

Kritik mot Kriminalvården för att en intagen under lång tid förblev placerad i avskildhet till följd av den ansträngda beläggnings-situationen

Beslutet i korthet: En intagen som placerades i avskildhet av konstellationsskäl förblev avskild under några månader eftersom det saknades en ledig s.k. SRI-plats i någon anstalt av säkerhetsklass 1.

JO kritiserar Kriminalvården för att avsaknaden av en sådan plats resulterade i att den intagne var placerad i avskildhet under lång tid. Hon uttalar att det inte är förenligt med vare sig bestämmelsen i 2 kap. 1 § fängelselagen eller en human kriminalvård, och inte heller ägnat att underlätta återanpassning i samhället.

Ärendet illustrerar på ett tydligt sätt de följder som den fortsatt mycket höga beläggningen får, här för myndighetens möjlighet att besluta om adekvata placeringar och s.k. inre differentiering. Av utredningen framgår att bl.a. antalet SRI-platser är förhållandevis få men att behovet är stort. Enligt JO framstår det som angeläget att Kriminalvården i samband med de ut- och nybyggnationer som pågår av häkten och anstalter överväger behovet av att inrätta fler sådana platser.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 4 april 2022 framförde AA bl.a. följande klagomål mot anstalten Kumla.

Anstalten menar att han inte kan placeras i gemensamhet eftersom det skulle medföra en verklig och omedelbar fara för hans liv eller hälsa. Om anstalten har kännedom om att det finns en hotbild mot honom borde en polisanmälan göras. Han mår psykiskt dåligt av vetskapen att det finns en hotbild mot honom.

AA bifogade bl.a. ett beslut från anstalten Kumla om kontinuerlig omprövning av avskildhet och ett placeringsunderlag från anstalten.

Av beslutet om avskildhet, som är daterat den 9 mars 2022, framgår att AA kom till anstalten Kumla den 8 februari 2022 och att han initialt placerades i avskildhet i väntan på lämplig placering i gemensamhet. Placeringen i avskildhet skedde enligt 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen. I beslutet anges att anstalten för närvarande inte kan anvisa plats i gemenskap utan att

säkerheten kan komma att åsidosättas för AA:s egen säkerhet med anledning av konstellationsskäl. Vidare framgår det att anstalten den 15 februari 2022 initierade ett ärende om förflyttning till en annan anstalt eftersom det bedömdes som utsiktslöst att få ut AA i gemensamhet, och att placeringssektionen därefter beslutade att han skulle stanna kvar i anstalten Kumla.

I placeringsunderlaget anges bl.a. att anstalten bedömde att AA omgående borde flyttas till en annan anstalt eftersom han var i behov av placering i gemensamhet.

Utredning

Inledningsvis tog JO del av placeringssektionens beslut om anstaltsplacering den 5 mars 2022 och beslut om omprövning den 24 mars samma år, enligt vilket det ursprungliga beslutet inte ändrades. I det förstnämnda beslutet anges i de egentliga beslutsskälen följande (i beslutet nämns den intagnes namn):

Mot bakgrund av vad som har framkommit i ärendet kring AA:s personliga förhållanden, särskilt beaktat hans psykiska ohälsa, finner Kriminalvården att risken för fortsatt brottslighet, missbruk eller annan misskötsamhet bedöms vara sådan att han ska vara placerad i anstalt av säkerhetsklass 1. AA uppfyller kriterierna för att vara placerad i en avdelning för särskilt resurskrävande intagna. Dock utgör den ansträngda platssituationen i Kriminalvården hinder för en sådan placering, då plats inte kan anvisas inom överskådlig tid. Anstalten Kumla är därför en anstalt som har lämplig nivå av övervakning och kontroll för att ordningen och säkerheten ska kunna upprätthållas samt kan tillhandahålla passande sysselsättning. AA ska vara placerad i anstalten Kumla.

JO remitterade därefter ärendet till Kriminalvården. Myndigheten uppmanades att yttra sig över behovet av och möjligheterna att placera AA i en anstalt där han inte omedelbart behövde placeras i avskildhet med hänvisning till risk för hans säkerhet till liv eller hälsa. Vidare ombads myndigheten att redogöra för vilka åtgärder anstalten Kumla vidtagit för att motverka de negativa effekter som avskildheten kunde medföra för AA. JO efterfrågade också Kriminalvårdens överväganden i fråga om att platssituationen inom myndigheten utgör hinder mot att placera AA på en avdelning för särskilt resurskrävande intagna.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom chefen för sektionen för verksjuridik, i huvudsak följande:

Utredning

Uppgifter om sakförhållandena har inhämtats från placeringssektionen. Uppgifter om sakförhållandena har även inhämtats från region Mitt, som i sin tur hämtat in uppgifter från anstalten Kumla. Av uppgifterna framgår i huvudsak följande.

AA dömdes den 7 december 2021 till fängelse tio månader. AA påbörjade verkställigheten den 7 februari 2022 då han själv ställde in sig på häktet i Örebro utan att dessförinnan ha fått ett beslut om inställelse. Dagen efter förflyttades AA till anstalten Kumla som samma dag beslutade om placering i avskildhet med stöd av 6 kap. 7 § 1 p fängeslagen (2010:610). Den 15 februari 2022 initierade anstalten Kumla ett ärende om anstaltsplacering av AA och den 5 mars samma år bedömde placeringssektionen att AA skulle vara placerad i anstalt av säkerhets-

klass 1. Samtidigt bedömdes att AA uppfyllde kriterierna för att placeras i en avdelning för särskilt resurskrävande intagna, en s.k. SRI-avdelning. Vid bedömningen vägdes bl.a. in utfallet av tidigare verkställighet. I beslutet konstaterade placeringssektionen att den ansträngda platssituationen under överskådlig tid utgjorde hinder för en sådan placering. Eftersom anstalten Kumla hade lämplig nivå av övervakning och kontroll för att ordningen och säkerheten ska kunna upprätthållas och kunde tillhandahålla en lämplig sysselsättning beslutades att AA skulle vara placerad där. Mot bakgrund av omständigheterna i ärendet bedömdes förutsättningarna för placering i gemensamhet i annan anstalt av säkerhetsklass 1 som utsiktslös. Vid omprövning den 24 mars 2022 ändrades inte beslutet.

Eftersom anstalten Kumla, mot bakgrund av rådande klientkonstellation, bedömde att AA inte kunde erbjudas lämplig placering i gemensamhet initierade anstalten den 23 maj 2022 på nytt frågan om omplacering av honom. Placeringssektionen beslutade den 25 maj samma år att AA skulle vara fortsatt placerad i anstalten Kumla. I beslutet konstaterades att det visserligen fanns behov av omplacering, men att det inte fanns några lediga platser på SRI-avdelning. Förutsättningarna för placering i gemensamhet i annan anstalt av säkerhetsklass 1 bedömdes fortfarande som utsiktslösa. AA skulle därför vara fortsatt placerad i anstalten Kumla.

Den 30 juni 2022 initierade anstalten Kumla återigen frågan om omplacering av AA. Samma dag beslutade placeringssektionen att AA skulle placeras i anstalten Norrtälje på en SRI-avdelning. AA skrevs in i anstalten Norrtälje den 4 juli 2022.

Under tiden AA har varit placerad i avskildhet har anstalten Kumla erbjudit AA samtalen en gång per vecka med NAV-medarbetare (nämnden för andlig vård). AA har också erbjudits att låna böcker varje vecka. Vidare har AA erbjudits, men tackat nej till att delta i kollegium och att samtala med sin kontaktman och med övrig personal. AA har inte heller deltagit i de dagliga promenader som han har haft möjlighet till. Den 20 april 2022 bedömde anstalten att AA kunde placeras i gemensamhet på en viss avdelning på anstalten och erbjöd honom därför plats där. AA vägrade dock att gå ut på den avdelningen.

På anstalten Norrtälje (säkerhetsklass 1) finns sammanlagt tolv platser för särskilt resurskrävande intagna fördelade på två avdelningar och på anstalten Tidaholm (säkerhetsklass 1) finns en avdelning med sex platser för särskilt resurskrävande intagna.

Rättslig reglering

Enligt 2 kap. 1 § 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. Vid beslut om placering ska, i den utsträckning det är möjligt, hänsyn tas till den intagnes behov av sysselsättning, omvårdnad och en lämplig frigivningsplanering.

Enligt 10 § fängelseförordningen (2010:2010) ska, vid beslut om placering, 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 särskilt beaktas.

Av 2 kap. 1 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse (KVFS 2011:1), FARK Fängelse, ska vid bedömningen av de risker som framgår av 10 § 1 fängelseförordningen särskilt beaktas karaktären och omfattningen av den intagnes tidigare och aktuella brottslighet, utfallet av tidigare och pågående verkställighet, strafftidens längd och återstående verkställighetstid, om den intagne ska utvisas eller avvisas efter frigivning eller saknar anknytning till riket, om den intagne är medlem i eller har annan koppling till ett kriminellt nätverk eller grov organiserad brottslighet, och den intagnes personliga förhållanden, såsom missbruk eller psykisk ohälsa.

Av 2 kap. 3 § FARK Fängelse framgår att om graden av övervakning och kontroll där en intagen är placerad inte motsvarar vad som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas ska han eller hon, omplaceras till en annan anstalt eller avdelning. Det framgår vidare att – i den utsträckning det är möjligt – omplacering ska ske även om det behövs för att tillgodose den intagnes behov av sysselsättning, omvårdnad och en lämplig frigivningsplanering.

Enligt 6 kap. 1 § fängelselagen ska en intagen under den tid då han eller hon är skyldig att utföra eller delta i sysselsättning vistas tillsammans med andra intagna (gemensamhet) och enligt 2 § ska den intagne även på sin fritid visas i gemensamhet. Frånsteg från reglerna får göras på de grunder som anges i fängelselagen.

Enligt 6 kap. 7 § första stycket 2 p samma lag får en intagen hållas avskild från andra intagna om det är nödvändigt med hänsyn till att det finns en risk för den intagnes eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa eller för allvarlig skadegörelse på egendom som tillhör eller har upplåtits till Kriminalvården. Ett beslut om avskildhet enligt första stycket ska omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst var tionde dag.

Kriminalvårdens bedömning

En utgångspunkt vid placering i anstalt är att ordningen och säkerheten ska kunna upprätthållas utan att en intagen placeras i högre säkerhetsklass än nödvändigt. Samtidigt ska hänsyn tas till samtliga intagnas behov av sysselsättning, omvårdnad och lämplig frigivningsplanering. I varje enskilt fall görs en sammantagen bedömning av risker och den intagnes behov av skydd mot övergrepp under verkställigheten. Intagna som kräver särskilda resurser avseende säkerhet, omhändertagande och kontroll bör placeras på en s.k. SRI-plats. Det ska till följd av klientens beteende finnas behov av särskild omvårdnad som inte kan tillgodoses utan särskilda resurser.

Frågan om placering av AA har försvårats av att han behöver placeras på SRI-avdelning i en anstalt i säkerhetsklass 1. Placeringssektionen har noggrant utrett och analyserat möjligheterna att omplacera AA och därvid vid två tillfällen konstaterat att det saknats sådana platser. Möjligheterna att omplacera AA har därmed varit begränsade. Det har mot bakgrund av omständigheterna i ärendet och vad som framkommit om AA:s personliga förhållanden inte bedömts möjligt med placering i gemensamhet i normalavdelning på annan anstalt i säkerhetsklass 1. Så snart det blev en ledig plats på SRI-avdelning i en anstalt i säkerhetsklass 1 omplacerades AA dit.

Kriminalvården har sammanlagt 18 platser i säkerhetsklass 1 för särskilt resurskrävande intagna. Platserna är fördelade på tre avdelningar varav två avdelningar finns på anstalten Norrtälje och en avdelning på anstalten Tidaholm. Kriminalvården har under lång tid haft en extremt hög beläggning i både anstalter och häkten. Dessutom är behovet av placering på en s.k. specialplats, till vilken SRI-platser räknas, stort och det är inte ovanligt med en väntetid på flera månader till en sådan plats. Det är naturligtvis beklagligt att AA på grund av rådande plats-situation inte tidigare kunde beredas en sådan plats.

Anstalten Kumla har vidtagit ett flertal åtgärder för att motverka de negativa effekterna som placeringen i avskildhet kan innebära. Som exempel kan nämnas att anstalten har erbjudit AA samtal med NAV-medarbetare, att låna böcker och delta i promenader. AA har dock motsatt sig vissa av de åtgärder som anstalten Kumla har erbjudit. Vidare har anstalten Kumla i april 2022 erbjudit AA plats i gemensamhet på en viss avdelning, men han avböjde detta.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret och anförde bl.a. följande. Han har inte erbjudits kontakt med NAV eller möjlighet att låna böcker. Anledningen till

att han inte deltog i kollegium var att personal som skulle närvara hade misshandlat honom. Han ville inte heller gå ut på promenadgården eftersom personalen utsatte honom för trakasserier och kränkningar. Vidare är Kriminalvårdens uppgifter om att anstalten Kumla erbjöd honom en plats i gemensamhet en efterhandskonstruktion.

Bedömning

Rättsliga utgångspunkter m.m.

Kriminalvården har redogjort för viss rättslig reglering. Därutöver kan nämnas att verkställigheten enligt 1 kap. 5 § första stycket fängelselagen (2010:610), FäL, ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas.

Beläggningssituationen inom Kriminalvården har under lång tid varit föremål för utredning hos JO. Mina företrädare har tidigare uppmärksammat att myndigheten till följd av den höga beläggningen placerat intagna i avskildhet under lång tid när det har funnits svårigheter att omplacera dem inom anstalten eller till en annan anstalt, se t.ex. JO 2004/05 s. 134 och JO 2007/08 s. 215. I det sistnämnda beslutet uttalade JO att det från humanitär synpunkt inte är acceptabelt att hålla en intagen placerad i avskildhet i månader på grund av att myndigheten inte kan finna en ny placering.

Jag har i motsvarande sammanhang uttalat att det ingår i Kriminalvårdens uppdrag att fortlöpande anpassa antalet platser till behovet och att det därför är angeläget att myndigheten tar fram metoder för både häktes- och anstaltsverksamheterna för att på ett bättre sätt dels planera för framtida platsbehov, dels skapa en flexibilitet som gör det möjligt att hantera tillfälliga beläggningstoppar utan att det egentliga innehållet i kriminalvården eftersätts (se JO 2021/22 s. 261).

Avskildhetsplaceringen av AA

Inledningsvis vill jag framhålla att JO som regel brukar avstå från att uttala sig i bedömningsfrågor. Skälet till det är att JO varken kan ändra eller upphäva andra myndigheters beslut. Granskningen är inte heller avsedd att föregripa eller ersätta den prövning som kan eller har kunnat ske i ordinarie ordning. De speciella förhållanden som gav upphov till att AA var placerad i avskildhet under några månader gör dock att jag finner anledning att frångå denna huvudregel och ge min syn på de skäl som har angetts för åtgärden.

Som Kriminalvården har redogjort för ska en intagen som utgångspunkt vistas tillsammans med andra intagna under den tid då han eller hon är skyldig att utföra eller delta i sysselsättning och har även rätt att vistas i gemensamhet med andra intagna på sin fritid (6 kap. 1 och 2 §§ FäL). Syftet är att minska de negativa följderna av frihetsberövandet. Det kan emellertid finnas behov för Kriminalvården att under vissa omständigheter placera intagna i avskildhet. Lagstiftaren har därför i 6 kap. 3–9 §§ FäL angett ett antal situationer när en

anstalt har rätt att vidta en sådan åtgärd. Uppräkningen är uttömmande. Kriminalvården har alltså inte möjlighet att neka en intagen rätt till gemensamhet av något annat skäl än de som framgår där.

Eftersom en placering i avskildhet med stöd av fängelselagen utgör en tvångsåtgärd är det viktigt att Kriminalvården använder sig av åtgärden med urskiljning. Av samma skäl är det centralt att en avskildhetsplacering inte pågår längre än vad som är nödvändigt för att syftet med åtgärden ska kunna uppnås (1 kap. 6 § andra stycket FäL).

Som anges i remissvaret är det möjligt för Kriminalvården att hålla en intagen avskild om det bedöms nödvändigt med hänsyn till att det finns en risk för den intagnes säkerhet till liv eller hälsa (6 kap. 7 § första stycket 2 FäL). Paragrafen innehåller inte några bestämmelser om hur länge en intagen får vara placerad i avskildhet. Ett sådant beslut ska dock omprövas så ofta det finns anledning till det och minst var tionde dag. Jag har nyss redogjort för att avskildhetsplacering är en mycket ingripande tvångsåtgärd som inte får pågå längre än nödvändigt.

I detta fall tar avskildhetsbeslutet sin utgångspunkt i att det bedömdes finnas en risk för AA:s säkerhet till liv eller hälsa. Jag finner inte anledning ifrågasätta den bedömningen. Det framgår emellertid att det avgörande för den fortsatta avskildheten var att Kriminalvården på grund av den ansträngda platssituationen saknade möjligheter att placera AA på en sådan avdelning som han bedömdes vara i behov av. Kriminalvården har visserligen anfört att anstalten Kumla den 20 april erbjöd AA placering i gemensamhet men att han vägrade gå ut på den aktuella avdelningen. AA menar dock att han inte fick något sådant erbjudande. Eftersom AA och Kriminalvården har olika uppfattningar i frågan och myndigheten inte har redogjort närmare för omständigheterna, är det svårt för mig att ha någon uppfattning om hanteringen i detta avseende.

Även om avskildheten hade kunnat brytas i slutet av april kan jag konstatera att Kriminalvården till följd av platssituationen inte hade möjlighet att placera AA på en sådan avdelning som han var i behov av förrän den 4 juli 2022. Jag har svårt att se saken på något annat sätt än att avsaknaden av en plats av det slaget resulterade i att AA var placerad i avskildhet under lång tid. Som JO tidigare har uttalat är det inte acceptabelt att hålla en intagen placerad i avskildhet i månader på grund av att myndigheten inte kan få fram en ny placering. Det är inte förenligt med vare sig bestämmelsen i 2 kap. 1 § FäL eller en human kriminalvård, och inte heller ägnat att underlätta återanpassning i samhället. Mot den bakgrunden förtjänar Kriminalvården kritik.

Kriminalvården och AA har delvis olika uppfattningar om vilka åtgärder som anstalten Kumla vidtog för att motverka de negativa effekterna av avskildhetsplaceringen och hur AA:s delaktighet i detta sett ut. Det finns inte tillräckliga skäl att fortsätta utreda den frågan. Jag vill emellertid understryka vikten av att ett verksamhetsställe alltid fortsätter arbetet för och försöken att lindra följderna av vad en sådan placering kan leda till för en berörd intagen.

Platser för särskilt resurskrävande intagna

Jag har tidigare kunnat konstatera att den ansträngda beläggningssituationen får negativa konsekvenser för intagna (se t.ex. mina uttalanden i JO 2021/22 s. 261 och JO 2022/23 s. 158). Även detta ärende illustrerar på ett tydligt sätt de följder som den fortsatt mycket höga beläggningen får, här för Kriminalvårdens möjlighet att besluta om adekvata placeringar och s.k. inre differentiering. Av remissvaret framgår att antalet platser för intagna som bedöms ha speciella omvårdnadsbehov eller av andra skäl anses vara särskilt resurskrävande är förhållandevis få men att behovet är stort. I ett tidigare beslut har jag ställt mig frågande till om det finns tillräckligt med anpassade omvårdnadsplatser i häkte (se JO 2020/21 s. 180). Myndighetens prognos är att antalet intagna kommer fortsätta att öka. Mot denna bakgrund framstår det enligt min mening som angeläget att Kriminalvården i samband med de ut- och nybyggnationer som pågår av häkten och anstalter överväger behovet av att inrätta fler specialplatser, bl.a. SRI-platser. Jag har emellertid noterat att myndigheten relativt nyligen uttalat att den som en del i sin strategiska inriktning för infrastrukturen har för avsikt att minska antalet specialplatser (se rapporten Kriminalvårdens platskapacitet 2022–2031, dnr 2022-244). Det kan därför finnas anledning för mig att återkomma till dessa frågor.

Ärendet avslutas.