intagna i den utsträckning det är absolut nödvändigt för att syftet med utredningen inte ska äventyras. Den intagne får inte hållas avskild under längre tid än fyra dygn.

Enligt 12 kap. 1 § FäL får en intagen som bryter mot de föreskrifter och villkor som gäller bör verkställigheten tilldelas en varning.

Av de allmänna råden till paragrafen, vilka framgår av 12 kap. Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse (FARK Fängelse), följer att en intagen bl.a. får varnas för missbruk av larmanordning och våld eller hot mot tjänsteman.

Enligt 4 kap. 1 § FäL ska en intagen ges möjlighet att vistas utomhus minst en timme varje dag, om det inte finns synnerliga skäl mot det.

Av 3 kap. 3 § FäL följer att en intagen har rätt till ersättning från Kriminalvården om han eller hon utfört eller deltagit i anvisad sysselsättning och ersättning för sysselsättningen inte betalas ut av någon annan.

Av 13 § fängelseförordningen (2010:2010) (FäF) följer bl.a. att en intagen, utöver vad som anges i 3 kap 3 § FäL, har rätt till ersättning om någon sysselsättning inte kan anvisas den intagne under normal arbetstid och det inte beror på honom eller henne.

Enligt 3 kap. 7 § FARK Fängelse har en intagen, om han eller hon inte kan anvisas sysselsättning 40 timmar per vecka, rätt till hälften av normalersättningen för varje timme som sysselsättning inte kan anvisas. Det gäller dock inte om rätt till ersättning saknas enligt 13 § FäF.

Kriminalvårdens bedömning

B.G. har tillsammans med övriga intagna på hans avdelning placerats i avskildhet jämlikt 6 kap. 8 § FäL vid två tillfällena, den 19-22 april samt den 15-19 augusti 2013. Vid båda tillfällena har anstalten upprättat redogörelser för misstänkt misskötsamhet för samtliga intagna och sedan hållit förhör med dessa. En avskildhet enligt 6 kap. 8 § FäL får inte pågå längre tid än fyra dygn, vilket inte varit fallet vid något av tillfällena.

När det gäller fråga 1, det vill säga om det är möjligt att avskilja en intagen med stöd av 6 kap. 8 § fängelselagen (2010:610) för att utreda huruvida det föreligger en *risk* för misskötsamhet samt störande av ordningen och säkerheten, konstateras följande. Av beslutet den 15 augusti 2013 framgår att G.B. placerats i avskildhet jämlikt 6 kap. 8 § FäL samtidigt som det anges att avskildheten skett med hänvisning till föreliggande risk för misskötsamhet samt störande av ordningen och säkerheten. Det är inte möjligt att avskilja en intagen med stöd av 6 kap. 8 § FäL för att utreda huruvida det föreligger en risk för misskötsamhet samt störande av ordningen och säkerheten. Ett avskiljande enligt 6 kap. 8 § FäL får endast ske, som det anges i bestämmelsen, i den utsträckning det är absolut nödvändigt för att syftet med en utredning av frågor enligt 12 kap. 1 § FäL eller enligt 26 kap. 6 och 7 §§ brottsbalken inte ska äventyras. Av dokumentation i ärendet framgår inte vilken eller vilka frågor enligt 12 kap. 1 § FäL eller 26 kap. 6 och 7 §§ brottsbalken som utreddes. Enligt information från anstalten rörde det sig om att det inkommit uppgifter till anstalten om att någon eller

några intagna planerade att utsätta personal för våld. En intagen är enligt 4 § FåF skyldig att visa personal hänsyn. Ett planerande av våldshandling skulle därför kunna ses som en fråga enligt 12 kap. 1 § FåL.

Vad gäller fråga 2, det vill säga om beslutet den 15 augusti 2013 kan anses uppfylla förvaltningslagens (1986:223) krav på att ett beslut ska innehålla de skäl som bestämt utgången, konstateras att uppgifterna om förekommande planer för våldsanvändandet mot personal inte framgår av beslutet om att placera B.G. i avskildhet. Beslutet kan därmed inte anses uppfylla kravet.

Vad gäller fråga 3, det vill säga om B.G. och hans medintagna i samband med utredningen fått reda på skälen till varför de placerats i avskildhet, konstateras att redogörelserna för misstänkt misskötsamhet inte innehåller några preciserade skäl till varför de intagna placerades i avskildhet, utan endast att det kommit till anstalten kännedom att det föreligger en risk för misskötsamhet samt ordningen och säkerheten i avdelningen är hotad. Förhör hölls med de intagna utifrån dessa redogörelser. Det finns ingen dokumentation eller uppgifter om att intagna på annat sätt skulle fått reda på de mer preciserade skälen till avskildhet. Förvaltningslagens (1986:223) krav på att ett ärende inte får avgöras utan att en part underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom kan därmed inte heller anses ha uppfyllts (fråga 3).

Det kan i många situationer vara svårt att avgöra vilken bestämmelse om avskildhet som ska användas, då flera bestämmelser kan vara tillämpliga. Vid båda nu aktuella situationerna, och då särskilt den senare, kan diskuteras om intagna i stället borde ha tillfälligt avskilts jämlikt 6 kap. 5 § FåL, för upprätthållandet av ordningen och säkerheten i anstalten alternativt avskilts jämlikt 6 kap. 7 § första stycket 2 p (FåL), med hänsyn till föreliggande risk för den intagnes eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa. Anstalten valde att placera de intagna i avskildhet jämlikt 6 kap. 8 § FåL. Det är i efterhand svårt att avgöra om bedömningen var korrekt. Det kan dock konstateras att anstaltens beslut den 15 augusti 2013 har allvarliga brister, då de egentliga skälen för beslutet inte framgår. Vidare kan konstateras att intagna inte förefaller ha fått information om de faktiska skälen till beslutet eller ens hörts om dessa.

Frågan om placering i avskildhet och valet av avskildhetsbestämmelser har varit uppe för diskussion i anstalten Salberga, bl.a. i samband med en inspektion från JO den 22-23 oktober 2013. Anstalten arbetar aktivt med att öka noggrannheten i handläggningen av avskildhetsärenden. Efter att de nu aktuella bristerna uppmärksammats planerar anstalten att utöka de interna kontrollfunktionerna med bland annat fler inblandande personer i beslutsfattandet kring avskildhet.

Vad gäller övriga klagomål kring avskildheterna konstateras att B.G. efter viss korrigerings, erhållit ersättning för sysselsättning enligt gällande regelverk. Beträffande en timmes utevistelse förelåg synnerliga skäl mot att ge de intagna sådan möjlighet de aktuella dagarna (eftersom anstalten bedömt att det var absolut nödvändigt att avskilja samtliga intagna av utredningsskäl). De intagna erbjöds dock att vistas utomhus en kortare stund på avdelningens balkong. Några övriga brister i anstaltens hantering har inte framkommit.

Anmälarna gavs möjlighet att kommentera remissvaren.

I ett beslut den 20 mars 2014 anförde *chefs.JO Fura* följande.

Bedömning

Bakgrund

Av utredningen framgår att anstalten Salberga vid flera tillfällen under 2013 beslutade att intagna på hela avdelningar eller i hela hus skulle placeras i avskildhet med stöd av 6 kap. 8 § fängelselagen. I ett beslut från den 15 augusti 2013 – som innebar att B.G. och medintagna placerades i avskildhet – angav anstalten bl.a. följande:

Bakgrund

Det har kommit till anstaltens kännedom att det föreligger en risk för misskötsamhet samt att ordningen och säkerheten på aktuellt anstaltshus är hotad. Mot bakgrund av detta finner anstalten skäl för att hålla de intagna på aktuella anstaltshus åtskilda från varandra. Mot bakgrund av detta har anstalten vidtagit en utredning.

Skäl för beslutet

Kriminalvården anstalten Salberga gör följande bedömning:

Mot bakgrund av att anstalten finner det nödvändigt att utreda vad som ligger till grund för att det bedöms föreligga en risk för misskötsamhet samt störning av ordningen och säkerheten, är det absolut nödvändigt att klienten hålls avskild under den tid som utredningen pågår. Detta för att inte syftet med utredningen skall äventyras.

Samtidigt upprättade anstalten en anmälan om misstänkt misskötsamhet med följande innehåll:

Det har kommit till anstaltens kännedom att det föreligger en risk för misskötsamhet samt att ordningen och säkerheten på aktuellt anstaltshus är hotad. Mot bakgrund av detta hålls de intagna avskilda från varandra och anstalten har vidtagit en utredning.

Med anledning av de klagomål som har framförts i de två anmälningarna finner jag skäl att här beröra tre frågor: *För det första* förutsättningarna för att placera intagna i avskildhet med stöd av 6 kap. 8 § fängelselagen, *för det andra* anstaltens hantering av avskildhetsplaceringen den 15 augusti 2013 och *slutligen* möjligheten att begränsa intagnas rätt till daglig utomhusvistelse i samband med placering i avskildhet.

Avskildhet enligt 6 kap. 8 § fängelselagen

Kriminalvården har i sina remissvar redogjort för innehållet i den aktuella bestämmelsen. Att placera en intagen i avskildhet är en mycket ingripande åtgärd, och den möjligheten bör användas restriktivt. Placering i avskildhet med stöd av 6 kap. 8 § fängelselagen får ske om det bedöms absolut nödvändigt för att en anstalt ska kunna utreda en händelse som kan leda fram till att en intagen tilldelas en varning enligt fängelselagen eller att den villkorliga frigivningen skjuts upp.³⁸

³⁸ Se 12 kap. 1 § och 26 kap. 6 och 7 §§ brottsbalken.

För att någon ska kunna placeras i avskildhet med stöd av den aktuella bestämmelsen måste följande tre förutsättningar vara uppfyllda. För *det första* måste det ha inträffat en händelse som kan leda till att en intagen tilldelas en varning eller att den intagnes villkorliga frigivning skjuts upp. För *det andra* måste den intagne kunna knytas till de aktuella omständigheterna (den misstänkta misskötsamheten). För *det tredje* måste det finnas en risk för att den intagne om han eller hon inte hålls avskild försvårar sakens utredning. Om någon av dessa tre förutsättningar inte är uppfyllda är det inte möjligt att placera en intagen i avskildhet med stöd av 6 kap. 8 § fängelselagen.

Beslutet den 15 augusti 2013 att placera de intagna i avskildhet föregicks av att det hade kommit in uppgifter till anstalten, som bedömdes trovärdiga, att en eller flera intagna planerade att utsätta personalen för våld. Exakt vilka intagna det rörde sig om kände anstalten inte till, och av den anledningen upprättades rapporter om misskötsamhet för samtliga intagna i det aktuella anstaltshuset. Avsikten med åtgärden var att utreda *risken* för misskötsamhet m.m. Vid tidpunkten för placeringen i avskildhet hade det alltså ännu inte inträffat någon händelse som skulle kunna leda fram till beslut om varning eller uppskjutande av villkorlig frigivning. Det var därför inte möjligt för anstalten att placera de intagna i avskildhet med stöd av det återopade lagrummet.

I sammanhanget finns det anledning att peka på bestämmelsen i 6 kap. 5 § fängelselagen, enligt vilken en anstalt kan placera intagna tillfälligt i avskildhet om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. I motiven till bestämmelsen anges bl.a. följande:

Med stöd av bestämmelsen kan Kriminalvården upplösa gemensamheten i en anstalt eller på en viss avdelning eller en del av en avdelning. Det kan avse situationer där t.ex. ett larm utlöses, elektriciteten är ur funktion, otillåtna föremål hamnar i omlopp eller intagna deltar i kollektiv arbetsvägran. Det finns inget krav på att en intagen som hålls avskild ska kunna knytas till de omständigheter som ligger till grund för beslutet att avskilja de intagna från varandra. Ett beslut om att hålla intagna avskilda från varandra ska vara tillfälligt och får aldrig pågå längre än vad som är nödvändigt för att Kriminalvården ska kunna hantera situationen, normalt inte mer än några timmar eller något dygn.³⁹

Som situationen var inför beslutet att placera de intagna i avskildhet den 15 augusti 2013 borde anstalten ha övervägt möjligheten att göra detta med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen.

Utformningen av avskildhetsbeslutet den 15 augusti 2013 m.m.

Kriminalvården har i sitt remissvar redogjort för innehållet i 16, 17 och 20 §§ förvaltningslagen. Av den sistnämnda bestämmelsen följer att en förvaltningsmyndighet i sitt beslut måste göra det begripligt för parten vilka faktiska förhållanden som är avgörande för beslutet, vilka rättsregler som är tillämpliga och hur myndigheten har resonerat på de punkter där meningarna kan gå isär.⁴⁰

³⁹ Se prop. 2009/10:135 s. 138.

⁴⁰ Se Hellners m.fl., *Förvaltningslagen med kommentarer*, 3 uppl., 2010, s. 237.

Anstalten angav i sitt beslut den 15 augusti 2013 att placeringen i avskildhet var nödvändig för att utreda vad som låg till grund för att det bedömdes föreligga en risk för misskötsamhet m.m. Genom att anstalten inte närmare förklarat vari denna risk består, var det omöjligt för B.G. och hans medintagna att med utgångspunkt i beslutet förstå varför de hade placerats i avskildhet. Det har i sin förlängning lett till att de på ett effektivt sätt förhindrats från att kunna begära en omprövning av besluten.

Av remissvaret framgår att anstalten efter placeringen i avskildhet genomförde förhör med de intagna. Förhören hölls med utgångspunkt i den upprättade redogörelsen om misstänkt misskötsamhet. Redogörelsen är intetsägande, och den enda egentliga information som framkommer är att anstalten gjort bedömningen att det förelåg en risk för misskötsamhet m.m. Vad risken bestod i framgår inte, vilket innebär att de intagna hördes om sin vetskap om en opreciserad risk. Det förefaller inte meningsfullt att hålla ett förhör under sådana förhållanden. Utredningen ledde inte heller fram till att anstalten fann det styrkt att B.G. hade gjort sig skyldig till misskötsamhet.

Möjligheten att neka intagna utomhusvistelse i samband med placering i avskildhet

Under de tre perioder av avskildhet som här är aktuella tilläts de intagna endast att komma ut för en kortare, daglig utomhusvistelse. Under en av perioderna av avskildhet tilläts enbart de som var rökare att komma ut. Kriminalvården har i sina remissvar närmare redogjort för den bestämmelse som reglerar intagnas rätt till daglig utomhusvistelse. Utomhusvistelse kan nekas intagna om det föreligger synnerliga skäl. Så kan exempelvis vara fallet om det uppstår en oförutsedd situation där det är nödvändigt att hålla de intagna avskilda från varandra med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen och det därmed saknas praktiska förutsättningar att låta de intagna vistas utomhus.⁴¹ Jag har i ett tidigare beslut uttalat att det över huvud taget inte bör vara möjligt för Kriminalvården att – om förhållandena ligger inom myndighetens kontroll – neka en intagen utomhusvistelse med hänvisning till *dels* brister i den fysiska miljön, *dels* bristande personaltäthet.⁴²

Kravet på att det ska ha inträffat en händelse som varit oförutsedd för anstalten för att en intagen ska kunna nekas en timmes daglig utomhusvistelse innebär enligt min uppfattning följande. När intagna placeras i avskildhet är situationen i de flesta fall oförutsedd för anstalten. Det kan således i ett *inledande skede* uppstå sådana praktiska svårigheter att de intagna på grund av detta inte kan erbjudas utomhusvistelse. Om avskildheten drar ut på tiden kan det emellertid knappast hävdas att situationen är oförutsedd för anstalten. Det innebär att en anstalt som placerar intagna i avskildhet enligt min uppfattning är skyldig att omedelbart påbörja planeringen för att så snart som möjligt kunna erbjuda de intagna en timmes daglig utomhusvistelse. Parallellt med sådana

⁴¹ Se prop. 2009/10:135 s. 131.

⁴² Se JO:s beslut den 3 december 2013 i dnr 1864-2013.

åtgärder måste anstalten vidare kontinuerligt ompröva – allt eftersom nödvändiga utredningsåtgärder vidtagits – för vilka intagna som avskildheten kan hävas.

Sammanfattningsvis

Det ovan sagda kan sammanfattas enligt följande. Det fanns enligt min bedömning inte någon förutsättning för anstalten att den 15 augusti 2013 placera de intagna i avskildhet med stöd av 6 kap. 8 § fängelselagen. Såväl besluten om placering i avskildhet som den efterföljande utredningen har varit mycket bristfälliga. Eftersom det har varit fråga om en ingripande åtgärd riktad mot ett stort antal intagna (ca 48 stycken) förtjänar anstalten allvarlig kritik för dessa brister.

Vidare har det inte funnits förutsättningar för anstalten att neka de intagna en timmes daglig utomhusvistelse under hela den tid som avskildheterna pågått. Anstalten förtjänar kritik för att inte ha vidtagit nödvändiga åtgärder för att kunna erbjuda de intagna utomhusvistelse.

Jag noterar även att anstalten Salberga har vidtagit i mina ögon ändamålsenliga åtgärder för att komma till rätta med de brister som jag noterat i anstaltens handläggning av avskildhetsärendena.

Med beaktande av vad som har framkommit i remissvaren saknar jag skäl att kommentera övriga klagomål mot anstalten. Jag konstaterar endast att det saknas anledning för mig att uttala kritik eller vidta några andra åtgärder i dessa delar.

Ärendena avslutas.

Initiativärende angående behandlingen av en intagen som placerats i avskildhet

(Dnr 6211-2013)

Beslutet i korthet: Efter ett rymningsförsök från anstalten Norrtälje placerades en intagen i avskildhet med stöd av 6 kap. 7 § första stycket 3 fängelselagen. För att en intagen ska kunna avskildhetsplaceras med stöd av bestämmelsen måste det finnas en risk för att den intagne rymmer eller fritas. Vidare måste det även kunna antas att den intagne är särskilt benägen att fortsätta allvarlig brottslig verksamhet. Under tiden i avskildhet fattade Kriminalvården totalt nio omprövningsbeslut med innebörden att den intagne skulle vara fortsatt placerad i avskildhet. Vare sig i dessa beslut eller i det inledande beslutet om avskildhet prövade Kriminalvården om det kunde antas att den intagne var särskilt benägen att fortsätta allvarlig brottslig verksamhet. Det har således inte skett en fullständig prövning av förutsättningarna i den återopade bestämmelsen. Bristen har inneburit att den intagnes möjlighet att ta ställning till ett eventuellt överklagande har försvårats avsevärt. ChefsJO ser allvarligt på Kriminalvårdens bristfälliga handläggning.

Avskildhetsplaceringen pågick under tre månaders tid och under huvuddelen av denna tid var den intagne placerad i en s.k. kalcell som enbart var utrustad med en säng. Under placeringen i kalcell var den intagne även ställd

under ständig tillsyn (s.k. sekundbevakning). Med utgångspunkt i de noteringar som gjorts i samband med tillsynen konstateras att isoleringsbrytande åtgärder inte har vidtagits i någon större omfattning och att den intagne varit i stort sett helt isolerad under två månaders tid. Kriminalvården får allvarlig kritik för att inte i ett tidigare skede ha försökt omplacera den intagne och på så sätt komma till rätta med den intagnes situation.

Initiativ

I en artikel i Norrtälje Tidning den 6 november 2013 förekom uppgifter om brister i behandlingen av en intagen, N.N., som hade placerats i avskildhet i anstalten Norrtälje. Av artikeln framkom bl.a. följande:

En 20-årig man har sedan i somras suttit isolerad på Norrtäljeanstalten under former som anstaltspersonalen liknar vid tortyr. Ynglingen har fått sova på en madrass direkt på golvet och taklampan har varit tänd dygnet runt. Han har inte fått se på tv eller lyssna på radio och det enda han har fått läsa är en helig skrift.

Orsaken till isoleringen är ett rymningsförsök den 30 juli. Mannen lyckades klättra över fängelsemuren men efter två försök att klättra över elstängslet runt anstalten, gav han upp, föll ihop och fördes till sjukhus.

– Det är horribelt och har för länge sedan passerat rimlighetens gräns. Det är klart att han ska vara isolerad efter rymningsförsöket, men inte så här. Vi har i personalgruppen börjat prata om vad som ska vara nästa steg. Skendränkning?, säger en anställd som liknar anstalten vid den amerikanska militärbasen Guantánamo på Kuba.

De anställda ser den unge mannens flyktförsök som en desperat handling sedan han nekats besök- och telefontillstånd till sin gravida flickvän. Efter avtjänat straff senare i november, ska mannen utvisas.

– Han har varit arg och utåtagerande och har slagit omkull en tv, men det är inget ovanligt här inne. Han har aldrig varit våldsam mot någon i personalen, säger en anställd.

Personalen har även vänt sig till kriminalvårdens säkerhetschef då man befarar att han inte vet hur hans beslut har verkställts på anstalten. I ett beslut om isolering som NT har begärt ut från kriminalvården, står det att sekundbevakningen av mannen skulle ha avslutats den 14 augusti.

I en annan artikel som publicerades samma dag i Norrtälje Tidning framkom följande:

Det är kriminalvårdens säkerhetschef Per Westberg i Norrköping som har skrivit under de tre sista omprövningsbesluten om att ynglingen ska hållas fortsatt isolerad.

– Jag har skrivit på ett beslut om avskildhet, sedan hur man har valt att göra ute på anstalten kan jag inte svara på. De ser ju klienten från dag till dag och hur denne mår, det gör ju inte jag, säger han.

Betyder det att någon kan sitta på sekundbevakning hur länge som helst?

– Egentligen ska de inte göra det, förr eller senare måste man bryta det och göra på annat sätt, säger Per Westberg och menar att det bara var ett par dagar sedan han fick alla fakta om hur 20-åringen har haft det.

– Jag kan hålla med om att det inte har varit optimalt och när det här blev känt i detalj för mig har jag agerat. Den här klienten finns nu inte längre kvar i isolering utan har fått en annan typ av placering, säger säkerhetschef Per Westberg.

Med anledning av uppgifterna i tidningsartiklarna beslutade jag den 7 november 2013 att inleda en utredning i saken.

Utredning

Inledningsvis inhämtades handlingar som granskades. Därefter träffade två av mina medarbetare N.N. i häktet Sollentuna och samtalade med honom om hans vistelse i anstalten Norrtälje. Efter samtalet med N.N. upprättades en promemoria med ett antal frågeställningar som översändes till Kriminalvården för yttrande. Promemorian med frågeställningarna och minnesanteckningarna från mötet med N.N. återfinns som bilagor till detta beslut, se bilaga 1 och 2.

I remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom generaldirektören Nils Öberg, följande:

Sakförhållanden

Utredning har inhämtats från säkerhetsenheten vid Kriminalvårdens huvudkontor (HK/S) och Kriminalvården region Stockholm som i sin tur inhämtat uppgifter från anstalten Norrtälje. Av utredningen framgår bl.a. följande.

N.N. häktades den 19 april 2013. Av anteckningar i KLAS framgår att N.N. under del av häktningstiden var placerad på extern vårdinrättning i Göteborg med stöd av vårdintyg. Den 17 maj 2013 fick N.N. föras till sjukhus då han svalt ett batteri och fått kramper. Vid ankomst till sjukhus försökte N.N. vid ett tillfälle rymma och belades då med midjefängsel.

N.N. dömdes den 5 juli 2013 till 10 månaders fängelse samt utvisning för rån. Tidigaste dag för villkorlig frigivning inföll den 7 november 2013. Verkställigheten påbörjades den 10 juli 2013 och den 23 juli 2013 placerades han på anstalten Norrtälje. Den 30 juli 2013 försökte N.N. rymma från anstalten och lyckades forcera flera staket och muren men kunde gripas innanför det yttre perimeterskyddet. Under rymningsförsöket omhändertogs han av anstaltspersonal. I förhör medgav N.N. att han försökt rymma och att motivet skulle vara avsaknad av besöks- och telefontillstånd för sin flickvän. Med anledning av att N.N. vid två tillfällen under en relativt kort tidsperiod försökt rymma, gjordes en gemensam bedömning av dåvarande chefen för HK/S, Christer Isaksson, och kriminalvårdschefen vid anstalten Norrtälje, Torbjörn Nyberg, att det i N.N:s fall fanns grund för en avskildhetsplacering enligt 6 kap. 7 § första stycket 3 fängelselagen (2010:610) och att den sannolikt skulle bestå under hela verkställighetstiden. Beslutet har därefter omprövats kontinuerligt fram till att det upphävdes den 4 november 2013. Initialt beslutades också om sekundbevakning. Detta ändrades den 14 augusti 2013 till att N.N. skulle stå under regelbunden tillsyn. Under tiden i avskildheten har N.N. vid flera tillfällen försökt ta sitt liv genom att strypa sig på olika sätt. I samband med ett sådant försök den 24 augusti 2013 beslutades efter läkarbedömning återigen om sekundbevakning. Den 30 oktober 2013 förflyttades N.N. till häktet Sollentuna. Avsikten var att N.N. tillfälligt skulle placeras på häktet i samband med att utvisningen skulle verkställas. Denna information nådde dock inte behörig beslutsfattare vid HK/S förrän i efterhand varför beslut om att avskildhet enligt aktuell bestämmelse skulle upphöra fattades först den 4 november 2013. Den 28 oktober 2013 beslutade klientenheten vid Kriminalvårdens huvudkontor att N.N:s villkorliga frigivning skulle skjutas upp med nio dagar på grund av misskötsamhet. N.N. frigavs villkorligt den 16 november 2013.

Aktuella författningsbestämmelser

Enligt 1 kap. 4 § fängelselagen (2010:610, FäL) ska varje intagen bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet.

Av 6 kap. 7 § FäL framgår att en intagen får hållas avskild från andra intagna om det är nödvändigt

1. med hänsyn till rikets säkerhet,
2. med hänsyn till att det finns en risk för den intagnes eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa eller för allvarlig skadegörelse på egendom som tillhör eller har upplåtits till Kriminalvården,
3. med hänsyn till att det finns en risk för att den intagne rymmer eller fritas och det kan antas att han eller hon är särskilt benägen att fortsätta allvarlig brottslig verksamhet,
4. för att hindra att den intagne påverkar någon annan intagen att allvarligt störa ordningen i anstalten,
5. för att hindra att den intagne medverkar till att någon annan intagen får tillgång till alkohol, narkotika, något annat berusningsmedel, något sådant medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, eller
6. för att hindra att den intagne allvarligt ofredar någon annan intagen.

Ett beslut om avskildhet enligt första stycket ska omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst var tionde dag.

Av 6 kap. 10 § FäL framgår att en intagen som hålls avskild från andra intagna på grund av att han eller hon uppträder våldsamt eller är farlig för sin egen säkerhet till liv eller hälsa ska undersökas av läkare så snart som möjligt. En intagen som av andra skäl hålls avskild från andra intagna ska undersökas av läkare om det behövs med hänsyn till den intagnes hälsotillstånd, dock minst en gång i månaden.

Av 8 kap. 10 § FäL framgår att en intagen får beläggas med fängsel

1. vid förflyttning inom anstalt och vid transport eller annan vistelse utanför anstalt, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, eller
2. om han eller hon uppträder våldsamt och det är absolut nödvändigt med hänsyn till den intagnes egen eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa.

En läkare ska så snart som möjligt undersöka en intagen som belagts med fängsel enligt första stycket 2.

Enligt 9 kap. 1 § FäL ska en intagen som behöver hälso- och sjukvård vårdas enligt de anvisningar som ges av läkare. Om den intagne inte kan undersökas eller behandlas på ett lämpligt sätt i anstalten, ska den allmänna sjukvården anlitas. Om det behövs, ska den intagne föras över till sjukhus.

Av Kriminalvårdens arbetsordning (KVAF 2011:3) bilaga 1 framgår att beslut om avskildhet enligt 6 kap. 7 § första stycket 3 fängelselagen (2010:610) fattas av huvudkontoret, chefen för säkerhetsenheten.

JO:s frågeställningar

Beslutet om avskildhet

N.N. har enbart varit avskild med stöd av 6 kap. 7 § första stycket 3 fängelselagen. Suicidförsöken har föranlett sekundbevakningen, som inte självständigt har utgjort grund för aktuell avskildhet.

Själva processen för ärenden enligt aktuell bestämmelse är inte dokumenterad i skrift utan bygger på muntlig beredning och muntliga föredragningar. Omprövningsbesluten har beretts av en handläggare på säkerhetsenheten som muntligen föredragit ärendet för säkerhetschefen, som i sin tur

har fattat beslut. Som grund för omprövningsbesluten har funnits ett underlag som upprättats av ansvarig kriminalvårdsinspektör vid anstalten Norrtälje. Löpande kontakter har också skett via e-post och telefon mellan anstalten och handläggare vid HK/S inför omprövningar. Efter att säkerhetschefen fattat beslut har anstalten registrerat detsamma i det klientadministrativa systemet (KVR). N.N. har underrättats om beslutet av personal på anstalten eller genom direkt avlämnande på plats av handläggare vid HK/S. Bedömningen gjordes att skälen för avskildhet skulle kvarstå även om en förflyttning av N.N. till annan anstalt genomfördes och det ansågs vara bättre att han blev kvar i en anstalt där personalen hade kunskap om honom. Detta ställningstagande gjordes av chefen för HK/S i samråd med kriminalvårdschefen på anstalten Norrtälje. En eventuell placering i säkerhetsavdelning bedömdes inte vara aktuell med anledning av kort återstående strafftid.

Inom HK/S pågår sedan den 1 oktober 2013 ett arbete med att identifiera områden där skriftlig dokumentation, riktlinjer och rutiner saknas. Det som har högst prioritet är de områden som inbegriper beslut som direkt påverkar klienter inom Kriminalvården. Det pågår för närvarande ett arbete med att ta fram en checklista för berednings- och beslutsrutiner för avskildhetsärenden enligt 6 kap. 7 § första stycket 3 FäL som tydligt ska ange krav på skriftlig dokumentation samt adekvat avstämning vid beredning mellan HK/S och berörd anstalt. Den ska också ange ansvar kopplat till beslutsmandat mellan HK/S och berörd anstalt och vara känd av samtliga inblandade i handläggningen och beslutsfattandet.

Tillsyn av N.N. under placeringen i avskildhet

När det gäller de uppgifter som framkommit i tillsynsbladen kan konstateras att det är cirka 40–50 personer som gjort anteckningar. Detta kan vara en förklaring till viss bristande stringens i anteckningarna. Ett fåtal tjänstemän vid anstalten hade en avvikande uppfattning om behovet av tillsyn. Anteckningarna ska även ses mot bakgrund av detta.

Kriminalvårdschefen vid anstalten Norrtälje har fattat beslut om tillsyn, initialt av kriminalvårdschef i beredskap. Syftet med beslutet var att upptäcka och förhindra självskadande handlingar. Dokumentation har även skett i daganteckningarna. Då ingen ändring av tillsynen gjordes efter den 24 augusti 2013 har inget nytt beslut dokumenterats. Hanteringen av N.N. har dock nästan dagligen diskuterats inom ledningen för anstalten.

Behandlingen av N.N. under placeringen i avskildhet

N.N:s uppgift om att han bevakats i samband med toalett- och duschbesök är korrekta och en följd av att han stod under sekundbevakning.

När det gäller vilka tillhörigheter N.N. tilläts inneha kan konstateras följande. Den enda bok han ville inneha var koranen, vilket han också fick. N.N:s kunskaper i svenska var också så bristfälliga att det är troligt att han har misstagit sig på vad personal har sagt till honom. Anteckningarna i tillsynsbladet utgör inte ärendehandläggning utan har i syfte att schematiskt beskriva vad som händer. Strategin för hanteringen av N.N. reviderades löpande utifrån befarade risker, vilket i sin tur påverkade bl.a. innehav i cellen samt möjlighet att ringa telefonsamtal utanför bostadsrummet. Efter att N.N. försökt strypa sig med en filt så har filten tagits ut tillfälligt. Normalt fick han ringa till sin flickvän varje söndag, men detta förutsatte att personal bedömde att detta kunde ske utan att äventyra ordningen och säkerheten.

Förhållandena i N.N:s bostadsrum under avskildheten

Bostadsrummet var utrustat med en säng. Förutom koranen tillfördes ingen övrig utrustning av säkerhetsskäl. N.N. togs däremot ofta ut ur cellen för

att minska de negativa följderna av placeringen i avskildhet. Personal spelade spel med honom och tittade på tv med honom (utanför bostadsrummet). Han har fått gå ut i promenadgården flera gånger per dag, även under kvällstid. Belysningen i avskildhetscellen var utrustad med en dimmer. När han ville sova så drogs belysningen ned. Vissa nätter kunde ljuset helt släckas med hänsyn till ljusförhållandena utomhus. När det gäller N.N:s uppgifter om att madrassen togs ut från bostadsrummet har anstalten Norrtälje uppgett att den vid två tillfällen togs ut under maximalt tio minuter eftersom N.N. satte upp den för glasrutan och därmed förhindrade insyn.

Användandet av handfängsel

Beslut om fängsel utanför bostadsrummet har dokumenterats i det klientadministrativa systemet (KVR) och motiverades av säkerhetsskäl.

Den intagnes rätt till sjukvård

Anstalten Norrtälje har inga särskilda rutiner avseende sjukhusvård för särskilt rymningsbenägna intagna utan det görs alltid en individuell bedömning. När det gäller det aktuella ärendet skickades en remiss angående genomförande av EEG till Norrtälje sjukhus den 21 augusti 2013. Svar inkom den 6 september om att Norrtälje sjukhus inte utför dessa undersökningar. Man hänvisade i stället till Karolinska sjukhuset (KS). Ny remiss skickades den 2 oktober till KS, tillsammans med en förfrågan om undersökningen kunde genomföras i anstalten. Den 14 oktober ringde KS och erbjöd en tid den 23 oktober. Efter kontakt med remitterande läkare ställdes undersökningen in då N.N. inte besvärats av fler kramper.

Placeringen i häkte

Placeringen av N.N. i häkte fattades inte med stöd av någon bestämmelse i lag utan har gjorts enligt gammal praxis om att placera en intagen som ska utvisas i häkte inför frigivning och verkställande av utvisning. Då det fattades ett beslut om uppskjuten villkorlig frigivning medförde detta att tiden i häkte som verkställighetsfall blev längre än vad som var avsett.

Sammanfattande bedömning

Anstalten Norrtälje har hanterat en, för svenska förhållanden, unik intagen med exceptionella egenskaper i fråga om att kunna klättra. N.N. har periodvis uppträtt labilt och har slagit sönder inredning i sitt bostadsrum. Även om det är svårt att bedöma huruvida det funnits en reell suicidrisk så har N.N. vid ett flertal gånger försökt skada sig själv. Det kan inte uteslutas att detta skett i syfte att få komma utanför anstaltens skalskydd och på så sätt underlätta en rymning. Tillsynen av honom har skett för att förhindra självskadande handlingar eller för att kunna ingripa omedelbart när detta har skett. Läkarbedömning har skett var tionde dag. N.N. har inte begärt omprövning om beslutet om placering i avskildhet.

Av utredningen framgår att anstalten under tiden i avskildhet vidtagit åtgärder för att åstadkomma lättnader för N.N. Personal har bl.a. spelat spel med honom, gett honom möjlighet att titta på tv samt regelbundna telefonsamtal med sin fästmo. Han har fått mycket promenadtid och tid för samtal med personal. Det tillhör inte vanligheterna att en intagen medges promenad under tid som anstalten är nattbemannad. N.N:s uppgifter om att man tagit bort utrustning i rummet i bestraffningssyfte har tillbakavisats av anstalten. En förflyttning till avskildhetsplats i en annan anstalt av säkerhetsklass 1, skulle sannolikt inte ha inneburit lättnader för N.N. Anstalten Norrtäljes personal hade stor kunskap kring har man bäst skulle hantera hans agerande och i och med denna kunskap kunde ovan nämnda lättnader vidtas. Mot bakgrund av vad som framkommit i ärendet finner Kriminalvården

inte skäl att ifrågasätta bedömningen att någon förflyttning till annan anstalt inte gjordes.

När det gäller hanteringen av det aktuella avskildhetsärendet kan konstateras att det har funnits brister i beslutsprocessen. Avsaknad av en skriftligt dokumenterad process och dokumentation har påverkat beredning och fattande av beslut samt har lett till en otillräcklig överlämning mellan olika beslutsfattare på anstalten Norrtälje och huvudkontoret. Beslutet om att placera N.N. i avskildhet enligt aktuell bestämmelse har vidare fattats av en befattningshavare på anstalten Norrtälje som saknade sådan befogenhet enligt Kriminalvårdens arbetsordning. Detta är givetvis inte acceptabelt. Vidare har anstalten Norrtälje fattat beslut om att förflytta N.N. till häktet Sollentuna, trots att det inte funnits något stöd i lag för en sådan placering. Även detta är naturligtvis oacceptabelt, oavsett om syftet initialt inte var att N.N. skulle kvarstanna på häktet mer än några dagar innan utvisningen kunde verkställas.

Det kan i sammanhanget också nämnas att det för närvarande, som Kriminalvården anför i tidigare ärende till JO (dnr 2390-2011), pågår en genomgripande översyn av myndigheten med särskild uppmärksamhet för lednings- och styrningsfrågorna samt den samlade administrationen. Inom översynen rymms också frågan om den här typen av klientnära beslut även i framtiden ska fattas av befattningshavare vid huvudkontoret.

I ett kompletterande yttranden anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom generaldirektör Nils Öberg, följande:

Enligt 11 § lagen (1974:202) om beräkning av strafftid (StidL) får den som ska förpassas till kriminalvårdsanstalt för att undergå påföljd i anslutning härtill tillfälligt förvaras i allmänt häkte eller polisarrest i avvaktan på beslut om anstaltsplacering eller om det behövs med hänsyn till transportförhållandena. En sådan tillfällig förvaring i häkte har i praxis även ansetts kunna ske med stöd av denna bestämmelse när en intagen ska överföras från en anstalt till en annan. Placeringen bör, enligt ett uttalande i förarbetena till bestämmelsen, inte få pågå längre än någon eller några få dagar (jfr JO:s beslut 2014-01-15, dnr 2346-2013).

Av utredningen i ärendet framgår att anstalten Norrtälje beslutat att förflytta N.N. till häktet Sollentuna i syfte att underlätta för verkställandet av utvisning efter villkorlig frigivning. Som framförts i tidigare yttrande saknar en sådan placering uttryckligt lagstöd. Kriminalvården vill dock i sammanhanget framhålla att det är mycket svårt att hinna verkställa en utvisning på dagen för villkorlig frigivning när det gäller det stora antal intagna som inte är placerade på anstalter i närheten av de större flygplatserna. En av anledningarna till detta är enligt Kriminalvårdens transporttjänst att utresa, på grund av krav från mottagarländerna, i regel sker tidigt på morgonen. Detta innebär att ett förvarsbeslut måste fattas, vilket i sin tur innebär ökad administration för polisen och en längre tid av frihetsberövande för den intagne.

Regeringen har gett uttryck för att den har för avsikt att initiera en översyn av StidL (se prop. 2012/13:176 s. 9). I avvaktan på detta bör en intagen inför verkställande av utvisning, på samma sätt som anses gälla rörande förflyttning mellan anstalter, med hänsyn till transportförhållandena kunna placeras på häkte någon eller några få dagar innan villkorlig frigivning.

En f.d. kriminalvårdare i anstalten Norrtälje kom in med ett yttrande över Kriminalvårdens remissvar. Jag har inte funnit skäl att vidta någon ytterligare åtgärd med anledning av vad som framkommit i yttrandet.

I ett beslut den 12 juni 2014 anförde *chefsJO Fura* följande.

Bedömning

Besluten om avskildhet

Förutsättningarna för avskildhet på grund av risk för rymning

N.N. var under perioden fr.o.m. den 30 juli t.o.m. den 30 oktober 2013 placerad i avskildhet med stöd av 6 kap. 7 § första stycket 3 fängelselagen. För att en intagen ska kunna avskiljas med stöd av den aktuella bestämmelsen måste två förutsättningar vara uppfyllda. För det första måste det finnas en risk för att den intagne rymmer eller fritas. För det andra ska det kunna antas att han eller hon är särskilt benägen att fortsätta allvarlig brottslig verksamhet.

Bestämmelsen svarar i huvudsak mot regleringen om placering av en intagen på säkerhetsavdelning enligt 2 kap. 4 § första stycket 1 fängelselagen. I fråga om avskildhetsplaceringen ställs – till skillnad från vad som gäller för placering på säkerhetsavdelning – emellertid inte något krav på att risken för rymning och fritagning ska vara varaktig.⁴³ I motiven till fängelselagen uttalas att risk för fortsatt allvarlig brottslighet kan, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, föreligga i fråga om en intagen som begått mycket allvarliga brott eller som har anknytning till grov organiserad eller gränsöverskridande brottslighet.⁴⁴

Beslut om avskildhet enligt den aktuella bestämmelsen ska enligt Kriminalvårdens arbetsordning fattas av huvudkontoret, chefen för säkerhetsenheten.

Kriminalvårdens hantering av avskildhetsbesluten

Kriminalvården har fattat totalt tio beslut om avskildhet. Det första beslutet fattades – i strid med arbetsordningen – av en befattningshavare i anstalten Norrtälje. I beslutet angavs under rubriken Skäl för beslut följande motivering:

Av 6 kap. 7 § 1 st 3 p FäL framgår att En intagen får hållas avskild från andra intagna om det är nödvändigt med hänsyn till att det finns en risk för att den intagne rymmer eller fritas och det kan antas att han eller hon är särskilt benägen att fortsätta allvarlig brottslig verksamhet.

Skälen för beslutet innehåller således bara lagtext och ingen bedömning där anstalten konstaterar varför rekvisiten i det åberopade lagrummet är uppfyllda. Anstalten förtjänar kritik för dessa brister.

De nio följande omprövningsbesluten har fattats i enlighet med Kriminalvårdens arbetsordning. Samtliga beslut innehåller följande beslutsmotivering:

Av 6 kap. 7 § 1 st 3 p FäL framgår att en intagen får hållas avskild från andra intagna om det är nödvändigt med hänsyn till att det finns en risk för att den intagne rymmer eller fritas och det kan antas att han eller hon är särskilt benägen att fortsätta allvarlig brottslig verksamhet.

Kriminalvården huvudkontoret/säkerhetsenheten gör bedömningen att det fortsatt föreligger risk för att den intagne försöker rymma varför han ska vara fortsatt placerad i avskildhet mot bakgrund av ovan angivet lagrum.

⁴³ Se prop. 2009/10:135 s. 140.

⁴⁴ Se prop. 2009/10:135 s. 126.

I beslutet har Kriminalvården endast konstaterat att det har förelegat en fortsatt risk för att N.N. skulle försöka rymma. Detta förhållande kan inte ensamt leda till att en intagen placeras i avskildhet. Inte vid något tillfälle har Kriminalvården prövat om det har funnits en risk för att N.N. på fri fot skulle fortsätta begå allvarlig brottslighet.

N.N. avtjänade vid tidpunkten för rymningsförsöket ett tio månader långt fängelsestraff för rån. Det har inte framkommit några uppgifter om att han skulle ha en anknytning till grov organiserad eller gränsöverskridande brottslighet. I förhör med honom direkt efter rymningsförsöket uppgav han att han försökte rymma på grund av att hans flickvän inte hade beviljats besöks- eller telefontillstånd.

Dessa förhållanden gör att jag för egen del ställer mig tveksam till att N.N. tillhör den kategori av intagna som bestämmelsen om avskildhet tar sikte på. Det finns således skäl att ifrågasätta om det över huvud taget funnits möjlighet att placera honom i avskildhet med stöd av den återopade bestämmelsen. Oavsett hur det förhåller sig härmed, är det mycket allvarligt att det inte har skett en fullständig prövning av förutsättningarna i bestämmelsen när Kriminalvården har fattat de mycket långtgående besluten. Denna brist har inneburit att N.N:s möjlighet att ta ställning till ett eventuellt överklagande har försvärats avsevärt. Jag ser mycket allvarligt på detta.

Förhållandena under vistelsen i avskildhet

Inledande anmärkningar

Inledningsvis vill jag framhålla att en placering i avskildhet är en mycket ingripande åtgärd. Åtgärden blir naturligtvis än mer ingripande om den dessutom kombineras med en ständig tillsyn. I det arbete som bedrivs av Europarådets kommitté för förhindrande av tortyr⁴⁵ är placeringen av intagna i avskildhet av särskilt intresse. Skälet till det är, enligt kommittén, att sådana placeringar kan ha en ”extremt” skadlig effekt på intagnas mentala, somatiska och sociala hälsa. De skadliga effekterna riskerar att uppstå i stort sett direkt och ökar ju längre åtgärden pågår och särskilt om den sker på obestämd tid. Ett tydligt tecken på den skadliga effekten av avskildhetsplaceringar är, enligt kommittén, att antalet självmord bland intagna placerade under sådana förhållanden är betydligt högre än för den övriga fängelsepopulationen.⁴⁶

De skadliga effekter som en avskildhetsplacering riskerar att ha på en intagen innebär att Kriminalvården har ett långtgående ansvar att se till att perioder av avskildhet inte blir längre än absolut nödvändigt. Vidare måste Kriminalvården, enligt min mening, under pågående avskildhetsplacering vidta åtgärder för att minska de negativa konsekvenserna av placeringen. Det kan bl.a. handla om att ge den intagne möjlighet till samsittning med en annan intagen eller ge den intagne möjlighet att vistas tillsammans med personal i andra utrymmen än i bostadsrummet eller på rastgården. Kriminalvården har även en skyldighet att

⁴⁵ European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT).

⁴⁶ Se 21st General Report of the CPT, s. 39.

se till att perioder av vistelse i kalcell och ständig tillsyn blir så begränsade som möjligt.

Förhållandena för N.N.

N.N:s tid i avskildhet kan delas upp i tre perioder. Den första perioden – den 30 juli till den 14 augusti 2013 – var han placerad i en kalcell som enbart var utrustad med en väggfast säng. Under denna period var han ställd under ständig tillsyn.⁴⁷ I en andra period – den 14 till den 24 augusti 2013 – var N.N. placerad i ett annat bostadsrum. Tillsyn skedde var 15:e minut.⁴⁸ Av de anteckningar som gjorts på tillsynsbladen framgår att han under denna period hade tillgång till tv i bostadsrummet. Under den sista perioden – den 24 augusti till den 30 oktober 2013 – var N.N. åter placerad i en kalcell, som enbart var utrustad med en säng. Han hade tillgång till en koran och var under hela perioden ställd under ständig tillsyn.

Av remissvaret framgår att anstalten av säkerhetsskäl under den sista perioden inte tillförde bostadsrummet någon ytterligare utrustning. Det saknas skäl för mig att ha någon åsikt såväl om denna bedömning som anstaltens beslut att ha N.N. under ständig tillsyn. Emellertid finns det skäl att närmare analysera vilka åtgärder som anstalten vidtagit för att minska de negativa konsekvenserna av placeringen.

Kriminalvården har uppgett att N.N. ofta togs ut ur bostadsrummet, att personal spelade spel med och tittade på tv tillsammans med honom samt att han fick gå ut på promenadgården flera gånger varje dag. Begreppet ”ofta” är tämligen intetsägande och ger ingen ledning i fråga om i vilken omfattning som anstalten vidtagit isoleringsbrytande åtgärder.

Vid en genomgång av de tillsynsblad som förts i samband med den ständiga tillsynen under perioden den 24 augusti till den 30 oktober 2013, kan jag konstatera att N.N. – precis som anstalten har uppgett – har fått komma ut på rastgården flera gånger varje dag. För det mesta har han vistats ensam på rastgården, men vid 14 tillfällen finns det anteckningar om att personal samtalat med honom vid utomhusvistelsen. Det har som regel rört sig om kortare samtal,⁴⁹ vid några tillfällen har samtalen emellertid varit betydligt längre.⁵⁰ Vid ytterligare två tillfällen finns det anteckningar om att personal fört samtal med N.N. i hans bostadsrum. Av anteckningarna framgår vidare att personalen vid ett tillfälle spelat spel med honom och att han vid fyra tillfällen haft tillgång till tv på promenadgården. Det saknas uppgifter om att personalen skulle ha tittat på tv tillsammans med honom.

Det skulle i och för sig kunna vara så att ytterligare isoleringsbrytande åtgärder har ägt rum, men att dessa inte har antecknats i tillsynsbladen. Enligt min mening utesluter emellertid den frekvens⁵¹ och den noggrannhet med vilka

⁴⁷ Så kallad sekundbevakning.

⁴⁸ Så kallad regelbunden tillsyn.

⁴⁹ Från ett par minuter upp till 20 minuter långa samtal.

⁵⁰ Samtal på mellan 40 och 60 minuter.

⁵¹ Antalet noteringar varierar beroende av tid på dygnet. Som regel har det skett noteringar åtminstone varannan minut under den tid N.N. varit vaken. Ibland har det passerat längre tid

noteringarna är förda att så skulle vara fallet i någon större omfattning. Om man bortser från de korta kontakter som N.N. har haft med personalen i samband med matutdelning och skötsel av den personliga hygien, blir den sammantagna bilden att han har vistats i stort sett helt isolerad under två månaders tid. Vistelsen har skett i ett kallt bostadsrum eller på en rastgård. Det krävs inte alltför stor inlevelseförmåga för att kunna föreställa sig vad sådana förhållanden har för påverkan på en människa.

Vid en genomläsning av de anteckningar som har gjorts vid den ständiga tillsynen framträder bilden av en intagen som vankar av och an i sitt bostadsrum, gråter, ber, talar för sig själv, läser i koranen eller knackar på dörren. Att vistas i avskildhet under sådana förhållanden och inte ens ha möjlighet att gå på toaletten utan tillsyn, kan inte beskrivas som annat än destruktivt. Av remissvaret framgår att hanteringen av N.N. diskuterades nästan dagligen i anstaltsledningen. Hans förhållanden kan därmed inte ha varit okända för anstaltsledning.

Mot den bakgrunden är det förvånande att Kriminalvården har låtit N.N:s placering i anstalten Norrtälje fortgå under så pass lång tid. Enligt min mening borde anstalten redan efter ett par veckor ha insett det ohållbara i situationen och väckt frågan om omplacering av N.N. Detta som ett led för att kunna avsluta den mycket integritetskränkande tillsynen och placera honom i ett normalutrustat bostadsrum. Det kan noteras att N.N. endast sex dagar efter ankomsten till häktet Sollentuna placerades på normalavdelning och att häktet gjorde bedömningen att han skulle kunna erbjudas samsittning.

Det är givetvis lätt att med facit i hand dra slutsatsen att Kriminalvården borde ha vidtagit vissa åtgärder i ett långt tidigare skede. Jag har förståelse för att det inte har varit möjligt att förutse vilka konsekvenser en omplacering skulle få. Emellertid förtjänar Kriminalvården allvarlig kritik för att inte åtminstone ha försökt omplacera N.N. och komma till rätta med hans situation.

Beslutet om placering av N.N. i häkte

Kriminalvården har uppgett att placeringen i häktet Sollentuna skedde som en förberedelse inför den kommande utvisningen av N.N. Två dagar innan han förflyttades till häktet beslutade klientenheten vid Kriminalvårdens huvudkontor att skjuta upp hans villkorliga frigivning med nio dagar. Beslutet innebar att N.N. skulle frigives villkorligt den 16 november 2013 och att han hade 17 dagar kvar att avtjäna av sitt fängelsestraff när han anlände till häktet. Verkställigheten av utvisningen var således inte nära förestående när Kriminalvården beslutade om förflyttningen. Av den anledningen framstår Kriminalvårdens förklaring till häktesplaceringen i mina ögon som något märklig. Oavsett vilket skäl som låg bakom omplaceringen fanns det inte något lagligt stöd för åtgärden och för det förtjänar Kriminalvården kritik.

mellan noteringarna, emellertid tillhör det ovanligheterna att det förflutit mer än tio minuter mellan anteckningarna.

Övriga frågor

Mot bakgrund av vad som har framkommit i remissyttrandet saknar jag skäl att ytterligare kommentera de frågeställningar som Kriminalvården har yttrat sig över. Jag konstaterar endast att utredningen inte ger anledning till kritik eller någon annan åtgärd. Däremot gör Kriminalvårdens synpunkter på strafftidslagens utformning att det finns skäl att skicka en kännedomskopia av detta beslut till Justitiedepartementet och till riksdagens justitieutskott. Slutligen vill jag nämna att jag i ett annat sammanhang avser att återkomma till Kriminalvårdens behandling av intagna som ska utvisas från landet.

Ärendet avslutas.