

Kriminalvård

Bristfällig dokumentation av handläggningen i en personutredning

(Dnr 2017-2015)

Beslutet i korthet: På begäran av hovrätten genomfördes en personutredning gällande en person som hade dömts till fängelse i tingsrätten. Under målets handläggning i tingsrätten hade frivården lämnat två yttranden. Syftet med att hovrätten beslutade att inhämta ett tredje yttrande från frivården var att utreda förutsättningarna för kontraktsvård. Trots detta beslutade frivården att avsluta kontraktsvårdsutredningen utan att lämna något förslag till särskild behandlingsplan. JO är kritisk till att frivården avslutade utredningen med hänvisning till det straffvärde som tingsrätten hade funnit att brottsligheten hade. Enligt JO kan det förhållandet att hovrätten begärde ytterligare en kontraktsvårdsutredning inte tolkas på annat sätt än att hovrätten inte uteslöt möjligheten att döma till en sådan påföljd.

Eftersom kontraktsvårdsutredningen avbröts bedömde personutredaren att det saknades anledning att redogöra för kontakten med socialtjänsten i yttrandets utredningsdel. Anteckningarna avseende kontakten med socialtjänsten sparades inte heller. Eftersom gallringen av underlaget till yttrandet verkar ha gjorts i enlighet med Kriminalvårdens dokumenthanteringsplan avseende personutredning och frivård finner JO inte anledning att kritisera frivården för avsaknaden av dokumentation. JO uttalar dock att utredningsåtgärder kan behöva dokumenteras på ett tydligt sätt även när en kontraktsvårdsutredning avslutas utan att frivården lämnar ett förslag till särskild behandlingsplan. JO har därför för avsikt att följa upp Kriminalvårdens överväganden rörande behovet av ändrade föreskrifter avseende dokumentation.

Bakgrund

I en anmälan som kom in till JO den 1 oktober 2013 klagade AA på hur en frivårdsinspektör vid Kriminalvården, frivården Södertörn, agerat när hon gjorde en personutredning och lämnade två yttranden till Solna tingsrätt enligt lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m., LPu. Bakgrunden till klagomålen var att frivården Södertörn på begäran av Solna tingsrätt hade genomfört en personutredning gällande AA – som stod åtalad för brott – i syfte att utreda förutsättningarna för s.k. kontraktsvård. I frivårdens första yttrande anfördes bl.a. att AA inte hade behov av en så ingripande behandling som placering på behandlingshem. AA:s försvarare uppmärksammade tingsrätten på att det fanns en rad allvarliga fel i yttrandet. Tingsrätten begärde då att frivården skulle göra en ny bedömning i påföljdsfrågan efter nya kontakter med AA:s hemkommun. Det andra yttrandet skrevs av samma handläggare som det första och utmynnade i samma slutsats.

I ett beslut den 3 september 2014 (JO:s dnr 5436-2013) konstaterade dåvarande chefsJO Elisabet Fura att det fanns motstridiga uppgifter i det första yttrandet och att yttrandet i viss utsträckning var missvisande. ChefsJO uttalade också att det, mot bakgrund av förhållandena i det aktuella fallet, hade varit lämpligare att låta någon annan tjänsteman göra den kompletterande utredningen och skriva det nya yttrandet. ChefsJO uttalade även att det var anmärkningsvärt att möjligheten att få den misstänktes hemkommun att bekosta en behandling för spelmissbruk inte hade utretts uttömmande. Frivården kritiserades även för brister i dokumentationen av utredningsåtgärder som hade vidtagits under personutredningen.

I en dom den 18 oktober 2013 dömde Solna tingsrätt AA till fängelse i två år och tre månader. I påföljdsdelen redogjorde tingsrätten bl.a. för innehållet i frivårdens båda yttranden. Tingsrätten fann att straffvärdet för de gärningar AA skulle dömas för uppgick till tre års fängelse. Efter att ha tagit hänsyn till omständigheter som enligt 29 kap. brottsbalken påverkar straffvärdet i förmildrande riktning fann dock tingsrätten att fängelsestraffet skulle begränsas till två år och tre månader. Påföljden bestämdes till fängelse med hänvisning till presumtionen att ett fängelsestraff ska dömas ut om brottsligheten har ett straffvärde som motsvarar eller överstiger ett års fängelse.

Sedan AA överklagat tingsrättens dom beslutade Svea hovrätt att inhämta ytterligare ett yttrande från frivården avseende förutsättningarna för kontraktsvård.

Den 28 augusti 2014 lämnade frivården sitt tredje yttrande gällande AA. Av yttrandet till hovrätten framgår bl.a. följande:

Frivården har utrett förutsättningarna för ett förslag på skyddstillsyn med särskild behandlingsplan, så kallad kontraktsvård. AA:s vårdbehov bedöms i dagsläget kunna tillgodoses genom öppenvårdsinsatser avseende psykisk ohälsa och spelmissbruk. [– – –] Sammantaget bedöms den relevanta insatsen som jämförelsevis mindre ingripande. De nu aktuella brotten har ett straffvärde, bedömt utifrån tingsrättens dom, som överskrider vad som normalt anses vara den övre gränsen för när kontraktsvård kan komma ifråga som påföljdsalternativ. Mot bakgrund av detta har frivården beslutat att avsluta kontraktsvårdsutredningen utan förslag på behandlingsplan.

Av frivårdens utredning framgår bl.a. att det behandlingshem med särskild inriktning mot spelmissbruk som AA tidigare hade besökt hade lagt ned sin verksamhet. De mest kvalificerade insatserna mot spelmissbruk erbjöds vid tidpunkten för yttrandet i stället inom ramen för öppenvård.

Vidare framgår att frivården varit i kontakt med socialtjänsten i AA:s hemkommun för att utröna förutsättningarna för samverkan kring kontraktsvård. Mot bakgrund av frivårdens inställning i påföljdsfrågan redogjordes dock inte närmare för vad som framkommit.

I en dom den 15 september 2014 bestämde Svea hovrätt påföljden till skyddstillsyn förenad med fängelse i tre månader. I påföljdsdelen redogjorde hovrätten för innehållet i frivårdens yttrande. Hovrätten ansåg att straffvärdet motsvarade fängelse ett år och sex månader, efter beaktande av vissa förmildrande omständigheter. Hovrätten konstaterade vidare att AA hade ett påtagligt vårdbehov men att en skyddstillsyn med en särskild föreskrift om vård inte kunde anses vara en tillräckligt ingripande påföljd med hänsyn till gärningens

KRIMINALVÅRD

straffvärde. Enligt hovrätten gjorde inte straffvärdet i sig att det var uteslutet att döma till skyddstillsyn förenad med en särskild behandlingsplan. Hovrätten konstaterade dock att det saknades möjlighet att döma AA till skyddstillsyn med särskild behandlingsplan eftersom frivården inte hade föreslagit någon sådan.

Nu aktuell anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 8 april 2015 klagade AA på nytt på Kriminalvårdens, frivården Södertörn, handläggning av personutredningen gällande honom. Han anförde i huvudsak följande:

Fram till dess att JO uttalade kritik mot Kriminalvården vidhöll myndigheten att inga fel hade begåtts och att myndighetens bedömning – att han inte var i behov av en så ingripande behandling som placering på behandlingshem – stod fast. Den tredje personutredningen, som begärdes av Svea hovrätt, skiljer sig från de två tidigare bl.a. på det sättet att frivården i det tredje yttrandet ansåg att han hade ett påtagligt vårdbehov.

Han ifrågasätter Kriminalvårdens hantering av honom och hans ärende som helhet. Avsaknaden av en ekonomisk ansvarsförbindelse beror på att Kriminalvården valt att avbryta utredningen. Han ifrågasätter också att frivården, som skäl för att avbryta den utredning hovrätten begärt, hänvisar till tingsrättens bedömning av gärningens straffvärde. Detta särskilt eftersom Kriminalvården gjort en ”kovändning” avseende hans vårdbehov.

Utredning

Svea hovrätts dom i mål B 10336-13 samt den personutredning och det yttrande avseende AA som frivården lämnat till hovrätten i målet begärdes in och granskades.

Muntliga upplysningar inhämtades från frivården Södertörn. Vid telefonsamtal med frivårdsinspektören BB framkom följande:

Utöver det som framgår av den utredning och det yttrande som lämnats till Svea hovrätt den 28 augusti 2014 finns det inte någon dokumentation kvar i ärendet. Han förde noggranna anteckningar när han hade kontakt med socialtjänsten men dessa anteckningar har gallrats.

Därefter begärde JO att Kriminalvården skulle yttra sig över orsakerna till att den s.k. kontraktsvårdsutredning som Svea hovrätt hade begärt avseende AA avbröts utan att frivården föreslog någon behandlingsplan. Vidare begärde JO att Kriminalvården skulle redogöra för hur muntliga kontakter som frivården tar under en personutredning med exempelvis socialtjänsten dokumenteras och hur rutinerna för gallring av sådana uppgifter ser ut.

Kriminalvårdens remissvar

I sitt remissvar anförde Kriminalvårdens huvudkontor, genom enhetschefen CC, följande:

Utredningen i ärendet

Uppgifter har inhämtats från frivården Södertörn samt från huvudkontoret, avdelningen för frivård. Information har vidare inhämtats från Kriminalvårdens klientadministrativa system KLAS och KVR. Genom utredningen har sammanfattningsvis följande kommit fram:

Frivården Södertörn

Frivården Södertörn har utrett möjligheterna till behandling utifrån vad som bedömts som ett allvarligt spelmissbruk. Sett till det vårdbehov som framkommit vid den aktuella personutredningen, övervägde frivården institutionsvård. Då den enda vårdgivare som erbjudit kvalificerad behandling för spelmissbruk hade lagt ner sin verksamhet återstod att söka öppenvårdsalternativ. Av personutredningen framgår att personens allmänna situation då bedömdes vara så pass stabil att hans vårdbehov sammantaget bedömdes kunna tillgodoses genom öppenvårdsinsatser. Efter en uttömmande utredning av tillgängliga insatser kvarstod Kriminalvårdens egna spelprogram om 24 timmar i kombination med kontrollerad behandling av hans bipolära sjukdom, inklusive medicinering, därtill fullständig nykterhet under övervakningsåret som det enda tillgängliga och relevanta alternativet. Sammantaget bedömdes den relevanta insatsen som jämförelsevis mindre ingripande.

De insatser som enligt personutredningen skulle krävas är kontrollerad behandling av AA:s bipolära sjukdom, inklusive medicinering, i samverkan med den psykiatriska vården, därtill fullständig nykterhet under övervakningsåret samt medverkan i Kriminalvårdens grupprogram med inriktning mot spelmissbruk. Det senare består av åtta möten om vardera tre timmar, alltså sammanlagt 24 timmar. Insatsen bedömdes inte som tillräckligt ingripande med tanke på längden på det straff som AA dömts till av tingsrätten. Dessutom bedömdes att de aktuella brotten har ett straffvärde som, utifrån tingsrättens dom, överskrider vad som normalt anses vara den övre gränsen för när kontraktsvård kan komma i fråga som påföljdsalternativ (se Högsta domstolens avgörande i NJA 2006 s. 212). Frivården beslutade därför att avsluta kontraktvårdsutredningen utan förslag på behandlingsåtgärd.

Uppgifter som inhämtas under utredningen dokumenteras och gallras på följande sätt. De uppgifter som bedöms behöva framgå till domstolen dokumenteras i yttrandet. I kontraktvårdsutredningar som inte utmynnat i ett förslag om kontraktsvård loggas inte hur och när samtliga kontakter tagits. När dom/domsbevis inkommer till frivården gallras personutredningsmappen och med det gallras de eventuella noteringar som frivårdens utredare gjort som stöd för minnet. Om en person döms till en kriminalvårdspåföljd bifogas personutredningen i befintlig eller nyskapad journal.

Avdelning frivård

Dokumentation av muntliga kontakter

Vid personutredning ska registeruppgifter från socialnämnden alltid inhämtas. Av registeruppgifter framgår om aktuell klient är, eller under senare tid har varit, aktuell för utredningar och/eller insatser vid socialtjänsten. När utredningen visar att det finns behov av vård eller behandling mot missbruk/beroende ska samråd med socialnämnden ske så snart som möjligt. Det gäller särskilt vid bedömningen av förutsättningarna för kontraktsvård. Syftet med att inhämta registeruppgifter och referensuppgifter är att få ett så komplett underlag för utredningen som möjligt för att därigenom kunna vitsorda eller vederlägga den misstänktes egen berättelse. Uppgifterna från socialtjänsten såväl som från andra referenser ska dokumenteras i yttrandet till domstolen. I fråga om uppgifter som inte utgör registeruppgifter ska

KRIMINALVÅRD

socialsekreterare eller annan uppgiftslämnare dokumenteras med namn och övriga kontaktuppgifter.

Socialtjänstens generella vård- och kostnadsansvar för missbrukare m.fl. gör det angeläget att vårdbehov, behandlingsinsatser och kostnader bedöms i samråd mellan Kriminalvården och socialtjänsten. Socialtjänsten ska därför i normalfallet vara delaktig i utredningen och i val av vårdgivare. Undantag kan göras om klienten inte tidigare varit aktuell inom socialtjänsten och det inte är aktuellt att socialtjänsten ska betala vare sig slutet eller eventuellt efterföljande öppenvård efter alternativstraffets slut.

Frivården ska inhämta ansvarsförbindelse från socialtjänsten om att överta kostnadsansvaret vid tänkt villkorlig frigivning och bifoga den till yttrandet till domstolen. Ansvarsförbindelsen ska vara skriftlig och ange att socialtjänsten är beredd att ta hela kostnadsansvaret utöver det som faller på Kriminalvården. Det räcker inte med en ansvarsförbindelse som täcker en del av tiden med möjlighet till förlängning. Även i de fall ansvarsförbindelsen enbart avser eftervården ska ansvarsförbindelse inhämtas. Om ansvarsförbindelse saknas bör skälen till det redovisas i utredningen. Frivården bör i sådana fall avstå från att föreslå kontraktsvård, såvida det inte framstår som uppenbart att Kriminalvården kan bära hela kostnadsansvaret.

Rutiner för gallring av dokumentationen

Innan ett ärende avslutas ska akten rensas. Rensning innebär att ur akten ta bort sådant som inte är allmänna handlingar och som inte ska arkiveras. Rensningen ska omfatta handlingar som inte är allmänna och som inte har betydelse för förståelsen av motiven till beslut eller på något annat sätt tillför ärendet sakuppgift. Handlingar som tillför ärendet sakuppgifter, t.ex. en tjänsteanteckning, får inte rensas. Rutiner för hur en akt rensas finns i Kriminalvårdens handbok om diarieföring för registratorsfunktion och handläggare 2010:4, s. 53 och 54.

Av Kriminalvårdens dokumenthanteringsplan avseende personutredning och frivård (2013-04-26, dnr 2013-6287) framgår följande om gallring. Underlag för en personutredning, så som utdrag från Kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan och socialtjänsten, gallras när domen kommer. Personutredningen bevaras dock i klientens journal, vilken upprättas i samband med dom till kriminalvårdspåföljd om den inte redan har upprättats vid tidigare dom. Gallring av personutredning sker först tio år efter verkställd påföljd, inklusive prøvotid, i enlighet med Riksarkivets föreskrifter om bevarande och gallring hos Kriminalvården RA-MS (2008:65).

Författningsbestämmelser

I 30 kap. brottsbalken, BrB, finns bestämmelser om val av påföljd. Enligt 30 kap. 9 § BrB ska rätten vid val av påföljd som skäl för skyddstillsyn beakta om det finns anledning att anta att denna påföljd kan bidra till att den tilltalade avhåller sig från fortsatt brottslighet.

Av 2 st. 3 p. i samma bestämmelse framgår att som särskilda skäl för skyddstillsyn i stället för fängelse kan rätten beakta om missbruk av beroendeframkallande medel eller något annat särskilt förhållande som kräver vård eller annan behandling i väsentlig grad har bidragit till att brottet har begåtts och den tilltalade förklarar sig villig att gå igenom lämplig behandling som enligt en för honom uppgjord plan kan anordnas i samband med verkställigheten.

Enligt 28 kap. 6 a § BrB ska i fall som avses i 30 kap. 9 § andra stycket 3 rätten, om den planerade behandlingen är av avgörande betydelse för att döma till skyddstillsyn, i domslutet ange hur långt fängelsestraff som skulle ha dömts ut, om fängelse i stället hade valts som påföljd.

Bestämmelser om personutredning finns i lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m., LPu. Enligt 1 § LPu ska ett yttrande

hämtas in från Kriminalvården när det i ett brottmål för att avgöra påföljdsfrågan eller annars behövs en särskild utredning om en misstänkts personliga förhållanden eller om åtgärder som kan antas bidra till att han eller hon avhåller sig från fortsatt brottslighet.

Den utredning som behövs för yttrandet ska enligt 3 § LPu ombesörjas av Kriminalvården.

Av 6 § första st. LPu framgår att en socialnämnd på begäran av rätten, åklagaren eller Kriminalvården ska lämna upplysningar om den misstänkte och föreslå de åtgärder som nämnden anser behövs för att främja hans anpassning i samhället.

Närmare bestämmelser om personutredning i brottmål finns i förordningen (1992:289) om särskild personutredning i brottmål m.m., FPU. Enligt 2 § FPU ska Kriminalvårdens yttrande och den utredning som behövs för yttrandet anpassas efter rättens behov av beslutsunderlag i varje enskilt fall.

Av 6 § andra stycket FPU framgår gällande kontraktsvårdsutredning bl.a. följande. Förslag till en sådan behandlingsplan som avses i 28 kap. 6 a § brottsbalken ska utredas och upprättas av Kriminalvården genom det frivårdskontor inom vars verksamhetsområde den misstänkte är bosatt eller annars uppehåller sig. Förslaget ska alltid utformas i samverkan med socialtjänsten och den som ska svara för behandlingen samt innehålla en utredning om den misstänktes missbruk och andra förhållanden av betydelse för behovet av vård eller annan behandling. Förslaget ska fogas till yttrandet som bilaga. Det ska framgå om den misstänkte har godkänt planen.

Kriminalvårdens bedömning

Kriminalvårdens åtgärd att avbryta kontraktsvårdsutredningen

I aktuellt fall har Svea hovrätt begärt en kontraktsvårdsutredning. Kriminalvården konstaterade under sin utredning att det inte fanns skäl att fortsätta och avbröt därför kontraktsvårdsutredningen, bl.a. med hänvisning till det höga straffvärde som tingsrätten funnit att gärningen hade.

Kontraktsvård är en ingripande påföljd som ska svara mot den reaktion på brottet som annars hade blivit aktuell. Som lagstiftningen är uppbyggd innebär det att Kriminalvården med nödvändighet måste beakta brottslighetens svårighet vid planerandet av behandlingen (se t.ex. Borgeke, Att bestämma påföljd för brott, 2:a upplagan, 2012, s. 384).

I förevarande fall framgår av utredningen att endast s.k. öppen vård återstod som ett möjligt alternativ. I regel accepteras inte öppen vård som kontraktsvård. Således skriver Borgeke (a.a. s. 385) att öppen vård av domstolarna tillämpas återhållsamt och i vart fall endast då det alternativa fängelsestraffet motsvarar en eller annan månads fängelse. Vid längre fängelsestraff krävs normalt institutionsvistelse för att behandlingen ska kunna godas som kontraktsvård.

Hovrätten har dömt AA till skyddstillsyn i förening med fängelse tre månader. Det svarar mot ett högt straffvärde (jfr Borgeke, a.a. s. 401). Att i en sådan situation döma till en kontraktsvård som endast innefattar öppen vård framstår inte som realistiskt. Att avbryta kontraktsvårdsutredningen i förevarande fall tycks därför i sig ha varit en motiverad åtgärd.

När Kriminalvården i ett enskilt fall konstaterar att det inte finns skäl att fortsätta en kontraktsvårdsutredning genomförs normalt enbart en fördjupad personutredning. En motiverad redogörelse för varför det saknas förutsättningar för kontraktsvård ska då lämnas i yttrandet till domstol, jfr Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:4) om personutredning och yttrande i brottmål, FARK PU, respektive Handbok om personutredning och yttrande till domstol i brottmål (2014:5).

KRIMINALVÅRD

I enlighet härmed har Kriminalvården i aktuellt fall gett in ett yttrande till Hovrätten och där motiverat sitt ställningstagande att avbryta kontraktsvårdsutredningen, även om det inte uttryckligen framgår av yttrandet att det inte fanns något alternativ till öppen vård. Hovrätten har inte invänt eller efterfrågat något förtydligande från Kriminalvårdens sida.

I sammanhanget kan nämnas att AA under sin verkställighet av utdömd skyddstillsyn genomgått Kriminalvårdens spelprogram på frivården Södertörn. Han har även haft kontakt med psykiatrin och där genomfört viss programverksamhet och erhållit adekvat medicinering. Det finns även en plan för ytterligare insatser.

Dokumentation och gallring

Kriminalvården har ovan redogjort för vad som gäller ifråga om dokumentation och gallring. Utgångspunkten är att uppgifter som hämtas in från socialförvaltningen, och andra referenter, ska dokumenteras i utredningsdelen av yttrandet som expedieras till domstolen. I fråga om uppgifter som inte utgör registeruppgifter ska socialsekreterare eller annan uppgiftslämnare dokumenteras med namn och övriga kontaktuppgifter. I aktuellt ärende har personutredaren bedömt att det saknas anledning att redogöra för kontakten med socialtjänsten eftersom kontraktsvårdsutredningen avbrutits. Det har inte heller sparats några anteckningar avseende kontakten.

Kriminalvården är väl medveten om att JO i sitt beslut den 3 september 2014, dnr 5436-2013, redogjort för vikten av dokumentation i samband med personutredning. Kriminalvården delar JO:s bedömning och anser att det finns ett behov av att utredningsåtgärder dokumenteras på ett tydligt sätt, även när en kontraktsvårdsutredning avslutas utan förslag till behandlingsåtgärd. Kriminalvården kommer därför att överväga om nuvarande föreskrifter om dokumentation och gallring i tillräcklig grad svarar upp mot detta behov.

AA:s kommentarer

AA kommenterade remissvaret och framförde att han vill att hela frivårdens hantering av honom och hans ärende granskas. Hans rättsprocess har försenats ett och ett halvt år på grund av frivårdens agerande.

Rättslig reglering

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

I ett beslut den 13 juli 2017 anförde *chefsJO Rynning* följande.

Bedömning

Inledning

AA har uttryckt missnöje med frivårdens hantering av hela hans ärende. Han ifrågasätter bl.a. hur frivårdens bedömning av hans vårdbehov kunde bli så anorlunda vid den sista utredningen jämfört med de två tidigare. Han är vidare missnöjd med att hans rättsprocess försenats på grund av hur frivården hanterat personutredningarna gällande honom. JO granskar främst om myndigheterna har handlagt ärenden på ett korrekt sätt i formellt avseende. JO kan inte ändra myndigheters beslut och brukar inte ta ställning till om myndigheters beslut och bedömningar är riktiga i sak. Jag finner inte skäl att frånga den principen i

detta fall. Det gör att jag inte kommer att uttala mig om frivårdens bedömning av AA:s vårdbehov i de olika yttrandena var riktig. Jag kommer inte heller att uttala mig om huruvida det var riktigt av frivården att avbryta den kontraktsvårdsutredning som hovrätten hade begärt.

Min granskning i det aktuella ärendet har inskränkt sig till två frågor. Den första frågan rör orsakerna till att den kontraktsvårdsutredning som hovrätten hade begärt avseende AA avbröts utan att frivården föreslog någon behandlingsplan. Den andra frågan är hur muntliga kontakter som frivården tar under en personutredning dokumenteras och hur rutinerna för gallring av sådana uppgifter ser ut. Jag kommer nedan att behandla dessa båda frågor.

Frivårdens motivering till att kontraktsvårdsutredningen avslutades

När Svea hovrätt påbörjade handläggningen av AA:s mål fanns det en tingsrättsdom där AA hade dömts till fängelse i två år och tre månader. Det fanns vidare två yttranden som frivården lämnat efter det att tingsrätten uttryckligen hade angett att utredningen skulle inriktas på att utreda förutsättningarna för kontraktsvård. Trots det innehöll inget av frivårdens yttranden någon särskild behandlingsplan.

Under målets beredning beslutade Svea hovrätt att inhämta ett tredje yttrande från frivården avseende förutsättningarna för kontraktsvård. Trots detta beslutade frivården att avsluta kontraktsvårdsutredningen utan att lämna något förslag på en särskild behandlingsplan. Frivården motiverade sitt beslut med att brottens straffvärde, bedömt utifrån tingsrättens dom, överskred vad som normalt anses vara den övre gränsen för när kontraktsvård kan komma i fråga. Av frivårdens utredning inför det tredje yttrandet framgår bl.a. att det behandlingshem med särskild inriktning mot spelmissbruk som AA tidigare hade besökt hade lagt ned sin verksamhet. Vidare framgår att vid tidpunkten för yttrandet erbjöds de mest kvalificerade insatserna mot spelmissbruk i stället inom ramen för öppenvård.

Av 2 § förordningen (1992:289) om särskild personutredning i brottmål m.m. framgår att frivårdens yttrande och den utredning som behövs för yttrandet ska anpassas efter rättens behov av beslutsunderlag i varje enskilt fall. Jag har förståelse för att det kan finnas situationer där det inte går att föreslå en särskild behandlingsplan trots domstolens uttryckliga önskemål. Att det inte finns någon vårdgivare som kan erbjuda den vård och behandling som krävs för den enskilde kan förstås vara ett godtagbart skäl för att avstå från att lämna en sådan plan. Som jag framhållit ovan tar jag inte ställning till om det var riktigt av frivården att avbryta kontraktsvårdsutredningen. Det jag är kritisk till i frivårdens hantering av AA:s ärende är emellertid att frivården avslutade kontraktsvårdsutredningen med hänvisning till det straffvärde som tingsrätten hade funnit att brottsligheten hade. Det förhållandet att hovrätten begärde ytterligare en kontraktsvårdsutredning kan inte tolkas på annat sätt än att hovrätten inte uteslöt möjligheten att döma till en sådan påföljd. Jag vill understryka att det inte är upp till frivården att göra en bedömning av straffvärdet och avsluta en kontraktsvårdsutredning som domstolen har begärt på grund av att straffvärdet, enligt frivården, anses vara för högt. Ett sådant agerande från frivården fråntar

KRIMINALVÅRD

domstolen möjligheten att döma till kontraktsvård. Om orsaken till att kontraktsvårdsutredningen avbröts var att det inte längre fanns någon vårdgivare som kunde erbjuda den vård som AA var i behov av borde det ha framgått av frivårdens yttrande. Sammanfattningsvis förtjänar frivården kritik för hur yttrandet till hovrätten utformades.

Behovet av dokumentation

Kriminalvården har i sitt yttrande redogjort för vad som gäller i fråga om dokumentation och gallring i ärenden om personutredning. Utgångspunkten är att uppgifter som hämtas in från socialförvaltningen, och andra referenter, ska dokumenteras i utredningsdelen av det yttrande som expedieras till domstolen. I fråga om uppgifter som inte utgör registeruppgifter ska socialsekreterare eller annan uppgiftslämnare dokumenteras med namn och övriga kontaktuppgifter. I det nu aktuella ärendet bedömde personutredaren att det saknades anledning att redogöra för kontakten med socialtjänsten i utredningsdelen eftersom kontraktsvårdsutredningen avbröts. Anteckningarna avseende kontakten med socialtjänsten sparades inte heller.

Eftersom gallringen av underlaget till yttrandet verkar ha gjorts i enlighet med Kriminalvårdens dokumenthanteringsplan avseende personutredning och frivård finns det inte anledning för mig att kritisera frivården för att anteckningarna från kontakten med socialtjänsten inte sparats.

Som Kriminalvården nämnt har det från JO:s sida tidigare framhållits att det finns ett behov av att utredningsåtgärder dokumenteras på ett tydligt sätt (se dnr 5436-2013). Det gäller enligt min mening även när en kontraktsvårdsutredning avslutas utan att frivården lämnar ett förslag till särskild behandlingsplan. En tydlig dokumentation underlättar om någon annan tjänsteman ska ta över ansvaret för utredningen. Dokumentation kan också vara av betydelse om det, som i AA:s fall, ska lämnas ett förnyat yttrande i högre instans. Den är också av stor betydelse vid JO:s granskning av hur Kriminalvården fullgör sina uppgifter och möjliggör över huvud taget en kontroll i efterhand av vad som hänt i en utredning. Jag ser därför positivt på att Kriminalvården har för avsikt att överväga om nuvarande föreskrifter om dokumentation och gallring i tillräcklig grad tillgodoser behovet av att dokumentation av utredningsåtgärder sparas.

Jag har för avsikt att följa upp vilka överväganden Kriminalvården gör i detta avseende och vilka eventuella åtgärder de leder till från Kriminalvårdens sida.

Möjligheterna till elektronisk kommunikation för intagna inom kriminalvården

(Dnr 2689-2015)

Beslutet i korthet: JO har under senare år fått många klagomål som gäller Kriminalvårdens INTIK-system. Genom intagnas berättelser i anmälningar och under inspektioner har det kommit fram att intagna är missnöjda både med INTIK-systemets tekniska begränsningar och med kostnaderna för att ringa inom systemet. Kriminalvården har vid sin beredning av yttrandet till JO konstaterat att praxis avseende i vilka situationer intagna beviljas tillstånd att ringa till personer som har IP-abonnemang eller mobilabonnemang tycks variera i viss utsträckning. I sitt beslut uttalar JO att det inte är godtagbart ur ett rättssäkerhetsperspektiv att praxis skiljer sig åt i fall där omständigheterna är likvärdiga. JO ser därför positivt på Kriminalvårdens avsikt att kartlägga skillnaderna för att kunna åstadkomma en mer enhetlig praxis. JO uttalar vidare att hon välkomnar att Kriminalvården, under initiativärendets handläggning, har infört en ny samtalstaxa för telefonsamtal inom INTIK-systemet, vilket bl.a. innebär att samtal inom Sverige kostar lika mycket oavsett om det gäller fast telefoni eller mobiltelefoni. JO kommer att följa utvecklingen på området och Kriminalvårdens fortsatta arbete med frågor kring intagnas telefoni.

Initiativet

Den 11 maj 2015 beslutade dåvarande chefsjustitieombudsmannen Elisabet Fura att, inom ramen för ett särskilt upplagt initiativärende, utreda frågan om möjligheterna till elektronisk kommunikation för intagna inom kriminalvården.

Bakgrund

Som underlag för chefsJO:s beslut om initiativ upprättades en promemoria. Av promemorian framgår att det i samband med inspektioner och genom anmälningar har framförts klagomål till JO om Kriminalvårdens särskilda system för kontrollerat telefonerande (INTIK-systemet). Klagomålen som framförts till JO har avsett dels begränsningen av vilka typer av externa system som de intagna får ringa till, dels kostnaden för att ringa inom INTIK-systemet. Intagna har klagat bl.a. på att det inte är möjligt att ringa till mobil- eller IP-abonnemang inom INTIK-systemet. Intagna har påpekat att det i dag är mycket få som har ett ”fast” telefonabonnemang och att det framstår som oskäligt att anhöriga ska behöva skaffa ett sådant för att kunna hålla kontakten under tiden för frihetsberövandet. En intagen har uttryckt missnöje med att kostnaderna för att upprätthålla kontakten med familjen blir orimligt hög i förhållande till vad en intagen maximalt kan få i lön. Enligt den intagne räcker ett telefonkort som kostar 100 kronor i ca 4,5 timmar vid samtal till ett fast abonnemang och i ca 40 minuter vid samtal till ett mobilabonnemang. Maxlönen per månad är 1 400 kronor och ska även räcka till hygienartiklar, godis, nikotin och frimärken m.m.

Utredning

JO begärde att Kriminalvården skulle yttra sig över det som redovisats i promemorian.

Kriminalvårdens remissvar

I sitt remissvar i juni 2016 anförde Kriminalvårdens huvudkontor, genom anstalts- och häktesdirektören, följande (den uppdragsbeskrivning som redovisades i remissvaret har utelämnats här):

Författningsbestämmelser

Av 7 kap. 4 § 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.

Av allmänna råd till bestämmelsen i FARK Fängelse framgår följande. Med uttrycket lämpligen kan ske avses praktiska förutsättningar för elektronisk kommunikation, t.ex. vad som är möjligt med hänsyn till anstaltens rutiner samt tillgången till personal och utrustning för sådan kommunikation.

Tillstånd till elektronisk kommunikation med en person som avtjänar ett fängelsestraff eller är föremål för kriminalvård i frihet bör normalt inte beviljas. Detsamma gäller elektronisk kommunikation med en person som är misstänkt för brott, missbrukar narkotika eller är medlem i eller har annan koppling till ett kriminellt nätverk eller grov organiserad brottslighet. Om personen är närstående till den intagne kan dock tillstånd till avlyssnad kommunikation medges, om riskerna kan hanteras genom avlyssningen.

Av 7 kap. 5 § första stycket FäL framgår att elektronisk kommunikation mellan en intagen och en annan person får avlyssnas om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. De som ska kommunicera med varandra ska i förväg informeras om kontrollen.

Av 20 § fängelseförordningen (2010:2010) (FäF) framgår att elektronisk kommunikation endast får äga rum med utrustning som tillhandahålls eller godkänns av Kriminalvården.

Av 7 kap. 11 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse (2011:1) (FARK Fängelse) framgår att en intagens ansökan om telefontillstånd ska betraktas som en ansökan om tillstånd att ringa inom INTIK-systemet, om inte den intagne anger något annat.

Av 7 kap. 12 § FARK Fängelse framgår att en intagen i en anstalt av säkerhetsklass 1 inte får ringa till IP-telefoni inom INTIK-systemet. Det gäller dock inte avlyssnade samtal inom INTIK-systemet. Av allmänna råd till bestämmelsen följer att avlyssning av telefonsamtal inom INTIK-systemet endast sker vid säkerhetsavdelning.

Av 7 kap. 13 § FARK Fängelse framgår att en intagen får beviljas tillstånd att ringa telefonsamtal utanför INTIK-systemet endast om

1. tillstånd till samtalet av säkerhetsskäl inte kan beviljas inom det systemet och
2. den intagne har starka skäl för att få ringa samtalet.

Tillstånd till ett telefonsamtal som Kriminalvården ska bekosta genom bidrag till den intagne får medges utanför INTIK-systemet, även om tillstånd

inom det systemet kan beviljas. Av allmänna råd till bestämmelsen följer att starka skäl att få ringa telefonsamtal utanför INTIK-systemet kan finnas t.ex. för samtal till en närstående, om behovet av kontakt inte kan tillgodoses på annat sätt, eller för samtal till en advokat.

Av 7 kap. 14 § FARK Fängelse framgår att om tillstånd till telefonsamtal inom INTIK-systemet inte kan beviljas på grund av säkerhetsskäl och samtal istället genomförs utanför det systemet enligt 13 § ska samtalet avlyssnas, om det inte är uppenbart obehövligt.

Av 7 kap. 15 § FARK Fängelse framgår att avlyssning av ett telefonsamtal ska ske i realtid. Om det inte är möjligt får samtalet spelas in och avlyssnas i efterhand, om det innebär tillräcklig kontroll.

INTIK

Under åren 1998 och 1999 utvecklade Kriminalvården tillsammans med Teligent Telecom AB ett system för att hantera de intagnas samtal över det fasta telefonnätet, INTIK-systemet. Drift och utveckling av systemet har sedermera tagits över av Informationsutveckling AB.

INTIK-systemet ger möjlighet till kontroll av vilken person en intagen ringer till. Det innehåller också säkerhetsfunktioner som kontrollerar att vidarekoppling och flerpartssamtal inte kan ske. INTIK-systemet infördes för att Kriminalvården bättre skulle kunna administrera och underlätta de intagnas telefonanvändande och som ett hjälpmedel för att intagna skulle kunna använda telefon på egen hand utan att säkerheten åsidosätts.

Före införandet av INTIK-systemet genomfördes intagnas telefonsamtal antingen via en vanlig telefonautomat eller med en tjänstetelefon. Detta sätt för de intagna att telefonera var personalkrävande och krävde dessutom i stor utsträckning att samtalen avlyssnades. Användandet av INTIK-systemet har medfört att intagna i högre grad än tidigare själva kan råda över sitt telefonerande och på ett enklare sätt upprätthålla sitt sociala kontaktnät samt att intagna kan ringa i betydligt större omfattning än tidigare. Under åren 2006 och 2007 uppdaterades systemet för att kunna detektera, dvs. känna skillnad på, telefonnummer som hör till analoga abonnemang respektive IP-abonnemang.

Begränsningar i rätten att ringa vissa telefonsystem

IP-telefoni

Vid samtal till IP-telefoni finns det inom INTIK-systemet inga tekniska möjligheter att kontrollera vilken person en intagen ringer till eller förhindra att vidarekoppling och flerpartssamtal sker. Detta beror på att IP-telefoni inte skickar tillbaka någon signal när samtal kopplas fram. Såvitt Kriminalvården känner till finns det inte heller någon annan teknisk lösning som kan spåra samtal till IP-telefoni.

Utöver det föreskriftsreglerade förbudet mot att ringa till IP-telefoni inom INTIK-systemet inom anstalt av säkerhetsklass 1 (se ovan under författningsbestämmelser), så finns det inte något hinder mot att tillåta intagna att ringa IP-telefoni inom INTIK. Bedömningen av om ett tillstånd att ringa till IP-telefoni inom INTIK ska beviljas görs utifrån omständigheterna i det enskilda ärendet och med en tillämpning av 7 kap. 4 § FÅL. Enligt Kriminalvårdens föreskrifter ska ett telefonsamtal som genomförs utanför INTIK-systemet på grund av att de inte kan beviljas inom INTIK-systemet på grund av säkerhetsskäl, avlyssnas om det inte är uppenbart obehövligt.

Med anledning av detta ärende har yttranden angående hanteringen av tillstånd till IP-telefoni inhämtats från flera regioner. Av yttrandena tycks förhållandena vara sådana att intagna på anstalter av säkerhetsklass 3 normalt tillåts att ringa till IP-telefoni inom INTIK-systemet. På anstalter av säkerhetsklass 2 beviljas sådana tillstånd i varierande utsträckning. I de

KRIMINALVÅRD

flesta fall då telefontillstånd medges till IP-telefoni inom INTIK-systemet rör det sig om tillstånd till en närstående.

Kriminalvården kan konstatera att praxis avseende tillstånd för intagna att ringa till IP-telefoni tycks skilja sig åt i viss utsträckning även om man tar i beaktande att det rör sig om individuella riskbedömningar. Av allt att döma vilar skillnaderna framför allt på en osäkerhet gällande bedömningen av vilka risker som får anses vara godtagbara. Kriminalvården har för avsikt att närmare kartlägga skillnaderna i syfte att successivt kunna ensa praxis. Se mer om detta nedan under Myndighetens fortsatta arbete.

Närmare om avlyssning

Eftersom samtal till IP-telefoni inte kan kontrolleras genom de tekniska kontrollfunktionerna i INTIK-systemet så återstår det att antingen tillåta okontrollerade samtal till IP-telefoni eller att kontrollera intagnas samtal genom avlyssning. Kriminalvårdens möjligheter att avlyssna intagnas samtal regleras i fängelselagen samt i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse (se ovan under författningsbestämmelser). I praktiken begränsas möjligheterna till avlyssning också av att en sådan åtgärd kräver omfattande personalresurser.

Kriminalvårdens säkerhetsavdelning arbetar för närvarande med olika tekniska lösningar för att möjliggöra inspelning av samtal i en annan omfattning än vad som är möjligt i dag och för att underlätta hanteringen av inspelning och avlyssning av sådana samtal. Det återstår emellertid en del arbete innan de tekniska lösningarna är färdiga för implementering.

En fråga i detta sammanhang är i vilken utsträckning nya tekniska lösningar är förenliga med befintliga bestämmelser i FäL om avlyssning av elektronisk kommunikation. Av 7 kap. 5 § första stycket FäL framgår, som ovan redovisats, att elektronisk kommunikation mellan en intagen och en annan person får avlyssnas om det är nödvändigt av säkerhetsskäl samt att de som ska kommunicera med varandra ska informeras om kontrollen i förväg. Enligt Kriminalvårdens uppfattning krävs däremot inte att avlyssningen äger rum i realtid. I författningskommentaren till bestämmelsen (se prop. 2009/10:135 s. 146) anges att avlyssningen ska ske på lämpligt sätt, *normalt genom att kommunikationen avlyssnas av personal i direkt anslutning till att den äger rum.*

I syfte att kunna tillåta samtal till IP-telefoni i en högre utsträckning än i dag har Kriminalvården för avsikt att vidare utreda de rättsliga förutsättningarna för att införa stickprovvis avlyssning samt för att bevara och gallra inspelningar. Se mer om detta nedan under Myndighetens fortsatta arbete.

Mobiltelefoni

De säkerhetsrisker som är förknippade med telefontillstånd till mobilnummer är att det inte går att säkerställa att det SIM-kort som telefonnumret går till är placerat i en telefon som innehas av den person som den intagne ansökt om tillstånd till att ha kontakt med. Även om mobilabonnemanget är registrerat på en person som Kriminalvården har gjort en bakgrundskontroll på och godkänt telefontillstånd till är en mobiltelefon eller ett SIM-kort mycket lätta att överlåta. Det finns därför risk för att telefonen lämnas vidare till någon annan person. Det är inte nödvändigtvis så att personen ansöker om telefontillstånd med avsikten att missbruka tillståndet utan det kan röra sig om starka påtryckningar från andra personer.

På samma sätt som när en intagen vill ringa till en IP-telefon så måste Kriminalvården, när en intagen vill ringa till en mobiltelefon, bedöma de risker som kommunikationen är förenad med. En sådan riskbedömning måste göras med utgångspunkt i vad som är känt om den intagne, den som den intagne vill ha kontakt med, samt relationen dem emellan. Normalt gör

sig riskerna kring ett tillstånd starkare gällande ju högre anstaltens säkerhetsklass är.

Med anledning av detta ärende har yttranden angående hanteringen av tillstånd till mobiltelefoner inhämtats från flera regioner. Av yttrandena tycks förhållandena vara sådana att intagna på anstalter av säkerhetsklass 3 normalt tillåts att ringa till mobiltelefoner inom INTIK-systemet. På anstalter av säkerhetsklass 2 beviljas tillstånd till mobiltelefoner i varierande omfattning medan anstalter av säkerhetsklass 1 nästintill uteslutande avslår ansökningar om telefontillstånd till mobiltelefoner. I de flesta fall då telefontillstånd medges till en mobiltelefon inom INTIK-systemet rör det sig om tillstånd till en närstående.

Kriminalvården kan, på samma sätt som rörande IP-telefoni, konstatera att praxis avseende tillstånd för intagna att ringa till mobiltelefoner tycks skilja sig åt i viss utsträckning även om man tar i beaktande att det rör sig om individuella riskbedömningar. Av allt att döma vilar skillnaderna även här framför allt på en osäkerhet gällande bedömningen av vilka risker som får anses vara godtagbara. Kriminalvården har för avsikt att närmare kartlägga skillnaderna i syfte att successivt kunna ensa praxis. Se mer om detta nedan under Myndighetens fortsatta arbete.

Det har länge funnits tekniska lösningar för att positionera mobiltelefoner som använts vid SOS-alarm. Lösningen har emellertid inte varit tillgänglig för andra organisationer eller företag. Kriminalvårdens säkerhetsavdelning arbetar för närvarande med att ta fram en funktion för positionering av en mobiltelefon. Genom att positionera mobiltelefonen till den adress där personen som kontrollerats och godkänts av Kriminalvården bor när ett samtal inom INTIK-systemet ska kopplas fram, kan Kriminalvården på samma sätt som med en analog telefon få bättre kontroll över att samtalsmottagaren är den avsedda. När positioneringssystemet är färdigutvecklat och implementerat skulle Kriminalvården i huvudsak kunna likställa en mobiltelefon med en analog telefon och därmed kunna godkänna fler samtal till mobiltelefoner.

Kriminalvården utreder nu de rättsliga förutsättningarna för att kunna hantera positionering av mobiltelefoner och den information som därigenom ackumuleras, allt i syfte att tillåta samtal till mobiltelefoni inom INTIK-systemet i en högre utsträckning än idag. Se mer om detta nedan under Myndighetens fortsatta arbete.

Kostnaden för att ringa inom INTIK-systemet

Vid telefonsamtal inom INTIK-systemet styrs den intagnes samtal via röstmeddelanden som spelas upp i luren. Röstmeddelandena hjälper den intagne att genomföra samtalet. Debitering av samtal inom Sverige börjar först när samtalet kopplas upp vilket medför att några startavgifter inte finns. Innan någon uppkoppling sker informeras den intagne om hur många markeringar som finns kvar på telefonkortet samt hur lång tid samtal till valt telefonnummer kan genomföras.

Telefonkort finns med valörerna 20 och 100 kr. Ett samtal inom Sverige till ett fast abonnemang kostar 0,35 kr/min och ett mobilsamtal kostar 2,30 kr/min. Anstalten köper telefonkortet från Kriminalvårdens huvudkontor och telefonkortet säljs sedan till de intagna genom anstaltens kiosk.

Den avgift intagna betalar för samtal inom INTIK-systemet har beräknats utifrån kostnaden som Kriminalvården har för trafikavgift med ett påslag för myndighetens kostnader för INTIK-systemet som sådant (bl.a. för drift och underhåll av systemet). Detta medför att kostnaden för ett telefonsamtal inom INTIK-systemet är högre än för motsvarande samtal utanför systemet.

De kostnader för INTIK-systemet som beaktats vid prissättningen, och sedermera vid beräkningen av myndighetens kostnader för systemet, består av:

KRIMINALVÅRD

1. Kostnaden för systemet i sig (till Informationsutveckling AB)
2. Trafikavgifter (till Telia)
3. Överföring av samtal till Informationsutvecklings växel som är en fast månadskostnad till Telia
4. Kostnaden för att trycka upp telefonkort

Efter ett upphandlingsförfarande, som inleddes år 2012, fattade Kriminalvården den 19 februari 2013 ett tilldelningsbeslut genom vilket myndigheten antog Tele2:s anbud om leverans av telefoni. I upphandlingen var det tre företag som lämnade anbud. Med anledning av en överprövningsprocess dröjde det till den 18 juni 2014 innan avtalet mellan Kriminalvården och Tele2 slutligen kunde undertecknas. Detta avtal gäller från och med avtalets undertecknande och fyra år framåt med en möjlighet för Kriminalvården att förlänga avtalet med upp till 24 månader. Avtalet har allt sedan dess implementerats inom Kriminalvården. På grund av oförutsedda tekniska problem så har övergången till den nya operatören tagit längre tid än planerat och förväntas vara avslutad under hösten 2016. I anslutning till att samtliga Kriminalvårdens enheter lagts över till Tele2 kommer även prissättningen för samtal inom INTIK-systemet att ses över. Se mer om detta nedan under Myndighetens fortsatta arbete.

Myndighetens fortsatta arbete

Kriminalvården genomförde i januari 2015 en större omorganisation. Ett syfte med den nya organisationen har varit att öka förmågan att leda och styra hela Kriminalvårdens alla verksamhetsdelar för att kunna erbjuda en mer sammanhållen, likvärdig och rättssäker kriminalvård i hela landet. Den nya organisationsstrukturen skapar alltså goda förutsättningar för att kunna ensa praxis på ett flertal viktiga områden, bl.a. avseende intagnas möjligheter till elektronisk kommunikation.

Frågan om intagnas möjligheter till kontakt med omvärlden bl.a. genom telefon har varit föremål för diskussion under längre tid. Nya tekniska lösningar skapar både ökade möjligheter till snabbare och billigare elektronisk kommunikation men också nya utmaningar vad gäller kontrollen av kommunikationen. Intagnas intresse av utökade möjligheter till kontakt med omvärlden måste ställas mot de risker intagnas utnyttjande av elektroniska kommunikationsvägar kan innebära. Det är Kriminalvårdens lagstadgade skyldighet att göra denna avvägning och att hantera båda aspekterna.

I syfte att förbättra intagnas möjligheter till elektronisk kommunikation har anstalts- och häktesdirektören tillsammans med säkerhetsdirektören beslutat att tillsätta en arbetsgrupp med uppdrag att göra en översyn över intagnas möjligheter till elektronisk kommunikation, se bifogad uppdragsbeskrivning Översyn av intagnas möjligheter till elektronisk kommunikation [*utelämnad här, JO:s anm.*]. Översynen är en vidareutveckling av tidigare utvecklingsarbete. Målet med översynen är att förbättra intagnas möjligheter till elektronisk kommunikation. Genom att identifiera och utnyttja ny teknik ska intagna beredas en billigare och ökad tillgång till elektronisk kommunikation. Möjligheterna att förbättra intagnas tillgång till elektronisk kommunikation genom en enklare och snabbare hantering av ansökan om tillstånd ska utredas. Genom att utveckla en enhetlig praxis vid bedömning av intagnas ansökan om elektronisk kommunikation ska intagnas möjligheter till elektronisk kommunikation ytterligare förbättras.

Arbetsgruppen ska presentera sina resultat för Kriminalvårdens strategiska ledningsgrupp i oktober 2016. Utefter ledningsgruppens inriktningsbesked ska sedan förslag till åtgärder tas fram, liksom en plan för hur dessa åtgärder kan genomföras. Kriminalvården avser att hålla JO underrättad om de förändringar som vidtas angående intagnas möjligheter till elektronisk kommunikation.

Kriminalvårdens arbete efter remissvaret

Jag har tagit del av den avslutande rapporten från Kriminalvårdens arbetsgrupps översyn av intagnas möjligheter till elektronisk kommunikation (Rapport telefoniuppdraget, 2018-03-13, dnr 2018-7217). Av rapporten framgår att arbetsgruppen analyserat och sett över flera frågor och att de åtgärder som analysarbetet ledde fram till har vidtagits. Sammanfattningsvis har Kriminalvården arbetat med följande frågor som rör intagnas telefoni:

- praxisdiskussioner om IP- och mobiltelefoni
- översyn av de tekniska möjligheterna för mobilpositionering och avlyssning i efterhand
- rättslig analys av inhämtande av samtycke från den som en intagen vill ha telefonkontakt med, särskilt när det gäller barn, samt mobilpositionering och avlyssning
- förfrågan via Europris (en organisation som samlar kunskap om europeiska fängelsesystem) om ordningen i några andra europeiska länder.

Den 6 december 2016 infördes en funktion i INTIK, en s.k. röstprompt, som innebär att mottagaren måste bekräfta att han eller hon vill ta emot samtalet. Anstalts- och häktesdirektören beslutade vidare den 4 juli 2017 om nya samtalstaxor för intagnas telefoni. Beslutet innebar sammanfattningsvis att taxan för samtal till mobiltelefon sänktes till samma taxa som för samtal till fast telefon, 0,35 öre per minut, dvs. samma taxa för alla inrikessamtal. För utrikesamtal tillkommer utöver denna taxa den extra trafikavgiften för respektive land, vilken framgår av en bilaga till beslutet. Den 28 augusti 2017 beslutade generaldirektören om en ändring i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:2) om häkte, FARK Häkte. Ändringen innebar att Kriminalvården tog bort kravet på att den som den intagne vill ha besöks- och telefon-tillstånd till måste samtycka till kontakten. Ändringen trädde i kraft den 1 oktober 2017 (KVFS 2017:3). Den 29 augusti 2017 beslutade anstalts- och häktesdirektören om ändringar i Kriminalvårdens Handbok om besök och elektronisk kommunikation i anstalt och häkte (2014:3), vilka också trädde i kraft den 1 oktober 2017.

Dom i ett skadeståndsmål mot staten

Jag har tagit del av Södertörns tingsrätts dom den 6 november 2017 i mål nr T 4237-16. I målet har tingsrätten prövat ett ersättningsanspråk riktat mot staten från personer som tidigare varit intagna i anstalt. I korthet kan sägas att grunden för talan var att den kostnad som de intagna haft för att ringa samtal från anstalten varit högre än vad motsvarande samtal kostade ute i samhället. Käromålet ogillades. Jag har fått veta att domen har överklagats till Svea hovrätt.

Rättslig reglering

Kriminalvården har i sitt yttrande redogjort för de bestämmelser som reglerar intagnas kontakt med andra personer genom elektronisk kommunikation. För

egen del finner jag anledning att redogöra för två bestämmelser som är av central betydelse för Kriminalvårdens verksamhet.

Enligt 1 kap. 5 § första stycket fängelselagen (2010:610) ska verkställigheten utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas.

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

I ett beslut den 14 juni 2018 anförde *chefsJO Rynning* följande.

Bedömning

Inledning

Som jag anført tidigare har JO under senare år fått många klagomål som gäller Kriminalvårdens INTIK-system. Klagomålen har förts fram både i samband med inspektioner av anstalter och genom anmälningar. Under handläggningen av detta initiativärende har en intagen (AA) spontant lämnat in en skrivelse i syfte att de omständigheter som – enligt dennes mening – är viktiga för de intagna ska bli belysta. AA har anført bl.a. att det inte är rimligt att Kriminalvården helt förbjuder intagna i anstalter av säkerhetsklass 1 att ringa till IP-abonnemang. Enligt AA har en majoritet av den svenska befolkningen i dag IP-baserade abonnemang, och dessutom är kostnaden för att ha ett analogt abonnemang betydligt högre för den enskilde än att ha ett IP-abonnemang. AA har vidare ifrågasatt Kriminalvårdens lagliga möjligheter att spela in och i efterhand avlyssna samtal respektive att använda positionering vid godkännande av telefontillstånd till mobiltelefoner. AA har även ifrågasatt Kriminalvårdens prissättning av telefonsamtal inom INTIK-systemet.

Genom intagnas berättelser har det blivit uppenbart för mig att intagna är missnöjda både med INTIK-systemets tekniska begränsningar och med kostnaderna för att ringa inom INTIK-systemet.

För den som är intagen i anstalt är det viktigt att kunna hålla kontakten med bl.a. sina anhöriga via telefon. Det har ofta betydelse både för deras återanpassning i samhället och för att motverka de negativa följderna av frihetsberövandet. Många anhöriga har av olika skäl mycket begränsade möjligheter eller inga möjligheter alls att besöka den intagne i anstalten. Det är dessutom många intagna som av olika anledningar inte har möjlighet att träffa sina anhöriga under permissioner. Därför är det viktigt att Kriminalvården kan erbjuda intagna ett telefonsystem som är anpassat till dagens moderna telekommunikation både när det gäller tekniska lösningar och prissättning. Det är också viktigt att Kriminalvårdens handläggning av ärenden som gäller telefontillstånd görs på ett rättssäkert sätt.

Tillstånd för samtal till IP-abonnemang och mobilabonnemang

Kriminalvården har konstaterat att praxis avseende i vilka situationer intagna beviljas tillstånd att ringa till personer som har IP-abonnemang eller mobilabonnemang tycks variera i viss utsträckning. Det är naturligtvis inte godtagbart ur ett rättssäkerhetsperspektiv att praxis skiljer sig åt i fall där omständigheterna är likvärdiga. Jag ser därför positivt på Kriminalvårdens avsikt att kartlägga skillnaderna för att kunna åstadkomma en mer enhetlig praxis.

Intagnas kostnader för telefonsamtal

Som redan framhållits är det av stor betydelse för intagna i anstalt att kunna hålla kontakten med anhöriga via telefon. Därför är det önskvärt att intagna kan erbjudas telefonkontakt till kostnader som framstår som rimliga i förhållande till deras inkomster. Många intagna har uttryckt att kostnaderna för telefoni är kännbara och ifrågasatt Kriminalvårdens prissättning för telefonsamtal inom INTIK-systemet.

I sitt yttrande anförde Kriminalvården att prissättningen för samtal inom INTIK-systemet skulle ses över i anslutning till att samtliga Kriminalvårdens enheter lagts över till Tele2.

Jag har därefter fått veta att Kriminalvården den 21 augusti 2017 införde en ny samtalstaxa för telefonsamtal inom INTIK-systemet. Den nya samtalstaxan innebär bl.a. att samtal inom Sverige kostar lika mycket oavsett om det gäller fast telefoni eller mobiltelefoni. Jag välkomnar detta.

Av Kriminalvårdens yttrande framgår att den avgift som intagna betalar för samtal inom INTIK-systemet har beräknats utifrån den kostnad som Kriminalvården har för trafikavgift, med ett påslag för myndighetens kostnader för INTIK-systemet som sådant (bl.a. för drift och underhåll av systemet). Detta medför, enligt Kriminalvården, att kostnaden för ett telefonsamtal inom INTIK-systemet är högre än för motsvarande samtal utanför systemet. Av arbetsgruppens slutrapport framgår att Kriminalvården inte får täckning för hela kostnaden för intagnas telefonering inom INTIK utan att kostnaderna överstiger intäkterna med ca 1 miljon kronor. Det kan ändå ifrågasättas om det är rimligt att de intagna ska stå för en del av Kriminalvårdens kostnader för INTIK-systemet som sådant. Jag avstår dock från att uttala mig i denna fråga.

Kriminalvårdens fortsatta arbete

Av Kriminalvårdens yttrande framgår att anstalts- och häktesdirektören tillsammans med säkerhetsdirektören beslutat att tillsätta en arbetsgrupp med uppdrag att göra en översyn över intagnas möjligheter till elektronisk kommunikation. Syftet med översynen var enligt Kriminalvården att förbättra intagnas möjligheter till elektronisk kommunikation. Som jag redogjort för ovan har arbetsgruppen numera slutfört sitt uppdrag och flera åtgärder har vidtagits. Jag har också fått veta att Kriminalvården kommer att fortsätta att arbeta med frågor kring intagnas telefoni inom ramen för det utvecklingsuppdrag om modern kommunikation mellan klienter och omvärld som tagits in i myndighetens nationella verksamhetsplan för åren 2018–2020. De lösningar som Kriminalvården, enligt yttrandet i detta ärende, överväger kan medföra både fördelar

KRIMINALVÅRD

och nackdelar för enskilda. Jag konstaterar att de frågeställningar som Kriminalvården har att hantera i anslutning till utvecklingen av intagnas kommunikation med omvärlden är mycket komplexa. Jag har för avsikt att följa utvecklingen på området.

Avslutningsvis vill jag upplysa om att jag i dag fattat beslut i ytterligare två ärenden som gäller INTIK-systemet, dnr 3682-2016 och dnr 7618-2016.

Placering av intagna i häkte i avskildhet m.m.

(Dnr 5969-2015)

Beslutet i korthet: JO framhåller i beslutet att en häktad enligt huvudregeln i häkteslagen ska ges möjlighet att vistas tillsammans med andra intagna (gemensamhet). Verkställigheten i ett häkte får inte innebära andra begränsningar i den intagnes rätt att vistas tillsammans med andra intagna än som följer av häkteslagen.

JO uttalar att det inte finns lagstöd för att hålla en intagen avskild på grund av faktiska förhållanden och praktiska förutsättningar. En faktisk ensamvistelse innebär att den intagne vistas under motsvarande grad av isole-ring som råder för de intagna som har restriktioner. Den intagne har dock inte någon möjlighet att få den faktiska ensamvistelsen prövad av domstol.

En häktad som meddelats restriktioner av åklagare kan genom dessa komma att vägras vistelse tillsammans med andra intagna. JO:s utgångspunkt är att Kriminalvården, som ansvarar för säkerheten i häktet, ska bedöma om de restriktioner som åklagaren har meddelat är tillräckliga. Ett beslut av Kriminalvården som inte leder till någon faktisk skillnad i förhållande till de restriktioner för den häktade som åklagaren beslutat om bör undvikas. Däremot anser JO att Kriminalvården av säkerhetsskäl bör kunna fatta ett beslut som innebär ytterligare inskränkningar utöver de restriktioner åklagaren meddelat.

Enligt JO:s mening behövs en författningsreglering med tidsfrister för prövningen av om förutsättningarna för en placering i avskildhet av säkerhetsskäl fortfarande föreligger. JO anser också att lagstiftningen behöver förtydligas i fråga om förutsättningarna för Kriminalvårdens beslut om placering i avskildhet i förhållande till de restriktioner som åklagaren meddelat om inskränkningar i rätten för en intagen att vistas i gemensamhet. JO väcker frågan om översyn av lagstiftningen i dessa hänseenden. En kopia av beslutet överlämnas därför till regeringen.

Initiativet

På uppdrag av dåvarande chefsJO Elisabet Fura genomförde JO:s Opcat-enhet 2015 en inspektion av Kriminalvården, häktet Helsingborg (dnr 4632-2015).

I protokollet efter inspektionen noterades att det kommit fram att intagna utan restriktioner hade placerats i avskildhet med stöd av 2 kap. 5 § 2 häkteslagen (2010:611) och att de hade fått sina beslut omprövade vid en fast tidpunkt varje vecka. Vidare noterades att en intagen hade varit placerad i avskildhet

under två månaders tid på grund av behandling med metadon samt att det råder oklarhet i fråga om beslut och dokumentation när en intagen som har restriktioner enligt beslut av åklagare blir placerad i observationscell. Elisabet Fura beslutade med anledning av vad som kommit fram under inspektionen att inom ramen för ett särskilt initiativärende utreda frågor om placering av intagna i häkte i avskildhet.

Utredning

Förutom de uppgifter som hämtades in i samband med inspektionerna av häktena Helsingborg och Sollentuna (dnr 4969-2015) har JO hämtat in samtliga beslut som häktena Gävle, Göteborg, Huddinge, Karlstad, Kronoberg och Malmö fattade med stöd av 2 kap. 5 § häkteslagen i april 2015 och eventuella rutinbeskrivningar av handläggningen av avskildhetsärenden. Därefter upprättades den 13 januari 2016 en promemoria. I promemorian redovisades de svar som kom in från häktena, åtta exempel på beslut och ett antal frågeställningar. *(Promemorian fanns fogad som bilaga till beslutet, men har uteslutits här.)*

Remiss till Kriminalvården

Kriminalvården uppmanades att yttra sig över följande:

1. Det förhållandet att häktena har olika rutiner för när avskildhetsbeslut ska omprövas. (Genom svaren från häktena hade det kommit fram att vissa häkten omprövade beslut om placering i avskildhet kontinuerligt. Andra häkten uppgav att omprövning gjordes dagligen eller på en bestämd veckodag. Vissa häkten uppgav att de inte hade någon rutin för omprövningar.)
2. Utformningen av häktenas beslut (exempel I–VI). (Exemplen är ett urval av de beslut som inhämtades och sedan refererades i den promemoria som remitterades till Kriminalvården. Dessa beslut uppvisade olika brister i förhållande till förvaltningslagens [1986:223] krav.)
3. De uppgifter som har angetts under rubriken Övrigt i häktet Huddinges beslut (exempel I). (I det aktuella exemplet angavs bl.a. att uppvisandet av god skötsamhet utgjorde en förutsättning för placering i gemensamhet.)
4. Häktet Helsingborgs rutiner för avskildhetsplaceringar av intagna som är meddelade åklagarrestriktioner (exempel VII). (Rutinen innebar att häktade som var ålagda restriktioner av åklagaren räknades som avskilda, och därför fattade häktet inga beslut om placering i avskildhet. Däremot dokumenterades skälet till placeringen på observationsavdelningen i en daganteckning.)
5. Häktet Helsingborgs beskrivning av policyn för avskildhetsplacering av intagna som genomgår metadonbehandling (exempel VIII), vilken innebar att om man var ordinerad metadon skulle man inte vistas i gemensamhet. Särskilt skulle beröras

KRIMINALVÅRD

- a) vilka riktlinjer som gäller för metadon eller annan substitutionsbehandling i häkte och anstalt för att uppnå en likabehandling
- b) att intagna som genomgår sådan behandling regelmässigt placeras i avskildhet och att häktet inte fattat något beslut om avskildhetsplacering i exempel VIII
- c) att intagna inför en anstaltsplacering regelmässigt trappas ”ned och ut på” metadon och vilka medicinska överväganden som görs i samband med det.

I sitt remissvar den 14 november 2016 anförde Kriminalvården genom chefsjuristen bl.a. följande:

1. Olika rutiner för omprövning av avskildhetsbeslut

Utredning

Kriminalvården kan konstatera att rutinerna till viss del skiljer sig åt mellan olika häkten. En majoritet av häktena synes dock ha hanterat frågan om omprövning av avskildhetsbeslut i häkte på ett sätt som till stor del liknar förfarandet vad gäller omprövning av avskildhetsbeslut i anstalt. Genomgångar av pågående avskildheter har ofta gjorts i samband med morgonmöten eller dylikt och har skett kontinuerligt. Omprövningar har ibland skett på en bestämd veckodag i syfte att skapa förutsägbarhet för såväl intagna som personal. Flera häkten hänvisar till att det rör sig om mycket korta avskildhetsplaceringar, varför det aldrig har blivit aktuellt med formella omprövningar inom särskilda tidsintervaller. Om en intagen, utan restriktioner, inte relativt omedelbart kunnat återgå till en avdelning med möjlighet till gemensamhet så har den intagne omplacerats till ett annat häkte. I den mån avskildhetsbeslut omprövats så har dokumentationen huvudsakligen skett genom en daganteckning i KLAS (Kriminalvårdens klientadministrativa system) eller KVR (Kriminalvårdsregistret).

Kriminalvårdens bedömning

Till skillnad från fängelselagen anger inte häkteslagen någon tidpunkt när ett avskildhetsbeslut ska omprövas. Kriminalvårdsstyrelsen föreslog i slutrapporten Häktesuppdraget 1995/96 att det skulle införas en skyldighet för häktena att ompröva beslut om undantag från gemensam vistelse med vissa tidsintervaller, i enlighet med vad den då gällande lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt föreskrev i fall där en intagen i kriminalvårdsanstalt placerades i avskildhet. Regeringen ansåg dock att det, med anledning av att häktade oftast vistas en kortare tid i häkte och att beslut om undantag från gemensam vistelse i enlighet med förvaltningsrättsliga principer ska omprövas på begäran av berörd häktad, inte fanns tillräckliga skäl att införa styrelsens förslag. Någon sådan omprövningsskyldighet infördes inte heller i den nya häkteslagen.

Som redovisats skiljer sig häktenas rutiner vad gäller omprövning av avskildhetsbeslut åt. En förklaring till varför det har uppstått olika rutiner är att lagstiftaren inte föreskrivit om någon sådan skyldighet och därmed inte heller lämnat några direktiv om hur ofta en sådan omprövning i så fall ska ske. Därtill har regeringen tidigare avfärdat ett förslag om att införa en skyldighet för häktena att ompröva beslut om undantag från gemensam vistelse med vissa tidsintervaller. Detta har skapat en osäkerhet om hur dessa ärenden ska hanteras. Kriminalvården har inte heller tagit fram enhetliga rutiner för hur dessa ärenden ska hanteras.

Ett beslut om avskildhet får aldrig pågå länge än vad som är nödvändigt (jfr 1 kap. 6 § HåL). En föreskriven tidpunkt för omprövning kan antas bi-

dra till att upprätthålla detta krav. Trots att regeringen tidigare avfärdat bestämmelser om omprövning i häkteslagen överväger därför Kriminalvården att införa en bestämmelse om tidsbunden omprövning i FARK Häkte. Bestämmelsen bör lämpligen utformas med fängelselagens bestämmelser om omprövning som förebild.

2. Utformningen av häktenas beslut (exempel I–VI)

Besluten är bristfälliga

När det gäller utformningen av häktenas beslut kan Kriminalvården konstatera att samtliga av JO angivna exempel uppvisar brister i någon utsträckning och når inte upp till förvaltningslagens krav på motivering av beslut. Merparten av exemplen saknar uppgift om datum och vilken tidpunkt då den intagne placerades i avskildhet samt information om aktuell beslutsfattare. Flera av exemplen saknar även en tydlig händelsebeskrivning om varför den intagne placerats i avskildhet. Några av exemplen saknar hänvisning till relevant lagrum och samtliga exempel saknar till synes fullföljdshänvisningar.

Nu angivna brister försvårar dels den intagnes möjligheter till att begära omprövning av ett beslut om avskildhet i häkte, dels Kriminalvårdens möjligheter till uppföljning av om omständigheterna i det enskilda fallet varit sådana att tillräckliga skäl för avskildhet föreläggat.

Placering på gemensamhetsavdelning

Vad gäller dokumentation då en intagen inte kan placeras på en gemensamhetsavdelning på grund av platsbrist vill Kriminalvården förtydliga att långt ifrån alla häkten är så dimensionerade att de har särskilda gemensamhetsavdelningar. Det häkteslagen ställer krav på är att en intagen ska ges möjlighet att dagtid vistas tillsammans med andra intagna (s.k. gemensamhet).

Den som häktas har alltså inte rätt att placeras på ett visst särskilt häkte eller en viss särskild avdelning. En placering av en intagen är ett resultat av en rad olika faktorer. En intagen som är häktad ska normalt placeras i det häkte som är beläget i, eller i närheten av, den ort där rättsprocessen ska äga rum. Var en häktad placeras är också beroende av de faktiska förhållanden och praktiska förutsättningar som föreligger, t.ex. när det gäller klientkonstellationer och platstillgång.

Kriminalvården är medveten om att det finns en risk för att den som är häktad kan komma att vistas ensam på en avdelning. Det kan bero på att det inte finns flera intagna på avdelningen, att övriga intagna har restriktioner som inte medger gemensamhet eller att andra intagna av en eller annan anledning inte vill vistas i gemensamhet (jfr nedan). Sådan faktisk ensamvistelse är dock inte att jämställa med avskildhet där Kriminalvården bedömt att den intagne, av de skäl som anges i häkteslagen, inte kan vistas tillsammans med andra intagna.

Det nu anförda innebär att Kriminalvården inte anser att det ska fattas beslut om avskildhet då en intagen inte kan erbjudas rum på en s.k. gemensamhetsavdelning. Kriminalvården anser att den intagne ska upplysas om att och varför det inte finns möjlighet att tillmötesgå önskemålet om placering. Vidare ska dokumentation ske genom en daganteckning i den intagnes journal.

Den intagnes vilja

Kriminalvården vidtar en rad åtgärder för att minska den isolering som frihetsberövandet med nödvändighet innebär (se Kriminalvårdens årsredovisning för år 2015 s. 22f). I de fall där en intagen inte vill vistas tillsammans med andra ska det dock inte fattas beslut om avskildhet. En intagen i häkte har till skillnad från en intagen i anstalt en lagstadgad rätt att placeras i

KRIMINALVÅRD

enrum. Valet att inte träffa andra häktade är en enskild intagens val och det finns, till skillnad från fängeslagen, inte någon grund för avskildhet på egen begäran enligt häkteslagen. Den intagnes önskemål ska dock dokumenteras i journalen, för att t.ex. möjliggöra uppföljning.

Närmare om säkerhetsskäl

I några av de beslut som JO:s granskning avser redovisas konkreta omständigheter som legat till grund för bedömningen att det föreligger sådana säkerhetsskäl som enligt häkteslagen krävs för att hålla den intagne avskild. Den närmare innebörden av säkerhetsskäl är inte alltid helt klar. Beroende på hur situationen ser ut i det enskilda fallet kan det motiveras av t.ex. att det finns risk för rymning eller fritagning, att det har uppstått en olämplig klientkonstellation på en avdelning som inte kan lösas genom förflyttning, att det har uttalats hot om våld, att en intagen är berusad eller att skadegörelse ägt rum.

Däremot anser Kriminalvården inte att det är givet att en förflyttning av en intagen som uppvisar självskadebeteende till ett rum där behovet av tillsyn kan tillgodoses på ett bättre sätt ska ses som en avskildhet. Den situation av faktisk ensamvistelse som uppkommer är inte ett resultat av att Kriminalvården bedömt att den intagne inte kan vistas tillsammans med andra intagna, utan är en direkt konsekvens av att erforderlig tillsyn inte kan utövas på annat sätt.

3. Angivande av skötsamhet som förutsättning för placering i gemensamhet (exempel I)

God skötsamhet är inte en förutsättning för att en intagen som är placerad i avskildhet ska få möjlighet att återgå i gemensamhet. Av utredningen i ärendet framgår tydligt att samtliga häkten tar avstånd ifrån denna skrivning. Den felaktiga hänvisningen till misskötsamhet är olycklig men är av allt att döma en isolerad företeelse. Vad gäller det berörda häktet så påtalades felet av region Stockholm för häktesledningen redan i samband med att JO hämtade in beslutsexemplen. Kriminalvården, huvudkontoret, finner inte anledning att vidta några ytterligare åtgärder med anledning av skrivningen.

4. Häktet Helsingborgs rutiner för avskildhetsplacering av intagna som är meddelade åklagarrestriktioner (exempel VII)

Vad gäller frågan om huruvida avskildhetsbeslut ska fattas avseende en intagen som har gemensamhetsrestriktioner kan Kriminalvården konstatera att rutinerna skiljer sig åt mellan häktena. Vissa häkten har uppgett att de fattar avskildhetsbeslut avseende samtliga intagna som placerats i ett rum med begränsad utrustning, oaktat att den intagne varit ålagd restriktioner som inneburit att hen inte fått vistas tillsammans med andra intagna. Andra häkten har uppgett att de inte fattar beslut om avskildhet rörande intagna som är ålagda restriktioner om restriktionerna som sådana är tillräckliga för att omhänderta en risk som annars hade legat till grund för beslut om avskildhet. Inte förrän när åklagare medger undantag i meddelade restriktioner eller restriktionerna hävs så anser häktena att sådana säkerhetsskäl som gör det nödvändigt att hålla den intagne avskild från andra intagna (jml 2 kap. 5 § andra punkten HåL) uppstår.

Ett beslut om restriktioner kan när som helst ändras eller upphävas. Detta skulle kunna tala för att häktet, när det av säkerhetsskäl finns anledning att avskilja någon från gemensamheten, bör fatta ett formellt avskildhetsbeslut, även om den intagne redan är föremål för restriktioner rörande gemenskap.

Det innebär dock att ibland kommer inga åtgärder alls vidtas med anledning av avskildhetsbeslutet, utan den intagne stannar kvar i sitt bostadsrum.

Ett annat alternativ är att häktet fattar beslut om avskildhet endast i de fall Kriminalvården av säkerhetsskäl vidtar några åtgärder som går utöver vad som följer av åklagarens restriktioner. Det kan t.ex. handla om att intagen med gemensamhetsrestriktioner förstör inventarier och föremål i sitt bostadsrum och Kriminalvården av den anledningen rensar bostadsrummet, eller om en intagen flyttas till en annan avdelning, eller till ett avskildhetsrum med begränsad utrustning.

Kriminalvården ser fram emot att ta del av JO:s uppfattning i frågan.

Utän att det påverkar det nu sagda är Kriminalvården medveten om att det finns bestämmelser i 1 kap. 17 § andra stycket FARK häkte som medger att utrustningen i ett bostadsrum begränsas utan att det för den skull behöver fattas beslut om avskildhet. Kriminalvården avser att se över regleringen.

5. Avskildhetsplacering vid metadonbehandling

a) Vilka riktlinjer gäller för metadon- och annan substitutionsbehandling i häkte och anstalt för att uppnå likabehandling?

Sedan början av 2000-talet finns publikationen Kriminalvårdsmedicin – handbok och basläkemedel 2013 – 2015 (härefter ”handboken”). Handboken revideras vart tredje år och en ny version är under framtagning. Revideringen av avsnittet om läkemedelsassisterad rehabilitering vid opiatberoende (LARO) berör främst de ändringar som gjorts i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om läkemedelsassisterad behandling vid opiatberoende, se vidare under punkten c. Några ytterligare riktlinjer vad gäller metadon- och annan substitutionsbehandling inom Kriminalvården finns inte.

I instruktionen för Kriminalvårdens uppsökare på häkte ingår att fråga om läkemedelsassisterad behandling. När en person som är i s.k. underhållsbehandling tas in på häkte eller anstalt ska kontakt tas med behandlande enhet/mottagning/läkare. Det är sedan den intagnes ansvariga läkare inom beroendevården som efter samråd med Kriminalvården och läkaren på det aktuella verksamhetsstället som avgör huruvida underhållsbehandlingen kan fortsätta eller om den ska avbrytas.

Enligt Kriminalvården mening finns det inga medicinska skäl för att avbryta en underhållsbehandling på grund av att personen frihetsberövas. Via de kvalitetsråd som hålls avseende hälso- och sjukvården finns det även en uttalad ambition från vårdgivaren att underhållsbehandling ska kunna genomföras på samtliga anstalters normalavdelningar.

Enligt Socialstyrelsens tidigare föreskrifter skulle en underhållsbehandling avbrytas om patienten dömdes för viss narkotikarelaterad brottslighet. Enligt de nya föreskrifterna avgörs detta av behandlande läkare i samråd med läkaren vid den anstalt eller häkte som den intagne är placerad vid.

Mot bakgrund av de ändringar som gjorts i Socialstyrelsens föreskrifter, se vidare under punkten c, och att antalet intagna som tillåts fortsätta med underhållsbehandling trots frihetsberövande kan komma att öka har Kriminalvården för avsikt att undersöka behovet av interna riktlinjer vad gäller hanteringen av intagna som genomgår substitutionsbehandlingar. Kriminalvården vill dock erinra om att det ytterst är upp till den intagnes behandlande läkare att, efter samråd med anstaltens eller häktets läkare, avgöra om det finns förutsättningar för att fortsätta en underhållsbehandling på ett patientsäkert sätt. Kriminalvårdens möjligheter att påverka är därför begränsade.

b) Avskildhetsplacering av intagna som genomgår metadon- eller annan substitutionsbehandling

Utredning

Det är ganska ovanligt att häkten har intagna som genomgår substitutionsbehandlingar. En majoritet av häktena har uppgett att man inte avskiljer intagna på grund av att de genomgår substitutionsbehandlingar. Om en intagen som genomgår substitutionsbehandling placeras i avskildhet så beror detta i så fall på att den intagne uppvisat tecken på berusning/drogpåverkan. Fler av häktena har uppgett att i de fall intagna som genomgår substitutionsbehandlingar inte har restriktioner och därmed kan vistas tillsammans med andra intagna så fungerar detta bra.

Å andra sidan har även framkommit att vissa häkten anser att intagna som genomgår substitutionsbehandlingar ska placeras i avskildhet med anledning av att de kan uppfattas som påverkade av medintagna. Detta skulle i sin tur kunna trigga ett narkotikasug hos medintagna vilket riskerar att påverka ordningen och säkerheten i häktet. Vidare finns det alltid en viss risk att medicinen kommer i orätta händer.

Vid vissa anstalter finns s.k. LAB-platser. Begreppet LAB står för läkemedelsassisterad behandling och s.k. LAB-platser är platser på avdelningar som är särskilt anpassade/bemannade för att t.ex. hantera biverkningar som kan uppstå vid inställning respektive utsättning av substitutionsbehandling. Denna typ av platser finns endast på anstalterna Fosie, Täby och Högsbo. Endast intagna som genomgår någon slags substitutionsbehandling placeras på dessa avdelningar. Intagna på dessa avdelningar är inte placerade i avskildhet.

Kriminalvårdens bedömning

Det finns ingen policy som säger att intagna som är ordinerade metadon inte ska få vistas tillsammans med andra intagna. Kriminalvården anser inte heller att det finns grund för att regelmässigt placera intagna som genomgår metadon- eller annan substitutionsbehandling i avskildhet. Däremot kan det finnas anledning att i samband med insättning eller nedtrappning placera intagna på särskilt utrustade/anpassade avdelningar för att kunna tillmötesgå de särskilda behov som kan uppstå i samband därmed.

Kriminalvården har vid ett flertal tillfälle ombetts att klargöra myndighetens inställning till placering i avskildhet på grund av den intagne är berusad eller påverkad av narkotika. I Kriminalvårdens handbok om gemensamhet och avskildhet i anstalt (2012:1) anges att det i stort sett alltid är nödvändigt att avskilja en intagen som är drogpåverkad, eftersom tecknen på drogpåverkan (t.ex. förstörade pupiller) riskerar att upptäckas av andra intagna och därigenom äventyra ordningen och säkerheten.

Enligt Kriminalvårdens mening går det inte att bortse från den påverkan på ordning och säkerhet som en intagens uppvisade tecken på berusning kan ha. Kriminalvården anser därför inte att det går att utesluta att beslut om avskildhet kan behöva fattas i dessa fall. Kriminalvårdens uppfattning är dock att strävan ska vara att i första hand försöka hantera tecken på berusning på andra sätt än att avskilja den intagne. Enligt Kriminalvårdens mening finns det därför skäl att se över skrivningarna i handboken.

Om en intagen måste avskiljas på grund av berusning ska beslut om avskildhet fattas. I övrigt hänvisas till vad som anförts under fråga 2.

c) Medicinska överväganden

Vid tidpunkten för JO:s inspektion reglerades LARO av Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2009:27) om läkemedelsassisterad behandling vid opiatberoende. I den fanns det en presumtion som innebar

att läkemedelsassisterad behandling vid opiatberoende skulle avbrytas om en patient dömts för narkotikabrott.

Den 15 februari 2016 trädde Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2016:1) om läkemedelsassisterad behandling vid opiatberoende i kraft. Den nya föreskriften innehåller en bestämmelse om frihetsberövade, 4 kap. 9 §, som säger att om en patient har ordinerats läkemedelsassisterad behandling vid opiatberoende blir frihetsberövad så ska läkaren ta ställning till om det finns förutsättningar för att fortsätta behandlingen på ett patientsäkert sätt. Presumtionen för att läkemedelsassisterad behandling vid opiatberoende ska avbrytas om en patient dömts för narkotikabrott har således tagits bort.

Kriminalvårdens hälso- och sjukvård utför vård motsvarande vad som normalt erbjuds på vårdcentraler. I den mån en intagne behöver specialistvård remitteras hen till en sådan klinik utanför häktet eller anstalten. Inom Kriminalvården är det endast anstalten Fosie som är registrerad som en enhet som får genomföra läkemedelsassisterad behandling vid opiatberoende. Vid anstalterna Täby och Högsbo bedrivs behandling genom Beroendecentrum. Läkemedelsassisterad behandling vid opiatberoende på häktena genomförs därför alltid av den enhet och läkare som tidigare behandlat den intagne. Detta innebär att förskrivningen till en intagen görs av läkaren på den mottagning där den häktade behandlats före frihetsberövandet. Det är även denna läkare som är ansvarig för behandlingen. Kriminalvården kan således inte bestämma huruvida en läkemedelsassisterad behandling ska fortgå eller inte utan har att förhålla sig till vad den ansvariga läkaren beslutar.

I syfte att förbättra möjligheterna för intagna att få hjälp att ta sig ur opiatberoende finns sedan en tid tillbaka ITOK (integrerat team för opiatberoende kriminalvårdsklienter). ITOK är ett resultat av samverkan mellan Socialtjänsten, Kriminalvården och Stockholms Läns landsting. Samverkan går ut på att opiatberoende kriminalvårdsklienter kan erbjudas utredning för eventuell läkemedelsassisterad behandling under tiden på anstalt, häkte eller i frivård. De erbjuds sedan behandling inför den villkorliga frigivningen och fortsätter därefter i öppenvård på ITOK. Denna typ av samverkan är självklart beroende på hur respektive socialtjänst och landsting väljer att organisera sin verksamhet. Kriminalvården arbetar aktivt för att utöka samverkan till fler kommuner och landsting.

Kriminalvårdens fortsatta arbete

Under 2015 gav generaldirektören ett särskilt uppdrag till anstalts- och häktesavdelningen att arbeta fram rutiner som säkerställer att avskildhetsbeslut följs upp och granskas kontinuerligt. Inom ramen för detta uppdrag fick anstalts- och häktesavdelningen även i uppdrag att upprätta styrande dokument som tydliggör hur gemensamhet och avskildhet i häkte ska dokumenteras.

Som beskrivits ovan överväger Kriminalvården att införa en föreskrift om omprövning av avskildhetsbeslut i häkte. Kriminalvården arbetar även med att ta fram ett material om avskildhet i häkte som motsvarar det material som finns om avskildhet i anstalt, se Kriminalvårdens handbok (2012:1) om gemensamhet och avskildhet i anstalt. Huruvida materialet kommer att utgöra en del av den befintliga handboken om gemensamhet och avskildhet i anstalt eller utgöra en egen handbok är i dagsläget inte beslutat.

Kriminalvården har i yttrandet till JO i ärende med JO:s dnr 1652-2015 (Kriminalvårdens dnr 2015-24609) redogjort för Kriminalvårdens arbete på lokal, regional och central nivå för att säkerställa att fängelselagens bestämmelser om avskildhet tillämpas på ett korrekt sätt. Inom ramen för detta uppdrag har anstalts- och häktesavdelningen utformat ett egenkontrollprogram för avskildhetsbeslut i anstalt. Avsikten är att utforma ett motsvarande

egenkontrollprogram för avskildhetsbeslut i häkte. Detta program kommer inte att vara avsett att ersätta ordinarie rutiner för kvalitetssäkring av pågående avskildhetsärende, utan ska fungera som stickprov i efterhand.

Kriminalvården kommer även att se över möjligheterna att vidareutveckla stödfunktionen för avskildhetsbeslut i kriminalvårdsregistret för att kunna ge samma stöd i hanteringen avseende avskildhet i häkte som för avskildhet i anstalt.

Med hänvisning till det nu anförda kan alltså konstateras att Kriminalvården vidtar en rad åtgärder i syfte att åstadkomma en mer enhetlig och rättssäker prövning vid placering i avskildhet i häkte.

Gällande bestämmelser m.m.

Häkteslagen

Häkteslagen (2010:611) innehåller grundläggande bestämmelser om utformningen av verkställighet i häkte. Enligt 1 kap. 4 § ska varje intagen bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet. Av 5 § samma kapitel framgår att verkställigheten ska utformas så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. Vidare framgår det av 6 § i samma kapitel att verkställigheten inte får innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än 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.

Av 2 kap. 5 § häkteslagen framgår att en intagen ska ges möjlighet att dagtid vistas tillsammans med andra intagna (gemensamhet), om inte

1. den intagne är placerad i en annan förvaringslokal än i ett häkte och lokalförhållandena inte tillåter gemensamhet
2. det av säkerhetsskäl är nödvändigt att hålla den intagne avskild från andra intagna eller
3. det är nödvändigt för att genomföra en kroppsbesiktning.

Enligt förarbetena till bestämmelsen tar den sin utgångspunkt i att en intagen – i den mån han eller hon vill det – har rätt att vistas tillsammans med andra intagna under dagtid, s.k. gemensamhet. Det finns undantag från rätten att vistas tillsammans med andra. I förarbetsuttalandena till bestämmelsens andra punkt anges att gemensamhet får vägras om det av säkerhetsskäl är nödvändigt att hålla en intagen avskild från andra intagna om det föreligger risk för fritagning eller rymning eller om den intagne är våldsam eller påverkad av narkotika (prop. 2009/10:135 s. 185–186). Beslut om placering i avskildhet fattas av Kriminalvården.

När en häktad, anhållen eller gripen är misstänkt för brott följer av 6 kap. 1 och 2 §§ häkteslagen att den intagne får påföras inskränkningar i sin rätt till kontakt med omvärlden (restriktioner). Beslut om restriktioner fattas av åklagaren efter tillstånd av domstol (24 kap. 5 a § rättegångsbalken). Den intagnes rätt till vistelse i gemensamhet får således begränsas även på detta sätt.

Av förarbetena till häkteslagen framgår att endast mindre ingripande begränsningar i den intagnes frihet kan ske med stöd av 1 kap. 6 § häkteslagen i

syfte att effektivt vidmakthålla frihetsberövandet och att upprätthålla ordningen och säkerheten (a. prop. s. 183 och 121), dvs. övervakningen i häktet.

I förarbetena till 1 kap. 6 § häkteslagen (a. prop. s. 65 och 108) hänvisas till motsvarande bestämmelse i fängelselagen och kommentaren till denna:

I vissa fall måste Kriminalvårdens befogenhet att vidta en åtgärd som innebär en begränsning i den intagnes frihet regleras uttryckligt och uttömmande i lag. Det avser t.ex. åtgärder som omfattas av grundlagsskyddet i 2 kap. 6 § regeringsformen mot bl.a. kroppsvisitation och undersökning av förtroliga försändelser. Mindre ingripande begränsningar i den intagnes frihet måste dock, utan att de regleras särskilt, med nödvändighet följa av att Kriminalvården har i uppdrag att upprätthålla ordningen och säkerheten i anstalt. Det kan t.ex. avse vissa former av övervakning av den intagne i anstalt (jfr prop. 2004/05:34 s. 37 f.), men också den intagnes skyldighet att följa de rutiner som gäller i en anstalt och de anvisningar som ges av kriminalvårdspersonal. För att garantera en human och rättssäker kriminalvård bör det nu anförda komma till uttryck i fängelselagen på så sätt att det anges att verkställigheten inte får innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av lag eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.

Till skillnad från fängelselagen (2010:610) saknar häkteslagen bestämmelser om hur länge en placering i avskildhet får pågå, om hur ofta omprövning av ett beslut om placering i avskildhet ska ske och om läkarundersökning av den avskilde intagne (jämför 6 kap. 4, 6–8 och 10 §§ fängelselagen).

Internationella regler m.m.

Enligt artikel 3 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (Europakonventionen) får ingen utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Enligt artikel 6 är en grundläggande rättssäkerhetsgaranti att tvister om rättigheter och anklagelser för brott ska kunna prövas av domstol. Av betydelse i sammanhanget är också artikel 13, där det föreskrivs att var och en, vars i konventionen angivna rättigheter kränkts, ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet och detta även om kränkningen förövats av någon under utövning av offentlig myndighet.

Som medlem av Europarådet har Sverige varit med om att anta ministerkommitténs rekommendationer Rec (2006)2 till medlemsstaterna avseende de europeiska fängelsereglerna, som bl.a. innehåller bestämmelser tillämpliga på var och en som häktats av rättslig myndighet eller frihetsberövats till följd av dom (10.1). Där anges att intagna som utsätts för extraordinära säkerhets- eller skyddsåtgärder har rätt att klaga på beslutet (53.7).

En allmänt vedertagen definition av isolering är när en person är instängd i sin cell 22 timmar eller mer per dygn utan meningsfull mänsklig kontakt (se bl.a. FN:s specialrapportörs rapporter²⁷ och den av FN:s generalförsamling antagna United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners

²⁷ Torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Note by the Secretary-General, A/66/268, p. 25–26 och A/63/175, p. 77.

[the Nelson Mandela Rules]).²⁸ Europarådets kommitté mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT) har i en standard uttalande att isolering enbart ska komma i fråga i undantagsfall och under kortast möjliga tid.²⁹

Under hösten 2016 höll CPT s.k. High Level Talks med den svenska regeringen. Samtalen hölls med anledning av den kritik som CPT återkommande har riktat mot Sverige efter sina granskningar av förhållandena för intagna som är häktade och framför allt de häktade som har restriktioner. I CPT:s senaste rapport, efter kommitténs femte besök i Sverige 2015, framfördes stark kritik mot Sverige när det gäller den omfattande användningen av restriktioner vid häktningar och bristen på sysselsättning i häktena. CPT beklagade att restriktionsanvändningen i Sverige, trots den dialog som förts under 24 år, fortsatt var oförändrad utan några egentliga tecken på förbättringar. Det framhölls att Sveriges förhållningssätt till restriktioner behöver ändras i grunden.³⁰

Häktes- och restriktionsutredningen

Regeringen tillsatte en utredning hösten 2016, Häktes- och restriktionsutredningen, som i augusti 2016 lämnade sitt betänkande Färre i häkte och minskad isolering (SOU 2016:52). Utredningen föreslår att häktningstiderna ska begränsas genom tidsfrister och att domstolarnas prövning av restriktioner ska bli mer omfattande. Betänkandet har ännu inte lett till ändrad lagstiftning.

I ett beslut den 14 juni 2018 anförde *chefsJO Rynning* följande.

Bedömning

Allmänna utgångspunkter

Enligt huvudregeln i häkteslagen ska en häktad ges möjlighet att dagtid vistas tillsammans med andra intagna (gemensamhet), vilket anses förutsätta vistelse tillsammans med flera andra intagna. Verkställigheten i ett häkte får inte innebära andra begränsningar i den intagnes rätt att vistas tillsammans med andra intagna än som följer av 6 kap. 1 och 2 §§ och 2 kap. 5 § häkteslagen.

Kan en häktad hållas avskild på grund av faktiska förhållanden och praktiska förutsättningar?

Faktorer som avgör en häktads placering

En fråga som uppkommit är om en häktad kan hållas avskild inte bara med stöd av ovannämnda bestämmelser utan också enligt bestämmelserna i 1 kap. 6 § häkteslagen, på grund av faktiska förhållanden och praktiska förutsättningar.

I detta initiativärende har aktualiserats situationer när en häktad på grund av platsbrist inte kan placeras på en gemensamhetsavdelning eller på annat sätt ges möjlighet att vistas tillsammans med andra intagna. Kriminalvården har i

²⁸ United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Nelson Mandela Rules), rule 44.

²⁹ CPT/Inf (2017) 5, p. 62.

³⁰ CPT/Inf (2016) 1, p. 48 och p. 51–53.

sitt remissvar anfört att en häktads placering är resultatet bl.a. av på vilken ort som rättsprocessen ska äga rum och faktiska förhållanden samt praktiska förutsättningar såsom klientsammansättningar och platsstillgång. Vidare har Kriminalvården uppgett att en häktad kan komma att vistas ensam på en avdelning på grund av att det inte finns fler intagna på avdelningen eller att övriga intagna har restriktioner som inte medger gemensamhet eller att övriga intagna inte vill vistas i gemensamhet. Kriminalvården anser att en sådan faktisk ensamvistelse inte utgör en placering i avskildhet enligt häkteslagen.

Tidigare JO-uttalanden om Kriminalvårdens inskränkningar i möjligheten till gemensamhet mellan intagna

I sammanhanget noterar jag att JO tidigare har uttalat sig i frågan om Kriminalvårdens inskränkningar i möjligheterna till gemensamhet mellan intagna, till följd av bristande resurser (se bl.a. JO 2001/02 s. 161 f.). Det rådde vid tidpunkten för det beslutet platsbrist inom Kriminalvården med överbeläggningar m.m. som en följd av detta. JO uttalade att en hänvisning till resursbrist är av mer generell natur och att det är uppenbart att lagstiftningen om gemensamhet mellan häktade blir innehållslös om det saknas erforderliga resurser. Vidare uttalade JO att han var medveten om att det av andra skäl, t.ex. klienteletts sammansättning, ibland kan vara svårt att låta intagna vistas tillsammans. Sådana svårigheter – som delvis är betingade av platsbristen på häktena – får dock enligt JO inte tas till intäkt för att inte så långt möjligt tillämpa reglerna om möjlighet till gemensamhet. I ett annat beslut uttalade JO att häkteslagens bestämmelser om förhållandena för intagna får ses som en minimireglering av de rättigheter som var och en som är häktad har och att det inte är acceptabelt att möjligheten till gemensamhetsvistelse inskränks eller till och med omintetgörs på grund av bristande resurser (JO 2006/07 s. 139). JO har även senare uttalat att resursbrist eller avsaknaden av inre differentiering inte är acceptabla skäl till att hålla en intagen avskild från andra intagna (JO 2015/16 s. 191).

Situationer som Kriminalvården råder över

Av Kriminalvårdens remissvar framgår att häktades möjligheter att vistas i gemensamhet med andra intagna har begränsats på andra grunder än de ovan redovisade reglerna i häkteslagen. Jag vill framhålla att s.k. faktiska avskildhetsvistelseter som uppkommit på grund av att det inte finns andra häktade att vistas i gemensamhet med är en situation som Kriminalvården råder över och har möjlighet att åtgärda, bl.a. genom omplaceringar. Kriminalvården förfogar även över fördelningen av antalet gemensamhetsplatser på landets häkten. Det bör följaktligen vara möjligt att förhindra de flesta situationer där intagna inte kan placeras i gemensamhet.

Jag delar den uppfattning som JO uttalade redan första gången för drygt 15 år sedan. Kriminalvården verkar inte ha beaktat JO:s synpunkter fullt ut och jag noterar i sammanhanget att beläggningsgraden i landets häkten är lägre nu än för drygt 15 år sedan. Det är enligt min mening djupt otillfredsställande att en intagen av organisatoriska skäl eller andra skäl som den intagne inte kan påverka inte ges möjlighet att vistas i gemensamhet. Jag ställer mig frågande till

KRIMINALVÅRD

Kriminalvårdens uppfattning att det inte rör sig om avskildhet när den intagne i dessa fall saknar andra intagna att vistas med. Med beaktande av att 1 kap. 6 § häkteslagen avser mindre ingripande begränsningar i den intagnes frihet anser jag inte att en intagen med stöd av den bestämmelsen kan placeras i ensamhet på grund av faktiska förhållanden och praktiska förutsättningar. Situationen innebär en faktisk avskildhet, och den intagne vistas under motsvarande grad av isolering som råder för de intagna som har restriktioner. Den intagne har inte heller någon möjlighet att få den faktiska ensamvistelsen prövad av domstol. Ur den frihetsberövades perspektiv är detta synnerligen otillfredsställande.

Häktades villkor i förhållande till Europakonventions krav

Jag vill här påminna om att en placering i avskildhet eller i faktisk avskildhet som är långvarig under vissa omständigheter kan utgöra omänsklig behandling och därmed ett brott mot artikel 3 i Europakonventionen. En helhetsbedömning får göras av den intagnes situation, varvid tillgången till radio, television och tidningar liksom kontakt med advokat och anhöriga ska beaktas. Av betydelse är också hur starkt behovet av isoleringen är.³¹

Genom att Europakonventionen aktualiseras uppkommer också frågan om Sverige uppfyller konventionens krav på att var och en, vars i konventionen angivna rättigheter kränkts, ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet. Jag har nyligen uppmärksammat denna fråga i en motsvarande situation, där intagna vistades ensamma på säkerhetsavdelning i anstalt (JO:s beslut den 19 december 2017, dnr 7488-2016).

Intagna som inte vill vistas tillsammans med andra intagna

När det gäller intagna som inte vill vistas i gemensamhet delar jag Kriminalvårdens uppfattning att deras inställning ska dokumenteras. I detta sammanhang vill jag dock påminna om att verkställigheten ska utformas så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas (1 kap. 5 § häkteslagen). Det gäller bl.a. de psykiska, sociala och ekonomiska konsekvenser som frihetsberövandet kan ha för den intagne (prop. 2009/10:35 s. 183). Kriminalvården har således en skyldighet att utforma verkställigheten på detta sätt och att kunna redogöra för utformningen. Det är därför nödvändigt att Kriminalvården dokumenterar den intagnes vistelse på ett sådant sätt att det går att följa om en intagen t.ex. fortlöpande valt att inte delta i erbjudna aktiviteter. I sådana fall har Kriminalvården en skyldighet att följa upp orsaken. Det är således inte godtagbart att okritiskt låta en intagen välja att inte delta i aktiviteter, i synnerhet inte om det är fråga om en ung intagen. En väl dokumenterad verkställighet är en förutsättning för Kriminalvårdens egen uppföljning och för en extern kontroll av verksamheten.

Behov av systematisk dokumentation av isoleringsbrytande åtgärder över tid

Jag anser att Kriminalvården aktivt behöver se över hur myndigheten säkerställer intagnas rätt att dagtid få vistas i gemensamhet, eftersom det inte är möjligt

³¹ Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 5 uppl. 2015, s. 87.

att följa hur många intagna som rent faktiskt är placerade under isoleringsliknande förhållanden. Jag ser mycket allvarligt på den situation som nu råder och som från rättssäkerhetssynpunkt är djupt beklaglig.

Efter en serie av inspektioner av Kriminalvårdens häkten under 2017 har jag i efterföljande protokoll uttalat att Kriminalvården bör se till att den tid som intagna vistas i gemensamhet rapporteras och dokumenteras på ett likvärdigt sätt, så att det blir möjligt att följa förhållandena över tid. För intagna som inte vistas i gemensamhet bör isoleringsbrytande åtgärder rapporteras och dokumenteras (se protokoll från inspektionen av häktet Huddinge, dnr 416-2017).

Kan en häktad som är meddelad restriktioner av åklagaren placeras i avskildhet?

Om domstolen beviljar åklagaren tillstånd att besluta om att en häktads kontakter med omvärlden får inskränkas (restriktioner) kan ett beslut innebära inskränkningar i rätten att vistas tillsammans med andra intagna enligt 2 kap. 1 § andra stycket häkteslagen och i rätten att vistas i gemensamhet enligt 2 kap. 5 § häkteslagen. Konsekvensen av inskränkningarna är att Kriminalvården inte kan placera den häktade tillsammans med andra intagna i häktet (6 kap. 1 och 2 §§ häkteslagen).

I detta sammanhang har fråga uppkommit om och i så fall när Kriminalvården ska fatta beslut om avskildhet för en häktad som är påförd gemensamhetsrestriktioner. Min utgångspunkt är att Kriminalvården, vid de överväganden som måste göras i det enskilda fallet, ska ta hänsyn till om de restriktioner som åklagaren meddelat är tillräckliga, dvs. om begränsningarna som dessa innebär i praktiken innefattar samma faktiska inskränkningar som även Kriminalvården anser att den häktade behöver vistas under. Ett beslut av Kriminalvården som inte leder till någon faktisk skillnad i förhållande till de restriktioner för den häktade som åklagaren beslutat om bör undvikas (jämför JO 2013/14 s. 287). Den som är meddelad restriktioner kan begära att rätten ska pröva restriktionsbeslutet (6 kap. 4 § häkteslagen). Restriktionerna kan i en del fall medge vissa lättnader, t.ex. att den intagne visserligen inte får vistas i gemensamhet enligt 2 kap. 5 § häkteslagen men har möjlighet till s.k. samsittning efter åklagarens prövning i det enskilda fallet (se allmänna råd till 2 kap. 5 § häkteslagen i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om häkte, KVFS 2011:2). Om det från åklagarens sida inte av utredningsskäl finns något hinder att den häktade samsitter med en viss intagen eller flera andra intagna skulle det ändå kunna uppkomma situationer där det med hänsyn till Kriminalvårdens ansvar för säkerheten inte är lämpligt att den intagne beviljas samsittning. I en sådan situation anser jag att Kriminalvården bör kunna fatta ett beslut som innebär ytterligare inskränkningar utöver åklagarens redan meddelade restriktioner. Ett beslut om att hålla den intagne avskild från andra intagna enligt 2 kap. 5 § 2 häkteslagen kan den intagne överklaga till förvaltningsrätten efter omprövning av Kriminalvården.

Det är enligt min mening uppenbart att nuvarande ordning där häktena har olika rutiner för om och när ett avskildhetsbeslut ska fattas utgör en allvarlig

brist. Att intagna i praktiken blir avskilda från andra intagna utan rätt till överprövning måste undvikas. Jag anser att det finns ett behov av tydligare lagstiftning i frågan.

Omrövning av avskildhetsbeslut

Avsaknad av bestämmelser som reglerar placering i avskildhet

Som tidigare har nämnts saknas bestämmelser i häkteslagen om hur länge en placering i avskildhet får pågå, om hur ofta omprövning av ett beslut om placering i avskildhet ska ske och om läkarundersökning av den avskilde intagne.

Kriminalvården har i sitt remissvar uppgett att rutinerna för omprövning av beslut om placering i avskildhet skiljer sig åt mellan häktena. En förklaring till denna situation är att lagstiftaren har valt att inte reglera frågan. Kriminalvården har inte heller tagit fram enhetliga rutiner för hur dessa ärenden ska hanteras, men myndigheten uppger att den överväger att införa en bestämmelse om tidsbunden omprövning i myndighetens föreskrifter och allmänna råd om häkte och att en sådan reglering ska utformas med fängselagens bestämmelser om omprövning av placering i avskildhet som förebild. Jag har blivit upplyst om att sådana föreskrifter ännu inte har införts.

Vidare kan jag konstatera att eftersom det inte finns några bestämmelser som reglerar hur snart en prövning av om förutsättningarna för en placering i avskildhet består har häktena getts utrymme att införa egna rutiner. Förekomsten av lokala rutiner i en fråga som denna äventyrar förutsebarheten i de olika häktenas bedömning på så sätt att lika fall riskerar att inte bedömas lika. Detta visar också Kriminalvårdens redovisning, bl.a. genom att ett häkte anger god skötsamhet som en förutsättning för placering i gemensamhet. Denna situation är enligt min mening djupt otillfredsställande. Jag noterar att Kriminalvården under arbetet med den nya häkteslagstiftningen förde fram uppfattningen att det finns ett behov av att reglera när en omprövning av ett avskildhetsbeslut ska ske. Jag delar Kriminalvårdens uppfattning i denna del.

Behov av lagstiftning

Sammanfattningsvis anser jag att det är angeläget att alla begränsningar i en häktads möjligheter att vistas i gemensamhet med andra intagna sker genom beslut som har uttryckligt lagstöd. Av regleringen bör bl.a. framgå hur länge en sådan placering får pågå. Det bör även föreskrivas en skyldighet att ompröva sådana beslut med vissa tidsintervall. Häkteslagen och den ordning som nu tillämpas av Kriminalvården har enligt min mening uppenbara brister, och det är alltså angeläget att en lagreglering kommer till stånd.

Rutiner för omprövning av beslut om placering i avskildhet

Till dess att skyldigheten att ompröva beslut om placering i avskildhet har lagreglerats måste Kriminalvården se till att myndigheten har dokumenterade rutiner för att regelbundet kontrollera förutsättningarna för placeringen i avskild-

het och om besluten ska bestå eller inte. Jag vill därför uppmana Kriminalvården att omgående införa en bestämmelse om tidsbunden omprövning i myndighetens föreskrifter och allmänna råd om häkte.

Utformningen av beslut och omprövningsbeslut om placering i avskildhet

Av 7 kap. 1, 3 och 4 §§ häkteslagen framgår att beslut som har fattats av Kriminalvården enligt häkteslagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Innan ett beslut får överklagas ska det ha omprövats av Kriminalvården.

Enligt 20 § första stycket förvaltningslagen ska ett beslut genom vilket en myndighet avgör ett ärende innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Vidare framgår av 21 § första och andra styckena samma lag att en part ska underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Om beslutet går parten emot och kan överklagas ska parten underrättas om hur han eller hon kan överklaga det.

Motiveringsskyldigheten i 20 § förvaltningslagen syftar bl.a. till att garantera en saklig och enhetlig prövning. En klargörande motivering gör det också lättare för den enskilde att kontrollera om ett beslut är riktigt och underlättar argumentationen vid ett eventuellt överklagande. För att en beslutsmotivering ska fylla sitt syfte måste vissa grundläggande krav vara uppfyllda. Det ska t.ex. framgå vilka bestämmelser som har tillämpats. Det ska också gå att läsa ut vad som har varit avgörande för utgången i det enskilda fallet (se bl.a. JO 2010/2011 s. 225, dnr 6027-2015 och Hellners & Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer [31 maj 2010, Zeteo], kommentaren till 20 §).

Kriminalvården har i sitt remissvar uppgett att flera av de remitterade häktesbesluten har brister i sin utformning och att de inte når upp till förvaltningslagens krav på bl.a. motivering av beslut och hänvisning till tillämpligt lagrum. Flera beslut saknar vidare uppgifter om beslutsfattarens namn, datum och tidpunkt när den intagne placerades i avskildhet. Därutöver saknade samtliga beslut överklagandehänvisning.

Jag delar Kriminalvårdens uppfattning i de redovisade avseendena. Bristerna försvarar för den intagne att begära omprövning av ett beslut om placering i avskildhet. Dessutom försämras myndighetens möjligheter till uppföljning av besluten i syfte att få till stånd en enhetlig prövning inom myndigheten. Jag vill framhålla att det inte är någon skillnad på kraven på utformningen av grundbeslut och omprövningsbeslut. Kriminalvården förtjänar sammantaget kritik för utformningen av sina beslut om placering i avskildhet i de aktuella fallen. Jag förutsätter att Kriminalvården utbildar sin personal och följer upp genomförda insatser. Jag har för avsikt att hålla mig underrättad om utvecklingen och att fortsätta att följa denna fråga framöver.

Medicinska överväganden vid regelmässig nedtrappning av substitutionsbehandlande läkemedel inför en anstaltsplacering

Enligt protokollet från inspektionen av häktet Helsingborg har häktet i kompletterande information uppgett att den intagna som behandlades med metadon och var placerad i avskildhet skulle komma att trappas ”ned och ut” på metadon

KRIMINALVÅRD

före anstaltsplacering, om det skulle bli aktuellt med ett fängelsestraff. I den promemoria som remitterades till Kriminalvården uppmanades myndigheten att yttra sig över detta. Kriminalvården har i sitt remissvar förklarat att läkemedelsassisterad behandling vid opiatberoende på häktena genomförs av den enhet och läkare som tidigare behandlat den intagne. Vidare har Kriminalvården uppgett att läkemedelsassisterad behandling ges vid tre anstalter för manliga intagna.

Socialstyrelsen föreskriver att om en patient som har ordinerats läkemedelsassisterad behandling vid opiatberoende blir frihetsberövad ska läkaren ta ställning till om det finns förutsättningar för att fortsätta behandlingen på ett patientsäkert sätt (4 kap. 9 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd [HSLF-FS 2016:1] om läkemedelsassisterad behandling vid opiatberoende). Därmed har den tidigare presumtionen för att läkemedelsassisterad behandling vid opiatberoende ska avbrytas om en patient dömts för narkotikabrott tagits bort (jfr Socialstyrelsens tidigare föreskrifter och allmänna råd [SOSFS 2009:27] om läkemedelsassisterad behandling vid opiatberoende).

Det är läkarens bedömning av förutsättningarna för fortsatt behandling på ett patientsäkert sätt som är avgörande för om den läkemedelsassisterade behandlingen ska fortsätta under en vistelse i häkte och i anstalt. Eftersom utgångspunkten för bedömningen är patientsäkerheten är det nödvändigt att Kriminalvården organiserar sin verksamhet på ett sådant sätt att intagna som har ordinerats en läkemedelsassisterad behandling ”på utsidan” kan fortsätta sin behandling i häkten och anstalter. Det är angeläget att Kriminalvården inrättar sådana platser i den omfattning som behövs för såväl kvinnliga som manliga intagna, och som gör det möjligt för dem att under pågående behandling vara tillsammans med flera andra intagna, dvs. i gemensamhet. Jag kommer att följa frågan framöver.

Riktlinjer för substitutionsbehandling i häkte och anstalt för att uppnå en likabehandling

Kriminalvården har i sitt remissvar uppgett att publikationen Kriminalvårdsmedicin – handbok och basläkemedel 2013–2015 innehåller de riktlinjer som gäller för metadon- och annan substitutionsbehandling inom Kriminalvården. Vidare har Kriminalvården uppgett att myndigheten har för avsikt att undersöka behovet av interna riktlinjer för hanteringen av intagna som genomgår substitutionsbehandlingar. Jag har blivit upplyst om att inga sådana riktlinjer finns men att frågan om hanteringen av intagna som genomgår substitutionsbehandling är föremål för diskussioner inom Kriminalvården vad gäller en översyn av placeringsmöjligheter, process och normering. Jag har för avsikt att hålla mig underrättad om utvecklingen och att följa även denna fråga framöver.

Regelmässig placering av intagna som genomgår substitutionsbehandling i avskildhet

Under inspektionen av häktet Helsingborg den 8 och 9 september 2015 framkom att den kvinnliga intagna som genomgick metadonbehandling och var placerad i häktets restriktionsdel hade varit placerad där sedan ankomsten till häktet i maj 2015, till en början med restriktioner men sedan början av juli 2015

utan restriktioner, dvs. i cirka två månader. Häktet hade informerat den intagna om att hon på grund av metadonbehandlingen inte kunde erbjudas vistelse i gemensamhet. Däremot hade häktet inte fattat något beslut om placering i avskildhet efter det att åklagarens restriktioner hade hävts. Enligt häktet finns en policy som innebär att intagna som genomgår metadon- eller substitutionsbehandling inte ska vistas i gemensamhet. Anledningen är att den behandlade intagna av medintagna kan uppfattas som påverkad och därigenom sätta i gång ett s.k. drogsug hos dem.

Kriminalvården har i sitt remissvar uppgett att det inte finns någon policy om att intagna som är ordinerade metadon inte ska få vistas tillsammans med andra intagna. Det finns inte heller någon grund för att regelmässigt placera intagna som genomgår metadon- eller annan substitutionsbehandling i avskildhet. Däremot kan det finnas anledning att i samband med insättning eller nedtrappning av de preparat som kan vara aktuella vid sådan behandling placera intagna på särskilt anpassade avdelningar för att kunna tillmötesgå de särskilda behov som kan uppstå i samband därmed. Vidare menar Kriminalvården att det inte heller går att bortse från att en intagens eventuellt uppvisade tecken på berusning kan ha en påverkan på ordningen och säkerheten och att beslut om avskildhet kan behöva fattas i det enskilda fallet. Strävan ska emellertid vara att i första hand försöka hantera tecken på berusning på andra sätt än att avskilja den intagne.

Huvudregeln för när en intagen kan placeras i avskildhet enligt häkteslagen är, som framgått ovan, att det är nödvändigt av säkerhetsskäl i det enskilda fallet (2 kap. 5 § första stycket 2 häkteslagen). Som Kriminalvården påpekat får situationen när en intagen genomgår en läkemedelsassisterad behandling inte med automatik utlösa en placering i avskildhet. När vissa häkten ändå regelmässigt beslutar om avskildhetsplacering av de intagna som genomgår substitutionsbehandling, med hänvisning till en allmän risk för att de kan uppfattas som påverkade, sker detta alltså utan lagstöd.

Vid den tidpunkt då restriktionerna hävdades borde den intagna som är aktuell i ärendet ha getts möjlighet att dagtid vistas tillsammans med andra intagna, under förutsättning att häktet inte hade bedömt att det av säkerhetsskäl varit nödvändigt med en placering i avskildhet. I sådant fall skulle häktet ha fattat ett beslut om detta. Häkteslagen ger inga andra alternativ. Något sådant beslut fattades dock aldrig. I stället upplystes den intagna om häktets policy att hon under sin behandling inte skulle komma att erbjudas vistelse i gemensamhet. Kriminalvården har i sitt remissvar uppgett att det inte finns någon sådan policy inom myndigheten. Sammanfattningsvis har den intagna varit avskild utan stöd i lag, från den tidpunkt då åklagarens restriktioner upphörde. Häktet förtjänar allvarlig kritik för det inträffade.

Skötsamhet som en förutsättning för att placeras i gemensamhet

Ett häkte har i ett omprövningsbeslut som fattades i april 2015 uppgett att god skötsamhet är en förutsättning för placering i gemensamhet.³² I sitt remissvar

³² Kriminalvården, häktet Huddinge.

KRIMINALVÅRD

uppges Kriminalvården att det är en felaktig hänvisning, och jag instämmer i denna bedömning. Kriminalvården har påtalat saken för häktesledningen och uttalar vidare att den felaktiga hänvisningen har varit olycklig och en isolerad företeelse. Oavsett detta förtjänar Kriminalvården kritik för det inträffade. Jag kan också konstatera att samma skrivning har påträffats vid handlingsgranskning av beslut om placering i avskildhet vid en inspektion av det aktuella häktet 2017.³³ Jag förutsätter att Kriminalvården utbildar sin personal och följer upp genomförda insatser.

Begäran om återrapportering

Kriminalvården ska senast den 1 november 2018 återrapportera vilka åtgärder som vidtagits med anledning av de uttalanden jag gjort i fråga om rätten till vistelse i gemensamhet. Myndigheten ska särskilt belysa vilka åtgärder som har vidtagits för att undvika s.k. faktiska avskildhetsvistelser, hur fördelningen av antalet gemensamhetsplatser i landets häkten möter behovet av sådana platser och hur dokumentationen görs för att det både generellt och i enskilda fall ska gå att följa vilka isoleringsbrytande åtgärder de intagna har erbjudits samt deras inställning till dessa och uppföljningen av åtgärderna.

Behov av lagreglering

Det är angeläget att alla begränsningar i en häktads möjligheter att vistas i gemensamhet med andra intagna sker genom beslut som har uttryckligt lagstöd. Mot denna bakgrund behövs det enligt min mening en författningsreglering med tidsfrister för prövningen av om förutsättningarna för en placering i avskildhet fortfarande föreligger. Jag anser vidare att lagstiftningen behöver förtydligas i fråga om hur förutsättningarna för Kriminalvårdens beslut om placering i avskildhet förhåller sig till av åklagare meddelade restriktioner om inskränkningar i rätten för en intagen att vistas i gemensamhet. Jag finner således anledning att enligt 4 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän väcka fråga om översyn av lagstiftningen i detta hänseende. Jag överlämnar därför en kopia av beslutet till Regeringskansliet (Justitiedepartementet). Med dessa uttalanden avslutas ärendet.

³³ Protokoll från inspektionen av häktet Huddinge, dnr 416-2107, s. 6.

Kriminalvårdens möjligheter till differentiering av kvinnliga intagna i anstalt m.m.

(Dnr 1087-2016)

Beslutet i korthet: I samband med en serie Opcat-inspektioner av de kriminalvårdsanstalter som tar emot kvinnor uppmärksammades ett antal områden där skillnader i Kriminalvårdens hantering av kvinnliga och manliga intagna föreföll att vara till nackdel för intagna kvinnor. Ett initiativärende inleddes för att ytterligare utreda bl.a. riksmottagningens verksamhet och konsekvenserna av de differentieringsmöjligheter som i dag finns i Kriminalvårdens anstalter för kvinnor.

I beslutet konstaterar JO att Kriminalvården inte lyckas erbjuda en likvärdig kriminalvård för män och kvinnor utan att kvinnliga intagna i flera avseenden missgynnas av den befintliga regleringen samt begränsningar i anstaltens fysiska miljö och verkställighetsinnehåll. JO framhåller att även om hon har förståelse för att det låga antalet kvinnliga intagna innebär en utmaning för myndigheten är det inte godtagbart att intagna kvinnor får en sämre verkställighet än intagna män.

Kvinnliga intagna utreds i större utsträckning än män vid riksmottagning. JO konstaterar att det i sig är positivt för att förbättra möjligheterna till en individuellt anpassad verkställighet, men att bristande resurser leder till att verkställighetsinnehållet för många intagna i stället fördröjs och försämrats. JO uttalar att det inte är acceptabelt att en grupp intagna, som Kriminalvården anser har särskilt komplexa behov som behöver utredas för att kunna tillgodoses, tvärtom får ett sämre verkställighetsinnehåll på grund av bristande utredningsresurser. JO ifrågasätter därför om särregleringen för kvinnliga intagna under nuvarande förhållanden är motiverad.

Vidare konstaterar JO att det finns ett uppenbart behov av ökade möjligheter till differentiering av kvinnliga intagna inom kriminalvården. JO uppmanar därför myndigheten att se över säkerhetsklassningen för kvinnoanstalterna och prioritera arbetet med att skapa ökade differentieringsmöjligheter. Kriminalvården bör även lägga vikt vid att utveckla anpassade anstaltsplatser och behandlingsinsatser utifrån kvinnliga intagnas särskilda behov.

JO konstaterar att det måste ske förändringar i Kriminalvårdens verksamhet för att myndigheten framöver ska kunna erbjuda en likvärdig kriminalvård för kvinnor och män samt lyckas i sitt uppdrag att tillgodose även kvinnors individuella behov och underlätta deras anpassning i samhället. JO välkomnar att myndigheten har påbörjat flera arbeten och översyner rörande de frågor som är aktuella i ärendet. JO har för avsikt att följa upp dessa frågor.

Initiativet

Under 2015 hade JO:s Opcat-enhet ett tematiskt fokus på situationen för frihetsberövade kvinnor. Med anledning av detta genomförde enheten – på uppdrag av dåvarande chefsJO Elisabet Fura – under året inspektioner av samtliga

KRIMINALVÅRD

kriminalvårdsanstalter som tar emot kvinnor. Enheten deltog även vid en inspektion av Kriminalvårdens placeringssektion.

I protokollet från inspektionen av anstalten Hinseberg gjorde Elisabet Fura vissa uttalanden om riksmottagningen där och möjligheten till differentiering av de intagna (JO:s ärende dnr 2527-2015). Därefter meddelade hon att hon avsåg att inom ramen för ett särskilt initiativärende ”utreda riksmottagningen och konsekvenserna av de differentieringsmöjligheter som i dag ges i Kriminalvårdens anstalter för kvinnor”.

Rättslig reglering m.m.

Riksmottagningen

Kriminalvården har två s.k. riksmottagningar, en för män (anstalten Kumla) och en för kvinnor (anstalten Hinseberg). På mottagningarna placeras huvudsakligen intagna som har dömts till längre fängelsestraff i början av sin verkställighetstid, för att genomgå en särskild utredning.

Tillämpliga bestämmelser

För en intagen som avtjänar fängelse i lägst fyra år ska det, om det inte är uppenbart obehövt, beslutas om de särskilda villkor som av säkerhetsskäl är nödvändiga när det gäller placering i anstalt, vistelse utanför anstalt enligt 10 kap. 1 och 2 §§, och särskilda utslussningsåtgärder enligt 11 kap. 1 § (1 kap. 7 § fängelselagen [2010:610]).

En intagen som avtjänar fängelse i lägst fyra år och som vistas i häkte när domen blir verkställbar ska placeras i riksmottagning för utredning inför beslut om särskilda villkor, om det inte finns särskilda skäl mot det (2 kap. 4 § första stycket Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse, KVFS 2011:1, FARK Fängelse). En intagen kan även i annat fall placeras i riksmottagning om det behövs inför beslut om särskilda villkor (andra stycket).

Utöver vad som framgår av 4 § ovan ska en intagen som är kvinna, som avtjänar fängelse i lägst två år och som vistas i häkte när domen blir verkställbar, placeras i riksmottagning för utredning inför upprättande av verkställighetsplan, om det inte finns särskilda skäl mot det (2 kap. 5 § FARK Fängelse). Av de allmänna råden till bestämmelsen följer att särskilda skäl som talar mot en placering i riksmottagning kan finnas om den återstående verkställighetstiden understiger åtta månader.

Differentieringsmöjligheter

Med differentieringsmöjligheter avses de möjligheter som Kriminalvården har att skilja på intagna som, av olika skäl, inte bör vistas tillsammans, och samtidigt erbjuda de intagna en anstaltsvistelse med ett ändamålsenligt innehåll.

Tillämpliga bestämmelser

En intagen får inte placeras så att han eller hon underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas (2 kap. 1 § första stycket fängelselagen). Vid

beslut om placering ska, i den utsträckning det är möjligt, hänsyn tas till den intagnes behov av sysselsättning, omvårdnad och en lämplig frigivningsplanering (andra stycket).

Vid bedömning enligt 2 kap. 1 § första stycket fängelselagen ska särskilt beaktas 1) risken för rymning, fritagning, fortsatt brottslighet, missbruk och annan misskötsamhet och 2) behovet av att undvika en olämplig sammansättning av intagna och att i övrigt kunna bedriva en ändamålsenlig verksamhet i anstalt (10 § fängelseförordningen [2010:2010]).

Av de allmänna råden till den nyssnämnda bestämmelsen i fängelselagen framgår att ett beslut om placering ska föregås av en helhetsbedömning i varje enskilt fall (FARK Fängelse). Denna bedömning får inte mynna ut i att en intagen placeras under högre eller lägre grad av övervakning och kontroll än som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Vidare framgår att en olämplig sammansättning av intagna kan uppkomma t.ex. när det gäller intagna som är dömda i samma mål eller som är medlemmar i eller har annan koppling till samma eller rivaliserande kriminella nätverk, om en intagen riskerar att utsättas för övergrepp av en annan intagen eller om en intagen kan befaras påverka en annan intagen att allvarligt störa ordningen eller säkerheten. Att behovet av att i övrigt kunna bedriva en ändamålsenlig verksamhet i anstalt särskilt ska beaktas innebär bl.a. att hänsyn kan tas till Kriminalvårdens behov av att ha anstalter och avdelningar med olika inriktning, t.ex. behandling eller omvårdnad.

Grundläggande bestämmelser om utformningen av verkställighet i anstalt finns i fängelselagen. Där anges att varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet (1 kap. 4 §). Vidare ska verkställigheten av ett fängelsestraff utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och negativa följder av frihetsberövandet motverkas (1 kap. 5 §). Verkställigheten ska särskilt inriktas på att förebygga återfall i brott, och det ska för varje intagen upprättas en individuellt utformad verkställighetsplan. Verkställigheten ska planeras och utformas efter samråd med den intagne och i samverkan med berörda myndigheter.

En intagen ska under den tid då han eller hon är skyldig att utföra eller delta i sysselsättning vistas tillsammans med andra intagna (gemensamhet), om inte annat anges i fängelselagen eller följer av sysselsättningens särskilda beskaffenhet (6 kap. 1 § fängelselagen). En intagen ska ges möjlighet att på sin fritid vistas i gemensamhet, om inte annat anges i denna lag (6 kap. 2 §).

Tidigare ärenden hos JO

I juni 2013 inträffade en allvarlig incident i anstalten Hinseberg när en intagen utsattes för en grov misshandel av medintagna. Efter det att hovrätten hade hävt häktningen för en av de åtalade, och även efter att hon hade blivit dömd för den grova misshandeln, var hon placerad i avskildhet i anstalten Hinseberg. Avskildhetsplaceringen pågick under nästan ett års tid. I besluten om avskildhet anförde anstalten bl.a. följande:

Av Riksmottagningens utredning framgår av säkerhetsrelaterade riskhante-
ringsinsatser att det torde föreligga en risk för kontakt med andra intagna

KRIMINALVÅRD

som varit drabbade av brottsligheten mot bakgrund av den grova våldsbrottsligheten hon gjort sig skyldig till, samt att [N.N.] bör placeras i en särskild kontrollerad avdelning för att möjliggöra optimal kontroll och hantering av framtida vålds- eller annat illegalt beteende. Anstalten har i dagsläget inte möjlighet till någon sådan differentiering.

Den intagnas förhållanden påtalades i en anmälan till JO, och i ett beslut den 24 september 2014 uttalade Elisabet Fura bl.a. följande (JO 2015/16 s. 191):

Anstaltens avskildhetsbeslut tar i och för sig sin utgångspunkt i den allvarliga våldsbrottslighet som N.N. har gjort sig skyldig till under anstaltsvistelsen. Emellertid framgår det såväl av bakgrundsinformationen till beslutet som av remissvaret att det som är avgörande för den fortsatta avskildheten är att anstalten Hinseberg för närvarande saknar möjlighet till s.k. inre differentiering. Dessa uppgifter kan inte förstås på annat sätt än att Kriminalvårdens begränsade resurser har gjort att det hittills inte har funnits något alternativ till att ha N.N. placerad i avskildhet.

Jag har förståelse för att det begränsade antal anstaltsplatser som finns för kvinnor innebär en särskild utmaning för Kriminalvården när det uppstår behov av att kunna omplacera intagna. Trots det måste det enligt min mening finnas en beredskap inom myndigheten för att även kunna hantera kvinnliga intagna som är svårplacerade. Resursbrist eller avsaknaden av möjlighet till en inre differentiering är inte acceptabla skäl till att hålla en intagen avskild från andra intagna. Kriminalvården förtjänar allvarlig kritik för att dessa förhållanden utgjort skälet till den långa tid som N.N. varit placerad i avskildhet.

I ärendet noterades att Kriminalvården hade försökt hantera de bristande möjligheterna till inre differentiering ”genom att skapa en mindre avdelning i anstalten Hinseberg”.

Anstalternas säkerhetsklasser

Kriminalvårdens anstalter är uppdelade i säkerhetsklass 1–3, där säkerhetsklass 1 är den högsta och säkerhetsklass 3 den lägsta. För kvinnliga intagna finns enbart platser i säkerhetsklass 2 och 3. Det finns sex anstalter som tar emot kvinnor och vid två av dem finns platser i båda säkerhetsklasserna.

Tillämpliga bestämmelser

Som redogjorts för ovan får en intagen inte placeras så att han eller hon underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas (2 kap. 1 § fängelselagen). I de allmänna råden till den nämnda bestämmelsen anges bl.a. att graden av övervakning och kontroll i första hand framgår av anstaltens eller avdelningens säkerhetsklass (FARK Fängelse).

I Kriminalvårdens Handbok om placering i anstalt (2012:8) anges bl.a. följande under rubriken Placering i anstalt i säkerhetsklass 3 (lägsta säkerhet):

I anstalter i säkerhetsklass 3 bör således en intagen placeras om det finns låg risk för rymning, missbruk, fortsatt brottslighet eller annan misskötsamhet. Den intagne ska kunna följa reglerna för verkställigheten och personalens anvisningar. Det får alltså inte krävas kontrollinsatser, byggnadsmässiga hinder eller andra åtgärder för att den intagne ska stanna i anstalten, för att hindra misskötsamhet eller för att den intagne ska fungera väl i anstalten. Den intagne bör kunna fungera i grupp för att placering i lägsta säkerhetsklass ska kunna bli aktuellt.

Utredning

JO:s promemoria med frågeställningar till Kriminalvården

Efter inspektionen av anstalten Hinseberg upprättades, utöver inspektionsprotokollet, en promemoria med JO:s iakttagelser i anslutning till de aktuella inspektionerna av anstalter som tar emot kvinnor. Kriminalvården uppmanades att yttra sig över denna promemoria, med ett antal särskilda frågeställningar.

Riksmottagningen

Kriminalvården skulle särskilt

- utveckla skälen till varför myndigheten anser det motiverat att göra skillnad mellan manliga och kvinnliga intagna i fråga om vilken strafftid som krävs för placering på riksmottagning
- lämna en redogörelse för likheter respektive skillnader i de utredningar och andra insatser för de intagna som görs vid riksmottagningarna i anstalten Kumla respektive anstalten Hinseberg
- ange om eventuella skillnader har någon betydelse för resurstilldelningen till de båda riksmottagningarna (jfr exempelvis vad som sagts ovan om tillgången till psykolog).

Differentieringsmöjligheter

Kriminalvården uppmanades att särskilt beröra

- varför myndigheten inte erbjuder kvinnliga intagna samma utbud av olika typer av specialplatser som manliga intagna
- hur myndigheten planerar att möta de behov av ökade möjligheter och resurser som anstalten Hinseberg har lyft fram för att kunna ge kvinnliga intagna en anstaltsvistelse med meningsfullt behandlingsinnehåll
- vad som enligt Kriminalvården utgör vistelse i gemensamhet
- vilka krav som kan ställas på bostadsrum och övriga utrymmen (exempelvis tillgång till gemensamma utrymmen, möjlighet att se ut genom fönster och till vistelse i gemensamhet m.m.) för att de ska kunna kallas för en avdelning.

Korta och långa strafftider

Kriminalvården uppmanades att

- lämna en utförlig redogörelse för de principer som tillämpas vid placeringen av intagna som dömts till långa fängelsestraff
- ange om det finns några skillnader i dessa principer mellan kvinnliga och manliga intagna
- ge sin syn på behovet av en eller flera särskilda avdelningar där kvinnliga intagna som dömts till långa fängelsestraff placeras inledningsvis.

Anstaltens säkerhetsklassning

Kriminalvården skulle särskilt yttra sig över

- vad som kännetecknar en anstalt i respektive säkerhetsklass (1–3)

KRIMINALVÅRD

- vilka förhållanden det är som gör att avdelningen Björngärdet (anstalten Färingsö) utgör en avdelning i klass 3
- vilken hänsyn som tas till de skillnader som finns i perimeterskyddet mellan anstalten Färingsö (klass 3) och exempelvis anstalten Ljustadalen i samband med placering.

Kriminalvårdens remissvar

I sitt remissvar, som kom in till JO den 21 mars 2017, uttalade Kriminalvården, genom anstalts- och häktesdirektören, bl.a. följande:

Utredning

Uppgifter har hämtats in från säkerhets- och fastighetsavdelningarna, från planeringsenheten för anstalt och häkte, placeringssektionen och sektionerna för verkställighetsinnehåll i anstalt och häkte, för allmän klientjuridik och för internationella och andra särskilda klientärenden samt från regionerna Mitt, Stockholm och Syd som i sin tur har hämtat in uppgifter från vissa av anstalterna inom sin respektive region.

I dag finns platser för kvinnor vid sex anstalter i säkerhetsklass 2 och 3. Vid 2 av anstalterna finns båda säkerhetsklasserna. Kvinnor utgör cirka fem procent av Kriminalvårdens intagna och utgör därmed en liten del av klientunderlaget.

Placering av långtidsdömda

Det är placeringssektionen vid Kriminalvårdens huvudkontor som i de allra flesta fall beslutar på vilken anstalt en intagen ska placeras. Det gäller även den som har dömts till ett långt fängelsestraff. Placeringssektionen handlägger även ärenden om placering på de säkerhets- eller skyddsavdelningar som finns vid anstalterna Hall, Kumla och Saltvik samt vid placering av intagna som dömts enligt 2 § lagen om straff för terroristbrott (2003:148). I dessa fall sker dock samråd med säkerhetsavdelningen och chefen för rättsenheten är beslutsfattare.

Som redovisats ovan under rättslig reglering ska det normalt för den som ska avtjäna fängelse i lägst fyra år beslutas om särskilda villkor som av säkerhetsskäl ska gälla för verkställigheten. Intagna som här avses placeras därför i regel på någon av riksmottagningarna på anstalten Kumla respektive anstalten Hinseberg för utredning. Kriminalvården återkommer längre fram till att såvitt avser kvinnor placeras normalt även den som döms till lägst två års fängelse på riksmottagning för utredning.

När utredningen vid riksmottagningen färdigställts beslutas de särskilda villkor som av säkerhetsskäl ska gälla för straffverkställigheten av sektionen för internationella och andra särskilda klientärenden (SIK) vid Kriminalvårdens huvudkontor. De särskilda villkoren är normerande för verkställigheten och ska iakttas av t.ex. placeringssektionen vid beslut om placering.

När villkoren om placering beslutas för den som ska avtjäna ett fängelsestraff i minst fyra år gäller samma regelverk som för övriga intagna. Det innebär att beslut om placering ska föregås av en helhetsbedömning i varje enskilt fall. Denna bedömning får inte mynna ut i att den intagne placeras under mer övervakning och kontroll än vad som är nödvändigt för att ordningen och säkerheten ska kunna upprätthållas. För att upprätthålla samhällsskyddet och effektivt kunna vidmakthålla ett frihetsberövande innebär det kravet att det är nödvändigt att beakta risken för såväl avvikande som risken för missbruk och fortsatt brottslig verksamhet. När det gäller att bedöma risken för fortsatt brottslighet är det främst strafftidens längd, brottslighetens karaktär och omfattning, eventuell tidigare brottslighet samt vissa

bakgrundsfaktorer som brottsbenägenhet, förekomst av psykisk störning och pågående missbruk som är av betydelse. Andra faktorer som har betydelse vid beslut om placering är behovet av att undvika olämpliga grupperingen mellan intagna och Kriminalvårdens behov av att upprätthålla tillfredsställande förhållanden i en anstalt för att där kunna bedriva en ändamålsenlig verksamhet (jfr prop. 2009/10:135 s.124).

För att underlätta tillämpningen och ge struktur i säkerhetsarbetet är anstalterna indelade i tre säkerhetsklasser. Vid den nuvarande indelningen i säkerhetsklasser har det fysiska skyddet särskilt betonats. Indelningen har stor betydelse vid beslut om placering. Således anges i Kriminalvårdens föreskrifter att graden av övervakning och kontroll i första hand framgår av anstaltens eller avdelningens säkerhetsklass.

Den som är dömd till lägst fyra års fängelse avtjänar inte sällan straff för mycket allvarlig brottslighet. Det kan självfallet inverka på valet av placering i skärpande riktning, i synnerhet som risken för återfall i brott är hög. I takt med att verkställigheten fortskrider omprövas dock de särskilda villkoren och förutsättningarna för den intagne att verkställa sitt straff under mindre slutna former. Så snart förhållandena medger det flyttas den långtidsdömda till en anstalt i lägre säkerhetsklass.

Placeringen av långtidsdömda kvinnor följer samma regelverk som för dömda män. Den praktiska tillämpningen av regelverket påverkas dock av att det är relativt sett få kvinnor som avtjänar långa fängelsestraff. Det påverkar placeringsvalet och möjligheterna till differentiering utifrån t.ex. behandlingsbehov.

Särskilda avdelningar för intagna kvinnor som dömts till långa fängelsestraff

Kriminalvården ser att det i enskilda fall finns behov av att kunna placera långtidsdömda kvinnor och kvinnor med komplex problematik på särskilda avdelningar. Samtidigt går det inte att bortse från att kvinnor som avtjänar fängelsestraff inte är fler än att det är ytterst få av dem som skulle kunna bli aktuella för placering där. Sådana avdelningar måste därför föregås av en analys där man väger för- och nackdelarna mot varandra. Oaktat de möjligheter till en ökad differentiering som avdelningar av detta slag skulle innebära går det då t.ex. inte att bortse från att de i praktiken kan leda till ökad isolering och vara omotiverat resurskrävande.

Kännetecknande för en anstalt i respektive säkerhetsklass

Numera finns det inga bestämmelser i lag om indelning i slutna och öppna anstalter. En effektiv kriminalvård förutsätter dock att det inom anstaltsorganisationen finns anstalter och avdelningar med olika grad av övervakning och kontroll (jfr prop. 2009/10:135 s. 66f.). I enlighet härmed är Kriminalvårdens anstalter (i vissa fall även avdelningar) för närvarande indelade i tre säkerhetsklasser (1-3), där anstalter i säkerhetsklass 1 har den högsta säkerheten och anstalter i säkerhetsklass 3 har den lägsta säkerheten. För kvinnor finns endast anstalter i säkerhetsklass 2 och 3.

Indelningen i säkerhetsklass baseras på en helhetsbedömning utifrån respektive anstalts möjlighet till övervakning och kontroll. Faktorer som påverkar en anstalts säkerhetsklass är t.ex. det fysiska skal- och perimeterkyddet, tillgången till kameraövervakning, inpasseringskontroll, varukontroll, narkotikahund, underrättelse- och kontrollverksamhet, personaltäthet, differentieringsmöjligheter, insatsstyrka och antalet avskildhetsplatser. Ju högre säkerhetsklass, desto högre grad och förekomst av angivna faktorer.

Intagna med hög risk för bl.a. rymning och fritagning, för fortsatt brottslighet eller annan misskötsamhet eller som är svårhanterliga placeras i sä-

KRIMINALVÅRD

kerhetsklass 1. Anstalterna i klass 1 har utöver det byggnadstekniska utförandet högre beredskap att hantera olika kritiska situationer och möjlighet till att utföra olika kontrollåtgärder utifrån de faktorer som beskrivits ovan.

Vid anstalterna Hall, Kumla och Saltvik, som samtliga utgör klass 1-anstalter, finns även särskilda säkerhetsavdelningar enligt 2 kap. 4 § fängelselagen, med en ännu högre grad av slutenhet och kontroll. Av fängelselagen framgår uttryckligen vilka intagna som får placeras på en säkerhetsavdelning. Det rör sig om fall där det finns en varaktig risk för att den intagna rymmer eller fritas och det kan antas att han eller hon är särskilt benägen att fortsätta allvarlig brottslig verksamhet eller om fall där det finns särskild anledning att anta att det behövs för att hindra den intagne från allvarlig brottslig verksamhet under vistelsen i anstalt. Enligt Kriminalvårdens mening saknas behov av säkerhetsavdelningar för kvinnor i dagsläget.

Intagna där det finns risk för bl.a. rymning och fritagning, för fortsatt brottslighet eller annan misskötsamhet placeras i säkerhetsklass 2. I säkerhetsklassen placeras t.ex. intagna som har en viss benägenhet att ta till våld eller hot om våld samt intagna som i begränsad utsträckning är svårbehandlade på grund av exempelvis psykisk ohälsa. Anstalterna i klass 2 har byggnadsmässiga hinder och kontrollinstanser som hindrar den intagne att lämna anstalten och faktorer såsom personaltäthet skapar ökade förutsättningar att hantera misskötsamhet.

I den lägsta säkerhetsklassen, säkerhetsklass 3, placeras intagna med en låg risk för bl.a. rymning och fritagning, för fortsatt brottslighet eller annan misskötsamhet. Det handlar om intagna som bedöms kunna följa reglerna för verkställigheten och personalens anvisningar. Det bedöms inte krävas kontrollinsatser, byggnadsmässiga hinder eller andra åtgärder för att den intagna ska stanna kvar i anstalten, för att hindra misskötsamhet eller för att den intagna i övrigt ska fungera väl under vistelsen i anstalten. I säkerhetsklassen saknas därför, i de allra flesta fall, kontrollinstanser, byggnadsmässiga hinder eller andra åtgärder som hindrar den intagne att lämna anstalten eller i övrigt missköta sig.

Kriminalvården vill framhålla att det inom säkerhetsklasserna finns märkbara skillnader i säkerhetsnivå och grad av slutenhet. Det innebär att det finns anstalter som anses vara låga respektive höga inom sin klass. Kriminalvården anser att detta är motiverat för att kunna upprätthålla kravet på en flexibel och effektiv kriminalvård. De tidigare mer detaljerade gradindelningarna (bl.a. A-F) har inte fungerat ändamålsenligt då placeringen av de intagna därigenom försvårats.

Närmare om avdelningen Björngärdet på anstalten Färingsö

Avdelningen Björngärdet är en av anstalten Färingsös två avdelningar. De intagna på avdelningen Björngärdet blir inte inlåsta i sina respektive bostadsrum på kvällarna, utan man låser endast själva avdelningen. Intagna kan gå ut i friska luften under all fritid utom under tid som de hålls inlåsta på avdelningen. Även i övrigt kännetecknas avdelningen av att intagna i stor utsträckning kan röra sig fritt, bl.a. inom området för lärcentrum och de lokaler som används för fritidsaktiviteter. Det genomförs inte heller några regelmässiga visitationer av intagna när de går till och från sysselsättning. Obevakade besök kan ske inom hela avdelningens område och skiljer sig från dem som äger rum på den slutna avdelningen. Skalskyddsmässigt skiljer sig dock Björngärdet från andra avdelningar i klass 3 då området omges av ett s.k. dubbelstaket.

Med hänvisning till det anförda anser Kriminalvården att den valda säkerhetsklassen när det gäller avdelningen Björngärdet är motiverad.

Betydelsen av perimeterskydd vid placering

Kriminalvården har tidigare angett att olika anstalter inom en och samma säkerhetsklass kan se olika ut. En sådan skillnad kan avse perimeterskydd.

Utgångspunkten vid val av säkerhetsnivå är att samtliga anstalter inom en säkerhetsklass ska kunna utnyttjas för en intagen där sådana risker har identifierats som gör att han eller hon ska placeras i en viss säkerhetsklass. Det innebär dock inte att skillnaden i graden av övervakning och kontroll som finns inom säkerhetsklasserna saknar betydelse. För vissa intagna kan det finnas risker som, till följd av sådana skillnader, inte kan hanteras i samtliga anstalter i den aktuella säkerhetsklassen.

En intagen får, som framgått, inte placeras så att han eller hon underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Detta krav är enligt Kriminalvårdens mening inte liktydigt med att en intagen alltid har rätt att placeras i en anstalt med ett visst perimeterskydd. Det är just därför det inom en viss säkerhetsklass måste finnas utrymme att hantera intagna med olika behov av övervakning och kontroll.

Det nu anförda innebär att perimeterskyddet som en av flera faktorer har betydelse när en intagen ska placeras. Hur bedömningen faller ut beror på omständigheterna i det enskilda fallet.

Placering i riksmottagning

Riksmottagningarna är specialiserade enheter inom Kriminalvården som har till uppgift att genomföra särskilt omfattande risk- och behovsbedömningar av hög kvalitet. På riksmottagningarna genomgår klienten normalt ett utredningsförfarande som ska resultera i en risk- och behovsprofil samt ett förslag till de särskilda villkor som ska gälla för den enskilde klientens verkställighet. Klienter som dömts för generell brottslighet som t.ex. narkotikabrott, eller ekonomisk brottslighet prövas och ärendet handläggs då av särskilda utredare, som med hänvisning till praxis och kända brottsrelaterade faktorer vanligtvis genomför en risk- och behovsbedömning.

I de fall den intagne är dömd för våldsbrott eller sexualbrott ska alltid en fördjupad risk- och behovsbedömning göras av en specialist (psykolog) med en särskild utbildning och erfarenhet av det område som det specifika instrumentet är avsett för. Denna bedömning utgår ifrån instrument som samtliga innefattas i begreppet (SPB). Bedömning av risken för framtida våld sker för närvarande genom tillämpning av HCR-20v3, för sexuellt våld används SVR-20 och när det gäller risker för framtida partnervåld används SARA v3. Dessa bedömningar ska, förutom en graderad riskbedömning, dessutom innehålla en beskrivning och ett resonemang omkring motivatorer, avhämmare och destabilisatorer. De ska vidare lämna en genomarbetad beskrivning av ett eller flera alternativa hypotetiska riskscenarier samt innefatta ett ställningstagande till allvarlighetsgraden i en eventuell framtida brottslighet. Här ska också klientens behov utförligt dokumenteras tillsammans med en analys av specifik mottaglighet.

En risk- och behovsbedömning på någon av riksmottagningarna ska alltid resultera i rekommendationer av strategier för riskhantering. I såväl SVR-2 som HCR 20v3 ingår PCL-R. Resultatet av en PCL-R-utredning är en särskilt viktig faktor att ta i beaktande vid en bedömning av såväl den generella som den specifika mottagligheten för den enskilde klienten. Instrumentet är dock inte lämpligt att användas som ett ensamt fristående instrument för bedömning av risker och behov utan som ett komplement till ett mera omfattande utredningsförfarande. Riksmottagningarnas verksamhet har tidigare kvalitetsgranskats och Kriminalvården har meddelat riktlinjer för hur instrument ska användas för bedömningar av risk, behov och mottaglighet.

Kriminalvården har hittills valt att utreda intagna kvinnor vid riksmottagning redan i det fall domen avser fängelse i lägst två år. Det hänger samman med att kvinnor i anstalt är en grupp av intagna som på flera sätt har mer komplexa behov som behöver utredas. Även andra intagna män än de som ska avtjäna fängelse i minst fyra år kan placeras för utredning i riksmottagning. Som exempel kan även korttidsdömda med kopplingar till den organiserade brottsligheten placeras där. Strafftidens längd är alltså inte ensamt avgörande för utredning i riksmottagning.

Resurstilldelningen till riksmottagningarna skiljer sig åt. Det har sin grund i verksamheternas olika omfattning samt det faktum att riksmottagningen vid Kumla startades några år innan verksamheten vid Hinseberg. Eftersom den årliga omsättningen av intagna kvinnor är så pass låg har psykologresurserna vid Kumla hittills ansetts vara tillräckliga även för genomförande av utredningar vid Hinseberg. Periodvis har vakanser bland psykologerna vid Kumla medfört längre utredningstider vid såväl Kumla som vid Hinseberg.

Vad gäller övriga skillnader i resursfördelning så saknar Hinseberg samordnare och anstalten har endast en utredare, vilket medför att arbetsfördelningen ser olika ut på riksmottagningarna. Vidare har utredaren på Hinsebergs delvis andra arbetsuppgifter än utredarna på Kumla. Riksmottagningen vid Hinseberg har till skillnad från motsvarigheten vid anstalten Kumla inte heller någon egen arbetsgrupp, utan personalen på Hinsebergs riksmottagning arbetar även mot anstaltens övriga avdelningar.

Kriminalvården kommer under 2017 att göra en översyn av riksmottagningarnas verksamhet. I anslutning till denna översyn kommer Kriminalvården att överväga i vilken utsträckning som det är motiverat att låta intagna kvinnor som dömts till kortare straff än fyra år utredas vid riksmottagning.

Utbud av specialplatser och betydelsefullt behandlingsinnehåll

Kriminalvården arbetar för att, utifrån ett integrerat jämställdhetsperspektiv, utforma verkställigheten så att kvinnors särskilda behov så långt som möjligt kan tillgodoses under verkställigheten i anstalt och så att kvinnor ges förutsättningar för en individuellt utformad utslussning från livet i anstalt till livet i frihet. Som Kriminalvården framhållit tidigare är dock antalet intagna kvinnor få i förhållande till antalet intagna män. Anstaltsbeståndet är dessutom sådant att anstalterna för intagna kvinnor är relativt små vid en jämförelse med de anstalter som finns för intagna män. Det utgör faktiska begränsningar för Kriminalvårdens arbete med intagna kvinnor. Det går således vid planeringen av verksamheten inte att bortse från att det är svårare att få ekonomisk bärighet i satsningar på specialplatser på mindre anstalter. För många specialplatser, i synnerhet på en mindre anstalt, gör det också svårare att anpassa verksamheten utifrån behov och minskar möjligheten till differentiering, eftersom sådana platser då är reserverade för en viss grupp av intagna. En reell effekt av ett utökat antal specialplatser för intagna kvinnor skulle alltså kunna vara att en sådan utökning, utifrån antalet intagna kvinnor och anstalternas utformning, försvårar möjligheten att erbjuda intagna kvinnor en placering i gemensamhet.

Strukturen för specialplatser, såväl för intagna kvinnor som män, ses för närvarande över utifrån generaldirektörens beslut den 25 maj 2016 om *Strategier för Kriminalvårdens infrastruktur vid anstalter och häkten*. Av strategibeslutet framgår att Kriminalvården behöver tydliggöra och definiera begreppet specialplatser och att sådana ska finnas för behov som avser omvårdnad, säkerhet och skydd. Dagens övriga specialplatser föreslås bli normalplatser med särskilda verksamhetsuppdrag. Som förväntad effekt av

denna inriktning framgår att färre specialplatstyper och en långsiktig mobilisering av dessa på färre verksamhetsställen ökar flexibiliteten av placeringar och möjligheter till omställning av infrastruktur och verksamhet.

Kvinnorna behöver inte nödvändigtvis få ett sämre verkställighetsinnehåll på grund av att kvinnoanstalterna har färre specialplatser än mansanstalterna. Genom att lokalisera kvinnoanstalter i närheten av större städer så underlättas samverkan med frivård, andra myndigheter och frivilligorganisationer. En sådan lokalisering kan därmed i viss utsträckning kompensera för bristen på specialplatser, eftersom den möjliggör tillgång till ett bredare utbud av insatser.

När det gäller Kriminalvårdens utbud av behandlingsprogram vill Kriminalvården särskilt framhålla att merparten av dessa kan genomföras oavsett vilken typ av avdelning den intagne är placerad på. Endast det s.k. 12-stegsprogrammet kräver att det finns särskilda möjligheter till differentiering av den intagnes boende eller vistelse. Med undantag av IDAP för män som begått våld mot kvinna i nära relation och ROS för män som begått sexualbrott har samtliga behandlingsprogram anpassats för att kunna genomföras även av intagna kvinnor. För kvinnor som begått våld i en nära relation bedrivs i dag försöksverksamhet med Relationsvårdsprogrammet och för intagna kvinnor som begått sexualbrott pågår ett arbete med att ta fram riktlinjer för återfallsförebyggande behandling. Vinn är ett annat särskilt motivationsprogram för kvinnor.

Kriminalvården är väl medveten om det finns ett stort behov av att öka kvinnoanstalternas möjligheter till differentiering och hantering av svårhanterliga intagna med komplex problematik. Under år 2016 påbörjades ett arbete med syfte att garantera anstalten Hinseberg resurser för en adekvat bemanning som gör det möjligt att erbjuda samtliga intagna en anstaltsvistelse med ett meningsfullt behandlingsinnehåll. Arbetet syftar även till att anstalten Hinseberg ska få resurser att genomföra byggnadsmässiga åtgärder som ökar möjligheterna till inre differentiering.

Gemensamhet

Gemensamhet är en självklar utgångspunkt för verksamheten i anstalt. Med gemensamhet menas vistelse med flera andra intagna, se 6 kap. 1 § fängelselagen. I synnerhet om en avdelning är liten (t.ex. på säkerhetsavdelning eller frigångsavdelning) kan det hända att en intagen vistas ensam på en avdelning under en begränsad tid. Så långt det är möjligt försöker Kriminalvården undvika att sådan vistelse i ensamhet uppstår genom t.ex. förflyttningar och omplaceringar.

Kriminalvården saknar en uttalad definition av begreppet avdelning. Däremot finns det reglering som avser bostadsrum där det bl.a. anges hur stort ett sådant rum normalt ska vara, hur det ska vara utrustat och att det ska gå att reglera ljusinsläppet. Motsvarande reglering saknas ifråga om hur gemensamhetsutrymmena ska vara utformade och utrustade. Enligt Kriminalvården är en rimlig utgångspunkt att en avdelning består av minst tre bostadsrum och att det finns ett funktionellt gemensamhetsutrymme med sittmöbler och andra möjligheter till gemensamhet samt fönster som möjliggör ljusinsläpp och betraktelse av omgivningarna.

Avslutning

Det finns ett stort behov av att differentiera intagna kvinnor utifrån bl.a. klientgruppens försämrade psykiska hälsa samt ökade konfliktpunkter inom gängkriminalitet. Säkerhetsmässigt behöver kvinnoanstalterna uppnå en nivå som är liknande den konstruktion som finns för intagna män. Trots det är dagens differentieringsmöjligheter små för intagna kvinnor. Det går inte att bortse från att det i hög grad hänger samman med att det, som framgått, är få kvinnor som avtjänar fängelse i anstalt.

KRIMINALVÅRD

Kriminalvården strävar efter att bedriva en likvärdig verksamhet för kvinnor och män. Utifrån det ovan nämnda strategibeslutet har anstalts- och häktesdirektören fattat ett beslut om ett särskilt uppdrag som rör anstaltsplatser för kvinnor. Målet är att höja standarden och kvaliteten på kvinnoplatserna för att bidra till en mer jämställd kriminalvård, det vill säga att intagna kvinnor ska ges samma möjligheter som intagna män. Utvecklingen av anstalten Sagsjön är en viktig del av denna satsning. Målbilden för hur nya Sagsjön ska se ut innebär bl.a. att Sagsjön ska ha cirka 55 platser fördelat mellan säkerhetsklass 2 och säkerhetsklass 3. Anstalten ska också ha en tydligare lokalmässig och säkerhetsmässig upplevd skillnad mellan säkerhetsklass 2 och säkerhetsklass 3, samtidigt som vissa lokaler ska kunna samutnyttjas mellan säkerhetsklasserna.

I ett kompletterande yttrande, som kom in till JO den 26 januari 2018, anförde Kriminalvården bl.a. följande om myndighetens pågående arbete med koppling till de frågor som är aktuella i ärendet:

I yttrandet [*Kriminalvårdens remissvar till JO den 21 mars 2017; JO:s anm.*] nämns det särskilda uppdraget gällande utveckling av anstaltsplatser för kvinnor³⁴ som avser en fördjupad utredning gällande utveckling av anstalter och anstaltsplatser för kvinnor. Uppdraget ska resultera i en rapport med beskrivning av nuläge, avsett framtida läge samt förslag till handlingsplan innehållande konkreta förslag till åtgärder och beslut på både kort och lång sikt. Förslag till åtgärder ska röra både utveckling av verksamhetsinnehåll såväl som förslag gällande fördelningen av anstalter och anstaltsplatser för kvinnor över landet.

Uppdraget rör i flera avseenden de frågor som tas upp i det aktuella initiativärendet. Den fördjupade utredningen kring anstalter för kvinnor fortgår och beslut om åtgärder utifrån utredningen avses att fattas under våren 2018.

Översynen av riksmottagningarnas verksamhet

Kriminalvården har anfört i yttrandet att en översyn av riksmottagningen kommer att ske under 2017. Den översynen har påbörjats under 2017 men är inte avslutad och kommer fortsatt att pågå under 2018. Översynen är tänkt att även inkludera riksmottagningen för kvinnor och i anslutning till denna översyn kommer Kriminalvården att överväga i vilken utsträckning som det är motiverat att låta intagna kvinnor som dömts till kortare straff än fyra år utredas vid riksmottagningen.

Strukturen för specialplatser

Kriminalvården är medveten om att det finns ett behov av att utöka kvinnoanstalternas möjligheter till differentiering och hantering av svårhanterliga intagna med komplex problematik. Pågående utredning kring kvinnor i anstalt kommer i första hand att definiera behov och åtgärder kring specialplatser för kvinnor men kommer att utgå från den inriktning som fattats avseende den framtida strukturen för specialplatser. Avsikten är att under våren fatta ett inriktningsbeslut för framtida hantering av specialplatser.

Viktigt att poängtera i detta hänseende är att dagens utformning av specialplatser för män inte nödvändigtvis är ett rättesnöre för hur kriminalvården för kvinnor ska utformas för att tillgodose behov av omvårdnad, behandling och tillsyn till ett kostnadseffektivt sätt.

³⁴ Utifrån generaldirektörens beslut den 25 maj 2016 om *Strategier för Kriminalvårdens infrastruktur vid anstalter och häkten* har anstalts- och häktesdirektören fattat ett beslut om ett särskilt uppdrag som rör anstaltsplatser för kvinnor.

Arbetet rörande anstalten Hinseberg

Anstalten Hinseberg har fått en stärkt organisation för att ge förutsättningar för ökad differentiering och därmed hantering av klienter som kräver särskilda resurser, vilket inneburit en mindre avdelning som kan hantera klienter med utåtagerande beteende och som är separerad i såväl sysselsättning som promenad.

För att kunna stärka möjligheten till effektiv differentiering har det även prioriterats en ombyggnation av promenadgård vid Hinseberg, och den byggnationen har precis blivit klar och besiktad. Promenadgården sätts i bruk vecka 6 när mindre justeringar efter besiktningen är genomfört.

Utvecklingen av anstalten Sagsjön

Lokalförslagsprocessen med utvecklingen av anstalten Sagsjön pågår. En verksamhetsbeskrivning för den nya anstalten är framtagen. I verksamhetsbeskrivningen framgår att anstalten ska kunna möta olika behov hos intagna kvinnor inkl. ha möjlighet till differentiering. Under 2017 har en projektplan tagits fram i samarbete med konsulter detta arbete är i sin slutfas. Därefter går projektarbetet med ny anstalt över till fastighetsägaren för byggprojekttering och med planerad byggstart våren 2019.

I ett beslut den 26 mars 2018 anförde *chefsJO Rynning* följande.

Bedömning

Allmänna utgångspunkter

Att främja jämställdhet mellan kvinnor och män samt motverka diskriminering på grund av kön är grundläggande principer i det svenska samhället (se t.ex. 2 kap. 13 § regeringsformen och artikel 14 i Europakonventionen). Sverige var bland de första länderna att ratificera FN:s konvention för avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor,³⁵ som lyfter fram regeringars skyldighet att i lagstiftning och praxis avskaffa alla former av diskriminering av kvinnor på grund av kön.

Under inspektionerna 2015 uppmärksammade dåvarande chefsJO ett antal områden där skillnader i Kriminalvårdens hantering av manliga och kvinnliga intagna föreföll vara till nackdel för intagna kvinnor. Utredningen i det nu aktuella ärendet har ytterligare belyst problematiken kring dessa frågor och de konsekvenser dessa skillnader får för kvinnliga intagna.

Jag vill inledningsvis lyfta fram två grundläggande principer som rör verkställigheten av ett fängelsestraff. Den ena är att en utgångspunkt för verksamheten i anstalt är att intagna ska vistas i gemenskap med andra intagna, under både sysselsättning och fritid (6 kap. 1 och 2 §§ fängelselagen). Den andra är att innehållet i verkställigheten ska vara individuellt anpassat och utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och negativa följder av frihetsberövandet motverkas (1 kap. 5 § fängelselagen och 26 § FARK Fängelse).

Den svenska fängelselagstiftningen är könsneutralt utformad. Av förarbetena till lagstiftningen framgår dock att en verkställighet med individen i fokus

³⁵ Antagen av FN:s generalförsamling i New York den 18 december 1979, undertecknad av Sverige den 7 mars 1980.

förutsätter att hänsyn även kan tas till att det kan finnas skillnader i förutsättningar och behov hos olika grupper av intagna (prop. 2009/10:135 s. 67). Kvinnor i anstalt är en grupp av intagna som på flera sätt har särskilda behov. Kriminalvården har till uppgift att utforma verkställigheten så att kvinnors särskilda behov så långt som det är möjligt kan tillgodoses under verkställigheten i anstalt och så att kvinnor ges förutsättningar till en individuell utformad utslussning från livet i anstalt till livet i frihet.

Samma synsätt finns i ett flertal internationella instrument och rekommendationer, som Sverige på olika sätt har gett uttryck för en avsikt att leva upp till. Som medlem av Europarådet har Sverige t.ex. varit med och antagit ministerkommitténs rekommendation Rec(2006)2 till medlemsstaterna avseende de europeiska fängelsereglerna, som bl.a. innehåller bestämmelser om kvinnliga intagna. Där anges bl.a. att myndigheterna ska fästa särskild uppmärksamhet vid kvinnors behov, såsom deras fysiska, yrkesmässiga, sociala och psykologiska behov, vid beslut som i något avseende påverkar frihetsberövandet av dem (artikel 34.1).

Europarådets kommitté mot tortyr (CPT) har vidare uppmärksammat att den låga andelen kvinnliga intagna gör det kostsamt för stater att ordna särskilda inkvarteringar för kvinnor, vilket leder till att kvinnliga intagna ofta placeras i några få anstalter, i lokaler som utformats för män.³⁶ CPT framhåller att det krävs särskilda insatser för att garantera att intagna kvinnor får vistas i en säker och lämplig miljö. Frågan har även uppmärksamats av FN:s generalförsamling, som 2010 enhälligt antog en resolution om behandlingen av kvinnliga fångar, de s.k. Bangkokreglerna, bestående av 70 regler speciellt utformade för att skydda kvinnliga intagna.³⁷ Bakgrunden till resolutionen var att de internationella instrument som fanns rörande frihetsberövande personer inte tog tillräcklig hänsyn till kvinnors särskilda behov.

Kriminalvården har i sitt remissvar uppgett att en starkt bidragande orsak till de skillnader som finns i myndighetens hantering av manliga och kvinnliga intagna är att det är få kvinnor som avtjänar fängelsestraff i anstalt. Enligt remissvaret utgör andelen kvinnor endast ca 5 procent av alla intagna.

Jag har förståelse för att det låga antalet kvinnor innebär en särskild utmaning för Kriminalvården. Myndigheten har dock ett uppdrag att bedriva en kriminalvård som är likvärdig för både kvinnor och män, samt en skyldighet att erbjuda även kvinnliga intagna gemensamhet och ett individuellt anpassat verkställighetsinnehåll. Den låga andelen kvinnliga intagna är inte unik för Sverige utan ser ungefär likadan ut i övriga världen.³⁸ Såvitt jag känner till finns

³⁶ Women deprived of their liberty, utdrag från the 10th General Report of the CPT, publicerad 2000, CPT/Inf(2000) 13-part, p. 21.

³⁷ United Nations' Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (the Bangkok Rules), Resolution 65/229, antagen av FN:s generalförsamling den 21 december 2010.

³⁸ Andelen kvinnliga intagna uppgår till mellan 2 och 9 procent i 80 procent av världens fängelsesystem. Se Human Rights Council, Report of the special rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, A/HRC/31/57 s. 6, med vidare hänvisningar.

det inte något som talar för att antalet kvinnliga intagna kommer att öka drastiskt de närmaste åren. Kriminalvården måste därför anpassa sin verksamhet utifrån det faktiska antalet kvinnliga intagna.

Det här ärendet har berört ett antal problemområden som rör kvinnliga intagnas verkställighet av fängelsestraff. Jag finner anledning att i fortsättningen i detta beslut uppehålla mig vid några av dessa frågor, och särskilt fokusera på de områden där skillnader i Kriminalvårdens hantering av manliga och kvinnliga intagna leder till nackdelar för intagna kvinnor.

Placering av kvinnliga intagna i riksmottagning

Av redogörelsen för den rättsliga regleringen ovan framgår att Kriminalvården gör skillnad mellan intagna män och intagna kvinnor när det gäller vilken strafftid som krävs för placering i riksmottagning. Bestämmelsen i fängelselagen om särskilda villkor för långtidsdömda är dock könsneutral och gäller enligt huvudregeln samtliga intagna som avtjänar fängelse i lägst fyra år (1 kap. 7 §).

Under inspektionen av anstalten Hinseberg 2015 framkom att det fanns dömda kvinnor som satt kvar i häkte i avvaktan på en ledig plats på riksmottagningen. Vidare framkom att utredningarna på riksmottagningen ofta tog längre tid än beräknat, eftersom anstalten saknade en egen psykolog, och att långa häktningstider kunde medföra att verkställighetstiden i anstalt blev mycket kort efter utredningstiden på riksmottagningen. I protokollet uttalade dåvarande chefsJO att det var särskilt angeläget att undvika såväl långa väntetider före ankomsten till riksmottagningen som utdragna utredningstider, eftersom konsekvensen blir en förkortad anstaltstid, vilket medför att adekvat behandlingsinnehåll och goda förberedelser inför utslussning går om intet.

Kriminalvården har anfört att myndighetens val att utreda kvinnor vid riksmottagning redan vid fängelsestraff om två år hänger samman med att kvinnor i anstalt är en grupp intagna som på flera sätt har mer komplexa behov som behöver utredas. Samtidigt framgår av remissvaret att resurstilldelningen mellan riksmottagningarna på Kumla och Hinseberg skiljer sig markant åt t.ex. när det gäller tillgång till psykolog och utredare. Kriminalvården har dock anfört att resurserna på Hinseberg hittills har varit tillräckliga.

Utifrån iakttagelserna vid inspektionen av anstalten Hinseberg delar jag inte Kriminalvårdens uppfattning att riksmottagningen där har haft tillräckliga resurser. Redan i samband med inspektionen uppmärksammade JO, som framgått ovan, de konsekvenser som långa väntetider och utdragna utredningstider medför för intagna kvinnor.

Att verkställigheten av ett fängelsestraff har ett individualiserat behandlingsinnehåll är av yttersta vikt för att underlätta den intagnas anpassning i samhället och motverka negativa följder av frihetsberövandet. Det är därmed i sig positivt att i större utsträckning utreda kvinnliga intagnas problematik på det fördjupade sätt som görs på riksmottagning, för att förbättra möjligheterna till en sådan individuellt anpassad verkställighet. Det är dock först sedan en intagen placerats i anstalt som verkställigheten får ett reellt innehåll. En kortare

KRIMINALVÅRD

anstaltstid leder därmed oundvikligen till mindre tid för lämpliga behandlingsinsatser och förberedelse inför utslussning. Kriminalvården behöver därför avsätta tillräckliga resurser för att hantera utredningarna vid riksmottagningen på ett rättssäkert och skyndsamt sätt. I dagsläget framstår det inte som att myndigheten har lyckats med det utan i stället fördröjs – och därmed försämras – de intagnas verkställighetsinnehåll i många fall.

Frågan om placering på riksmottagning regleras inte i lag eller förordning, utan Kriminalvården disponerar över frågan. Myndigheten har uppgett att det pågår en översyn över riksmottagningarnas verksamhet där det ska övervägas i vilken utsträckning det är motiverat att låta intagna kvinnor som dömts till kortare straff än fyra år utredas vid riksmottagning.

Jag välkomnar Kriminalvårdens översyn. Enligt min uppfattning är det inte acceptabelt att en grupp intagna, som Kriminalvården anser har särskilt komplexa behov som behöver utredas för att kunna tillgodoses, tvärtom får ett sämre verkställighetsinnehåll på grund av bristande utredningsresurser. Behovet av fördjupade utredningar måste också ställas i relation till det begränsade utbud av anstaltsplatser och verkställighetsinnehåll som för närvarande finns för kvinnliga intagna inom Kriminalvården. Jag ifrågasätter därför om det under nuvarande förhållanden är motiverat att kvinnor redan vid fängelsestraff om två år som regel ska utredas vid riksmottagning.

Att i stället låta den reglering som finns för intagna män gälla även för intagna kvinnor skulle leda till att fler intagna kvinnor får en verkställighet där merparten av straffet avtjänas i anstalt, med de fördelar som det innebär. Det skulle även innebära en lägre belastning på riksmottagningen i anstalten Hinseberg med kortare vänte- och utredningstider som följd. Även med en sådan reglering har Kriminalvården möjlighet att, om det finns särskilda skäl, utreda en kvinna som är dömd till mellan två och fyra års fängelse vid riksmottagning. I det fallet sker det dock efter en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet, där även t.ex. återstående strafftid kan beaktas.

Differentieringsmöjligheter för kvinnliga intagna m.m.

Anstalternas säkerhetsklassning

Kriminalvårdens anstalter som tar emot kvinnor finns bara i säkerhetsklasserna 2 och 3. Till skillnad från vad som gäller för intagna män placeras därmed även kvinnor som har begått allvarliga brott, bl.a. livstidsdömda kvinnor, redan från början i säkerhetsklass 2. Vid inspektionen av anstalten Hinseberg uppgav anstaltens ledning att det var problematiskt att anstalten skulle ombesörja säkerhet och vård av intagna på en nivå motsvarande säkerhetsklass 1 för män med en budget för en anstalt i säkerhetsklass 2. Kriminalvården har även i sitt yttrande uppgett att det finns behov av att kvinnoanstalterna säkerhetsmässigt uppnår en nivå liknande den som finns för intagna män.

Under inspektionerna 2015 framkom vidare att graden av övervakning och kontroll skiljde sig mycket åt mellan anstalter inom samma säkerhetsklass. Vid inspektionen av anstalten Färingsö, som har platser i både säkerhetsklass 2 och 3, noterades vidare att det i den anstalten inte var så stora skillnader mellan säkerhetsklasserna (JO:s ärende dnr 440-2015). Den avdelning (Björngärdet)

som användes av intagna placerade i säkerhetsklass 3 var t.ex. placerad innanför de slutna avdelningarnas perimeterskydd, vilket innebar att de intagna även där var omgivna av ett högt dubbelstängsel under större delen av dygnet.

Av remissvaret framgår att indelningen av en anstalt i viss säkerhetsklass baseras på en helhetsbedömning utifrån anstaltens möjligheter till övervakning och kontroll. Kriminalvården har anfört att det finns märkbara skillnader inom de olika säkerhetsklasserna när det gäller säkerhetsnivå och grad av slutenhet, men att dessa skillnader är motiverade för att upprätthålla kravet på en flexibel och effektiv kriminalvård. Myndigheten har därtill uppgett att den valda säkerhetsklassen för avdelning Björngärdet i anstalten Färingsö är motiverad.

Jag har förståelse för att Kriminalvården även inom en säkerhetsklass behöver kunna hantera intagna med olika behov av övervakning och kontroll. Av Kriminalvårdens egna föreskrifter framgår dock att graden av säkerhet och kontroll i första hand framgår av anstaltens eller avdelningens säkerhetsklass. Vid placering i anstalterna Färingsö (klass 3) och Ljustadalen tas enligt uppgift från placeringssektionen därtill bara hänsyn till säkerhetsklass och inte till skillnaderna mellan anstaltens perimeterskydd (se protokollet från inspektionen av placeringssektionen, dnr 6449-2015).

En viktig princip inom kriminalvård i anstalt är att en intagen inte får placeras med mer övervakning och kontroll än vad som är nödvändigt. Min farhåga när det gäller anstalter som har platser i båda säkerhetsklasserna är att den högre graden av övervakning och kontroll riskerar att spilla över på den lägre säkerhetsklassen. Vid inspektionen av anstalten Färingsö noterades t.ex. att även intagna som uttryckligen skulle placeras i säkerhetsklass 3 vid ankomst till anstalten placerades en kortare tid på den slutna mottagningsavdelningen.

Även om en helhetsbedömning ska göras måste enligt min mening perimeterskyddet spela en stor roll vid bedömningen av en anstalts säkerhetsklass. Även Kriminalvården har i sitt yttrande anfört att det fysiska skalskyddet särskilt betonats vid den nuvarande indelningen i säkerhetsklasser. Det framstår som uppenbart att också de intagna upplever en skillnad i frihetsinskränkning beroende på anstaltens perimeterskydd. Mot den bakgrunden framstår det inte som lämpligt att placering i säkerhetsklass 3 i praktiken kan motsvaras av så olika förhållanden.

Enligt min mening finns det anledning för Kriminalvården att göra en översyn av säkerhetsklassningen för de anstalter som tar emot kvinnor. Inom ramen för den översynen bör myndigheten även utreda om det finns behov av platser i säkerhetsklass 1 även för kvinnor eller hur de kvinnliga intagna som har störst behov av övervakning och kontroll bör placeras framöver.

Möjligheten till differentiering

Som framgått ovan har JO sedan en tid uppmärksammat de bristande möjligheterna till differentiering av kvinnliga intagna inom Kriminalvården (se t.ex. det ovannämnda beslutet, JO 2015/16 s. 191). Under inspektionen av anstalten Hinseberg framkom bl.a. att intagna ”tvingats” vara placerade med medintagna som haft del i eller bevittnat våldsbrottslighet mot dem och att det fanns intagna som under lång tid varit placerade i avskildhet på egen begäran på grund av

KRIMINALVÅRD

situationen på avdelningen. Vidare framkom att anstalten under perioder nyttjat två bostadsrum i källaren som en avdelning för intagna som krävde särskilda resurser. Dåvarande chefsJO var i sina uttalanden efter inspektionen kritisk såväl till den fysiska miljön i dessa utrymmen som till de begränsade möjligheterna till gemensamhet som fanns för intagna som var placerade där.

Kriminalvården har anfört att det finns ett stort behov av att differentiera intagna kvinnor, bl.a. utifrån klientgruppens försämrade psykiska hälsa samt ökade konfliktpunkter inom gängkriminalitet, men att dagens möjligheter till sådan differentiering trots detta är små. Myndigheten har dock anfört att det har skett en utveckling av anstalten Hinseberg, bl.a. i syfte att öka möjligheterna till inre differentiering och hantering av klienter som kräver särskilda resurser.

I remissvaret har Kriminalvården vidare angett att en rimlig utgångspunkt för en avdelning är minst tre bostadsrum, ett funktionellt gemensamhetsutrymme samt fönster som möjliggör ljusinsläpp och betraktelse av omgivningarna. Jag delar den uppfattningen.

Det finns således ett uppenbart behov av ökade möjligheter till differentiering av kvinnliga intagna. Som JO tidigare uttalat är resursbrist eller avsaknad av möjlighet till en inre differentiering inte acceptabla skäl för att hålla en intagen avskild från andra intagna. Att antalet intagna kvinnor är litet är vidare den verklighet som Kriminalvården måste förhålla sig till.

Jag utgår från att Kriminalvårdens arbete för att skapa ökade differentieringsmöjligheter fortsätter och prioriteras. Jag förutsätter att Kriminalvården inom ramen för detta arbete ser till att alla utrymmen där intagna placeras uppfyller de grundläggande krav som gäller med avseende på såväl fysisk miljö som möjlighet till gemensamhet.

Tillgången till specialplatser och ett adekvat verkställighetsinnehåll

Efter inspektionerna 2015 gjorde Opcat-enheten en sammanställning över de olika typer av specialplatser där män respektive kvinnor kunde placeras. Fyra typer av specialplatser fanns då tillgängliga för kvinnor (behandlingsplatser, psykiatriska omvårdnadsplatser, riksmottagningsplatser och retreatplatser), medan ytterligare nio typer av specialplatser fanns tillgängliga för män (bl.a. ungdomsplatser, skyddsplatser, SRI-platser³⁹ och somatiska omvårdnadsplatser).

Kriminalvården har anfört att strukturen för specialplatser för närvarande ses över och att ett flertal av dagens specialplatser föreslås bli normalplatser med särskilda verksamhetsuppdrag för att öka flexibiliteten. Vidare framgår av remissvaret att merparten av Kriminalvårdens behandlingsprogram har anpassats för att kunna genomföras även av intagna kvinnor. Kriminalvården har även anfört att bristen på specialplatser i viss mån kompenseras av att kvinnoanstalter lokaliseras i närheten av större städer, vilket underlättar samverkan med frivård, andra myndigheter och frivilligorganisationer.

När det gäller kvinnoanstalternas lokalisering har Kriminalvården inte redogjort för hur myndigheten rent konkret använder sig av närheten till större städer. Jag vill även påpeka att JO hittills i sin inspektionsverksamhet inte har

³⁹ Platser för särskilt resurskrävande intagna.

kunnat se något av den samverkan med övriga samhället som Kriminalvården framhåller.

Det är positivt att Kriminalvården ser över behovet av specialplatser. Jag vill dock i sammanhanget framhålla att kvinnors och mäns behov inte alltid överensstämmer. För närvarande tycks de specialplatser och behandlingsprogram som finns för manliga intagna göras tillgängliga eller anpassas för kvinnliga intagna, med undantag för motivationsprogrammet Vinn. Jag vill därför uppmana Kriminalvården att lägga ytterligare vikt vid att synliggöra kvinnliga intagnas särskilda behov samt utveckla anpassade platser och insatser utifrån dessa. Jag vill i sammanhanget nämna att jag nyligen avgjorde ett ärende som bl.a. gällde situationen för intagna kvinnor med medföljande barn, där jag uppmanade Kriminalvården att överväga att inrätta specialplatser för den gruppen av intagna (beslut den 17 november 2017, dnr 1089-2017).

Under inspektionen av anstalten Ljustadalen framkom vidare att antalet intagna och deras strafftider påverkade tillgången till utbildningsprogram och gruppbehandlingsprogram (JO:s ärende dnr 3458-2015). Även i anstalten Ringsjön framkom brister när det gällde bl.a. programverksamhet (JO:s ärende dnr 2520-2015). Enligt min mening finns det därför anledning för Kriminalvården att även se över formerna för behandlingsprogrammen och överväga om det i synnerhet i mindre anstalter finns behov av fler individanpassade insatser.

Avslutande synpunkter

I det här ärendet har jag uppmärksammat en del av de skillnader som finns i Kriminalvårdens behandling av intagna kvinnor och män och som leder till nackdelar för kvinnliga intagna. Utredningen har visat att Kriminalvården inte lyckas erbjuda en likvärdig kriminalvård för män och kvinnor, utan att kvinnor i flera avseenden missgynnas av den befintliga regleringen samt begränsningar i fysisk miljö och utbud av verkställighetsinnehåll. Jag har förståelse för den utmaning det innebär för myndigheten att erbjuda en likvärdig kriminalvård när 95 procent av de intagna är män och verksamheten är uppbyggd med mannen som norm. Det är dock inte godtagbart att kvinnliga intagna får en sämre verkställighet.

Enligt min mening finns det även en motsättning mellan Kriminalvårdens resonemang om att kvinnliga intagna har mer komplexa problem än män och det faktum att myndigheten lägger så begränsade resurser på den gruppen av intagna när det gäller såväl anstalternas fysiska miljö som verkställighetsinnehåll. Det är inte godtagbara ursäkter att antalet intagna kvinnor är litet och kvinnoanstalterna små. Kriminalvården måste utveckla och anpassa sin verksamhet för att framöver kunna erbjuda en likvärdig kriminalvård för kvinnor och män, samt lyckas i sitt uppdrag att tillgodose även kvinnors individuella behov och underlätta deras anpassning i samhället.

Jag välkomnar att Kriminalvården har påbörjat flera arbeten och översyner rörande de frågor som är aktuella i det här ärendet. Det är angeläget att det sker förändringar i Kriminalvårdens verksamhet för att komma till rätta med de beskrivna bristerna.

Jag avser att följa upp dessa frågor.

Situationen för intagna i anstalt med medföljande barn och för gravida intagna

(Dnr 1089-2016)

Beslutet i korthet: I samband med en serie Opcat-inspektioner av de kriminalvårdsanstalter som tar emot kvinnor noterades att situationen för intagna kvinnor med medföljande barn samt för gravida intagna inte uppmärksammades på ett tydligt och enhetligt sätt av Kriminalvården när det gällde planering, placering och verkställighet av straff. Ett initiativärende inleddes för att ytterligare utreda situationen för dessa två kategorier av intagna.

I beslutet kritiserar JO Kriminalvården för att det förhållandet att en kvinna har ett spädbarn eller är gravid inte beaktas redan vid bedömningen av lämplig anstaltsplacering. JO uppmanar Kriminalvården att överväga att inrätta anpassade platser för intagna med medföljande barn på särskilda anstalter, där såväl de intagnas som de medföljande barnens behov kan tillgodoses bättre. Vidare anser JO att intagna kvinnor med medföljande barn inte kan vara hänvisade till att bara vara föräldralediga under sin verkställighet. Kriminalvården måste därför se över sina arbetsformer och utveckla samarbetet med externa aktörer för att erbjuda även dessa intagna ett godtagbart verkställighetsinnehåll utöver föräldraledighet. För gravida intagna framhåller JO vikten av att anstalterna i god tid före beräknad förlossning gör en intern planering i samråd med den aktuella förlossningskliniken och ger den gravida kvinnan så mycket information som möjligt om den planeringen.

JO konstaterar att Kriminalvården har inlett ett viktigt arbete för att komma till rätta med de brister som uppmärksammats när det gäller myndighetens arbete med intagna med medföljande barn samt gravida intagna i anstalt. JO har för avsikt att följa upp dessa frågor.

Initiativet

Under 2015 hade JO:s Opcat-enhet ett tematiskt fokus på situationen för frihetsberövade kvinnor. Med anledning av detta genomförde enheten – på uppdrag av dåvarande chefsJO Elisabet Fura – under året inspektioner av samtliga kriminalvårdsanstalter som tar emot kvinnor. Enheten deltog även vid en inspektion av Kriminalvårdens placeringssektion.

I protokollet från inspektionen av anstalten Hinseberg noterade Elisabet Fura att situationen för intagna kvinnor med medföljande barn samt gravida kvinnor på Hinseberg, liksom i övriga kvinnoanstalter, inte uppmärksammades på ett tydligt och enhetligt sätt av Kriminalvården när det gällde planering, placering och verkställighet av straff. Hon beslutade att utreda situationen för dessa två kategorier av intagna inom ramen för ett särskilt initiativärende.

Rättslig reglering

Allmänt om verkställighet

Grundläggande bestämmelser om utformningen av verkställighet i anstalt finns i fängelselagen (2010:610). Där anges att varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet (1 kap. 4 §). Vidare ska verkställigheten av ett fängelsestraff utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och negativa följder av frihetsberövandet motverkas (1 kap. 5 § första stycket). Verkställigheten ska särskilt inriktas på att förebygga återfall i brott, och det ska för varje intagen upprättas en individuellt utformad verkställighetsplan (1 kap. 5 § andra stycket). Verkställigheten ska planeras och utformas efter samråd med den intagne och i samverkan med berörda myndigheter (1 kap. 5 § tredje stycket).

Verkställighetsplanen ska grundas på en utredning om den intagnes behov av stöd och kontroll och om vilka åtgärder som bör vidtas under verkställigheten för att minska risken för återfall i brott (6 § första stycket fängelseförordningen [2010:2010]). Verkställighetsplanen ska vara särskilt inriktad på konkreta åtgärder som kan underlätta övergången till ett liv i frihet (7 § första stycket fängelseförordningen). Eventuella barns behov i egenskap av närstående ska särskilt beaktas vid utformningen av verkställighetsplanen (allmänt råd i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse [KVFS 2011:1], FARK Fängelse, till 6 § andra stycket fängelseförordningen).

Verkställigheten får inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av fängelselagen eller är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas (1 kap. 6 § första stycket fängelselagen). 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 (1 kap. 6 § andra stycket).

Placering

En intagen får inte placeras så att han eller hon underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än vad som är nödvändigt för att ordningen och säkerheten ska kunna upprätthållas (2 kap. 1 § första stycket fängelselagen). Vid beslut om placering ska, i den mån det är möjligt, hänsyn tas till den intagnes behov av sysselsättning, omvårdnad och en lämplig frigivningsplanering (2 kap. 1 § andra stycket). Vid bedömningar av frågor om placering ska särskilt beaktas risken för rymning, fritagning, fortsatt brottslighet, missbruk och annan misskötsamhet samt behovet av att undvika en olämplig sammansättning av intagna och att i övrigt kunna bedriva en ändamålsenlig verksamhet i anstalt (10 § fängelseförordningen).

Hälso- och sjukvård

En intagen som behöver hälso- och sjukvård ska vårdas enligt de anvisningar som ges av läkare. Om den intagne inte kan undersökas eller behandlas på lämpligt sätt i anstalten, ska den allmänna sjukvården anlitas. Om det behövs, ska den intagne föras över till sjukhus (9 kap. 1 § fängelselagen). En intagen

KRIMINALVÅRD

ska, i anslutning till att han eller hon tas in i anstalt, tillfrågas om sitt hälsotillstånd och så snart som möjligt ges tillfälle att få sin hälsa undersökt av en sjuksköterska, om en sådan undersökning inte har genomförts i en annan anstalt (9 kap. 1 § FARK Fängelse).

Särskilda bestämmelser om intagna med medföljande barn

En intagen får medges att ha sitt spädbarn hos sig, om det kan anses vara till barnets bästa (2 kap. 5 § fängeslagen). Ett tillstånd för en intagen att ha sitt spädbarn hos sig får endast lämnas efter att yttrande har inhämtats från socialnämnden (11 § fängesförordningen). Med spädbarn avses ett barn under de allra första levnadsåren. Att tillåta en intagen att ha sitt spädbarn hos sig kan anses vara till barnets bästa i situationer som när den återstående verkställighetstiden är kort eller när ut- eller avvisning av den intagne är nära förestående och det inte finns någon lämpligare placering för barnet (allmänna råd till 2 kap. 5 § fängeslagen i FARK Fängelse).

En intagen som medgetts tillstånd att ha sitt spädbarn hos sig ska förses med nödvändig utrustning och ges sådana bostads- och sysselsättningsförhållanden som möjliggör vård av barnet (2 kap. 7 § FARK Fängelse). Innan ett spädbarn skiljs från en intagen ska samråd ske med socialnämnden (2 kap. 8 § FARK Fängelse).

En intagen ska, så långt som det är möjligt, anvisas sysselsättning som är ägnad att motverka återfall i brott eller som på annat sätt underlättar den intagnes anpassning i samhället (12 § fängesförordningen).

Socialtjänst

Vid socialtjänståtgärder som rör barn ska barnets bästa särskilt beaktas, och vid beslut som rör vård- eller behandlingsinsatser för barn ska vad som är bäst för barnet vara avgörande (1 kap. 2 § första stycket socialtjänstlagen [2001:453]).

Den kommun där den enskilde är folkbokförd ansvarar för stöd och hjälp under kriminalvård i anstalt (2 a kap. 5 § 1 socialtjänstlagen).

Kriminalvården och dess anställda har en skyldighet att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa (14 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen).

Utredning

Efter inspektionen upprättades, utöver inspektionsprotokollet, en promemoria med JO:s iakttagelser i anslutning till de inspektioner som genomförts med tematiskt fokus på situationen för frihetsberövade kvinnor. Kriminalvården uppmanades att yttra sig över denna promemoria, med ett antal frågeställningar.

Yttrandet skulle bl.a. belysa

- hur myndigheten ser på möjligheten att, med nuvarande lagreglering och organisering av anstalter, erbjuda intagna med medföljande barn en verkställighet av fängelsestraffet som är likvärdig med den han eller hon skulle ha fått om han eller hon inte hade haft ett medföljande barn

- hur myndigheten säkerställer att hänsyn tas till att en intagen har, eller kan antas komma att ha, ett medföljande barn eller är gravid under verkställigheten av ett fängelsestraff
- 1. vid myndighetens bedömningar av en intagens behov av sysselsättning, omvårdnad och frigivningsplanering i samband med placeringsbeslut
- 2. vid bedömningar av vad som är lämpliga eller olämpliga sammansättningar av intagna
- 3. vid verkställighetsplanering, inklusive i risk- och behovsbedömningar
- vilka överväganden myndigheten gör när frågan väcks om huruvida en manlig intagen kan komma att verkställa fängelsestraff med ett medföljande barn
- vilka möjligheter myndigheten har att stödja intagna med medföljande barn i deras utövande av sitt föräldraskap.

Kriminalvården skulle vidare redogöra för vilken hänsyn som tas till barnkonventionens principer om att barnets bästa ska sättas i främsta rummet (barnkonventionens artikel 3.1) och till barnets utveckling (barnkonventionens artikel 6.2). Särskilda frågor som borde belysas rörde

- om hänsyn till det medföljande barnets bästa och utveckling tas vid upprättandet av placeringsbeslut och verkställighetsplaner och om, och i så fall hur, detta dokumenteras
- om Kriminalvården anser att utformningen och anpassningen av anstaltsmiljön i de anstalter där medföljande barn vistas eller kan komma att vistas är lämpliga för barn, samt vilka åtgärder myndigheten vidtar för att utforma och anpassa anstaltsmiljön för medföljande barn i olika åldrar
- hur Kriminalvården tillgodoser medföljande barns behov av medicinsk, fysisk och social omvårdnad samt lek och annan stimulans
- om Kriminalvården arbetar med att säkerställa att medföljande barn får kontakt med andra barn under de första levnadsåren
- om medföljande barn kan få tillgång till förskola och annan barnomsorg i alla anstalter där en intagen med medföljande barn kan placeras
- vilken kompetens Kriminalvården har att uppmärksamma t.ex. fysiska och sociala behov hos medföljande barn.

I sitt remissvar, som kom in till JO den 21 december 2016, uttalade Kriminalvården, genom anstalts- och häktesdirektören, bl.a. följande:

Inför placering

Beslut om placering fattas av placeringssektion vid Kriminalvårdens huvudkontor. Ett beslut om placering föregås av en helhetsbedömning i varje enskilt fall utifrån de risker och behov som är hänförliga till den som ska tas in. Många gånger styrs placeringen av ordnings- och säkerhetsskäl. I den utsträckning det är möjligt ska dock även hänsyn tas till den intagnes behov av sysselsättning, omvårdnad och lämplig frigivningsplanering. Det finns däremot ingen rätt för den intagne att placeras nära sin hemort. Den tidigare gällande närhetsprincipen har numera en underordnad roll vid beslut om placering (jfr prop. 2009/10:135 s. 71).

I praktiken är det kvinnor som har spädbarn hos sig under sin straffverkställighet i anstalt. Kvinnor som döms till fängelse placeras vid ett begränsat antal anstalter; Färingsö, Hinseberg, Ljustadalen, Ringsjön, Sagsjön och Ystad. Utgångspunkten är att samtliga dessa anstalter kan hantera medföljande spädbarn. I den utsträckning det är möjligt tas dock hänsyn till vad som är en geografiskt mest lämplig placering för att underlätta kontakter med socialtjänst och andra sociala nätverk i fråga om bl.a. omvårdnad och frivårdningsplanering när det finns ett medföljande spädbarn. Kriminalvårdens placeringssektion har också möjlighet att i ett enskilt fall bevilja uppskov av verkställighet med hänvisning till bl.a. familjeskäl, graviditet och amning, se 12 § första stycket lag (1974:202) om beräkning av strafftid m.m.

Placeringssektionen känner inte alltid till att den som ska verkställa ett fängelsestraff vill ta med sig sitt spädbarn. Det är inte heller placeringssektionen som avgör om den intagne får ha med sig spädbarnet, utan det avgörs av respektive anstalt efter inhämtande av utredning från socialtjänsten. Anstaltens bedömning görs med utgångspunkt i barnets bästa och med hänsyn till bl.a. den intagnes och anstaltens förutsättningar att hantera en sådan placering. Kriminalvården avslår alltid en ansökan om medföljande barn när socialtjänsten anser att en sådan placering är olämplig. Ansökan kan dock avslås även när socialtjänsten anser att en sådan placering är lämplig, utifrån att Kriminalvården besitter övrig relevant kunskap i ärendet.

I förarbetena anges att ett medföljande kan antas vara förenligt med barnets bästa t.ex. när den intagnes återstående strafftid är kort eller när en ut eller avvising av den intagne är nära förestående och när det inte finns någon lämplig alternativ placering för barnet. Vidare anges att med spädbarn avses ett litet barn under de allra första levnadsåren (jfr prop. 2009/10:135 s. 127). Uttalandena överensstämmer med de allmänna råden till 5 kap. 2 § fängelselagen.

Under placering

Det finns inga särskilda familjeavdelningar på Kriminalvårdens anstalter. I stället försöker man placera klienter med barn och gravida klienter på lugnare avdelningar i bostadsrum med en större boyta. Vidare beaktas gravida intagna och medföljande barn inom ramen för de löpande riskbedömningar som görs på grupp- respektive avdelningsnivå avseende lämpliga sammansättningar av intagna.

När det gäller mödravård kan sådan genomföras antingen genom att en intagen som är gravid får åka till en närliggande mödravårdscentral eller genom att en barmorska besöker anstalten. Inför förlossningen krävs noggrann planering i fråga om t.ex. transport, medföljande personal och för att säkerställa att det finns tillräckligt med personal kvar på anstalten. Förlossningsplaneringen genomförs i samråd med berört sjukhus. Av säkerhetsskäl kan den intagna inte få reda på alla detaljer kring förlossningsplaneringen.

Under verkställigheten ansvarar Kriminalvården för att observera relationen mellan barn och förälder samt för att göra en anmälan till socialtjänsten om föräldraskapet inte fungerar (jfr 14 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453]).

Sedan år 2005 finns barnombud på varje enhet, med uppgift att stödja kollegor, beslutsfattare och klienter i ärenden som rör barn. Under verkställighetstiden erbjuder Kriminalvården också flera föräldrastödande insatser i form av bl.a. föräldrautbildning och Godnattsagor inifrån⁴⁰. Insatserna avser att stärka relationen mellan barn och förälder och erbjuder föräldrar med såväl medföljande barn som barn utanför anstalten.

⁴⁰ Studiecirkel som ger frihetsberövade föräldrar möjligheten att läsa in godnattsagor på en cd som sedan skickas till barnet tillsammans med ett bokpaket.

Om det finns medföljande barn tillhandahåller Kriminalvården viss nödvändig basutrustning som t.ex. barnsäng och barnvagn (jfr prop. 2009/10:135 s. 127). Däremot får klienten normalt själv köpa förbrukningsartiklar som exempelvis blöjor. Vidare ansvarar Kriminalvården för att barnsäkra och barnanpassa anstaltsmiljön så långt det är möjligt. Anstalternas förutsättningar att tillgodose barnets möjligheter till utveckling och stimulans varierar. Hittills är det endast anstalter i säkerhetsklass 3 som har haft möjlighet att utnyttja närliggande förskolor och utnyttjandet har i dessa fall krävt att den intagne beviljats frigång. När det gäller barnets möjlighet att träffa andra barn så är den därför ofta begränsad till om det finns andra medföljande barn under samma period. I fråga om medföljande barns medicinska behov anlitas den allmänna sjukvården. BVC-kontroller får genomföras antingen genom besök på närliggande BVC eller genom att en BVC-sjuksköterska kommer till anstalten.

I enlighet med normaliseringsprincipen är en intagen som har med sig sitt barn föräldraledig under sin verkställighet. Detta påverkar naturligtvis den intagnes möjligheter att delta i sysselsättning och återfallsförebyggande insatser som t.ex. programverksamhet. Deltagande i sådana aktiviteter kräver att barnpassning kan ordnas via externa aktörer, eftersom barnpassning inte ryms inom ramen för Kriminalvårdens uppdrag. Det finns alltså vissa svårigheter att erbjuda en klient med medföljande barn en verkställighet som är likvärdig den för en intagen utan medföljande barn.

Medföljande barn och manliga intagna

Det har hittills aldrig inträffat att en manlig intagen ansökt om att få ha ett medföljande barn hos sig under sin verkställighet.

Med hänsyn till det större utbudet för manliga intagna vad gäller säkerhet och behandling borde det, åtminstone teoretiskt, finnas större valmöjligheter vid placering av manliga intagna med medföljande barn än vad det gör för kvinnliga intagna. Till följd av den annorlunda riskbilden kring manliga intagna inom områden som hot, våld och rymning finns det å andra sidan också en rad säkerhetsmässiga skillnader som försvårar placering av manliga intagna med medföljande barn. Det gäller i synnerhet för manliga intagna som är placerade i säkerhetsklass 1 och 2.

Kriminalvården kan konstatera att mansanstalterna saknar den erfarenhet som kvinnoanstalterna har av placeringar med medföljande barn. En överföring av kvinnoanstalternas erfarenheter på området kräver utbildningsinsatser. Vidare skulle det bli nödvändigt med ytterligare förberedelser på lokal nivå, såsom revidering av instruktioner och åtgärdsplaner samt upprättande av nya kontaktytor, vid ett eventuellt beslut om placering av en manlig intagen med medföljande barn.

Kriminalvårdens arbete med barnfrågor

Kriminalvårdens grunduppdrag innefattar bl.a. att hantera frihetsberövade barn i häkte och anstalt. Kriminalvården behöver också ofta förhålla sig till barn som brottsoffer och närstående till en intagen, och möter inte sällan barn som utsatts för eller bevittnat våld inom familjen. Kriminalvården har alltså erfarenhet av att anlägga ett barnperspektiv i många av de ärenden som myndigheten handlägger.

Barnperspektivet behandlas exempelvis i Kriminalvårdens handbok för verkställighetsplan – VSP (2016:2). Under 2016 har Kriminalvården också tagit fram en handbok för hur myndighetens anställda ska arbeta med barnperspektivet inom verksamheten, Kriminalvårdens handbok – för arbetet med barnperspektivet (2016:4). Handboken ska bidra till större medvetenhet, ökad tydlighet samt nationell likvärdighet när det gäller Kriminalvårdens förhållningssätt i frågor som rör barn, både när det gäller beslutsfat-

KRIMINALVÅRD

tande och praktiska situationer. Handboken omfattar såväl barn med föräldrar som genomgår en kriminalvårdspåföljd som barn som själva genomgår en sådan påföljd. Den behandlar dock inte frågor om medföljande barn eller gravida intagna.

Under hösten 2016 har Kriminalvården haft ett inledande möte med Sveriges Kommuner och Landsting och Socialstyrelsen för att påbörja en kartläggning av vilka möjligheter det finns att samverka i frågor kring medföljande barn.

Behovet av en översyn

Det finns vissa oklarheter kring vad som är Kriminalvårdens ansvar i fråga om medföljande barn och gravida intagna. Det kan konstateras att det är Kriminalvården som beslutar om tillstånd att ha med sig spädbarn i anstalt och att ett sådant tillstånd endast får beviljas efter det att myndigheten har inhämtat yttrande från socialnämnden. Vad socialnämndens yttrande ska innehålla är dock inte närmare reglerat, vilket medför att det för Kriminalvårdens del många gånger finns en osäkerhet kring vilka aspekter som socialnämnden har beaktat och vad som har varit avgörande för nämndens bedömning. Det framgår inte heller om det är socialtjänstens ansvar att inom ramen för yttrandet kontrollera om det finns ytterligare vårdnadshavare och i sådana fall inhämta nödvändigt samtycke till barnets medföljande.

Kriminalvårdens uppfattning är att det är socialtjänstens uppgift att fortlöpande följa upp och bedöma om medföljandet är till barnets bästa. Barn som följer med en förälder i anstalt bör rimligtvis ha samma rätt till stöd och omsorg från socialtjänsten som barn till icke frihetsberövade föräldrar.

Det är också viktigt att komma ihåg att Kriminalvården har möjlighet att i vissa fall medge en intagen att ha med sig sitt spädbarn under verkställigheten och att myndigheten alltså inte har någon lagstadgad skyldighet att rutinmässigt tillhandahålla sådana placeringar. Enligt Kriminalvårdens uppfattning ger förarbetsuttalandena uttryck för att det endast är i ett begränsat antal situationer som ett medföljande kan antas vara förenligt med barnets bästa. Möjligheten att tillåta en intagen att ta med sig sitt spädbarn in på anstalt bör alltså användas återhållsamt, med beaktande av att det för ett litet barn i många avseenden är olämpligt att vistas i anstaltsmiljö. Vidare bör sådana placeringar normalt avse mycket små barn, eftersom anstaltsmiljön oundvikligen medför en kraftig begränsning bl.a. av barnets möjligheter att utveckla sitt sociala samspel med andra barn. Det går i detta sammanhang inte heller att bortse från anstaltsmiljön ofta utgör en stor påfrestning för den intagna föräldern, vilket medför att det ställs höga krav på förmågan hos den som har med sig sitt barn in i anstalt att tillgodose barnets rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran.

I dagsläget saknar Kriminalvården samordnade rutiner för hantering av intagna med medföljande barn och gravida intagna. Det leder det till att berörda anstalter löser hanteringen av medföljande barn och gravida intagna genom tillfälliga lösningar vid sidan av den ordinarie verksamheten, vilket är otillfredsställande. Kriminalvården har därför initierat en översyn av myndighetens styrande dokument i fråga om medföljande barn och gravida intagna i syfte att säkerställa att barnets bästa tillgodoses på såväl kort som lång sikt. I samma syfte kommer Kriminalvården att försöka utveckla formerna för samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting och Socialstyrelsen i frågor som rör medföljande barn.

I ett beslut den 17 november 2017 anförde *chefsJO Rynning* följande:

Bedömning

Allmänna utgångspunkter

Det aktuella ärendet rör situationen för intagna i anstalt med medföljande barn samt för gravida intagna i anstalt. Det är grupper av intagna på vilka anstaltsmiljön utgör en extra stor påfrestning och som därför kan antas ha en särskilt utsatt situation under verkställigheten av ett fängelsestraff. Utredningen har förstärkt den bild som framkom under inspektionerna 2015 av att dessa intagna och de medföljande barnen inte uppmärksammas på ett tydligt och enhetligt sätt av Kriminalvården när det gäller planering, placering och verkställighet av straff. Det är en stor brist att Kriminalvården saknar samordnade rutiner och att anstalterna sköter hanteringen av dessa intagna genom tillfälliga lösningar vid sidan av den ordinarie verksamheten.

Som framgår av redogörelsen för den rättsliga regleringen ovan ska verkställigheten av ett fängelsestraff utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och negativa följder av frihetsberövandet motverkas. Verkställigheten ska särskilt inriktas på att förebygga återfall i brott. Kriminalvården har tagit fram en egen vision, Bättre ut, som går ut på att intagna ska vara bättre rustade att klara ett liv utan kriminalitet och droger efter att de har avtjänat sitt straff inom Kriminalvården än de var förut. Det finns inga undantag från reglerna om verkställighetens syfte och innehåll, eller från Kriminalvårdens egen vision, för intagna med medföljande barn eller gravida intagna i anstalt.

Varje kontroll- eller tvångsåtgärd som Kriminalvården vidtar ska föregås av en intresseavvägning, för att pröva om olägenheterna med åtgärden står i rimlig proportion till vad som är att vinna med den. En sådan proportionalitetsbedömning ska göras i varje enskilt fall utifrån de rådande omständigheterna. När det gäller åtgärder som rör intagna med medföljande barn samt gravida intagna i anstalt är min uppfattning att det bör ställas särskilt höga krav på en nyanserad och individualiserad proportionalitetsbedömning.

I det här sammanhanget vill jag även peka på några internationella standarder och uttalanden av betydelse vid Kriminalvårdens arbete med dessa frågor.

Som medlem av Europarådet har Sverige varit med om att anta ministerkommitténs rekommendation Rec(2006)2 till medlemsstaterna avseende de europeiska fängelsereglerna, som bl.a. innehåller bestämmelser om kvinnor i anstalt och medföljande småbarn. Där anges t.ex. att myndigheterna ska fästa särskild uppmärksamhet vid kvinnors behov, såsom deras fysiska, yrkesmässiga, sociala och psykologiska behov, vid beslut som i något avseende påverkar frihetsberövandet av dem (artikel 34.1). När småbarn tillåts att vistas i fängelse tillsammans med en förälder ska särskild barntillsyn, med kompetent personal, ordnas för barnet när föräldern deltar i aktiviteter där barnet inte kan vara med (artikel 36.2). Särskild inkvartering ska iordningställas för att värna om sådana småbarns välbefinnande (artikel 36.3).

Europarådets kommitté mot tortyr (CPT) har i en rapport från 2000⁴¹ gett uttryck för följande uppfattning vad gäller behandlingen av kvinnliga intagna

⁴¹ ”Women deprived of their liberty”, utdrag från the 10th General Report of the CPT, publicerad 2000, CPT/Inf(2000) 13-part, s. 29.

och medföljande barn: När små barn befinner sig i häkten och anstalter bör omsorgen om dem kontrolleras av personer som är specialiserade inom socialt arbete och barns utveckling. Målet ska vara att skapa en barncentrerad miljö utan synliga tecken på frihetsberövandet, t.ex. uniformer. Det bör finnas lämpliga lekplatser i anstalten och en möjlighet att lämna inrättningen för att uppleva livet utanför murarna. Att främja möjligheten till barnpassning av familjemedlemmar utanför anstalten kan underlätta bördan av barnuppfostran (t.ex. med barnets far). Om det inte låter sig göras, bör man överväga tillgång till förskolliknande inrättningar, vilket kan göra det möjligt för kvinnliga intagna att i större utsträckning delta i arbete och andra aktiviteter i anstalten än vad som annars vore möjligt.

FN:s generalförsamling antog 2010 enhälligt en resolution om behandlingen av kvinnliga fångar, de s.k. Bangkokreglerna, med 70 regler speciellt utformade för att skydda kvinnliga intagna.⁴² I reglerna anges bl.a. att fängelseledningen ska vara flexibel nog att möta behoven hos gravida kvinnor, ammande mödrar och kvinnor med barn samt att barnpassning ska ordnas i anstalt så att kvinnliga intagna har möjlighet att delta i aktiviteter (regel 42.2). Särskilda ansträngningar ska göras för att tillhandahålla lämpliga program för gravida kvinnor, ammande mödrar och kvinnor med barn i anstalt (regel 42.3). Uppväxtmiljön för dessa barn ska så långt som möjligt likna miljön för ett barn som växer upp utanför fängelse (regel 51.2).

När det gäller dessa internationella instrument har Sverige på olika sätt gett uttryck för en avsikt att leva upp till rekommendationerna, som i många fall är mer detaljerade än bestämmelserna i fängelselagen. Kriminalvården bör därför hämta vägledning från dessa standarder och uttalanden i sitt arbete med att utarbeta mer preciserade föreskrifter och interna rutiner, t.ex. i de frågor som är aktuella i det här ärendet.

Inför placering i anstalt

Beslut om placering i anstalt fattas av placeringssektionen vid Kriminalvårdens huvudkontor, men det är respektive anstalt som efter beslut om placering avgör om en intagen får ha med sig sitt spädbarn.

Kriminalvården har framhållit att utgångspunkten är att samtliga anstalter som tar emot kvinnliga intagna kan hantera medföljande spädbarn och att placeringssektionen i den utsträckning det är möjligt tar hänsyn till vad som geografiskt är den mest lämpliga placeringen för att underlätta kontakter med socialtjänst och andra sociala nätverk i fråga om bl.a. omvårdnad och frigivningsplanering. Samtidigt framgår det av remissvaret att placeringssektionen inte alltid känner till att den som ska verkställa ett fängelsestraff vill ta med sig sitt spädbarn och att närhetsprincipen numera har en underordnad roll vid beslut om placering. Vid inspektionen av placeringssektionen i november 2015 noterades vidare att det i beslut om placering som regel inte nämns när en dömd

⁴² United Nations' Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders (the Bangkok Rules), Resolution 65/229, antagen av FN:s generalförsamling den 21 december 2010.

kvinnor har ett spädbarn eller är i senare delen av en graviditet. Dessa omständigheter påverkar enligt vad som kommit fram inte heller den säkerhetsbedömning som görs av den intagna.

För mig framstår det som självklart att det förhållandet att en kvinna har ett spädbarn eller är gravid ska beaktas redan vid bedömningen av lämplig anstaltsplacering. En sådan omständighet har stor påverkan på en kvinnas situation och måste därför vara en väsentlig del av den risk- och behovsbedömning som görs inför placeringen i anstalt. Jag är kritisk till att så hittills inte har varit fallet inom Kriminalvården.

Jag anser att det är nödvändigt att Kriminalvården ändrar sina rutiner för placering av gravida intagna och intagna med medföljande barn för att få till stånd en bättre planering i ett tidigare skede. Huruvida en kvinna är gravid eller har ett spädbarn måste utredas initialt i alla placeringsärenden. I de fall det är aktuellt att begära in ett yttrande från socialnämnden bör det göras redan under placeringsutredningen. Placeringssektionen bör även ha ett nära samarbete med anstalterna så att frågan om medföljande barn kan hanteras redan i samband med placeringsbeslutet. Kriminalvården har i remissvaret anfört att det ofta finns en osäkerhet kring vilka aspekter socialnämnden har beaktat i sitt yttrande. Jag vill därför påminna om att Kriminalvården har en egen utrednings-skyldighet och ett ansvar för beslutet att tillåta en intagen att ha sitt spädbarn hos sig i anstalt. Socialnämndens yttrande är en del av Kriminalvårdens beslutsunderlag, och eventuella oklarheter måste självklart redas ut innan ett beslut fattas.

Under placering i anstalt

Anstalternas fysiska miljö

Av remissvaret framgår det att Kriminalvårdens anstalter inte har några särskilt anpassade platser för gravida intagna och intagna med medföljande barn utan att myndigheten försöker placera dessa intagna på lugnare avdelningar och i större bostadsrum. Utredningen har vidare visat att dessa intagna sprids ut på samtliga anstalter som tar emot kvinnor och att anstalternas fysiska miljö i många fall inte kan tillgodose barnens behov av utveckling och stimulans. Hittills under 2017 har 8 kvinnliga intagna i anstalt haft medföljande barn och åtminstone 15 intagna i anstalt varit gravida. De intagna med medföljande barn har varit placerade i anstalterna Ystad, Ringsjön, Färingsö och Sagsjön.⁴³

Kvinnor med medföljande barn i anstalt är en grupp intagna som har speciella förutsättningar och behov. Kriminalvården har anfört att anstaltsmiljön i många fall är olämplig för ett litet barn och att möjligheten för intagna att ta med sitt barn bör användas restriktivt. Nuvarande lagstiftning innebär dock en möjlighet för en intagen att ha sitt spädbarn hos sig, och det finns situationer där det anses vara till ett barns bästa att följa med sin förälder under verkställigheten. Det måste därför vara Kriminalvårdens uppgift att så långt som möjligt försöka skapa en lämplig miljö för dessa barn och deras föräldrar, bl.a. genom att anpassa miljön i de anstalter som tar emot barn. Det är olyckligt om ett

⁴³ Uppgifter inhämtade från samtliga kvinnoanstalter den 13 oktober 2017.

KRIMINALVÅRD

barns möjligheter att följa med sin förälder under verkställigheten går förlorade på grund av brister i den fysiska miljö som Kriminalvården tillhandahåller.

Kriminalvården har i andra sammanhang visat att det går att skapa anpassade anstaltsplatser. Myndigheten har t.ex. många olika typer av specialplatser för att möta främst manliga intagnas skiftande behov av omvårdnad och skydd. Jag utreder för närvarande inom ramen för ett annat initiativärende bl.a. orsakerna till att Kriminalvården inte erbjuder kvinnliga intagna samma utbud av specialplatser som manliga intagna och de konsekvenser detta får för möjligheten till differentiering av kvinnliga intagna (dnr 1087-2016).

Mot denna bakgrund anser jag att Kriminalvården bör överväga att inrätta anpassade platser för intagna kvinnor med medföljande barn på särskilda anstalter, där såväl de intagnas som barnens behov kan tillgodoses bättre. Jag är medveten om att det låga antalet intagna med medföljande barn, anstaltarnas säkerhetsklassning och ett beaktande av närhetsprincipen kan påverka förutsättningarna för sådana platser. Att samla dessa intagna och deras barn på separata familjeavdelningar skulle dock inte bara gagna barnens behov av utveckling och stimulans utan även underlätta Kriminalvårdens arbete med anpassade hjälp- och stödinsatser. Det skulle också bli lättare för myndigheten att se till att den personal som hanterar de intagna och deras barn har nödvändig utbildning och kompetens samt att behovet av barnpassning kan tillgodoses.

Gravida intagna

När det gäller gravida intagna har utredningen visat att det inom Kriminalvården saknas enhetliga rutiner för läkarbesök och förlossningsplanering samt att gravida intagna ofta inte får tillräcklig information om de arrangemang som planeras. Jag har nyligen varit kritisk mot att Kriminalvårdens riskbedömningar i samband med transporter till sjukvårdsinrättningar för bl.a. gravida intagna inte i tillräcklig utsträckning har gjorts utifrån individuella och aktuella faktorer, utan snarare grundats på standardiserade säkerhetsbedömningar (se mitt beslut den 25 april 2017, dnr 1088-2016).

Jag har förståelse för att det finns säkerhetsaspekter som kan motivera att en intagen inte i förväg får reda på alla transporttekniska detaljer inför mödravård och förlossning. Det som enligt min mening är viktigt är dock att anstalterna i god tid före beräknad förlossning gör en intern planering i samråd med den aktuella förlossningskliniken. Planeringen bör bl.a. innefatta hur transporten till sjukhuset ska gå till, hur anstalten ska garantera att personal finns i beredskap, hur kontakterna med sjukvården ska hanteras och hur tillsynen bör gå till under själva förlossningen. Vidare är det viktigt att den gravida intagna under rättas om att anstalten har en detaljerad planering för vad som ska hända när förlossningen sätter igång och att hon får så mycket information som är möjligt om den planeringen.

Jag vill även i det här sammanhanget betona att det måste göras en nyanserad och individuell bedömning i varje enskilt fall av vilka säkerhetsarrangemang som är nödvändiga. Vid den proportionalitetsbedömningen bör såväl den gravida kvinnans medicinska behov som hennes behov av planering och information ges stor vikt.

Intagna med medföljande barn

När det gäller innehållet i verkställigheten har Kriminalvården anført att myndigheten erbjuder flera föräldrastödjande insatser i form av bl.a. föräldrautbildning som även erbjuds föräldrar med medföljande barn i anstalt. Samtidigt framgår det av remissvaret att intagna med medföljande barn enligt normaliseringsprincipen är föräldralediga under verkställigheten, vilket påverkar deras möjligheter att delta i sysselsättning eller andra program.

Jag är medveten om att Kriminalvårdens ansvar för att tillgodose de intagnas behov av vård- och stödinsatser delvis begränsas av den s.k. normaliseringsprincipen. Denna princip innebär att det är de ordinarie myndigheterna som i första hand ansvarar för de intagnas behov av t.ex. sysselsättningsfrämjande åtgärder och hälso- och sjukvård även under en verkställighet (se bl.a. prop. 2009/10:135 s. 64). Normaliseringsprincipen utesluter dock inte särlösningar i vissa fall. Kriminalvården bedriver t.ex. sedan lång tid tillbaka både utbildningar och behandlingsprogram i egen regi inom ramen för innehållet i verkställigheten. Jag vill även framhålla att föräldralediga kvinnor ute i samhället har helt andra möjligheter att ordna avlastning och barnpassning samt att det även ofta erbjuds föräldrastödjande insatser i form av bl.a. öppen förskola. Vidare erbjuds de flesta barn förskoleplats från ett års ålder (se 8 kap. 5 och 6 §§ skollagen [2010:800]).

För att intagna med medföljande barn i anstalt ska ha en bättre chans att klara att återanpassa sig i samhället efter att de har avtjänat sitt straff krävs tillgång till fungerande behandlings- och stödinsatser. Inom Kriminalvården finns redan i dag flera lämpliga behandlingsinsatser. Enligt min mening är det rimligt att kräva att Kriminalvården hittar lösningar för att möjliggöra deltagande i sådana insatser för det fåtal intagna kvinnor som det rör sig om. Det synsättet stämmer enligt min uppfattning väl överens såväl med Kriminalvårdens uppdrag och vision som med internationella rekommendationer om att anstalter ska ordna barnpassning så att kvinnliga intagna kan delta i aktiviteter och återfallsförebyggande program.

Mot den bakgrunden anser jag att intagna kvinnor med medföljande barn inte kan vara hänvisade till att bara vara föräldralediga under sin verkställighet. Kriminalvården måste i stället se över sina arbetsformer och utveckla samarbetet med berörda myndigheter och externa aktörer för att kunna erbjuda även dessa intagna ett godtagbart verkställighetsinnehåll utöver föräldraledighet.

Medföljande barn och manliga intagna

Bestämmelsen i fängselagen om möjligheten att ta med spädbarn i anstalt är könsneutral. De anstalter som tar emot manliga intagna saknar efter vad som framkommit kunskap om och erfarenhet av dessa frågor. Kriminalvården bör i sitt fortsatta arbete förbereda sig på frågan om manliga intagna med medföljande barn så att myndigheten kan hantera en sådan situation när den blir aktuell.

Kriminalvårdens fortsatta arbete med dessa frågor

Utredningen i det här ärendet har visat att det finns stora brister hos Kriminalvården när det gäller myndighetens arbete med intagna med medföljande barn samt gravida intagna i anstalt.

Av remissvaret framgår det att Kriminalvården har initierat en översyn av myndighetens styrande dokument i fråga om medföljande barn och gravida intagna för att säkerställa att barnets bästa tillgodoses på såväl kort som lång sikt. Kriminalvården avser att i samma syfte även försöka utveckla formerna för samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting samt Socialstyrelsen i frågor som rör medföljande barn.

Jag välkomnar den översyn som Kriminalvården har initierat. Det är viktigt att Kriminalvården i arbetet med dessa frågor inte bara strävar efter att säkerställa barnens bästa utan även tydliggör och uppmärksammar de intagnas behov. Kriminalvården måste utveckla sitt samarbete med socialtjänsten, som enligt socialtjänstlagen har ett särskilt ansvar för barn som riskerar att fara illa. Myndigheten måste även avsätta egna resurser till arbetet med gravida intagna och intagna med medföljande barn för att säkerställa en rättssäker och enhetlig verksamhet som tillgodoser såväl barnens som de intagnas behov.

Kriminalvården har sammantaget påbörjat ett mycket viktigt arbete för att komma till rätta med de beskrivna bristerna. Det rör sig om angelägna åtgärder som måste prioriteras. Jag avser att följa upp dessa frågor, och Kriminalvården uppmanas att senast den 30 april 2018 redovisa resultatet av myndighetens översyn till mig.

Underlåtenhet att informera en intagen om kameraövervakning och bristfällig dokumentation av övervakningen

(Dnr 1365-2016)

Beslutet i korthet: Anstalten Ystad fattade beslut om kameraövervakning av ett avskildhetsrum där anmälaren var placerad. Av utredningen framgår att anmälaren inte underrättades om beslutet. I sitt beslut kritiserar JO anstalten för att anmälaren inte underrättats om att hon övervakades med kamera. Att det fanns en skylt med upplysning om att kameraövervakning *kan* ske på avskildhetsavdelningen är enligt JO:s mening inte tillräckligt. JO kritiserar också anstalten för att ha brustit i sin dokumentation av kameraövervakningen. Anstalten dokumenterade vid vilka tidpunkter kameraövervakning respektive inspelning beslutades. Det finns däremot inte någon dokumentation när det gäller upphörandet av dessa åtgärder.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 1 mars 2016 klagade AA på att hon övervakats med kamera i anstalten Ystad under en period när hon var placerad i avskildhet. Hon anförde i huvudsak följande:

Under perioden den 2–12 februari 2016 var hon placerad i avskildhet med stöd av 6 kap. 7 § fängelselagen (2010:610). Vid ett samtal med en kriminalvårdare den 10 februari 2016 fick hon information om att hon varit övervakad med kamera dygnet runt under den tid hon varit avskildhetsplacerad. Hon fick aldrig veta anstaltens motivering till att hon övervakades med kamera. Hon fick inte heller något beslut om att denna åtgärd vidtogs mot henne. Hon anser att övervakningsåtgärden var oproportionerlig.

Utredning

JO begärde att få anstaltens dokumentation av kameraövervakningen av AA och uppgift om huruvida hon upplysts om åtgärden.

Anstalten skickade besluten om att placera AA i avskildhet och upplyste JO om att det inte fanns någon dokumentation som visade att AA informerats om att en kamera med inspelning var igång.

Därefter begärde JO att Kriminalvården skulle yttra sig över det som AA anfört i sin anmälan. Kriminalvården skulle också redogöra för sin syn på om och hur en intagen ska underrättas om kameraövervakning under placering i avskildhet.

Kriminalvårdens remissvar

I sitt remissvar anförde Kriminalvårdens huvudkontor, genom sektionschef BB, följande:

Utredning

Utredning har inhämtats från anstalten Ystad. Genom utredningen har sammanfattningsvis följande framkommit:

AA placerades i avskildhet den 1 februari 2016 med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen (2010:610, FäL) efter beslut av vakthavande befäl. Detta efter att en våldsincident inträffade vid avdelningarna A och B där ett flertal intagna var inblandade. På kvällen den 2 februari 2016 hamnade AA i en ordväxling med personal varpå hon började sparka och slå i väggarna och i dörren. AA fortsatte detta beteende under påföljande dag och i kontakterna med personalen kastade hon ur sig olika okvädesord. På grund av fortsatt aggressivitet och utåtagerande beteende från AA:s sida beslutade vakthavande befäl den 3 februari 2016 kl. 13.20 att övervakningskameran i observationscellen skulle aktiveras. Beslutet om åtgärden dokumenterades i form av en anteckning i det klientadministrativa systemet (KVR). AA blev inte underrättad om åtgärden.

Samma dag beslutades att AA skulle vara fortsatt placerad i avskildhet enligt 6 kap. 7 § första stycket 2 FäL. Beslutet motiverades med att det framkommit att AA varit inblandad och aktiv i våldsincidenten och tilldelat medintagen slag. Anstalten bedömde att det förelåg fara för AA:s eller annan intagens säkerhet till liv eller hälsa och att det var nödvändigt att hon hölls avskild från övriga intagna. Senare samma dag initierade anstalten Ystad ett ärende om omplacering av AA till annan anstalt med hänsyn till konstellationen på anstalten och då inre differentiering inte bedömdes vara möjlig.

AA lugnade sig något under placeringen i avskildhet, men återupptog sitt aggressiva beteende och utåtagerande sätt när personalen konfronterat henne med att hon klottrat på väggarna med den penna hon haft i cellen.

KRIMINALVÅRD

AA skrek nya okvädesord mot personalen samt slog och sparkade på väggar och dörrar. Vakthavande befäl beslutade den 6 februari 2016 kl. 13.20 att kamera med inspelning skulle sättas igång. Av anteckning framgår att beslutet togs på grund av att AA uppvisat mycket dåligt uppförande samt var aggressiv och utåtagerande. AA blev inte underrättad om beslutet.

Dagen därpå uppmärksammade personalen att AA med något, troligen snus, klottrat på väggen i observationscellen. Hon fick då byta till en angränsande cell. När dörren stängdes började hon återigen banka och sparka. Vakthavande befäl beslutade återigen att kameraövervakning skulle ske, vilket antecknades i KVR. AA blev inte underrättad om beslutet.

Anstalten Ystad beslutade den 12 februari 2016 kl. 09.30 att häva avskildhetsplaceringen i samband med att AA förflyttades till anstalten Hinseberg. Det framgår endast av dokumentationen under placeringen i avskildhet när kameraövervakning respektive inspelning beslutades. Det framgår inte om eller när kameraövervakningen under avskildhetsplaceringen upphörde. Åtgärden har dock inte pågått under hela avskildhetsperioden.

I direkt anslutning till dörrarna in till observationscellerna finns en tydlig upplysning på uppsatta skyltar om att kameraövervakning kan ske. Övervakningskamerorna i observationscellerna aktiveras inte förrän den personal som tjänstgör i centralvakten aktiverar kameran via en manöverpanel. Personal måste även aktivera inspelningsfunktionen om inspelat material ska lagras. Inspelat material kan lagras i högst sju dagar och därefter spelas materialet över. Övervakningsbilderna presenteras i en monitor som finns placerad i centralvakten. Monitorn är placerad på ett sådant sätt att bilder från observationscellen endast kan ses av den personal som finns i centralvakten och som har till uppgift att sköta övervakningen.

Av anstaltens instruktion för personal om kameror i OBS-rum framgår bl.a. att kamerorna kan användas för att få rörlig bild utan inspelning eller rörlig bild med inspelning. Rörlig bild utan inspelning eller med inspelning ska föregås av beslut från lägst vakthavande befäl. Beslutet ska vara individuellt för den klient som är placerad i avskildhet och vara en del av avskildhetsbeslutet.

Aktuella författningsbestämmelser

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

I 1 kap. 6 § andra stycket FäL anges 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.

Av 22 § kameraövervakningslagen (2013:460) framgår att kameraövervakning av en plats dit allmänheten inte har tillträde får bedrivas om den som ska övervakas har samtyckt till övervakningen. Den övervakade har rätt att när som helst återkalla samtycket. Ytterligare övervakning av honom eller henne får därefter inte ske.

Av 23 § samma lag framgår att kameraövervakning av en plats dit allmänheten inte har tillträde får bedrivas utan samtycke om

1. övervakningen behövs för att förebygga, avslöja eller utreda brott, förhindra olyckor eller andra berättigade ändamål, och
2. övervakningsintresset väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli övervakad, med särskilt beaktande av hur övervakningen ska utföras, om teknik som främjar skyddet av den enskildes personliga integritet används och vilket område som ska övervakas.

Av 24 § samma lag framgår att den som bedriver kameraövervakning av en plats dit allmänheten inte har tillträde ska se till att

1. övervakningen sker endast för särskilda och berättigade ändamål,
2. ändamålen med övervakningen dokumenteras, och
3. övervakningen inte sker i större omfattning än vad som behövs för att tillgodose ändamålen med övervakningen.

Kriminalvårdens bedömning

I kameraövervakningslagen finns bestämmelser om kameraövervakning. De flesta av bestämmelserna i lagen gäller dock inte om man avser övervaka platser som inte är fritt upplåtna för allmänheten. Sådan övervakning är tillåten antingen om den som ska övervakas lämnar sitt samtycke till övervakningen eller att övervakning sker efter att den s.k. överviktsprincipen tillämpats. Överviktsprincipen innebär att kameraövervakningen är tillåten om övervakningsintresset, som till exempel kan vara att förebygga, utreda och avslöja brott eller förhindra olyckor, väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli övervakad. Den i ärendet aktuella kameraövervakningen är inte av det slaget att det krävs tillstånd eller anmälan enligt kameraövervakningslagen.

Syftet med kameraövervakningen i bostadsrummen på avskildhetsavdelningen vid anstalten Ystad är bl.a. att försäkra sig om den intagnes egen säkerhet och att snabbt kunna ingripa vid självskadande beteenden. Genom kamerorna finns också möjlighet att skydda den intagne mot otillbörliga åtgärder, liksom möjlighet att skydda personal mot anklagelser om övergrepp eller annat missbruk. Kameraövervakningen kan även utgöra ett extra skydd för den personal som ska öppna dörrarna till observationscellerna. Enligt anstalten Ystad sker kameraövervakning restriktivt och efter en bedömning i det enskilda fallet. I första hand ska den intagne övervakas på annat och mindre ingripande sätt. Anstalten har för att understryka detta tagit fram en instruktion för personal vilken bl.a. anger att beslut om kameraövervakning meddelas av lägst vakthavande befäl.

Övervakningsbilderna kan endast ses av den personal som tjänstgör i centralvakten och som har till uppgift att sköta övervakningen.

Av utredningen framgår att AA från och till under placeringen i avskildhet uppträdde på ett aggressivt och utåtagerande sätt. Det fanns enligt anstaltens bedömning en överhängande risk för att AA:s uppträdande ytterligare skulle kunna accelerera med risk för att hon bl.a. skulle komma till skada eller utsätta personal för fara. Besluten om kameraövervakning framstår därför som rimliga och proportionerliga. Däremot kan Kriminalvården konstatera att AA borde ha underrättats om att det fattats beslutat om kameraövervakning för att säkerställa att hon kände till att hon övervakades oberoende av att det finns uppsatt en tydlig upplysning om att kameraövervakning kan ske på avdelningen. Det kan också konstateras att anstalten i aktuellt fall inte följt den instruktion för personal som finns framtagen. Av dokumentationen borde även framgå när kameraövervakningen respektive inspelningen upphörde för att i efterhand kunna redogöra för under vilka tidsperioder åtgärden vidtagits.

AA gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 15 mars 2018 anförde *chefsJO Ryning* följande.

Rättslig reglering

Kriminalvården har i sitt remissvar redogjort för flera bestämmelser som har betydelse i ärendet. För egen del finner jag skäl att peka på upplysningsskyldigheten enligt 25 § kameraövervakningslagen (2013:460). Enligt nämnda bestämmelse ska upplysning om kameraövervakning lämnas genom tydlig skyltning eller på något annat verksamt sätt.

KRIMINALVÅRD

Jag vill också framhålla Kriminalvårdens dokumentationsskyldighet. Enligt 5 § fängelseförordningen (2010:2010) ska det föras en journal för varje intagen. I journalen ska den intagnes verkställighet dokumenteras. Det ska framgå vem som har dokumenterat en viss uppgift och när det gjordes.

Närmare föreskrifter om journalföring finns i 14 kap. Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för fängelse, KVFS 2011:1 (fängelseföreskrifterna). I 14 kap. 1 § fängelseföreskrifterna föreskrivs att dokumentationen i journalen ska omfatta alla beslut som har fattats, viktiga händelser under verkställigheten och väsentliga uppgifter om vidtagna eller planerade åtgärder som rör den intagne. Även uppgifter om omständigheter i övrigt som är av betydelse för verkställigheten ska dokumenteras. Dokumentationen ska ske så snart som möjligt.

Bedömning

Inledning

Som Kriminalvården anført är den i ärendet aktuella kameraövervakningen inte av det slaget att det krävs tillstånd eller anmälan enligt kameraövervakningslagen. Det är i stället den som bedriver kameraövervakningen som ansvarar för att den är laglig. Lagstöd för att bedriva kameraövervakning på platser dit allmänheten inte har tillträde finns i 22 och 23 §§ kameraövervakningslagen. Som Kriminalvården redogjort för är sådan övervakning tillåten om den som ska övervakas lämnar sitt samtycke till övervakningen eller om övervakning sker med stöd av den s.k. överviktsprincipen.

Av Kriminalvårdens redogörelse framgår att syftet med kameraövervakningen i bostadsrummen på avskildhetsavdelningen bl.a. är att personalen ska kunna försäkra sig om den intagnes egen säkerhet och snabbt kunna ingripa vid självskadande beteenden. Genom kamerorna finns det också – enligt Kriminalvården – möjlighet att skydda den intagne mot otillbörliga åtgärder, liksom möjlighet att skydda personal mot anklagelser om övergrepp eller annat missbruk. Enligt anstalten sker kameraövervakning av avskildhetsrummen restriktivt och efter en bedömning i det enskilda fallet. I första hand övervakas den intagne på ett mindre ingripande sätt. Övervakningsbilderna kan endast ses av den personal som tjänstgör i centralvakten och som har till uppgift att sköta övervakningen. Inspelat material lagras i högst sju dagar och spelas därefter över.

Enligt vad som framkommit sker alltså kameraövervakning av avskildhetsrummen restriktivt och efter en bedömning i det enskilda fallet. Jag har ingen principiell invändning mot att anstalten övervakar avskildhetsrummen med kamera i de fall anstalten bedömer att övervakningsintresset väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli övervakad.

JO tar inte ställning till om det var riktigt att kameraövervaka AA

AA har invänt att det inte var proportionerligt av anstalten att övervaka henne med kamera under den tid hon var placerad i avskildhet.

JO granskar främst att myndigheterna har handlagt ärenden på ett korrekt sätt. JO brukar inte ta ställning till om beslut är riktiga i sak. Jag finner inte skäl

att frånga den principen i detta fall. Det gör att jag inte uttalar mig i frågan om huruvida det var riktigt av anstalten att besluta att AA skulle övervakas med kamera under den tid hon var placerad i avskildhet.

Kritik för att AA inte underrättades

Av utredningen framgår att AA inte underrättades om att det hade fattats ett beslut om kameraövervakning av det avskildhetsrum där hon var placerad. Som Kriminalvården anfört borde anstalten ha underrättat AA om beslutet. Att det fanns en skylt med upplysning om att kameraövervakning *kan* ske på avskildhetsavdelningen är enligt min mening inte tillräckligt. Det beror på att kamerorna i avskildhetsrummen aktiveras först sedan det fattats ett beslut om detta i det enskilda fallet avseende en viss intagen. Genom tidigare anmälningar till JO och uppgifter från intagna under JO:s inspektioner har det tydliggjorts att det för den intagne har stor betydelse att veta om en installerad övervakningskamera är påslagen eller inte (se bl.a. JO:s inspektion av anstalten Saltvik, dnr 770-2012). Sammanfattningsvis är jag alltså kritisk till att anstalten inte underrättade AA om att hon övervakades med kamera.

Kritik för bristfällig dokumentation

Av utredningen framgår att anstalten har dokumenterat vid vilka tidpunkter kameraövervakning respektive inspelning beslutades. Det finns däremot inte någon dokumentation när det gäller upphörandet av dessa åtgärder. Enligt anstalten har dock övervakningen inte pågått under hela den period som AA var avskildhetsplacerad. Som Kriminalvården anfört borde anstalten även ha dokumenterat när kameraövervakningen respektive inspelningen upphörde. Dokumentationsskyldigheten följer, som jag redovisat ovan, av 5 § fängelseförordningen och de närmare föreskrifterna till den bestämmelsen. Anstalten förtjänar kritik för att ha brustit i sin dokumentation av kameraövervakningen av AA.

Kameraövervakning av intagna i en anstalt

(1692-2016)

Beslutet i korthet: I anstalten Hällby, som är en anstalt för manliga intagna, finns en kamera i det rum där de intagna byter kläder, kroppsvisiteras och genomgår ytlig kroppsbesiktning inför besök. I anmälan anfördes att de intagna känner sig kränkta av att stå nakna inför en kamera och inte veta vem som sitter vid skärmen i anstaltens centralvakt.

ChefsJO uttalar i beslutet bl.a. att hon anser att det som Kriminalvården angett som syfte med kameraövervakningen utgör sådana berättigade ändamål som avses i 23 § kameraövervakningslagen och att dessa ändamål väger över den enskildes intresse av att inte bli övervakad.

ChefsJO anser dock att det så långt möjligt bör vara endast manlig personal som bevittnar undersökningarna av de intagna via en monitor.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 9 mars 2016 klagade AA på att Kriminalvården, anstalten Hällby, kameraövervakar det rum där de intagna byter kläder inför ett besök. Han anförde bl.a. följande: De intagna känner sig kränkta av att stå nakna inför en kamera och inte veta vem som sitter vid skärmen i centralvakt. Anstaltens personal säger att kameran inte är aktiv, men i så fall borde kameran inte ens finnas där. Det skulle räcka med att två anställda visiterar den intagne inför ett besök.

Utredning

Anmälan remitterades till Kriminalvården, huvudkontoret, för yttrande. I sitt remissvar anförde ställföreträdande chefen för rättsenheten följande:

Anmälan

AA har i anmälan till JO framfört klagomål mot Kriminalvården, anstalten Hällby, om att det finns en kamera som filmar intagna när de visiteras nakna i ett omklädningsrum inför och efter besök. AA upplever att det är jobbigt att stå naken framför någon och särskilt framför en kamera; att inte veta vem som sitter i andra änden och om det är en kvinna. AA menar att detta borde strida mot de mänskliga rättigheterna.

Utredning

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från region Mitt, som i sin tur hämtat in uppgifter från anstalten Hällby.

Det stämmer att det finns en kamera i omklädningsrummet. Kameran är placerad i takhöjd och övervakar omklädningsrummet samt en observationscell som ligger mitt emot omklädningsrummet. I omklädningsrummet sker kroppsvisitationer samt ytliga kroppsbesiktningar. I den mån det behövs och är möjligt så erbjuds intagna morgonrockar att skyla sig med. Övervakningen sker i syfte att ge såväl den som undersöks som den undersökande personalen ett skydd mot t.ex. otillbörlig behandling eller oriktiga anklagelser. Kamerabilden visas på en s.k. multiskärm i bevakningscentralen. Det är endast säkerhetsarbetslaget som har tillträde till bevakningscentralen. Bevakningscentralen är uppdelad i två rum och rummet där multiskärmen är placerad bemannas endast av en personal i taget. I nuläget finns det en kvinna som arbetar i den grupp som bemannar bevakningscentralen. Kameran har en inspelningsfunktion och materialet lagras i fyra dagar varefter det automatisk raderas från Kriminalvårdens servrar. Det är endast anstaltschefen samt kriminalvårdsinspektören för säkerhet som får besluta om granskning av inspelat material.

Den aktuella kameran har tidigare berörts i ett ärende hos JO (dnr 6075-2014). JO beslutade den 14 november 2014 att inte vidta någon ytterligare åtgärd i ärendet efter att information inhämtats från anstalten Hällby. Av vad som framgår av en tjänsteanteckning i ärendet synes omständigheterna ha varit desamma med det undantag att tjänstemannen som JO hade kontakt med uppgav att han inte trodde att den aktuella kameran hade någon inspelningsfunktion.

Författningsbestämmelser

Av 2 kap. 20 § regeringsformen framgår att skyddet mot bl.a. kroppsligt ingrepp och mot intrång som innebär övervakning och kartläggning av den

enskildes personliga förhållanden får, i den utsträckning som medges i 21-24 §§, begränsas genom lag.

Enligt 1 kap. 4 § fängelselagen (2010:610), FäL, ska varje intagen mötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de svårigheter som är förenade med frihetsberövandet. I 6 § andra stycket i samma kapitel anges att en kontroll- eller tvångsåtgärd endast får användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre åtgärd är tillräcklig ska den användas.

Enligt 8 kap. 4 § FäL får en intagen kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas för bl.a. eftersökande av otillåtna föremål om det finns anledning att anta att ett sådant föremål kommer att anträffas på honom eller henne.

Enligt 8 kap. 7 § FäL får kroppsvisitation eller kroppsbesiktning inte utföras eller bevitnas av någon av motsatt kön som inte är läkare eller legitimerad sjuksköterska. Detta gäller dock inte en kroppsvisitation som avses i 5 §, en kroppsvisitation som enbart innebär att föremål som en person bär med sig undersöks, en kroppsvisitation med metalldetektor eller liknande teknisk anordning, eller en kroppsbesiktning som enbart innebär att andra prov än urinprov tas enligt 6 §. Om det är nödvändigt får en kroppsvisitation eller en kroppsbesiktning av en man utföras eller bevitnas av en kvinna även i andra fall än som avses i första stycket.

Av 23 § fängelseförordningen (2010:2010) följer att vid kroppsvisitation eller kroppsbesiktning ska den som kontrolleras visas all den hänsyn som omständigheterna medger. Kroppsvisitation eller kroppsbesiktning ska, om möjligt, utföras i närvaro av en annan person än den som genomför kontrollen.

I lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning finns bestämmelser om användningen av övervakningsutrustning (allmän kameraövervakning). Enligt 1 § ska allmän kameraövervakning ske med tillbörlig hänsyn till enskildas personliga integritet.

Av 5 a § personuppgiftslagen (1998:204), PuL, framgår att behandling av personuppgifter, som inte har bearbetats eller strukturerats på ett sätt som påtagligt underlättar sökningar eller sammanställningar i princip får utföras, om den inte innebär en kränkning av den övervakades personliga integritet.

Av 8 § Kriminalvårdens föreskrifter (KVFS 2012:5) om behandling av personuppgifter inom Kriminalvården (FARK KV-PuL) följer att bild- eller ljudmaterial från allmän kameraövervakning får bevaras under en tid av högst en månad. Första stycket gäller inte om materialet har betydelse för incidentutredning inom Kriminalvården enligt Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS [SÄK] 2010:1) om rapportering, utredning och vidtagande av åtgärder i samband med incidenter, utredning av brottslig verksamhet, utredning i ärende om personalansvar, eller utbildningen inom Kriminalvården. Material som enligt andra stycket får bevaras ska snarast lämnas över till den myndighet eller den enhet inom Kriminalvården som ansvarar för utredningen eller utbildningen. Material som används i utbildningssyfte ska avidentifieras.

Kriminalvårdens bedömning

En kroppsvisitation eller en yttlig kroppsbesiktning är känslig ur integritetssynpunkt, varför det är viktigt att en intagen visas all den hänsyn som omständigheterna medger. Att kameraövervaka åtgärden innebär i sig ett intrång i den personliga integriteten.

Utredningen i ärendet har visat att anstalten Hällby har en kamera som bl.a. övervakar omklädningsrummet som intagna använder i samband med besök. Kameran är placerad i takhöjd med ett perspektiv ovanifrån vilket bidrar till att bilden som syns i bevakningscentralen inte är detaljerad. Endast ett fåtal personer har tillträde till bevakningscentralen och det vistas inte mer än en person åt gången i utrymmet där kamerabilden visas. Materialet

KRIMINALVÅRD

som spelas in från övervakningskameran sparas en väldigt kort tid, fyra dygn, varefter det raderas automatiskt för att säkerställa att materialet inte oavsiktligt sparas. Materialet kan endast granskas efter beslut från anstaltschefen eller kriminalvårdsinspektören för säkerhet.

Den personuppgiftsbehandling som aktuell kameraövervakning innebär är att betrakta som ostrukturerad i den mening som avses i 5 a § PuL. Enligt förarbetena till 5 a § PuL innebär tillämpningen av bestämmelsen en intresseavvägning där den övervakades intresse av en fredad privat sfär vägs mot andra motstående intressen i det enskilda fallet (prop. 2005/06:173 s. 26 f). I beslut den 10 september 2013, dnr 6743-2012, har JO uttalat att det krävs mycket starka skäl för att godta kameraövervakning av en kroppsvisitation där en intagen klär av sig naken. I beslut den 8 mars 2012, dnr 4632-2010 m.fl. rörande kameraövervakning i samband med urinprovstagning har JO inte motsatt sig kameraövervakning, bl.a. mot bakgrund av vikten att proven inte manipuleras, att den intagne under alla omständigheter står under noggrann uppsikt vid provtagningarna samt att kameran kan vara ett komplement till vittnesfunktionen.

Anstalten Hällby är en anstalt av högsta säkerhetsklass och tillgången på tekniska skyddsanordningar, såsom övervakningskameror, är god och möjliggör en hög grad av kontroll av intagna. Kameraövervakningen av det aktuella utrymmet sker för att trygga säkerheten för den personal som närvarar vid klädbytet men utgör även ett skydd för den intagne mot otillbörlig behandling. Genomförandet av visitationer utgör en viktig del i Kriminalvårdens arbete med att se till att miljön för intagna och personal är drogfri och säker. Tillfällen då intagna ombeds klä om inför personal eller underkasta sig kroppsvisitationer är sådana situationer där det finns en risk för att konflikter uppstår. Kriminalvården anser därför att det föreligger så pass starka skäl att det är motiverat att kameraövervaka det aktuella utrymmet. Kriminalvården anser vidare att kameraövervakningen sker med tillbörlig hänsyn till de intagnas personliga integritet. Den behandling av personuppgifter som kameraövervakningen medför begränsas både vad gäller åtkomst och lagringstid. Den automatiska gallringen säkerställer vidare att inget kameramaterial oavsiktligt sparas.

Klagomålet aktualiserar även frågan om en kriminalvårdstjänsteman som bevakar en övervakningskamera när det sker en kroppsvisitation eller en ytlig kroppsbesiktning av en intagen bevittnar åtgärden i den mening som avses i 8 kap. 7 § FäL, vilket skulle innebära att den som bevakar övervakningskameran, med vissa undantag, ska vara av samma kön som den som undersöks. Kriminalvården har inte uppfattat regleringen på så sätt, utan att regleringen tar sikte på det vittne som normalt ska vara fysiskt närvarande vid en visitation eller besiktning (jfr t.ex. prop. 1978/79:62 s. 33). Frågan synes dock inte alldeles självklar. Anstalten Hällby kommer därför under alla förhållanden tillse att det i normalfallet är en man som sköter bevakningsuppdraget under den tid det pågår en kroppsvisitation eller en ytlig kroppsbesiktning av en intagen i det aktuella utrymmet.

Kriminalvården fick den 2 augusti 2016 möjlighet att komplettera sitt yttrande. Chefen för sektionen för verksamhetsjuridik anförde följande:

Författningsbestämmelser

Av 23 § kameraövervakningslagen (2013:460) framgår att kameraövervakning av en plats dit allmänheten inte har tillträde får bedrivas utan samtycke om

1. övervakningen behövs för att förebygga, avslöja eller utreda brott, förhindra olyckor eller andra berättigade ändamål, och

2. övervakningsintresset väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli övervakad, med särskilt beaktande av hur övervakningen ska utföras, om teknik som främjar skyddet av den enskildes personliga integritet används och vilket område som ska övervakas.

Av 24 § samma lag följer att den som bedriver kameraövervakning av en plats dit allmänheten inte har tillträde ska se till att

1. övervakningen sker endast för särskilda och berättigade ändamål,
2. ändamålen med övervakningen dokumenteras, och
3. övervakningen inte sker i större omfattning än vad som behövs för att tillgodose ändamålen med övervakningen.

Av 29 § samma lag följer att tillgång till bild- och ljudmaterial från kameraövervakning inte får ges till fler personer än vad som behövs för att övervakningen ska kunna bedrivas.

Av 32 § andra och tredje stycket samma lag följer att bild- och ljudmaterial från kameraövervakning av en plats dit allmänheten inte har tillträde inte får bevaras under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med övervakningen. När bild- eller ljudmaterial från kameraövervakningen inte längre får bevaras ska det omedelbart förstöras.

Kriminalvårdens bedömning

Kriminalvården har i sitt yttrande av den 2 augusti 2016 av förbiseende inte hänvisat till 2013 års kameraövervakningslag. Kriminalvården vidhåller dock vad som tidigare anförts med följande tillägg och förtydligande.

Kriminalvården har tidigare redogjort för behovet av och syftet med övervakning av det aktuella utrymmet. Kriminalvårdens uppfattning är att det föreligger ett sådant berättigat ändamål som avses i kameraövervakningslagen. Kameraövervakningen sker med tillbörlig hänsyn till de intagnas integritet. Vidare menar Kriminalvården att vad som tidigare anförts angående omfattningen av kameraövervakningen, övervakningskamerans placering, den mycket begränsade tillgången till bildmaterialet och den korta tid som materialet sparas sammantaget att kameraövervakningslagen uppfyller de krav som ställs i kameraövervakningslagen.

AA gavs tillfälle att kommentera remissvaren.

I ett beslut den 16 mars 2018 anförde *chefsJO Rynning* följande.

Bedömning

Bestämmelserna om kameraövervakning av platser dit allmänheten inte har tillträde finns sedan den 1 juli 2013 i kameraövervakningslagen. Kriminalvården har i sitt första remissyttrande hänvisat till bestämmelserna i den tidigare gällande lagen om allmän kameraövervakning och personuppgiftslagen. Lagen om allmän kameraövervakning upphörde emellertid att gälla den 1 juli 2013, och i kameraövervakningslagen anges uttryckligen att lagen gäller i stället för personuppgiftslagen. Utöver de bestämmelser som Kriminalvården har redogjort för vill jag nämna att det i 25 § första stycket kameraövervakningslagen anges att upplysning om kameraövervakning ska lämnas genom tydlig skyltning eller på något annat verksamt sätt.

Kriminalvården har anført att kameraövervakningen sker för att trygga säkerheten för den personal som är närvarande vid klädbytet och att övervakningen även är ett skydd för den intagne mot otillbörlig behandling. Enligt min

KRIMINALVÅRD

mening är det fråga om sådana berättigade ändamål som avses i kameraövervakningslagen (jfr även JO:s beslut den 8 mars 2012 i dnr 4632-2010 m.fl.). Kriminalvården anser att intresset av att övervakning sker väger över den enskildes intresse av att inte bli övervakad och hänvisar till kamerans placering, den begränsade tid som inspelat material sparas samt att det är ett fåtal personer som har tillträde till bevakningscentralen där bildskärmen finns. Jag finner inte skäl att ifrågasätta den bedömning som myndigheten har gjort i denna del. Mot bakgrund av det uppgivna övervakningsintresset anser jag emellertid att 8 kap. 7 § fängelselagen bör tillämpas även för den som bevittnar en kroppsvisitation eller en ytlig kroppsbesiktning via en monitor. Det bör alltså även i dessa fall så långt möjligt vara främst manlig personal som bevittnar de kroppsvisitationer som genomförs i omklädningsrummet.

Kriminalvården har inte bemött AA:s uppgift om att anstaltens personal har uppgett att kameran i omklädningsrummet inte är på. Det är givetvis oacceptabelt om personalen vilseleder de intagna i fråga om kameraövervakningen eller att personalen underlåter att upplysa de intagna om kameraövervakningen på det sätt som föreskrivs i 25 § kameraövervakningslagen. Jag nöjer mig med detta påpekande.

Säkerheten för intagna i en anstalt i samband med en allvarlig våldsincident

(Dnr 2214-2016)

Beslutet i korthet: En intagen utsattes för våld av en annan intagen på en av anstalten Salbergas bostadsavdelningar. Vid tidpunkten för våldsincidenten pågick förberedelser för promenad för intagna på en annan avdelning. Av säkerhetsskäl hade anstalten därför prioriterat att bemanna den avdelningen. Av samma skäl prioriterades utsläppet till promenaderna även i fråga om kameraövervakningen. Under ett fåtal minuter fanns det inte personal på byggnadens alla våningsplan utan personalen ronderade mellan våningsplanen. I sitt beslut konstaterar JO att det i Kriminalvårdens uppdrag ingår att skydda intagna från våld och hot från medintagna. Utredningen visar dock inte att omständigheterna var sådana att anstalten borde ha insett att det fanns en verklig och omedelbar risk för att en medintagen skulle utsättas för våld om avdelningen lämnades utan uppsikt under den mycket begränsade tid då promenadutsläppet genomfördes. JO finner sammantaget inte anledning att kritisera anstalten eller att göra några andra uttalanden.

Initiativet

I en anonym anmälan som kom in till JO den 5 april 2016 framfördes klagomål mot anstalten Salberga. Klagomålen gällde bristande säkerhet för de intagna i samband med en allvarlig våldsincident som inträffade i anstalten den 2 februari 2016. Enligt anmälaren blev en intagen misshandlad av en annan intagen

helt öppet på avdelningen, framför övervakningskamerorna. Det fanns inte någon personal på avdelningen, och kamerorna verkar ha varit obemannade. Den misshandlade utsattes för kraftigt våld mot huvudet och låg medvetslös under en längre tid innan de intagna själva kallade på personalen. Intagna försökte påkalla personalens uppmärksamhet genom att banka på glasrutorna till personalens kontor och ringa via kommunikationsanordningen. Det dröjde mellan tre och fem minuter innan personalen kom.

Den 8 april 2016 beslutade dåvarande chefsJO Elisabet Fura att utreda saken i ett initiativärende.

Utredning

Kriminalvårdens incidentutredning (ISAP) begärdes in och granskades. Av utredningen framgår bl.a. följande: Det gick ett larm i ett av anstaltens hus. När personal kom till platsen låg en intagen på golvet och blödde från huvudet. På kamerabilderna kunde man se hur en intagen utövade våld mot en annan intagen. Den misshandlade låg på golvet ca tre minuter innan den som misshandlade ringde efter operatören. Därefter tillkallades personal till avdelningen. Av incidentutredningen framgår vidare vilka åtgärder personalen vidtog med anledning av incidenten, bl.a. att den skadade hämtades med ambulans och fördes till sjukhus samt att den misstänkte gärningsmannen placerades i avskildhet. Det framgår även att händelsen polisanmälades samma dag.

Muntliga upplysningar inhämtades från anstalten varvid bl.a. följande framkom:

Anstalten har gjort en genomgång av vilken personal som var i tjänst och var dessa personer befann sig när misshandeln inträffade. Genomgången gav vid handen att det var fullgod bemanning, att det fanns aktuella riskbedömningar avseende de intagna på avdelningen och att det inte fanns några kända riskfaktorer hos de intagna.

Det förekommer att vårdarna ronderar i bostadshuset och att det vid en viss given tidpunkt inte finns någon vårdare närvarande på ett visst våningsplan. Bevakningsoperatören styr vilka kameror som visas. Det förekommer – under korta stunder – att bevakningsoperatören väljer bort att visa kamerorna från ett visst våningsplan för att ha möjlighet att följa kamerorna i en annan del av byggnaden.

Därefter begärde JO att Kriminalvården skulle yttra sig över det som anmälaren anförde. JO begärde också att Kriminalvården skulle redogöra för sin syn på myndighetens möjlighet att trygga säkerheten för de intagna i anstalt om de intagna tillåts att vistas tillsammans utan bevakning.

Kriminalvårdens remissvar

I sitt remissvar anförde Kriminalvårdens huvudkontor, genom chefen för sektionen för verksjuridik, följande:

Utredning

Uppgifter om sakhållandena har hämtats in från region Mitt samt säkerhetsavdelningen. Av uppgifterna framgår i huvudsak följande:

Det är korrekt att det inträffade en våldsincident den 2 februari 2016. Händelsen polisanmälades och en intagen dömdes den 14 oktober 2016 av

Västmanlands tingsrätt för grov misshandel (mål nr B 597-16). Det har i efterhand framkommit att anledningen till det inträffade var att gärningsmannen känt sig provocerad.

När våldsincidenten inträffade pågick förberedelser för promenad för intagna vid en annan avdelning. Anstalten gjorde en riskbedömning och bedömde att viss personal, utifrån ett säkerhetsperspektiv, skulle vara till mest nytta vid promenaden. Eftersom denna arbetsuppgift, tillsammans med andra sysslor, tog en stor andel personal i anspråk ronderade kvarvarande personal mellan de tre våningsplanen i huset. Att personal ronderar är i sig inget avvikande då det är angeläget att kunna rikta personal till de platser där de bedöms göra bäst nytta. Under några få minuter fanns det därför inte personal på samtliga tre våningsplan samtidigt och vid tidpunkten för misshandeln fanns ingen personal på den berörda avdelningen.

I den bemannade operatörsplatsen som sköter kameraövervakningen i huset kan inte samtliga kameraupptagningar visas samtidigt. Vilka bilder man väljer att visa på bildskärmarna och vilka områden som prioriteras för kameraövervakningen styrs av de riskbedömningar som görs.

Riskbedömningarna görs kontinuerligt av anstaltens säkerhetsorganisation utifrån de indikationer som finns. Riskbedömningarna är också systematiserade och integrerade i det dagliga arbetet på en avdelning. Vid detta tillfälle fanns det inga indikationer som tydde på att en våldshändelse var förestående på avdelningen, eller något som tydde på att det var motiverat att vidta några särskilda säkerhetshöjande åtgärder. I enlighet med gällande rutin prioriterades därför övervakning av nedsläppet till promenad på de tillgängliga bildskärmarna.

Anstalten har i efterhand granskat övervakningsbilderna från våldsincidenten, varvid det har framkommit att de medintagna stod och tittade på när misshandeln ägde rum. Ingen intagen kan observeras banka på fönstret till personalutrymmet eller göra några försök att kontakta personal via kommunikationsutrustningen. Om så hade skett, hade de fått kontakt med operatörsplatsen. Ingen av de intagna tryckte heller på något av de överfalls-larm som finns på avdelningen. Efter ungefär tre minuter kontaktade gärningsmannen personal, som då larmade.

Rättslig reglering

Enligt sin instruktion ska Kriminalvården verkställa påföljder på ett säkert, humant och effektivt sätt.

Av 1 kap. 5 § första stycket fängelselagen (2010:610), FäL, följer att verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas.

Av 6 § första stycket samma kapitel följer att verkställigheten inte får 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 2 kap. 1 § första stycket samma lag följer att en intagen inte får placeras så att han eller hon underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.

Kriminalvårdens bedömning

Kriminalvården vill inledningsvis framhålla att våld aldrig är något som accepteras. Vid misstanke om brott polisanmäls därför våldsincidenter undantagslöst.

Kriminalvården har i uppdrag att upprätthålla ordningen och säkerheten på anstalterna. I detta ingår att skydda en intagen från våld och hot från medintagna. Kriminalvården arbetar därför utifrån riskbedömningar som

uppdateras kontinuerligt. I de fall där det görs en bedömning att det föreligger en förhöjd risknivå vidtas olika kompensatoriska åtgärder. Sådana åtgärder kan exempelvis vara ökad personalnärvaro eller att en intagen omplaceras eller sektioneras.

Kriminalvården är medveten om de risker det många gånger innebär att intagna vistas tillsammans på begränsade ytor. Kriminalvården undviker därför att intagna ensamma vistas på en avdelning utan bemanning eller annan kontroll. Behovet av att prioritera utifrån säkerhetsbedömningar och resurstillgång innebär dock att obevakade stunder, såsom i förevarande fall, inte kan undvikas helt.

Utifrån den misshandel som inträffat i förevarande fall går det i efterhand att ifrågasätta den riskbedömning som gjorts och om det inte hade varit önskvärt med mer omfattande kontroll på den avdelning där misshandeln ägde rum. En incident av detta slag kan dock uppkomma med synnerligen kort varsel och det fanns, såvitt framkommit, inget som på förhand talade för att en intagen skulle ta till våld mot en medintagen. Av säkerhetsskäl prioriterade därför anstalten att bemanna den avdelning där promenad skulle ske. Av samma skäl riktades befintliga övervakningskameror på nedsläppet till promenaderna. Det saknas anledning att ifrågasätta dessa prioriteringar. Kriminalvården kan mot bakgrund av vad som framkommit i utredningen och de överväganden som anstalten gjort inte finna att anstalten brustit i sina rutiner eller kontroll.

Kriminalvården har som framgått ingen tolerans mot våldsincidenter mellan intagna. Att helt omöjliggöra sådana incidenter skulle dock förutsätta en för svensk kriminalvård främmande grad av slutenhet och kontroll. Utifrån hur många våldsincidenter som inträffar i anstalt och häkte anser Kriminalvården att man i allt väsentligt har en god förmåga att förbygga och förhindra våld.

Rättslig reglering m.m.

Kriminalvårdens övergripande ansvar regleras i förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården. Enligt 2 § nämnda förordning ska Kriminalvården bl.a. verka för att påföljder verkställs på ett säkert, humant och effektivt sätt. Vidare framgår av 3 § samma förordning att anstaltsorganisationen ska vara utformad så att den tillgodoser dels olika behov av övervakning och kontroll, dels de intagnas behov av sysselsättning samt främjar en ändamålsenlig planering av de intagnas frigivning.

Av betydelse i sammanhanget är också artikel 2 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna, Europakonventionen, där det bl.a. föreskrivs att envars rätt till livet ska skyddas genom lag. Artikeln anses bl.a. medföra att staten i vissa fall har en positiv förpliktelse att se till att enskilda människors rätt till livet skyddas i förhållande till andra enskilda (se bl.a. Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 5 uppl. 2015, s. 69). Staten har ett särskilt ansvar för tillsyn av dem som befinner sig i fängelse eller häkte eller som på annat sätt är berövade friheten. Europadomstolen har således fastslagit att staten har en skyldighet när det gäller frihetsberövade personer att vidta ändamålsenliga åtgärder för att skydda liv. Vid sin prövning av statens ansvar har Europadomstolen först bedömt om myndigheterna hade eller borde ha haft kännedom om att personen i fråga befann sig i verklig och omedelbar fara och därefter tagit ställning till frågan om myndigheterna vidtagit alla nödvändiga åtgärder som rimligen kunde begäras för att förhindra att denna fara realiserades (se t.ex. domstolens domar den 14 juni

KRIMINALVÅRD

2002 i målet Paul och Audrey Edwards mot Förenade kungariket och den 10 april 2012 i målet Česnulevičius mot Litauen).

I ett beslut den 28 mars 2018 anförde *chefsJO Rynning* följande.

Bedömning

JO:s granskning är av rättslig art och avser främst en kontroll av att myndigheterna har följt de lagar och regler som gäller för förfarandet, dvs. att myndigheterna har agerat korrekt i formellt hänseende. JO brukar därför inte uttala sig om eller ta ställning till de bedömningar som en myndighet har gjort i ett enskilt fall. Jag finner inte anledning att i detta fall frånga denna princip, vilket gör att jag inte kommer att uttala mig om huruvida anstaltens riskbedömningar av de intagna på den aktuella avdelningen var riktiga.

Som Kriminalvården anför har myndigheten i uppdrag att upprätthålla ordningen och säkerheten på anstalterna. I detta ingår att skydda de intagna från våld och hot från medintagna. Kriminalvården har redogjort för att riskbedömningar uppdateras kontinuerligt och att åtgärder vidtas i de fall där risknivån bedöms vara förhöjd. Enligt Kriminalvården fanns det vid tidpunkten för våldsincidenten ingenting som talade för att en intagen på den aktuella avdelningen skulle ta till våld mot en medintagen. Av säkerhetsskäl prioriterade anstalten därför att bemanna den avdelning där de intagna skulle ut på promenad. Av samma skäl prioriterades utsläppet till promenaderna även i fråga om kameraövervakningen. Det saknas anledning för mig att ifrågasätta dessa prioriteringar.

Det är givetvis synnerligen allvarligt att en intagen kom att utsättas för våld av en medintagen. Utredningen visar dock inte att omständigheterna var sådana att anstalten borde ha insett att det fanns en verklig och omedelbar risk för att en intagen skulle utsättas för våld om avdelningen lämnades utan uppsikt under den mycket begränsade tid då promenadutsläppet genomfördes. Jag konstaterar vidare att händelsen polisanmälades och att en intagen dömts för grov misshandel. Dessa omständigheter, i förening med vad som i övrigt framgår av Kriminalvårdens redogörelse för hur incidenten har hanterats, gör att jag inte finner anledning att kritisera anstalten eller att göra några andra uttalanden.

Kriminalvårdens nätdetektering av intagnas samtal inom telefonisystemet INTIK

(Dnr 3682-2016)

Beslutet i korthet: Sedan hösten 2015 har JO i anmälningar och under inspektioner av anstalter tagit emot många klagomål som gäller att Kriminalvården återkallar intagnas telefontillstånd med hänvisning till påstådda manipulationsförsök som identifierats genom s.k. nätdetektering inom telefonisystemet INTIK. Av utredningen framgår dock att det kan finnas andra orsaker till att ett telefonnummer hamnar på detekteringslistan än att det faktiskt skett ett försök att tala med någon annan än den som telefontillståndet

gäller. Det kan i stället handla om att någon ringt på en porttelefon eller att det finns ett trygghetslarm, en fax, en röstbrevlåda eller liknande kopplad till anknypningen. I sitt beslut uttalar JO att hon finner det mycket otillfredsställande att det system som Kriminalvården använder inte kan skilja ut de fall där det faktiskt är fråga om otillåtna åtgärder. JO uttalar vidare att hon är kritisk till att Kriminalvården inte har förvissat sig om att intagna i förväg informerats om att dessa telefonitjänster bör vara urkopplade om man vill undvika att ett telefontillstånd återkallas. JO konstaterar att det inte är en enkel sak för Kriminalvården att tillgodose behovet av kontroll över intagnas telefoni och samtidigt åstadkomma en rättssäker hantering. Trots det förutsätter JO att Kriminalvården hittar godtagbara lösningar för dessa frågor.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 15 juni 2016 klagade AA på att anstalten Västervik Norra återkallar intagnas telefontillstånd med hänvisning till manipulationsförsök. Han anförde i huvudsak följande:

Under de senaste två månaderna har AA fått ett ökande antal förfrågningar från medintagna om hjälp med att skriva överklaganden. Förfrågningarna rör att de intagnas telefontillstånd har dragits in. Formuleringen i de beslut han tagit del av är identisk och lyder: ”Det har via nätdetektering kommit till anstaltens kännedom att det gjorts försök att aktivt manipulera samtalslinjen till XX”. Samtliga medintagna har också fått beskedet: ”XX erhöll då en varning från kriminalvårdsinspektör om att tillståndet skulle komma att återkallas om inte försöken upphörde”. Det har framgått att Kriminalvården skaffat ny utrustning som per automatik ska registrera om någon försöker vidarekoppla telefonen. Det ökade antalet indragna telefontillstånd tyder på att utrustningen inte fungerar på ett tillförlitligt sätt. Det är orimligt att intagna som har fått en varning skulle försöka vidarekoppla telefonen på nytt.

Utredning

JO begärde att Kriminalvården skulle yttra sig över det som AA anförde.

Under handläggningen av ärendet har en annan intagen (BB) spontant lämnat in en skrivelse i syfte att de omständigheter som – enligt dennes mening – är viktiga för de intagna ska bli belysta. BB anförde bl.a. att det endast är telefontillstånd till analoga abonnemang som berörs av dessa återkallelser. Försök till vidarekoppling via ett analogt abonnemang bryts dock alltid av INTIK-systemet. Enligt Kriminalvården fungerar kontrollen tillfredsställande för fasta analoga abonnemang. Orsaken till att intagna i anstalter av säkerhetsklass 1 inte medges telefontillstånd till IP-abonnemang är att systemet inte hindrar otillåten vidarekoppling vid IP-telefoni (se s. 29 i Kriminalvårdens Handbok om besök och elektronisk kommunikation i anstalt och häkte [2014:3]). I en artikel i Dagens Nyheter har Kriminalvårdens chefsjurist medgett att INTIK-systemet inte är perfekt och att det inte går att utesluta att systemet ibland varnar för vidarekopplingar som inte finns.

Kriminalvårdens remissvar

I sitt remissvar anförde Kriminalvårdens huvudkontor, genom chefen för sektionen för verksjuridik, följande:

Utredning

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från region Öst och från avdelningen för säkerhet, sektionen för fysisk och teknisk säkerhet. Av utredningen framgår i huvudsak följande:

För att säkerställa att en intagen pratar med en person som Kriminalvården har gjort en bakgrundskontroll av används framförallt INTIK-systemet. INTIK-systemet är ett system för att underlätta och förenkla telefonsamtal från intagna och minska behovet av avlyssnade samtal. Ett tillstånd att ringa via INTIK-systemet är ett löpande och generellt tillstånd för den intagne att ringa det aktuella numret. När en intagen beviljats ett sådant tillstånd kan den intagne således själv hantera telefoneringen. Avlyssning av telefonsamtal inom INTIK-systemet sker endast vid säkerhetsavdelning.

I INTIK-systemet finns olika detekteringstekniker för att upptäcka och förhindra försök att koppla samtal till annan part än den som tillståndet gäller. I nu aktuellt ärende är det fråga om nätdetektering, vilket baseras på den standardiserade signalering som finns i telenätet. I det publika telenätet används denna signalering t.ex. för att koppla upp samtal, växla mellan samtal, koppla ihop samtal och debitering. Den signalering i det publika telenätet som samtalen bryts av är exempelvis ihopkoppling av samtal (trepartssamtal) samt byte av linje (pendling). Om mottagaren av ett samtal från en intagen växlar mellan två samtal kommer detta att detekteras. Utifrån kommande ljud eller att luren läggs på påverkar inte nätdetekteringen.

Genom nätdetekteringen kan manipulation av INTIK-systemet upptäckas. Kriminalvården kan härigenom identifiera om någon intagen via en anstalts eller ett häktes telefoner har försökt kommunicera med någon annan än de personer som myndigheten har beslutat att den intagne får ha kontakt med. Rapporten som genereras innehåller bl.a. uppgifter om vilka telefonnummer som har ringts upp och vilken intagen (intagningsnummer) som har ringt samtalen. Nätdetektering är således en säkerhets- och bevakningsåtgärd, ägnad att stävja otillåten kontakt.

Systemet kan endast detektera att växling mellan två samtal sker, inte varför. Även fax, röstbrevlåda, telefonsvarare, plustjänster, porttelefon samt trygghetslarm kan ge en detektion om de medför att ett pågående samtal läggs över på en annan linje. Det innebär t.ex. följande. Om en porttelefon i en lägenhet är kopplad till hemtelefonen så kan det vara så att ett samtal kopplas upp via det publika telenätet när någon ringer på i porten och att växling sker när porten öppnas. Eftersom det sker en pendling mellan samtal sker också en detektion. Det är därför viktigt att informera om att fax, röstbrevlåda/telefonsvarare samt eventuella plustjänster ska vara urkopplade.

Nätdetekteringar inom INTIK-systemet har gjorts sedan år 2005. Ingen ny utrustning har införskaffats under i vart fall de senaste fem åren. Sedan den 28 februari 2013 genereras varje vecka rapporter med avsnitt om nät-detektering i INTIK-systemet. Med start från vecka 35 år 2015 finns även tid och datum för detektionerna med i rapporten. Granskning av nät-detektionerna började utföras sensommaren 2015.

Anstalten kontrollerar nät-detekteringslistan varje vecka. Om det vid denna kontroll framkommer att ett telefonnummer registrerats på nät-detekteringslistan meddelas den kriminalvårdsinspektör som har ansvar för avdelningen där den intagne är placerad. Kriminalvårdsinspektören har först ett samtal med den intagne där den intagne informeras om att aktuellt telefonnummer finns med på nät-detekteringslistan för den aktuella veckan och vad detta innebär. Den intagne meddelas även att om samma nummer på

nytt registreras på nätdetekteringslistan kan telefontillståndet komma att återkallas av säkerhetsskäl. Kriminalvårdsinspektören dokumenterar därefter samtalet i Kriminalvårdsregistret (daganteckningar). Om telefonnumret omedelbart återkommer veckan efter på nätdetekteringslistan vidtar anstalten ingen åtgärd. Detta för att den intagne ska ges möjlighet att meddela abonnemangsinnehavaren om att vidarekoppling, pendling mellan samtal eller trepartssamtal måste upphöra. Fortsätter dock telefonnumret att registreras på nätdetekteringslistan efterföljande vecka kan telefontillståndet komma att återkallas.

Det är av vikt att intagna inte kan manipulera de telefonsystem som de har tillgång till för att t.ex. kunna fortsätta begå brott eller införa otillåtna föremål i anstalt eller häkte. Detta med anledning av säkerhetsskäl då t.ex. pendling mellan samtal/vidarekoppling skulle kunna innebära att kontakt upprättas med personer som utifrån sina personliga förhållanden utgör en säkerhetsrisk, eller att kontakt skulle kunna tas med annan som skulle kunna motverka den intagnes anpassning i samhället eller med person som kan lida skada av kontakten.

Rättslig reglering

Av 1 kap. 5 § första stycket fängelselagen (2010:610) följer att verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas.

Av 1 kap. 6 § fängelselagen framgår följande. Verkställigheten får 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 (första stycket). 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 (andra stycket).

Av 7 kap. 4 § fängelselagen framgår följande. 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.

Kriminalvårdens bedömning

Kriminalvården tillbakavisar att någon ny utrustning införskaffats på sätt som AA uppgett i sin anmälan. Däremot har Kriminalvården efter sommaren 2015 börjat analysera de veckorapporter med avsnitt om nätdetektering i INTIK-systemet som funnits tillgängliga sedan år 2013. Då den signalering som ligger till grund för nätdetektionerna är ett standardiserat signaleringsprotokoll som används i det publika telefonnätet finns det i dagsläget inte något skäl att ifrågasätta dess korrekthet. Systemet har dock vissa begränsningar på så sätt att det endast går att detektera att exempelvis koppling av samtal eller byte av linje har ägt rum, men inte vad som ligger bakom kopplingen eller bytet.

Det är endast mottagaren av telefonsamtal som kan se till att fax, röstbrevlåda/telefonsvarare samt eventuella plustjänster är urkopplade. Information om detta lämnas till den intagne, som i sin tur hänvisas till att förmedla behovet av att vidta sådana åtgärder till mottagaren.

Anstalten har redogjort för de åtgärder anstalten vidtar i samband med att telefonnummer registrerats i nätdetektionslistan. Kriminalvården har inga synpunkter på anstaltens hantering.

AA gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

Rättslig reglering

Kriminalvården har i sitt remissvar redogjort för vissa bestämmelser som har betydelse i ärendet. För egen del finner jag anledning att redogöra för ytterligare några bestämmelser.

Enligt 2 § förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården ska myndigheten verka för att

1. påföljder verkställs på ett säkert, humant och effektivt sätt
2. lagföring kan ske på ett effektivt sätt
3. återfall i brott förebyggs.

Kriminalvården ska särskilt vidta åtgärder som syftar till att brottslighet under verkställigheten förhindras, frigivningen förbereds, narkotikamissbruket bekämpas och innehåll i verkställigheten anpassas efter varje individs behov.

Enligt huvudregeln i 17 § förvaltningslagen (1986:223) får ett ärende inte avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv och han eller hon har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. I bestämmelsen finns flera undantag från denna underrättelseskyldighet, varav flertalet saknar relevans i detta ärende. Underrättelseskyldigheten enligt 17 § förvaltningslagen gäller dock med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL.

I 20 § förvaltningslagen regleras myndigheternas skyldighet att motivera sina beslut. Enligt den nämnda bestämmelsen ska ett beslut genom vilket en myndighet avgör ett ärende innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. I bestämmelsen anges att skälen får utelämnas helt eller delvis i vissa fall som anges i bestämmelsen, bl.a. om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något jämförbart förhållande eller om ärendet är så brådskande att det inte finns tid att utforma skälen. Vidare sägs i bestämmelsen att om skälen har utelämnats bör myndigheten på begäran av den som är part om möjligt upplysa honom eller henne om dem i efterhand.

Av 10 kap. 3 § OSL framgår vad som gäller när det finns sekretessbelagda uppgifter i en handling som en part i ett ärende normalt har rätt att ta del av. Enligt den nämnda bestämmelsen hindrar sekretessen inte att en enskild som är part i ett ärende hos en myndighet, och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen, tar del av en handling eller annat material i ärendet. En sådan handling eller ett sådant material får dock inte lämnas ut till parten om det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att en sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådana fall ska myndigheten på annat sätt upplysa parten 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. Sekretess hindrar aldrig att en part i ett ärende tar del av ett beslut i ärendet.

I 18 kap. 8 § OSL finns bestämmelser om sekretess för säkerhets- och bevakningsåtgärder. Enligt tredje punkten i den nämnda bestämmelsen gäller sekretess för en uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om en säkerhets- eller bevakningsåtgärd, om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs och åtgärden avser telekommunikation eller system för automatiserad behandling av information.

I 18 kap. 11 § OSL regleras sekretess för åtgärder för att förhindra rymning m.m. Enligt den nämnda bestämmelsen gäller sekretess inom bl.a. Kriminalvården för en uppgift om en åtgärd som har till syfte att hindra rymning eller fritagning, om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs. Sekretess gäller därutöver inom Kriminalvården för en uppgift om en åtgärd som har till syfte att upprätthålla ordningen och säkerheten i myndighetens verksamhet, om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs.

I 15 kap. 2 § OSL finns bestämmelser om försvarssekretess. I bestämmelsen sägs bl.a. att sekretess gäller för en uppgift som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs.

I ett beslut den 14 juni 2018 anförde *chefsJO Rymning* följande.

Bedömning

Inledning

Sedan hösten 2015 har JO tagit emot ca 45 klagomål som gäller att Kriminalvården återkallar intagnas telefontillstånd med hänvisning till påstådda manipulationsförsök. Klagomålen har framförts både i anmälningar till JO och under flera av JO:s inspektioner av anstalter (anstalten Skänninge i oktober 2015, anstalten Gävle i mars 2017 och anstalten Kumla i april 2017).

Som Kriminalvården anført är det naturligtvis viktigt att intagna inte kan manipulera de telefonsystem som de har tillgång till. Kriminalvården har ett ansvar för att förhindra att intagna genom kontakter över telefon bl.a. fortsätter att begå brott, utsätter andra för skada eller förmår andra att föra in otillåtna föremål i anstalter eller häkten. Jag har därför förståelse för Kriminalvårdens önskan att genom tekniska lösningar i möjligaste mån kunna kontrollera vem den intagne pratar med. Nätdetekteringen är ett hjälpmedel för Kriminalvården att kontrollera och övervaka att en intagen inte har telefonkontakt med andra än de personer som myndigheten har beslutat att den intagne får ha kontakt med.

För den som är intagen i anstalt eller häkte är det dock av stor betydelse att kunna hålla kontakten med sina anhöriga via telefon. Det har ofta betydelse både för deras återanpassning i samhället och för att motverka de negativa följderna av frihetsberövandet. Många anhöriga har av olika skäl mycket begränsade möjligheter eller inga möjligheter alls att besöka den intagne i anstalten. Det är dessutom många intagna som av olika anledningar inte har möjlighet att träffa sina anhöriga under permissioner. Bland annat av den anledningen är det

viktigt att Kriminalvårdens handläggning av ärenden som gäller telefontillstånd görs på ett rättssäkert sätt.

Brister i nätdetekteringssystemet

Genom utredningen i detta ärende och genom klagomål som förts fram till JO i anmälningar och under inspektioner har det blivit tydligt för mig att det är svårt för intagna att försvara sig mot en uppgift från Kriminalvården att det gjorts manipulationsförsök under ett samtal. Som Kriminalvården anfört är det endast mottagaren av ett telefonsamtal som kan se till att fax, röstbrevlåda eller telefonsvarare samt eventuella plustjänster är urkopplade. Det är alltså förhållanden som ligger utanför den intagnes kontroll.

Av utredningen framgår det också att det kan finnas andra orsaker till att ett telefonnummer hamnar på detekteringslistan än att det faktiskt skett ett försök att tala med någon annan än den som telefontillståndet gäller. Det kan i stället handla om att någon ringt på en porttelefon, att det finns ett trygghetslarm kopplat till anknytningen eller att det finns fax, röstbrevlåda eller liknande. Jag finner det mycket otillfredsställande att det system som Kriminalvården använder inte kan skilja ut de fall där det faktiskt är fråga om otillåtna åtgärder.

Rättssäkerhetsfrågor

Att Kriminalvården återkallar ett telefontillstånd till en anhörig kan innebära en stor begränsning av den intagnes möjligheter att kommunicera med närstående. Det är av stor vikt att handläggningen av ärenden som gäller återkallelse av telefontillstånd sköts på ett rättssäkert sätt. Flera av de bestämmelser i förvaltningslagen som ska garantera rättssäkerheten för enskilda aktualiseras i Kriminalvårdens handläggning av återkallelse av telefontillstånd. Det gäller främst kravet på kommunikering enligt 17 § förvaltningslagen och kravet på myndigheten ska motivera sitt beslut, se 20 § samma lag.

Intagna och deras anhöriga har i anmälningar till JO beskrivit att det är svårt att försvara sig mot en uppgift från Kriminalvården om att det gjorts manipulationsförsök under ett samtal. Av Kriminalvårdens yttrande framgår att den intagne informeras om att det aktuella telefonnumret finns med på nätdetekteringslistan för en viss vecka. Den intagne meddelas även att telefontillståndet kan komma att återkallas om samma nummer på nytt registreras på nätdetekteringslistan. Som jag uppfattat det får den intagne endast uppgift om under vilken vecka telefonnumret registrerats på nätdetekteringslistan. Den intagne får inte uppgift om på vilket datum eller vid vilket klockslag det misstänkta manipulationsförsöket skedde. Intagna upplever att detta gör det svårt för dem att klarlägga orsaken till registreringen på nätdetekteringslistan och komma till rätta med problemet. Intagna har också fört fram till JO att de nekas att ta del av specificerade uppgifter om registreringen på nätdetekteringslistan med hänvisning till sekretess. Kammarrätten i Jönköping har i en dom den 25 april 2016, mål nr 3117-15, behandlat denna fråga. Den intagne hade begärt att få information om vilken dag och tid som INTIK-systemets nätdetektering gett utslag. Kriminalvården avslag den intagnes begäran med hänvisning till bestämmelserna i 18 kap. 8 och 11 § samt 15 kap. 2 § OSL. Kammarrätten delade

Kriminalvårdens uppfattning att uppgifterna omfattades av sekretess enligt de nämnda bestämmelserna. Kammarrätten fann vidare att Kriminalvården haft rätt att enligt 10 kap. 3 § OSL begränsa rätten till partsinsyn.

Kriminalvården har alltså fått stöd för sin uppfattning att sekretess gäller för de exakta uppgifterna om registreringen på nätdetekteringslistan. För Kriminalvården innebär det rimligtvis att dessa uppgifter inte kommuniceras med den intagne och att de exakta uppgifterna inte heller redovisas i myndighetens beslutsmotivering. För de intagna innebär detta att det kan bli svårt att klarlägga orsaken till registreringen på nätdetekteringslistan och komma till rätta med problemet. För de intagna som är av uppfattningen att det inte har gjorts något manipulationsförsök blir det svårt att leda detta i bevis. Det sagda visar enligt min mening att Kriminalvårdens handläggning av ärenden om återkallelse av telefontillstånd rymmer komplexa frågor, men också att det finns en uppenbar risk för att intagnas rättssäkerhet äventyras. Kriminalvårdens beslut att återkalla ett telefontillstånd kan, efter omprövning, överklagas till förvaltningsdomstol. Jag har dock inte kunnat finna något exempel på att ett sådant överklagande bifallits av förvaltningsrätt eller beviljats prövningstillstånd i kammarrätt.

Kritik för bristande information

Kriminalvården har i sitt yttrande påpekat att det är viktigt att informera om att fax, röstbrevlåda eller telefonsvarare samt eventuella plustjänster ska vara urkopplade. Det framgår dock inte om det finns rutiner för när och hur denna information ska lämnas. Genom anmälningar och samtal med intagna har jag fått veta att intagna inte i förväg fått information om vilka åtgärder som kan orsaka att telefonnumret hamnar på detekteringslistan. Under min inspektion av anstalten Kumla i april 2017 fick jag dessutom veta att anstaltspersonalen först nyligen hade fått information om att det kan finnas andra orsaker till att ett telefonnummer hamnar på nätdetekteringslistan (se s. 14 i protokollet från inspektionen, dnr 2407-2017). Enligt min mening är det mycket otillfredsställande att de intagna och åtminstone viss anstaltspersonal fått bristfällig information om vad som kan orsaka att ett nummer hamnar på detekteringslistan.

Jag är kritisk till att Kriminalvården inte har förvissat sig om att intagna i förväg informerats om att fax, röstbrevlåda eller telefonsvarare, porttelefon, trygghetslarm och liknande bör vara urkopplade om man vill undvika att ett telefontillstånd återkallas. Jag har noterat att Kriminalvården numera har tagit fram en informationsblankett riktad till intagna om nätdetektering och telefonitjänster (se s. 32 i Kriminalvårdens Handbok om besök och elektronisk kommunikation i anstalt och häkte [2014:3]). Det är naturligtvis positivt. Eftersom det är den anhörige som måste se till att s.k. plustjänster och andra telefonitjänster är urkopplade skulle det vara önskvärt att Kriminalvården även tillhandahåller någon form av skriftligt informationsmaterial som de intagna kan skicka till sina anhöriga. Ett sådant informationsmaterial bör erbjudas på fler språk än svenska.

Avslutande synpunkter

Sammanfattningsvis får jag bilden av att Kriminalvårdens nätdetekteringssystem uppvisar brister som får till följd att de intagnas rättssäkerhet äventyras. Det framstår som att det är näst intill omöjligt för en intagen att försvara sig emot uppgifter om att det enligt systemet har gjorts manipulationsförsök. Jag har förståelse för att både intagna och deras anhöriga upplever systemet, liksom de återkallelser av telefontillstånd det leder till, som godtyckligt.

Kriminalvården har ett ansvar för att upprätthålla ordningen och säkerheten i landets anstalter och för att förebygga återfall i brott. Samtidigt ska de intagnas verkställighet utformas så att deras anpassning i samhället underlättas och så att de negativa följderna av frihetsberövandet motverkas. Verkställigheten får inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av fängelselagen eller som är nödvändiga för att ordningen och säkerheten ska kunna upprätthållas. I arbetet med intagnas telefoni gör sig alla dessa aspekter av Kriminalvårdens uppdrag gällande. Jag inser att det inte är en enkel sak för Kriminalvården att tillgodose behovet av kontroll över intagnas telefoni och samtidigt åstadkomma en rättssäker hantering. Trots det förutsätter jag att Kriminalvården hittar godtagbara lösningar för dessa frågor.

Avslutningsvis vill jag upplysa om att jag i dag fattat beslut i ytterligare två ärenden som gäller INTIK-systemet, dnr 2689-2015 och dnr 7618-2016. Under handläggningen av ärendet 2689-2015 har jag fått veta att Kriminalvården gjort en översyn av intagnas möjligheter till elektronisk kommunikation. Arbetet har bl.a. innefattat en översyn av de tekniska möjligheterna för mobilpositionering och avlyssning i efterhand samt en rättslig analys som avser dessa åtgärder. Jag har också fått veta att Kriminalvården kommer att fortsätta att arbeta med frågor om intagnas telefoni inom ramen för det utvecklingsuppdrag om modern kommunikation mellan klienter och omvärld som tagits in i myndighetens nationella verksamhetsplan för 2018–2020. Jag har för avsikt att följa utvecklingen på området.

Intagnas vistelse i ensamhet på Kriminalvårdens säkerhetsavdelningar

(Dnr 7488-2016)

Beslutet i korthet: Dåvarande chefsJO Elisabet Fura uttalade i ett beslut den 24 maj 2016, dnr 6614-2015, kritik mot Kriminalvården för att en intagen vistats ensam på sin avdelning (säkerhetsavdelning) trots att förutsättningarna för placering i avskildhet inte var uppfyllda. I beslutet uttalade chefsJO i och för sig förståelse för de svårigheter som Kriminalvården, enligt vad myndigheten uppgivit, kan ställas inför när det gäller att placera intagna i konstellationer som fungerar, men framhöll samtidigt att det inte innebär att Kriminalvården har rätt att bortse från bestämmelserna om vistelse i gemensamhet och avskildhet i fängelselagen.

Med anledning av klagomål i december 2016 från samme intagne om att han och andra intagna fått vistas ensamma på säkerhetsavdelningar utan att

något beslut om placering i avskildhet meddelats inleddes en utredning. Kriminalvården anförde i ett yttrande till JO bl.a. att det utifrån behovet av att undvika olämpliga klientkonstellationer kan uppstå en situation där en intagen under begränsad tid vistas ensam på en säkerhetsavdelning och att sådan faktisk vistelse i ensamhet inte utgör avskildhet i fängelselagens mening.

ChefsJO uttalar i det nu aktuella beslutet att det enligt hennes mening, alldeles oavsett de svårigheter som kan finnas när det gäller att hitta lämpliga klientkonstellationer, är synnerligen otillfredsställande att intagna alltjämt vistas på säkerhetsavdelning under förhållanden som innebär att de periodvis vistas i avskildhet trots att de lagstadgade förutsättningarna för placering i avskildhet inte är uppfyllda. Enligt chefsJO torde de intagna i sådana fall också ha svårt att få frågan överprövad, till skillnad mot vad som gäller i de fall där ett formellt beslut om avskildhet har fattats.

Mot bakgrund av de oklarheter som chefsJO anser föreligger avseende de rättsliga förutsättningarna för att placera intagna under sådana förhållanden att de i praktiken vistas i avskildhet utan ett formellt beslut och de bristande rättssäkerhetsgarantierna i sådana situationer väcker chefsJO frågan om översyn av lagstiftningen i detta hänseende. En kopia av beslutet överlämnas därför till regeringen.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 1 december 2016 och i kompletterande skrifter framförde AA klagomål mot Kriminalvården. Klagomålen rörde bl.a. att AA och andra intagna vistats ensamma på säkerhetsavdelningar utan att något beslut om placering i avskildhet meddelats. En senare inkommen skrift från en annan intagen på säkerhetsavdelning, BB, tillfördes ärendet.

Utredning

Efter remiss anförde Kriminalvården, rättsenheten vid huvudkontoret, genom sektionschefen CC, bl.a. följande:

Utredning

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från säkerhetsavdelningen, placeringssektionen vid anstalts- och häktesavdelningen samt region Stockholm. Av utredningen framgår i huvudsak följande.

AA ankom anstalten Halls säkerhetsavdelning den 17 november 2016 efter omplacering från säkerhetsavdelningen i anstalten Kumla. Han hade då suttit avskildhetsplacerad enligt 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen (2010:610) sedan den 29 juli 2016 med anledning av en våldsincident med en medintagen på säkerhetsavdelningen. Han omplacerades framför allt för att möjliggöra placering i gemensamhet med andra intagna, men även för att det förelåg konflikter med personal i anstalten Kumla. Vid AA:s ankomst till anstalten Hall fanns inga andra intagna på säkerhetsavdelningen, men den 21 december 2016 informerades han om att ytterligare en intagen var på ingång och att avsikten var att denne skulle placeras på samma avdelning som AA. Han motsatte sig dock detta och uppgav att om så skulle ske skulle han komma att bruka våld mot den medintagne. Med anledning

KRIMINALVÅRD

av detta hot beslutades den 22 december 2016 att AA skulle placeras i avskildhet enligt 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen. Den 27 december 2016 beslutades att det inte längre förelåg skäl för placering i avskildhet.

Den 10 januari 2017 fattade anstalten Hall på nytt beslut om avskildhet av AA enligt 6 kap 7 § första stycket 2 fängelselagen efter att AA till personal uttryckt hot som bedömdes utgöra fara för annans säkerhet. Beslutet om avskildhet hävdades fredagen den 17 mars 2017.

AA har från januari 2015 till dags datum rapporterats och tilldelats varningar för misskötsamhet vid 77 tillfällen. Av dessa avser 20 varningar våld eller hot mot tjänsteman och 41 varningar olämpligt uppträdande.

AA har sedan han ankom anstalten Hall den 17 november 2016 varit ensam placerad på säkerhetsavdelning under perioderna 17 november till 22 december 2016 samt 27 december 2016 till 10 januari 2017. Övrig tid har han varit placerad i avskildhet.

Rättslig reglering

Enligt 1 kap. 6 § fängelselagen (2010:610) 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 (första stycket). 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 (andra stycket).

I 2 kap. 4 § fängelselagen finns bestämmelser om placering på en avdelning med särskild hög grad av övervakning och kontroll (säkerhetsavdelning). En intagen får placeras på en sådan avdelning 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 (första stycket). Ett beslut om placering på en säkerhetsavdelning ska omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst en gång i månaden (andra stycket).

Enligt 10 § fängelseförordningen (2010:2010) ska behovet av att undvika en olämplig sammansättning av intagna och att i övrigt kunna bedriva en ändamålsenlig verksamhet i anstalt beaktas vid beslut om placering.

Av allmänt råd till 10 § 2 fängelseförordningen framgår bl.a. följande. En olämplig sammansättning av intagna kan uppkomma t.ex. när det gäller intagna som är dömda i samma mål eller som är medlemmar i eller har annan koppling till samma eller rivaliserande kriminella nätverk, om en intagen riskerar att utsättas för övergrepp av en annan intagen eller om en intagen kan befaras påverka en annan intagen att allvarligt störa ordningen eller säkerheten.

Kriminalvårdens bedömning

Det ligger i sakens natur att en intagen som behöver placeras på en säkerhetsavdelning med den slutenhet det innebär inte sällan är svår att placera tillsammans med andra utifrån behovet av att undvika olämpliga klientkonstellationer. Det innebär svåra avvägningar för Kriminalvården. Någon gång kan det då uppstå en situation där en intagen under begränsad tid vistas ensam på en säkerhetsavdelning. Sådan faktisk vistelse i ensamhet utgör inte avskildhet i fängelselagens mening. Till skillnad från den som vistas på en säkerhetsavdelning kan den som är avskild inte röra sig fritt inom avdelningen utan är normalt isolerad i en cell.

Det är tydligt att AA behöver vara placerad på en säkerhetsavdelning för att möta de risker som finns under hans verkställighet. AA har, som framgått, varit ensam på säkerhetsavdelning under perioderna 161117–161222

samt 161227–170110. Under dessa perioder har han inte varit avskild, vilket han dock varit större delen av övrig tid som han varit placerad i anstalten Hall.

Kriminalvården är medveten om att JO tidigare har uttryckt kritik mot att AA vistats ensam på säkerhetsavdelning (jfr JO:s beslut den 24 maj 2016, dnr 6614-2015). Kriminalvården har försökt att placera andra intagna tillsammans med AA, men de intagna som behöver vara placerade på säkerhetsavdelningar är få till antalet och flera av dem har ett sådant förhållande till AA att det inte är möjligt att placera dem tillsammans utifrån behovet av att t.ex. undvika olämpliga klientkonstellationer. Som redovisats har AA även själv avfärdat placering tillsammans med en viss intagen under uttalande av hot. Detta sammantaget har medfört att det uppstått sådana svårigheter att det inte varit möjligt att undvika en situation där AA under viss tid vistats ensam på säkerhetsavdelning (jfr JO:s beslut den 30 augusti 2016, dnr 1381-2016).

Sammanfattningsvis anser Kriminalvården att man vidtagit de åtgärder som kan krävas för att hitta medintagna som kan placeras tillsammans med AA, för att därigenom undvika att AA vistas ensam på säkerhetsavdelningen. Utredningen visar dock på betydande svårigheter i förevarande fall, utifrån behovet av att upprätthålla lämpliga klientkonstellationer och AA:s eget beteende.

AA kommenterade remissvaret.

En annan intagen på säkerhetsavdelning, DD, kom, efter att ha tagit del av Kriminalvårdens remissvar, in med en skrift. Jag inspekterade den 25–27 april 2017 anstalten Kumla. Två av mina medarbetare sammanträffade där med AA, som alljämt var placerad på säkerhetsavdelning och vistades ensam på ”sin” avdelning. Han uppgav bl.a. att ensamheten tär på honom rent mentalt. Även andra intagna som mina medarbetare sammanträffade med i säkerhetsenheten gav uttryck för samma problem.

Efter inspektionen lånades vissa handlingar in och granskades.

Rättslig reglering m.m.

Kriminalvården har i sitt remissvar redogjort för bl.a. den rättsliga reglering som är tillämplig vid placering på säkerhetsavdelning och på vilket sätt sådan placering ska ske för att exempelvis undvika olämpliga klientkonstellationer. Jag vill för egen del nämna följande:

Som Kriminalvården anført får enligt 1 kap. 6 § fängelselagen första stycket 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. Enligt andra stycket samma bestämmelse får en kontroll- eller tvångsåtgärd endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

Av 1 kap. 5 § första stycket fängelselagen framgår att verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas.

Enligt 2 kap. 1 § första stycket fängelselagen får en intagen inte placeras så att han eller hon underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Av andra stycket samma bestämmelse framgår det att vid beslut om placering ska

KRIMINALVÅRD

i den utsträckning det är möjligt hänsyn tas till den intagnes behov av sysselsättning, omvårdnad och en lämplig frigivningsplanering.

I Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse framgår av 2 kap. 2 § att, i den utsträckning det är möjligt, ska vid placering beaktas den intagnes behov av åtgärder som kan underlätta hans eller hennes anpassning i samhället eller övergången till ett liv i frihet eller som kan motverka negativa följder av frihetsberövandet.

En grundläggande utgångspunkt för verksamheten i anstalt är att de intagna ska vistas i gemenskap med andra intagna, under både sysselsättning och fritid (6 kap. 1 och 2 §§ fängelselagen). Även en helt kortvarig inlåsning utan gemenskap innebär ett avskiljande i fängelselagens mening. Däremot kan s.k. inre sektionering eller differentiering, dvs. att gemenskapen begränsas till mindre grupper av intagna, ske utan särskilt lagstöd eftersom de intagna då fortfarande vistas tillsammans med andra. Avskildhet får inte användas som disciplinär bestraffning, utan endast i de fall som anges i fängelselagen.

Av betydelse i sammanhanget är också artikel 3 i Europakonventionen, där det föreskrivs att ingen får utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Enligt artikel 13 ska var och en, vars i konventionen angivna rättigheter kränkts, ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet och detta även om kränkningen förövats av någon under utövning av offentlig myndighet.

Dåvarande chefsJO Elisabet Fura uttalade i ett beslut den 24 maj 2016, dnr 6614-2015, kritik mot Kriminalvården för att AA vistats ensam på sin avdelning (säkerhetsavdelning) trots att förutsättningarna för placering i avskildhet inte var uppfyllda. I beslutet påpekades bl.a. att det inte är något okänt förhållande att ett lågt antal intagna per avdelning kan leda till ökad isolering och att den frågan även hade uppmärksammats av the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) i samband med kommitténs besök i Sverige i maj 2015. I beslutet uttalade chefsJO i och för sig förståelse för de svårigheter som Kriminalvården kan ställas inför när det gäller att placera intagna på landets säkerhetsavdelningar i konstellationer som fungerar, men chefsJO framhöll samtidigt att det inte innebär att Kriminalvården har rätt att bortse från bestämmelserna om vistelse i gemenskap och avskildhet i 6 kap. fängelselagen.

I ett beslut den 19 december 2017 anförde *chefsJO Rynning* följande.

Bedömning

I sitt remissvar uppger Kriminalvården att myndigheten anser sig ha vidtagit de åtgärder som kan krävas för att hitta medintagna som kan placeras tillsammans med AA för att därigenom undvika att han vistas ensam på säkerhetsavdelningen. Utredningen visar dock enligt Kriminalvården på betydande svårigheter i detta avseende utifrån behovet av att undvika olämpliga klientkonstellationer och med hänsyn till AA:s eget beteende.

I det ovan angivna beslutet förutsatte dåvarande chefsJO att Kriminalvården snarast skulle vidta nödvändiga åtgärder för att motverka att bestämmelserna om vistelse i gemenskap och avskildhet i 6 kap. fängelselagen åsidosätts. Att

Kriminalvården, vilket myndigheten uppgett, påbörjar ett arbete med att placera om en intagen så snart det står klart att han eller hon inte kan vistas i gemenskap med andra intagna ansåg chefsJO inte vara en tillräcklig åtgärd för att komma till rätta med problematiken.

I likhet med min företrädare har jag i och för sig förståelse för att det kan uppstå svårigheter med att hitta tillfredsställande lösningar vid placeringen av intagna på säkerhetsavdelning. Kriminalvården har även i det nu aktuella ärendet framhållit att behovet av att undvika olämpliga klientkonstellationer inte sällan kan medföra att det blir svårt att placera en intagen på säkerhetsavdelning tillsammans med andra intagna. Kriminalvården uppger att det någon gång kan uppstå en situation där en intagen under begränsad tid vistas ensam på en säkerhetsavdelning, men att sådan vistelse i ensamhet inte i sig utgör avskildhet i fängselagens mening. Enligt min mening är det dock, alldeles oavsett de svårigheter som kan föreligga, synnerligen otillfredsställande att intagna alltfjämt vistas på säkerhetsavdelning under förhållanden som i praktiken innebär att de periodvis är placerade i avskildhet, trots att de lagstadgade förutsättningarna för sådan placering inte är uppfyllda. Till skillnad från vad som gäller i de fall där ett formellt beslut om avskildhet har fattats torde den intagne också ha svårt att få frågan överprövad.

Den intagne kan genom begäran om omprövning och överklagande få till stånd en domstolsprövning av förutsättningarna för placeringen på säkerhetsavdelning. Denna prövning får visserligen förväntas innefatta en proportionalitetsbedömning där också den intagnes levnadsförhållanden under placeringen ska beaktas, men det måste ifrågasättas om den intagne därigenom kan anses ha tillgång till ett effektivt rättsmedel också med avseende på de faktiska avskildhetsplaceringar han kan komma att bli föremål för på säkerhetsavdelningen. Placering av en intagen i avskildhet från andra människor, efter beslut härom eller de facto, är en mycket ingripande åtgärd som ytterst kan aktualisera frågan om kränkning av grundläggande mänskliga rättigheter. Det finns en omfattande praxis från Europadomstolen som gäller isolering av intagna i anstalter och häkten. Av denna praxis kan utläsas att långvarig isolering av en intagen under vissa omständigheter skulle kunna utgöra omänsklig behandling och därigenom strida mot artikel 3 i Europakonventionen, särskilt om isoleringen är mycket strikt. Det måste dock göras en helhetsbedömning av den intagnes situation, varvid tillgång till radio, tv och tidningar liksom kontakter med advokater och anhöriga ska beaktas. Av betydelse är också hur starkt behovet av isolering är (se Danielius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 4 uppl. 2015, s. 87).

Mot den angivna bakgrunden är det naturligtvis angeläget att undantagen från fängselagens huvudregel om vistelse i gemenskap är tydligt reglerade och förenade med tillfredsställande rättssäkerhetsgarantier som också tillämpas i praktiken. Som jag konstaterat ovan måste dock ifrågasättas vilka möjligheter intagna har att få till stånd en rättslig prövning av förutsättningarna för en eventuell faktisk avskildhet som inte grundas på beslut om avskildhetsplacering. Därmed uppkommer också frågan om Sverige i detta avseende uppfyller Europakonventionens krav på att var och en, vars i konventionen angivna rättigheter kränkts, ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet.

KRIMINALVÅRD

När det gäller AA framgår det av utredningen att han under en stor del av den tid han vistats ensam på säkerhetsavdelningen har varit föremål för placering i avskildhet efter särskilda beslut härom. AA har också motsatt sig gemensam placering med vissa intagna. Det framgår vidare att han tagit emot en del besök och har haft möjlighet till telefonkontakt med omvärlden. Kriminalvården kan likväl inte undgå kritik för att myndigheten under de perioder AA borde ha fått vistas i gemensamhet med andra intagna inte har lyckats möjliggöra detta. Det kan tilläggas att huvudregeln om gemensamhet anses förutsätta vistelse tillsammans med flera andra intagna (se bl.a. Kriminalvårdens handbok om gemensamhet och avskildhet i anstalt, 2012:1, s. 7).

I en situation som den som AA och andra intagna har befunnit sig i när de vistats ensamma på sin avdelning – med eller utan ett formellt beslut om placering i avskildhet – är det enligt min mening vidare av största vikt att Kriminalvården i så stor utsträckning som möjligt erbjuder isoleringsbrytande åtgärder för att motverka de negativa effekterna av ensamheten. Erbjudandena om sådana åtgärder, liksom den intagnes inställning till dessa, ska självfallet dokumenteras. För att försäkra sig om att anstalterna hanterar dessa viktiga frågor på ett tillfredsställande och enhetligt sätt bör Kriminalvården utforma riktlinjer där innebörden av begreppet isoleringsbrytande åtgärder klargörs liksom lämpliga former för sådana åtgärder och de minimikrav som bör ställas på insatserna för olika grupper av intagna presenteras. Det behövs även riktlinjer för vilka krav som bör gälla avseende dokumentationen i olika situationer, för att möjliggöra såväl intern kvalitetssäkring och uppföljning av Kriminalvårdens verksamhet som extern kontroll.

Vad AA anför i övrigt föranleder inte några kommentarer från min sida.

Kriminalvården uppmanas att senast den 30 april 2018 återkomma med en redogörelse för vilka åtgärder myndigheten har vidtagit eller avser att vidta med anledning av det som jag anför.

Mot bakgrund av vad jag ovan uttalat rörande oklarheterna avseende de rättsliga förutsättningarna för Kriminalvårdens placeringar av intagna under sådana förhållanden att de i praktiken vistas i avskildhet utan att det fattas något formellt avskildhetsbeslut, samt de bristande rättssäkerhetsgarantierna i sådana situationer, finner jag anledning att enligt 4 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän, väcka fråga om översyn av lagstiftningen i detta hänseende. Jag överlämnar därför en kopia av detta beslut till Regeringskansliet (Justitiedepartementet).

En ny funktion i Kriminalvårdens telefonisystem INTIK

(Dnr 7618-2016)

Beslutet i korthet: Den 6 december 2016 införde Kriminalvården en ny funktion, en s.k. röstprompt, i telefonisystemet INTIK. Den nya funktionen innebär att den som tar emot ett telefonsamtal från en intagen vid varje samtal möts av ett röstmeddelande som lyder: ”Detta är ett samtal från en intagen inom Kriminalvården, för att acceptera tryck fyrkant (#).” JO har tagit emot flera klagomål från intagna som framför allt gäller Kriminalvårdens bristande information till de intagna om röstprompten samt att den medför att sekretessen bryts i och med att uppgiften att den intagne sitter i fängelse röjs. Flera anmälare har också berört att anhöriga som är gamla eller mycket unga kan bli rädda eller förvirrade av röstmeddelandet och att det finns en risk för att anhöriga som inte behärskar svenska eller engelska inte förstår röstmeddelandet. I sitt beslut kritiserar JO Kriminalvården för att några anstalter helt missat att informera de intagna eller informerat de intagna först någon dag innan funktionen togs i bruk.

Det är inte JO:s uppgift att ta ställning till om olägenheterna för de intagna med att införa röstprompten uppvägs av de säkerhetsmässiga fördelarna. JO uttalar dock att hon fått intrycket av att Kriminalvården inte i tillräcklig utsträckning tycks ha förutsett och vägt in de negativa konsekvenser som röstprompten kunde få för de intagna. Enligt JO kan systemets lämplighet också ifrågasättas, eftersom det innebär att de intagna i praktiken tvingas godta att sekretessen kan komma att brytas. JO finner vidare att det är bekymmersamt att Kriminalvården har infört ett system som försvårar intagnas kontakt med anhöriga.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 7 december 2016 och i en senare inkommen komplettering klagade AA bl.a. på att Kriminalvården den 6 december 2016 infört en ny funktion i telefonisystemet INTIK. Han anförde i huvudsak följande:

Den nya funktionen i Kriminalvårdens telefonisystem INTIK innebär att den som tar emot ett telefonsamtal från en intagen vid varje samtal möts av ett röstmeddelande. Meddelandet lyder: ”Detta är ett samtal från en intagen inom Kriminalvården, för att acceptera tryck fyrkant (#).” Det finns en risk för att den sekretesskyddade uppgiften att en viss person är intagen i anstalt röjs genom röstfunktionen. Många intagna som är föräldrar berättar inte för sina barn att de sitter i fängelse. Om den intagnes barn svarar i telefonen blir barnet genom röstfunktionen upplyst om att dess förälder sitter i fängelse. Om tillståndet gäller ett s.k. hemnummer är det orealistiskt att kräva att endast den som telefon-tillståndet gäller ska svara i telefon. Det förekommer också att någon som är på besök svarar i telefon, t.ex. den intagnes svärmor. När AA ringde hem till en vän svarade vännens minderåriga barn i telefon. Barnet visste inte att AA sitter i fängelse, och uppgiften om det röjdes genom röstmeddelandet. Barnet blev upprört över att dess förälder kände någon som sitter i fängelse.

KRIMINALVÅRD

Den anhörige har redan i samband med ansökan om telefontillstånd lämnat sitt samtycke till telefonkontakt med den intagne. Det kan därför inte krävas att samtycke lämnas inför varje enskilt samtal. Det går inte heller att lämna meddelanden på samtalsmottagarens telefonsvarare. Införandet av den nya röstfunktionen kan inte anses vara en proportionerlig åtgärd. Information om den nya rutinen anslogs först den 5 december 2016, dvs. först dagen innan funktionen driftsattes. De intagna gavs därmed inte rimlig tid att informera sina anhöriga om förändringen.

AA anförde vidare att anstalten Västervik Norra avlyssnat intagnas samtal utan stöd i lag. Han har fått uppgifter om att ett flertal intagna fått sina telefontillstånd återkallade med motiveringen att de pratat med någon annan än den de haft tillstånd till. I ett fall hade den intagne pratat med sina tonåriga styvbarn trots att telefontillståndet endast gällde den intagnes sambo. Eftersom samtal genom INTIK genomförs av den intagne själv utan personalens medverkan måste det ha skett en olaglig avlyssning.

Till sin anmälan bifogade AA en kopia av ett informationsblad från Kriminalvården om den nya röstfunktionen. Av bladet framgår bl.a. att den nya funktionen är till för att säkerställa att det finns en fysisk mottagare av ett samtal från en intagen.

Utredning

JO begärde att Kriminalvården skulle yttra sig över det som AA anförde. JO begärde också att Kriminalvården skulle redogöra för hur och när de intagna i de anstalter som berörs av den nya rutinen informerades om förändringen. Därutöver begärdes att Kriminalvården skulle redovisa hur myndigheten ser på möjligheten att telefonmeddelandet medför att uppgiften röjs om att den som ringer är intagen i anstalt.

Kriminalvårdens remissvar

I sitt remissvar anförde Kriminalvårdens huvudkontor, genom chefen för sektionen för verksjuridik, följande:

Utredning

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från säkerhetsavdelningen, sektionen för allmän klientjuridik, sektionen för verkställighetsinnehåll i anstalt och häkte samt från myndighetens sex regioner som i sin tur inhämtat uppgifter från landets samtliga anstalter. Av uppgifterna framgår i huvudsak följande:

Kort om den nya röstfunktionen

Den nya röstprompten innebär att när en intagen ringer via INTIK kommer mottagaren av samtalet nås av en röst som informerar om att det inkommande samtalet kommer från en person som är intagen i Kriminalvården och att mottagaren måste trycka på fyrkant (#) för att acceptera och koppla igenom samtalet. Syftet med funktionen är att, genom att säkerställa att det finns en fysisk mottagare till samtalen från en intagen inom kriminalvården, minska möjligheten att kringgå säkerhetstekniken inom systemet. Utöver detta ger även den nya funktionen mottagaren av samtalet en möjlighet att

välja om samtalet ska accepteras innan det kopplas upp. Funktionen driftsattes på samtliga anstalter i landet den 6 december 2016.

Informationen till de intagna

Den 22 november 2016 skickade säkerhetsavdelningen ut ett mail med en bifogad beskrivning av den nya röstfunktionen inom INTIK och information om att funktionen skulle aktiveras den 6 december 2016. Mailet skickades till det s.k. nya centrala säkerhetsnätverket som består av representanter för alla delar av myndigheten, bl.a. från samtliga verksamhetsställen i landet.

Den 30 november 2016 skickades ytterligare ett mail från säkerhetsavdelningen till samma mottagare. Till det nya mailet bifogades ett dokument med information om den nya funktionen riktad till intagna och intagnas anhöriga (bilaga 1). Informationen publicerades även nästföljande dag på Kriminalvårdens intranät samt lades ut på INTIK:s inloggningssida.

Med undantag av fyra anstalter informerade samtliga anstalter sina intagna om den nya röstfunktionen innan den aktiverades den 6 december 2016. I de allra flesta fallen skedde detta cirka en vecka innan aktiveringen, i samband med säkerhetsavdelningens andra utskick som riktades till de intagna. Några anstalter informerade emellertid de intagna redan vid det första utskicket, dvs. cirka två veckor innan. På ett fåtal anstalter gick dock informationen om den nya funktionen ut till de intagna endast någon dag innan den aktiverades.

I majoriteten av fallen informerades de intagna skriftligen, antingen genom att informationen överlämnades personligen eller genom ett eller flera anslag på respektive avdelningar. På de anstalter och avdelningar där det finns förtroenderåd lämnades informationen även via dessa. Övriga anstalter informerade de intagna muntligt.

Som nämnts ovan fick de intagna på fyra av landets anstalter ingen information om den nya funktionen innan denna aktiverades. På två av dessa anstalter hade de intagna dock inte några synpunkter på förfarandet medan det på de två andra anstalterna föranledde att dagen för driftsättningen av funktionen sköts upp så att de intagna och de intagnas anhöriga fick tillfredsställande information om förändringen. Alla fyra anstalter uppger att orsaken till den för sent lämnade informationen är enskilda förbiseenden och missförstånd.

Särskilt om anstalten Skänninge

De intagna på anstalten Skänninge fick skriftlig och muntlig information om den nya funktionen den 1 december 2016, dagen efter säkerhetsutskicket riktat till de intagna och anhöriga ankommit till anstalten, eller någon dag därefter. Det konstateras dock att informationen, vid två av anstaltens 25 avdelningar, gick ut först dagen innan driftsättningen dvs. den 5 december 2016. Det är således riktigt att AA inte fick kännedom om den nya funktionen förrän dagen innan den aktiverades.

Olaglig telefonavlyssning vid anstalten Västervik mm

Anstalten Västervik Norra tillbakavisar AA:s påstående om olaglig telefonavlyssning. På anstalten finns inga tekniska möjligheter till varken medlyssning av eller inspelning av samtal inom INTIK. AA:s påstående om indragna telefontillstånd har inte kunnat utredas då AA inte närmare preciserat vem eller vilka som avses.

Rättslig reglering

Enligt 7 kap. 4 § fängelselagen (2010:610) 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 5 §, kan motverka den intagnes anpassning i samhället eller på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan. Enligt 5 § får kommunikationen avlyssnas om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. De som ska kommunicera med varandra ska i förväg informeras om kontrollen. Av 7 kap. 12 § och efterföljande allmänna råd i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse (KVFS 2011:1) framgår att avlyssning av telefonsamtal inom INTIK-systemet endast får ske vid säkerhetsavdelning.

Enligt 20 § fängelseförordningen (2010:2010) får den elektroniska kommunikationen endast äga rum med utrustning som tillhandahålls eller godkänns av Kriminalvården.

Enligt 35 kap. 15 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden inom kriminalvården, 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.

Kriminalvårdens bedömning

De intagna ges tillgång till elektronisk kommunikation med andra genom möjligheten att, inom vissa ramar, ringa till personer utanför anstalten. Det är Kriminalvården som bestämmer med vilken utrustning samtalen ska ske. Med ett tillstånd att ringa inom INTIK-systemet kan den intagne ringa fritt i jämförelse med det mer resurskrävande medlyssningsförfarandet. För att möta de högt ställda säkerhetskraven så sker, i takt med den allmänna teknikutvecklingen, en kontinuerlig utveckling av INTIK-systemet. Användarna av systemet blir långt ifrån alltid varse förändringarna. Förändringen i förevarande fall – den nya röstfunktionen – får dock anses vara påtaglig för användaren.

Som redogjorts för innebär den nya funktionen att ett röstmeddelande avslöjar för mottagaren av ett samtal inom INTIK-systemet att den som ringer är intagen i anstalt, en uppgift som är sekretessbelagd. Det är dock inte förrän mottagaren aktivt accepterar samtalet som han eller hon får veta påringarens identitet.

Utredningen visar att anstalterna fått kännedom om den nya röstfunktionen två veckor innan driftsättandet den 6 december 2016. Anstalterna har i de allra flesta fall lyckats informera samtliga intagna om förändringen innan funktionen aktiverades. Det har i allt väsentligt skett genom skriftliga anslag på avdelningarna och på flera anstalter genom muntlig information och möten med förtroenderåden. Det kan konstateras att, i de undantagsfall där de intagna inte fick någon information alls innan funktionen aktiverades så berodde detta på enskilda förbiseenden och missförstånd. På dessa anstalter vidtog dock personalen omedelbara åtgärder för att misstagen inte skulle orsaka men för någon enskild intagen.

Mot denna bakgrund har, enligt Kriminalvårdens mening, den som valt att efter den 6 december 2016 ringa inom INTIK-systemet således haft kännedom om att mottagaren av samtalet, vem denne än varit, omedelbart fått veta att den påringande parten är en person som är intagen inom Kriminalvården. Den sekretess som gäller för den uppgiften har därför inte brutits av annan än den som sekretessen avser skydda.

Kriminalvården konstaterar dock att implementeringen av denna förändring av INTIK-systemet kunde ha fungerat mer tillfredsställande. Genom utredningen står det klart att de enskilda verksamhetsställena inte fullt ut har getts möjlighet att säkerställa att samtliga intagna i tid erhållit relevant information och rimliga möjligheter att i sin tur själv informera anhöriga. Det är Kriminalvårdens uppfattning att, när en förändring som har förhållandevis stor betydelse för de intagna ska genomföras, det är av stor vikt – inte minst av säkerhetsskäl – att de intagna är införstådda med bakgrunden

till förändringen och vilka konsekvenser den faktiskt innebär. Tydlig information om kommande förändringar och vilka åtgärder som förväntas från de enskilda verksamhetsställena måste därför i god tid innan ikraftträdande, lämnas från nationell till lokal nivå. Kriminalvården kan i efterhand endast beklaga att myndigheten i fråga om införandet av den nya röstfunktionen inte helt levt upp till denna ambition.

Telefonavlyssning m m

AA:s påstående om olaglig avlyssning av INTIK-samtal på anstalten Västervik Norra tillbakavisas av anstalten. Utredningen visar att det saknas möjligheter till medlyssning eller inspelning av samtal inom INTIK-systemet på anstalten Västervik Norra. AA:s påståenden om indragna telefонтillstånd i övrigt är så pass löst hållna att Kriminalvården inte har möjlighet att bemöta dem närmare.

AA kommenterade remissvaret.

Därefter har JO bett Kriminalvården att förtydliga vad syftet med den nya funktionen är. Kriminalvården har då anfört följande:

Säkerhetssystemet bygger på att det inte går att vidarekoppla ett samtal. Det aktiva valet som krävs med den nya prompten säkerställer att det är en fysisk person i andra änden. Det ska utesluta att samtalet hamnar i en växel eller liknande tekniskt system med risk för automatiserade vidarekopplingar.

Rättslig reglering

Kriminalvården har i sitt remissvar redogjort för de bestämmelser som har betydelse i ärendet. För egen del finner jag anledning att redogöra för två bestämmelser som är av central betydelse för Kriminalvårdens verksamhet.

Enligt 1 kap. 5 § första stycket fängelselagen (2010:610) ska verkställigheten utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. I 1 kap. 6 § fängelselagen regleras den s.k. proportionalitetsprincipen (2010:610). Enligt nämnda bestämmelse 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. 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.

I ett beslut den 14 juni 2018 anförde *chefsJO Rynning* följande.

Bedömning

Bakgrund

Under perioden december 2016–mars 2017 tog JO emot flera anmälningar om att Kriminalvården infört en ny funktion i INTIK-systemet, en s.k. röstprompt. Anmälningarna kom från ca 15 intagna i flera olika anstalter (Skänninge, Österåker, Tillberga, Saltvik och Tidaholm). Som Kriminalvården beskrivit innebär funktionen att mottagaren av samtalet nås av en röst när en intagen ringer via INTIK. Rösten informerar om att det inkommande samtalet kommer från en person som är intagen i Kriminalvården och att mottagaren måste trycka på

KRIMINALVÅRD

fyrkant (#) för att acceptera och ta emot samtalet. Klagomålen från de intagna rörde främst Kriminalvårdens bristande information till de intagna om röstprompten samt att den medför att sekretessen bryts i och med att uppgiften att den intagne sitter i fängelse röjs. Flera anmälare berörde också att anhöriga som är gamla eller mycket unga kan bli rädda eller förvirrade av röstmeddelandet och därmed avstå från att acceptera samtalet. En anmälare anförde att det finns en risk för att anhöriga som inte behärskar svenska eller engelska inte kan ta emot samtalen för att de inte förstår röstmeddelandet.

Kravet på proportionalitet

Kriminalvården har i sitt yttrande anført att syftet med funktionen är att minska de intagnas möjligheter att kringgå säkerhetstekniken inom telefonisystemet. Det är naturligtvis viktigt att intagna inte kan manipulera det telefonisystem som de har tillgång till. Kriminalvården har ett ansvar för att förhindra att intagna genom kontakter över telefon bl.a. fortsätter att begå brott, utsätter andra för skada eller förmår andra att föra in otillåtna föremål i anstalter eller häkten. Jag har därför förståelse för Kriminalvårdens önskan att genom tekniska lösningar i möjligaste mån kunna kontrollera vem den intagne talar med.

För den som är intagen i anstalt eller häkte är det emellertid av stor betydelse att kunna hålla kontakten med bl.a. sina anhöriga via telefon. Det har ofta betydelse både för deras återanpassning i samhället och för att motverka de negativa följderna av frihetsberövandet under anstaltsvistelsen. Många anhöriga har av olika skäl mycket begränsade möjligheter eller inga möjligheter alls att besöka den intagne i anstalten. Det är dessutom många intagna som av olika anledningar inte har möjlighet att träffa sina anhöriga under permissioner. Det är sammantaget viktigt att Kriminalvården tillhandahåller ett telefonisystem som inte onödigt försvårar intagnas kontakt med sina anhöriga eller äventyrar det sekretesskydd som gäller för uppgifter om enskilda enligt den s.k. kriminalvårdssekretessen.

När Kriminalvården beslutar att införa en teknisk funktion i det telefonisystem som de intagna använder måste det göras en intresseavvägning i enlighet med 1 kap. 6 § fängelselagen. I det här fallet är det flera intressen som måste vägas mot varandra. Den intagnes intresse av att uppgiften om att han eller hon är intagen i anstalt inte röjs måste ställas mot Kriminalvårdens intresse av att minska de intagnas möjligheter att kringgå säkerhetstekniken inom INTIK-systemet. Kriminalvården måste också väga in om de intagnas möjlighet att hålla kontakt med sina anhöriga begränsas eller försvåras. Jag kommer nedan att utveckla mina tankar kring detta.

Sekretessen bryts när uppgifter om den intagne röjs

Av utredningen framgår att den nya funktionen innebär att ett röstmeddelande avslöjar för mottagaren av ett samtal inom INTIK-systemet att den som ringer är intagen i anstalt. Som Kriminalvården konstaterat är den uppgiften sekretessbelagd. AA och andra intagna har i sina anmälningar beskrivit vilka problem detta kan medföra för den intagne och hans eller hennes anhöriga. Kriminalvården har anført att den som valt att ringa inom INTIK-systemet efter den

6 december 2016 har haft kännedom om att mottagaren av samtalet omedelbart fått veta att den påringande parten är en person som är intagen inom Kriminalvården. Den sekretess som gäller för den uppgiften bryts därför – menar Kriminalvården – inte av Kriminalvården utan av den som sekretessen avser att skydda. Kriminalvården har också anfört att det inte är förrän mottagaren aktivt accepterar samtalet som han eller hon får veta påringarens identitet.

Jag har förståelse för Kriminalvårdens resonemang om att det rent faktiskt är den intagne själv som genom att ringa till någon genom INTIK-systemet åstadkommer att sekretessen bryts. En intagen som vill kunna hålla kontakt med sina anhöriga via telefon, i den omfattning och på de tider han eller hon själv väljer och utan att en vårdare sitter med och lyssnar, är emellertid hänvisad till det system som Kriminalvården tillhandahåller, dvs. INTIK-systemet. Det innebär att de intagna i praktiken tvingas godta att sekretessen kan komma att brytas. Enligt min uppfattning kan lämpligheten av ett sådant system ifrågasättas. Att det inte är förrän mottagaren aktivt accepterar samtalet som han eller hon får veta den uppringandes identitet saknar enligt min mening helt betydelse. Den intagne kan inte påverka vem som svarar i telefon när han eller hon ringer till ett godkänt nummer. När det godkända numret går till en fast telefon kan det finnas en risk för att det är någon annan än den anhörige som svarar, t.ex. minderåriga barn, barnvakter, besökande vänner eller släktingar. Eftersom det i anstalter av högre säkerhetsklass råder stor restriktivitet när det gäller telefontillstånd till mobiltelefoner är det rimligtvis fortfarande många intagna som har telefontillstånd till fasta abonnemang. Risker för att uppgiften om att den intagne befinner sig i fängelse när någon annan än den som står för det godkända telefonnumret måste alltså vara uppenbar.

Kontakt mellan intagna och deras anhöriga försvåras

Flera anmälare har beskrivit att anhöriga som är gamla eller mycket unga kan bli rädda eller förvirrade av röstmeddelandet och därmed avstå från att ta emot samtalet. En anmälare har anfört att det finns risk för att anhöriga som inte behärskar svenska eller engelska inte kan ta emot samtalen för att de inte förstår röstmeddelandet.

För mig framstår det som att röstprompten har gjort det svårt för den som inte behärskar svenska eller engelska att ta emot telefonsamtal från intagna eftersom de inte förstår hur de ska gå till väga. Det kan också antas att vissa anhöriga avstår från att acceptera telefonsamtal från intagna för att röstmeddelandet skrämmer eller förvirrar dem. Förhoppningsvis är detta svårigheter som i viss utsträckning kan avhjälpas med korrekt information. Jag vill ändå uttrycka att det är bekymmersamt att Kriminalvården har infört ett system som försvårar intagnas kontakt med sina anhöriga.

Kriminalvårdens intresseavvägning

Som jag konstaterat ovan innebär införandet av röstfunktionen i telefonsystemet en risk för att intagnas kontakt med anhöriga försvåras och att det sekretesskydd som gäller för uppgifter om enskilda enligt den s.k. kriminalvårdssekretessen äventyras. De anmälningar som JO tog emot i samband med införandet

KRIMINALVÅRD

av röstfunktionen vittnar om att de intagna åtminstone initialt upplevde att funktionen fick negativa konsekvenser för dem och deras anhöriga. Enligt Kriminalvården var syftet med införandet av röstprompten att utesluta att samtalet hamnar i en växel eller liknande tekniskt system med risk för automatiserade vidarekopplingar.

Kriminalvården har ett ansvar för att upprätthålla ordningen och säkerheten i landets anstalter och för att förebygga återfall i brott. Samtidigt ska de intagnas verkställighet utformas så att deras anpassning i samhället underlättas och så att de negativa följderna av frihetsberövandet motverkas. Verkställigheten får inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av fängelselagen eller som är nödvändiga för att ordningen och säkerheten ska kunna upprätthållas. I arbetet med intagnas telefoni gör sig alla dessa aspekter av Kriminalvårdens uppdrag gällande. Jag inser att det inte är en enkel sak för Kriminalvården att tillgodose behovet av kontroll över intagnas telefoni och samtidigt erbjuda ett telefonsystem som inte onödigt försvårar intagnas kontakt med sina anhöriga eller äventyrar det sekretesskydd som gäller för uppgifter om enskilda enligt den s.k. kriminalvårdssekretessen.

Av det som framkommit i ärendet får jag dock intrycket av att Kriminalvården inte i tillräcklig utsträckning tycks ha förutsett och vägt in de negativa konsekvenser som röstprompten kunde få för de intagna. Jag kan dock inte avgöra hur angeläget det var att införa röstfunktionen eller uttala mig om ifall det funnits några alternativa möjligheter. Det är inte heller min uppgift att ta ställning till om olägenheterna för de intagna uppvägs av de säkerhetsmässiga fördelarna.

Vissa av de olägenheter som de intagna och deras anhöriga åtminstone inledningsvis upplevde bör dock vara möjliga att komma till rätta med genom korrekt och tillräcklig information.

Kritik för den bristfälliga informationen till intagna

Som Kriminalvården konstaterat utgjorde införandet av röstfunktionen en påtaglig förändring för användarna. Det är uppenbart att det fanns ett behov av att informera de intagna om den förestående förändringen och dess effekter. Det är också självklart att de intagna hade ett behov av att kunna informera de personer som de hade telefontillstånd till, om förändringen och dess konsekvenser.

Av utredningen framgår att de intagna i de flesta av landets anstalter informerades om förändringen ungefär en vecka innan funktionen började användas. Några anstalter informerades de intagna redan ungefär två veckor innan. Ett fåtal anstalter informerades de intagna endast någon dag innan den nya funktionen togs i bruk. I fyra av landets anstalter fick de intagna ingen information om den nya funktionen innan den började användas. I två av dessa anstalter gjorde detta att dagen för driftsättningen av funktionen sköts upp så att de intagna och deras anhöriga kunde få information om förändringen. Enligt Kriminalvården var orsaken till att informationen lämnades för sent enskilda förbiseenden och missförstånd.

Av utredningen framgår att de intagna i anstalten Skänninge fick skriftlig och muntlig information om den nya funktionen den 1 december 2016, dvs.

fem dagar innan den började användas. Vid två av anstaltens 25 avdelningar informerades de intagna dock först dagen innan funktionen togs i bruk. Kriminalvården har således bekräftat AA:s uppgift om att han inte fick kännedom om den nya funktionen förrän dagen innan den aktiverades. Som jag uttalat ovan är det inte acceptabelt att de intagna inte gavs rimlig tid för att underrätta de personer som de hade telefontillstånd till. Anstalten Skänninge förtjänar kritik för att informationen till de intagna lämnades så sent.

Sammanfattningsvis verkar informationen till de intagna ha skötts på ett godtagbart sätt i de flesta av landets anstalter. Det är dock inte acceptabelt att de intagna i vissa anstalter inte gavs rimlig tid för att underrätta de personer som de hade telefontillstånd till. Jag är kritisk till att några anstalter helt missat att informera de intagna eller informerat de intagna först någon dag innan funktionen togs i bruk.

Jag har noterat att Kriminalvården numera har tagit fram en blankett med information om röstprompten som kan överlämnas till intagna eller anslås (se s. 20 i Kriminalvårdens Handbok om besök och elektronisk kommunikation i anstalt och häkte [2014:3]). Det är naturligtvis positivt.

Olaglig telefonavlyssning

Kriminalvården har tillbakavisat AA:s påstående om att det förekommer olaglig telefonavlyssning i anstalten Västervik Norra. Enligt Kriminalvården har anstalten inte några tekniska möjligheter att genomföra medlyssning eller inspelning av samtal inom INTIK. Jag får därför konstatera att det som har kommit fram inte ger anledning till kritik eller någon annan åtgärd från min sida.

Övrigt

Avslutningsvis vill jag upplysa om att jag i dag fattat beslut i ytterligare två ärenden som berör INTIK-systemet, dnr 2689-2015 och 3682-2016. Under handläggningen av ärendet 2689-2015 har jag fått veta att Kriminalvården gjort en översyn över intagnas möjligheter till elektronisk kommunikation. Arbetet har bl.a. innefattat en översyn av de tekniska möjligheterna för mobilpositionering och avlyssning i efterhand samt en rättslig analys som avser dessa åtgärder. Jag har också fått veta att Kriminalvården kommer att fortsätta arbetet med frågor om intagnas telefoni inom ramen för det utvecklingsuppdrag om modern kommunikation mellan klienter och omvärld som tagits in i myndighetens nationella verksamhetsplan för 2018–2020. Jag har för avsikt att följa utvecklingen på området.

Behandlingen i häkte av en underårig intagen

(Dnr 1704-2017)

Beslutet i korthet: En person under 18 år har under en tid varit placerad i häktet Malmö med restriktioner. JO framhåller att frihetsberövade personer under 18 år är en särskilt skyddsvärd grupp och att Kriminalvården i ett sådant fall har ett mycket stort ansvar för att motverka den unges isolering. Enligt JO är det inte godtagbart att okritiskt låta en underårig intagen själv välja att inte delta i isoleringsbrytande aktiviteter, varför det är ytterst viktigt att det dokumenteras och följs upp om det fortlöpande sker. I det aktuella ärendet framstår det som att den intagne har fått tillgång till mellanmänsklig kontakt under betydligt mindre än de två timmar per dag som är den minimitid Kriminalvården har angett som målsättning när det gäller unga i häkte. JO anför att det är svårt att rikta kritik mot häktets hantering av isoleringsbrytande åtgärder i det enskilda fallet, men konstaterar att avsaknad av dokumentation försvårar såväl Kriminalvårdens egen uppföljning av uppställda mål som extern kontroll av verksamheten. I beslutet betonar JO även vikten av engagemang och stöttning från personalens sida för att uppmuntra unga intagna att delta i aktiviteter. Frågan om isoleringsbrytande åtgärder har aktualiserats även i andra ärenden, varför JO kommer att återkomma till den frågan framöver.

I beslutet kritiserar JO häktet för att personalen har uppställt ett villkor att den intagne skulle återställa skadad egendom för att få flytta från en viss avdelning. Häktet får även kritik för brister i hanteringen av den intagnes skolgång och för sin långsamma hantering av två innehavsfrågor.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 9 mars 2017 framförde AA klagomål mot Kriminalvården, häktet Malmö, över behandlingen av en intagen. Hon anförde bl.a. följande:

BB, som är 15 år gammal, sitter sedan en månad tillbaka häktad med restriktioner. Han är isolerad 23–24 timmar per dygn och har inga aktiviteter utan ligger mest och sover på dagarna. Personalen i häktet går på morgonen runt med en lista där man får skriva upp sig för olika aktiviteter men eftersom BB har svårt att vakna missar han chansen till t.ex. duschning. Han har inte fått frisk luft och solljus på nästan två veckor. Han får inte någon skolgång i häktet. Han upplever att han inte heller får tillräcklig hjälp och stöd från personalen.

BB har blivit flyttad mellan minst tio olika rum under den här månaden och är nu placerad på säkerhetsavdelningen med vuxna intagna sedan han ristat sitt namn på ett nerklottrat bord. Miljön där är väldigt otrygg för ett barn. Personalen har sagt att han får flytta tillbaka till ungdomsavdelningen när han har slipat bort alla namn som finns inristade på bordet. För över två veckor sedan skickade AA ett brev till BB med fotografier men dem har han ännu inte fått. De första veckorna hade han inte tillgång till sina glasögon eftersom det tog så lång tid att handlägga hans ansökan om att få ha dem.

Utredning

Handlingar i ärendet hämtades in och granskades. Anmälan remitterades därefter till Kriminalvården för yttrande.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, Region Syd, genom regionchefen bl.a. följande:

Rutiner och förhållningssätt

BB ankom till häktet Malmö den 11 februari 2017 såsom häktad med restriktioner. Initialt bestod restriktionerna av att BB inte tilläts ha gemensam vistelse eller följa nyhetsmedia. Avseende besök, elektronisk kommunikation, försändelser samt samsittning kunde detta eventuellt ske efter prövning. Den 24 februari 2017 meddelades lättnad på så sätt att BB fick tillgång till tv och den 19 april 2017 meddelades lättnad innebärandes att BB även tilläts följa nyhetsmedia. Han har hela tiden haft möjlighet att låna böcker. Resterande restriktioner kvarstår. Vid ankomst blev han informerad om de rutiner och förhållningssätt som gäller för häktet Malmö. Detta skedde såväl skriftligt som muntligt. Av informationen framgår bland annat att väckning sker 7.30–8.00. Efter väckning ska den intagne klä på sig. Vid frukostservering ska den intagne tala om vad denne önskar göra under dagen. Även om det inte önskas frukost ska den intagne sitta upp i sängen när aktivitetsbeställningen görs. Det finns möjlighet till träning, promenad, dusch samt isoleringsbrytande åtgärder vilket erbjuds dagligen. Det framkommer vidare att häktet tillhandahåller kläder. Det ges dagligen möjlighet att byta underkläder (t-shirt, kalsong/trosa samt strumpor) i samband med dusch. Övriga kläder byts en gång i veckan. För de fall kläderna är smutsiga och nerspillda sker byte av övriga kläder trots att det inte förflutit en vecka, likaså vid grundliga visitationer.

Promenader

Av upprättad promenadlista framgår att BB under perioden 11 februari 2017 till 24 mars 2017 varit på promenad nio gånger, tackat ja men sedan valt att ej gå ut vid fyra tillfällen, tackat nej 26 gånger och vad avser tre dagar saknas uppgift. Såväl vid aktivitetsbeställning ovan som vid förfrågan om promenad är den intagne väckt och tillfrågad.

Skolgång

Det finns inga skriftliga rutiner inom häktena i landet vad avser mottagande och handläggning av ärenden som gäller skolpliktiga barn. Det finns däremot muntliga rutiner av vilka det framgår att skolpliktiga barn skyndsamt ska få undervisning. Kriminalvården har inte rätt att ge den aktuella skolformen utan detta bygger på samverkan mellan kommunen/den skola där den intagne är inskriven. I förevarande fall har en av Kriminalvårdens lärare träffat BB den 13 februari 2017 och därefter skickat ett mail till åklagaren avseende möjlighet till kontakt med skolan. Då häktet inte erhållit något svar samt att den ursprunglige läraren varit frånvarande en period skickas en ny förfrågan till åklagaren den 7 mars 2017. Den 10 mars 2017 förs ett samtal med BB och han informeras då om att häktet inväntar åklagarens beslut. Häktet försöker i stort sett dagligen att få kontakt med åklagaren och lyckas den 15 mars 2017 då lärcentrum får medgivande att kontakta BB:s skola. Det upprättas därefter en planering. Nationella prov i svenska har skrivits och studierna fortlöper. Det har emellertid framkommit i efterhand att den ursprungliga läraren erhöll ett medgivande av åklagaren redan samma dag som förfrågan skickades, det vill säga den 13 februari 2017. Detta fördes dock inte vidare av Kriminalvårdens lärare.

Isoleringsbrytande åtgärder

Isoleringsbrytande åtgärder kan bland annat avse följande. Matlagning, bakning, städning, yoga, motiverande samtal, spel, pyssel och pingis. Intagna med skolplikt har även lärarledda lektioner. Av erhållen dokumentation framgår att det har skett ankomstsamtal, samtal med koordinatören på häktet, med kriminalvårdsinspektören vid två tillfällen samt uppsökarsamtal vid två tillfällen. Det framgår vidare att samtal har skett med ungdomspsykiolog vid nio tillfällen under perioden den 13 februari 2017 till den 2 april 2017. Vidare framgår av erhållen information från häktet Malmö att samtliga intagna på häktet Malmö tillfrågas varje dag om isoleringsbrytande åtgärder. Detta sker i samband med frukost. Personalen går runt med en lista i pappersform och de intagna kan sätta upp sig på de aktiviteter de önskar göra under dagen. För det fall den intagne väljer att inte delta i erbjudna aktiviteter är det inte alltid dokumentation förs avseende detta men de intagna tillfrågas dagligen om de önskar delta. Det är dock inte alltid det finns möjlighet för de intagna att genomföra vad de önskat. Om den intagne har en ovilja att följa häktets rutiner eller missköter sig är detta något som försvårar genomförandet av isoleringsbrytande åtgärder. I förevarande fall har fem incidentrapporter upprättats under perioden 15 februari 2017 till 18 mars 2017 som var att hänföra till BB. Beträffande ungdomar finns ett uppdrag avseende isoleringsbrytande åtgärder om två timmar per dag. Det sker vidare en prioritering beträffande ungdomar och på häktet Malmö finns även personal som är specialutbildad vad avser ungdomar.

Placering och differentiering inom Kriminalvården

Vad avser förflyttning mellan olika bostadsrum har detta skett vid sex olika tillfällen under perioden den 11 februari 2017 till den 10 mars 2017. Ingen förflyttning har skett häfter. Den 11 februari 2017 ankom BB till häktet Malmö och flyttades den 13 februari 2017 till ungdomsavdelningen. Två dagar senare, den 15 februari 2017, förflyttades han till ett annat bostadsrum även detta på ungdomsavdelningen. Den 27 februari 2017 flyttades han till säkerhetsavdelningen och dagen efter, den 28 februari 2017 bytte han bostadsrum inom avdelningen. Flytten till säkerhetsavdelningen berodde på en kombination av säkerhetsskäl och företagen misskötsamhet. Den 8 mars 2017 flyttade han tillbaka till ungdomsavdelningen och bytte två dagar senare, den 10 mars, rum inom ungdomsavdelningen där han fortfarande befinner sig. Det skiljer sig inte åt avseende utrustningen i bostadsrummen på säkerhetsavdelningen jämfört med övriga avdelningar förutom att det inte finns något skrank kring toaletten i bostadsrummen på säkerhetsavdelningen. Vidare är säkerhetsavdelningen mindre vilket medför att det är lättare att hålla kontroll samt att det är lättare att upptäcka eventuell skadegörelse. För det fall ungdomar placeras på säkerhetsavdelningen är det inte alltid som häktet Malmö når upp till att erbjuda dessa isoleringsbrytande åtgärder om två timmar per dag. Säkerhetsavdelningen har sin personal som tillfrågar de som är placerade där om vad som önskas göras och även övrig personal, såsom ungdomshandläggare, aktiverare, ungdomspsykiolog, uppsökare och lärare skickas till avdelningen för kontakt med den intagne.

Incidentrapporter

BB har rapporterats för incidenter vid sex tillfällen under perioden den 15 februari 2017 till den 27 mars 2017. Händelserna ägde rum den 15 februari, den 25 februari (två tillfällen), den 1 mars, den 18 mars samt den 27 mars och bestod mestadels av klotter och skadegörelse.

Bemötande/stöttning av intagna

Kriminalvården arbetar aktivt med intagna och stöttar de som mår dåligt. Häktet Malmö har en koordinator som har till uppgift att bland annat prata med intagna som tycks må sämre. Denne har varit i kontakt med BB Vidare har BB pratat med uppsökare, med kriminalvårdsinspektör samt haft en kontinuerlig kontakt med häktets ungdomspsykolog. Det finns vidare personal inom häktet Malmö som är specialutbildad för att arbeta med ungdomar. Personalen har haft ett flertal dokumenterade samtal med BB och mångdubbelt mer odokumenterade. Han har fått förklarat saker för sig, vad som gäller etc., och har i vissa fall enligt personal visat ett bristande intresse för fortsatt kontakt/inte varit engagerad vid samtal. För de fall de intagna visar en ovilja till att göra saker försöker häktets personal kontinuerligt att få dessa till att aktivera sig. Personalen försöker även få igång morgontrötta ungdomar och har en ständig kontakt och uppföljning avseende detta.

Postförsändelser till och från Kriminalvården

Häktet Malmö hanterar postförsändelser till och från intagna skyndsamt. De brevöversändelser som inkommit till BB har i stort sett skickats vidare till åklagarkammaren samma dag och anlänt dit dagen efter. Efter ytterligare någon dag har breven kommit åter till häktet Malmö och då lämnats vidare till BB Vid vissa tillfällen har det kommit helger emellan och för det fall personalen i häktet inte haft möjlighet att lämna vidare breven samma dag de kommer åter från åklagaren lämnas de till den intagne nästkommande vardag.

Innehav i cell

Vad avser innehav i bostadsrum ska den intagne själv skriva en hemställan om att få in effekter och denna handläggning ska ske skyndsamt. Beträffande fotografier inkom hemställan härom den 10 mars 2017 och beslutet är fattat den 5 april 2017 (bifall). Fotografierna lämnades vidare till BB samma dag. Gällande glasögonen är såväl hemställan om att få glasögon inlämnade till häktet som hemställan om att få inneha dessa i bostadsrummet inkomna den 17 februari 2017. Den 22 februari 2017 togs beslut om att glasögon fick lämnas in och inlämnandet skedde den 24 februari 2017 av BB:s mamma. Den 27 februari 2017 fattades beslut om att glasögon fick innehas i bostadsrummet och glasögonen lämnades vidare till BB samma dag. Handläggningstiden avseende glasögonen inbegriper även två helger.

Besök

Av BB:s restriktioner framgår bland annat att det sker en prövning i varje enskilt fall beträffande huruvida besök ska tillåtas eller ej. Det framkommer att AA träffat BB vid sex tillfällen under perioden den 21 februari 2017 till den 18 april 2017.

KVR/Häktesplan

Av KVR och häktesplanen framkommer bland annat följande. Vid ett tillfälle då BB hade klottrat i sitt bostadsrum slipade personal bort det som var skrivet och vid ett annat tillfälle tvättade BB bort vad han skrivit utan protester. I samband med att BB förflyttades till säkerhetsavdelningen, vilket skedde på grund av misskötsamhet, förde kriminalvårdsinspektören ett samtal med honom. Beträffande studierna har BB nu uppgett att han inte längre vill studera.

Författningsbestämmelser

Av 1 kap. 4 § häkteslagen (2010:611), HäL, framkommer att varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet.

Av 1 kap. 5 § HäL framgår 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.

Vidare kan utläsas av 1 kap. 6 § HäL att verkställigheten inte får 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.

Av 1 kap. 15 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för häkte, FARK Häkte, framgår att en intagen ska ges möjlighet att dagligen sköta sin personliga hygien.

Av 1 kap. 22 § FARK Häkte framkommer att en intagen inte får hantera Kriminalvårdens egendom på ett sätt som kan äventyra ordningen eller säkerheten. Av de allmänna råden till ovanstående framgår bland annat att det är förbjudet att uppsåtligt förstöra eller skada egendom till men för annan vilket följer av 12 kap. 1–2 §§ brottsbalken. Med annan avses t.ex. Kriminalvården.

Av 1 kap. 25–26 §§ FARK Häkte samt dess allmänna råd framkommer bland annat att en häktesplan ska upprättas för en intagen som är häktad på grund av brott. Häktesplanen ska bland annat identifiera den intagnes behov av isoleringsbrytande åtgärder och som sådana avses t.ex. den intagnes möjlighet att vistas i gemensamhet, eller såvitt avser en intagen som är be-lagd med restriktioner, förutsättningar för s.k. samsittning. Det måste vid utformningen av planen beaktas att åtgärder kan kräva åklagares medgivande.

Av 4 § häktesförordningen (2010:2011) framgår att för att ordningen eller säkerheten i en förvaringslokal ska kunna upprätthållas ska de intagna följa

1. de villkor som gäller för verkställigheten,
2. de rutiner som gäller i förvaringslokalen,
3. de anvisningar som personalen ger, och
4. de begränsningar som gäller om var rökning får ske.

Av 2 kap. 3 § HäL framgår att en intagen som är under arton år får inte placeras så att han eller hon vistas tillsammans med intagna över arton år, om det inte kan anses vara till hans eller hennes bästa.

Av dess allmänna råd framkommer att när en intagen är under 18 år bör åtgärder vidtas för att, utifrån omständigheterna i varje enskilt fall, undvika att den intagne måste vistas helt ensam. Om det inte går att finna andra åtgärder kan det vara nödvändigt att placera den unge tillsammans med lämpliga intagna över 18 år.

Av 2 kap. 7 § HäL framkommer att en intagen ska ges möjlighet att vistas utomhus minst en timme varje dag, om det inte finns synnerliga skäl mot det.

Det framkommer av 2 kap. 8 § HäL att en intagen ska ges möjlighet att på lämpligt sätt ägna sig åt förströelse.

Av de allmänna råden till ovanstående paragraf kan utläsas att tillgången till förströelse kan inskränkas av ordnings- eller säkerhetsskäl samt till följd av praktiska förhållanden inom Kriminalvården som t.ex. häktesrutiner och resurstillgång.

Vidare framgår av 2 kap. 11 § HåL att en intagen får ta emot och inneha böcker, tidskrifter, tidningar och andra personliga tillhörigheter som inte kan äventyra ordningen eller säkerheten.

Av 3 kap. 15 § FARK Fängelse framkommer att en försändelse till eller från en intagen ska befordras samma dag som försändelsen inkommer till häktet, om det är möjligt och försändelsen inte ska granskas eller hållas kvar.

Vidare framkommer av 6 kap. 3 § HåL att en fråga om restriktioner prövas av undersökningsledaren eller åklagaren.

Kriminalvårdens, Region Syds, bedömning

Av Kriminalvårdens regelverk framkommer bland annat att varje intagen ska bemötas med respekt och förståelse för de svårigheter som är förenade med ett frihetsberövande. Vidare framkommer att verkställigheten ska utformas så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas samt att åtgärder ska vidtas för att ge den intagne det stöd och den hjälp som behövs under förutsättning att det är lämpligt samt att den intagne samtycker till detta.

BB är 15 år gammal, häktad med restriktioner för allvarlig brottslighet. Kriminalvården har i fall som detta ett stort ansvar att arbeta för att motverka isolering. Av utredningen i ärendet framkommer att BB blivit informerad om de rutiner och förhållningssätt som gäller för häktet Malmö. Samtliga intagna på häktet Malmö tillfrågas dagligen om isoleringsbrytande åtgärder vilket sker i samband med frukost. För det fall den intagne väljer att inte delta i erbjudna aktiviteter är det inte alltid dokumentation förs avseende detta men de intagna tillfrågas dagligen om de önskar delta. Det är dock inte alltid det finns möjlighet för de intagna att genomföra vad de önskat. Om den intagne har en ovilja att följa häktets rutiner eller missköter sig är detta något som försvarar genomförandet av isoleringsbrytande åtgärder. BB har rapporterats för misskötsamhet vid fem tillfällen som var att hänföra till honom och vid ett av dessa tillfällen medförde bland annat misskötsamheten att han förflyttades till en annan avdelning. Oaktat var BB varit placerad har han fått erbjudande om aktivering dagligen och stöttning av personal. Han har haft kontakt med ungdomshandläggare, aktiverare, uppsökare, lärare, ungdomspsykolog samt övrig personal inom häktet Malmö. Vidare är ungdomar en prioriterad grupp och på häktet Malmö finns även personal som är specialutbildad beträffande just ungdomar. Som isoleringsbrytande åtgärd ses även lärarledda lektioner och BB har bedrivit studier i häktet sedan mitten av mars. Av dokumentationen framgår dock att han i början av maj uppgav att han inte längre önskade studera.

Vad avser skolgången framgår att kontakt togs tämligen omgående av Kriminalvårdens lärare med åklagaren för att utröna möjligheten att ta kontakt med BB:s skola. Det framkom i efterhand att åklagaren svarat jakande vid detta tillfälle men att svaret inte fördes vidare. Detta är olyckligt men av dokumentationen framkommer att häktespersonalen gjort ett antal försök att kontakta åklagaren härefter men då inte erhållit något svar. Ovanstående medförde att planering avseende studierna, samt studierna, inte påbörjades förrän BB befunnit sig på häktet Malmö i en månad vilket är beklagligt. Häktet Malmö ser här över sina rutiner för att säkerställa att erhållen information når berörd person trots frånvaro av personal.

Beträffande postförsändelser framkommer att dessa hanteras skyndsamt. Eftersom BB är belagd med restriktioner skickas all post vidare till åklagarkammaren för att där kontrolleras innan den skickas åter till häktet Malmö och därefter, i de fall det bedöms att detta kan ske, lämnas vidare till BB. För det fall det kommer en helg emellan kan detta förfarandet ta en vecka vilket inte förefaller vara en orimlig tid i sammanhanget.

KRIMINALVÅRD

Vad avser besök, och bland annat antalet härom, är även detta något som bestäms av åklagare då BB är belagd med restriktioner. För det fall någon fördröjning skett av beslut rörande besök kan det i förevarande fall inte konstateras att detta skulle bero på häktets agerande.

Vidare är det inte något som framkommit av företagen utredning att BB skulle ha anmodats att slipa bort skrivna namn på en nerklottrad bänk med sandpapper varför detta uttalande tillbakavisas av Kriminalvården.

Beträffande BB:s ansökan om inlämnande samt mottagande av glasögon och innehav av fotografier kan här konstateras att handläggningstiden varit för lång i båda fallen. Det är viktigt att beslut i förevarande fall fattas skyndsamt då det rör sig om bland annat hjälpmedel i vardagen. Samtal har skett med tf. häkteschef [...] som kommer att ta detta vidare till berörd personal.

Av utredningen kan sammanfattningsvis konstateras att häktet Malmö i merparten av delarna uppfyllt sina åtaganden. Förfrågan om önskan att genomföra isoleringsbrytande åtgärder ställs dagligen till samtliga intagna och ungdomar är en prioriterad grupp i sammanhanget. Avseende handläggningstiderna beträffande innehav kan konstateras att denna varit för lång och kommunikationen när det kommer till BB:s skolgång har varit otillräcklig. Samtal har skett med tf. häkteschef [...] avseende i vilka delar verksamheten kan utvecklas och han kommer att föra diskussioner med berörd personal avseende handläggningstider samt se över häktets rutiner för att här säkerställa att erhållen information når rätt person.

I ett kompletterande yttrande anförde Kriminalvården, Region Syd, genom regionchefen följande:

AA har i sin anmälan bland annat framfört att BB blev omplacerad för att han ritat sitt namn på ett bord på vilket det även fanns andra namn skrivna. Han skulle få flytta tillbaka till ordinarie avdelning då han slipat bort alla namnen på bordet med ett sandpapper han fått av personalen.

Författningsbestämmelser

Av 2 kap. 6 § 3 st HäL, framkommer att om en intagen uppsåtligt har skadat egendom som tillhör eller har upplåtits till Kriminalvården, får Kriminalvården av den ersättning som avses i andra stycket ta ut ett belopp som motsvarar kostnaderna för att ersätta eller på annat sätt återställa egendomen.

Kriminalvårdens, Region Syds, bedömning

Av kompletterande information från kriminalvårdsinspektör [...] framkommer att BB klottrat på Kriminalvårdens egendom vid ett flertal tillfällen innan han förflyttades till en annan avdelning. När det uppmärksammades att han även klottrat på ett bord dit han blivit förflyttad fick han ett sandpapper av personalen och uppmanades att slipa det aktuella bordet innan en återflytt till den ursprungliga avdelningen var aktuell. Det gjordes inte någon polisanmälan avseende skadegörelsen och då BB inte var i sysselsättning vid tillfället fanns ej möjlighet att ta ut belopp för att återställa egendomen. Av Kriminalvårdens regelverk framkommer att det är förbjudet att skada egendom till men för Kriminalvården och för det fall detta sker ger häktet Malmö de intagna en möjlighet att återställa den skadade egendomen vilket är vad som skett i förevarande fall.

AA kommenterade remissvaret och anförde bl.a. följande: Hon vidhåller att Kriminalvården inte har gjort tillräckligt för att underlätta för BB och bryta hans isolering. När det gäller brevet med fotografier tog det sex veckor innan det kom fram till BB. Under en lång period låg brevet undanstoppat i ett förråd, och ingen visste vart det hade tagit vägen. Det var BB:s advokat som hjälpte

honom att skriva en hemställan om att få brevet med bilderna till bostadsrummet.

I ett beslut den 20 november 2017 anförde *chefsJO Rynning* följande.

Bedömning

Inledande överväganden

Jag vill inledningsvis framhålla att frihetsberövade personer under 18 år är en särskilt skyddsvärd grupp. Det är betydligt större risker förknippade med att rikta tvångsåtgärder mot ett barn än mot en vuxen, och det finns en stor risk att barn kan orsaka långvariga problem till följd av ett frihetsberövande. Av den anledningen har lagstiftaren varit särskilt restriktiv när det gäller att tillåta placering av ett barn i häkte. Det har kommit till uttryck genom att det krävs synnerliga skäl för att häkta en person som är under 18 år (se 23 § lagen [1964:167] med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare). Sverige har vidare fått upprepad såväl internationell som nationell kritik av bl.a. FN, Europarådet och Barnombudsmannen för att frihetsberövande barn isoleras i häkten (se t.ex. The UN Committee against Torture, Concluding observations 2014 [CAT/C/SWE/CO/6-7]; CPT Report 2016 CPT/Inf [2016] 1 och Barnombudsmannens årsrapport 2013 "Från insidan, barn och ungdomar om tillvaron i arrest och häkte").

AA har fört fram ett antal klagomål över den behandling BB utsatts för i häktet. Jag finner anledning att uppehålla mig vid de klagomål som rör isoleringsbrytande åtgärder, skolgång, innehav av fotografier och glasögon samt återställande av skadad egendom.

Isoleringsbrytande åtgärder

Jag vill först betona vikten av att isoleringsbrytande åtgärder vidtas för intagna i häkte med restriktioner, för att minska skadeverkningarna av frihetsberövandet. Frågan om isoleringsbrytande åtgärder har aktualiserats även i andra ärenden hos JO, bl.a. i initiativärendet dnr 5969-2015 där Kriminalvården har kommit in med yttrande. Ärendet är ännu inte avgjort. Jag får alltså anledning att återkomma till den frågan framöver.

Det säger sig dock självt att när en person under 18 år placeras i häkte med restriktioner har Kriminalvården ett mycket stort ansvar för att motverka den unges isolering. Genom utredningen har det kommit fram att häktet Malmö har en rutin som innebär att intagna varje morgon tillfrågas om de önskar delta i isoleringsbrytande aktiviteter. Jag har inga invändningar mot rutinen i sig men anser att det är ytterst viktigt att det dokumenteras och följs upp om en underårig intagen fortlöpande väljer att inte delta i aktiviteter. Jag anser inte att det är godtagbart att okritiskt låta den unge själv välja att inte delta i aktiviteter. Ett sådant förhållningssätt innebär i praktiken att Kriminalvården lägger över sitt ansvar för isoleringsbrytande åtgärder på en mycket ung person som befinner sig i en svår situation.

Kriminalvården har i remissvaret uppgett att BB har fått kontinuerlig stöttning av personal samt bl.a. haft ett flertal samtal med ungdomshandläggare,

KRIMINALVÅRD

aktiverare, uppsökare och ungdomspsykolog under sin tid i häktet. Ser man bara till den dokumentation som finns i ärendet framstår det som att BB – i likhet med många andra – har fått tillgång till mellanmännisklig kontakt under betydligt mindre än de två timmar per dag som är den minimitid Kriminalvården själv har angett som målsättning när det gäller unga i häkte (se Kriminalvårdens årsredovisning 2016, s. 46). Kriminalvården har dock i sitt remissvar uppgett att BB utöver dokumenterade samtal med personalen har fått ”mångdubbelt fler odokumenterade”. Det är svårt för mig att utifrån den utredning som finns rikta kritik mot häktets hantering av isoleringsbrytande åtgärder i BB:s fall, och jag konstaterar att avsaknad av dokumentation försvårar såväl Kriminalvårdens egen uppföljning av uppställda mål som extern kontroll av verksamheten. Jag vill också betona vikten av engagemang och stöttning från personalens sida för att uppmuntra unga intagna att delta i isoleringsbrytande aktiviteter.

Hantering av BB:s skolgång

Att omgående få möjlighet att fortsätta sin skolgång är mycket viktigt för en ung, frihetsberövad person. Av utredningen framgår att planeringen av BB:s studier inte påbörjades förrän han hade befunnit sig i häktet under en månads tid, trots att åklagaren relativt omgående givit tillstånd till studier. Även om det inträffade tycks ha orsakats av en enskild persons frånvaro kan häktet inte undgå kritik för sin hantering av BB:s skolgång. Jag ser positivt på att häktet nu har sett över sina rutiner för att säkerställa att liknande information i fortsättningen tas om hand även om viss personal skulle vara frånvarande.

Innehav av glasögon och fotografier

Som Kriminalvården medgett i remissvaret har handläggningstiden för BB:s ansökan om inlämnande och mottagande av glasögon samt innehav av fotografier varit för lång. Att Kriminalvården skyndsamt fattar beslut i frågor som rör innehav är av stor vikt för de intagna, i synnerhet när det som i förevarande fall bl.a. rör innehav av hjälpmedel i vardagen. Jag är kritisk mot häktets långsamma handläggning av dessa ärenden.

Återställande av skadad egendom

Genom utredningen har kommit fram att BB efter att ha klottrat på ett bord på säkerhetsavdelningen blev uppmanad av personalen att slipa det aktuella bordet med sandpapper innan en återflytt till den ursprungliga avdelningen kunde bli aktuell. Av remissvaret framgår att häktet Malmö ger intagna möjlighet att återställa skadad egendom, vilket Kriminalvården anser är vad som har skett i det här fallet.

Kriminalvården har lagliga möjligheter att vid uppsåtlig skadegörelse av myndighetens egendom under vissa förutsättningar ta ut belopp av den intagnes ersättning för sysselsättning (se 2 kap. 6 § tredje stycket häkteslagen). Att häktet erbjuder intagna möjligheten att återställa skadad egendom, i stället för att ta ut ersättning, har jag i och för sig inga synpunkter på. I det här fallet har dock personalen uppmanat BB att slipa det aktuella bordet och – såvitt framkommit

KRIMINALVÅRD

– meddelat honom att detta var en förutsättning för att han skulle få flytta från säkerhetsavdelningen. Att uppställa ett sådant villkor är enligt min mening inte acceptabelt, oberoende av om det i just detta fall saknats förutsättningar för att ta ut ersättning för skadegörelsen. Jag är starkt kritisk till häktets agerande i den frågan.

Vad som i övrigt har kommit fram i ärendet föranleder inte något uttalande från min sida.