

Justitieombudsmannen
Katarina Pahlsson

Allvarlig kritik mot Kriminalvården för att vissa intagna placerade i Fenixbyggnaderna underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än vad som är nödvändigt

Beslutet i korthet: Kriminalvården har tre byggnader med särskilt hög grad av säkerhet och kontroll inrymda i anstalterna Hall, Kumla och Saltvik (s.k. Fenixbyggnader). De byggdes ursprungligen för att ta emot intagna som omfattas av beslut om placering på säkerhetsavdelning enligt 2 kap. 4 § fängeselagen. JO har tidigare kritiserat Kriminalvården för att Fenixbyggnaden i anstalten Saltvik delvis har använts för placering av intagna som inte är säkerhetsplacerade utan som av olika skäl är i behov av skydd. Inom ramen för det här initiativärendet har JO fortsatt att titta på Kriminalvårdens användning av dessa byggnader.

Utredningen har visat att Kriminalvården trots tidigare kritik inte vidtagit nödvändiga åtgärder för att förbättra situationen för intagna i behov av skydd som placeras i Fenixbyggnaderna. Dessa intagna underkastas fortfarande mer ingripande övervakning och kontroll än vad som är nödvändigt. JO finner detta mycket anmärkningsvärt. Vidare får Kriminalvården kritik för att myndigheten beslutade att inrätta skyddsplatser i anstalten Hall trots att det där inte fanns samma möjligheter att anpassa verksamheten för dessa intagna som i anstalten Saltvik. Det har också kommit fram att Kriminalvården under JO:s handläggning beslutat att placera fler grupper av intagna som inte omfattas av beslut om säkerhetsplacering i Fenixbyggnaderna. Det är enligt JO en synnerligen bekymmersam utveckling.

JO ifrågasätter inte att Kriminalvården har ett akut behov av fler anstaltsplatser, det talar inte minst den problematiska beläggningssituationen för. Det är dock enligt JO inte en godtagbar anledning för att placera intagna med mer ingripande övervakning och kontroll än vad som är nödvändigt, i strid med fängeselagens bestämmelser. JO understryker att Kriminalvården måste utforma sina anstalter för att kunna tillgodose intagnas behov av t.ex. skydd oavsett vilken grad av övervakning och kontroll den intagne i övrigt har behov av. Hon konstaterar också att Fenixbyggnaderna inte är anpassade för ett flexibelt platsutnyttjande och att det finns tydliga begränsningar i fråga om vilka anpassningar som är möjliga att göra för att kompensera för den slutna miljön.

Sammantaget förtjänar Kriminalvården enligt JO allvarlig kritik för de brister som har uppmärksamats inom ramen för ärendet. En kopia av beslutet skickas till regeringen för kännedom.

Bakgrund

Sedan 2011 har Kriminalvården tre särskilda byggnader med totalt 72 platser inrymda i anstalterna Hall, Kumla och Saltvik (nedan benämnda Fenixbyggnader eller säkerhetsenheter). De byggdes i syfte att ta emot intagna som bl.a. bedömts ha en varaktig rymningsrisk och som dessutom ansetts vara särskilt benägna att återfalla i allvarlig brottslighet, dvs. intagna i behov av en placering på säkerhetsavdelning enligt 2 kap. 4 § fängelselagen (2010:610). Detta ändamål har haft en stor inverkan på utformningen av den fysiska miljön, vilket bl.a. beskrivits av JO på följande sätt (se JO 2016/17 s. 174):

Säkerhetsenheternas mycket bestämda syfte har haft en stor inverkan på utformningen av den fysiska miljön. De återfinns i separata byggnader som är åtskilda från övriga anstaltsbyggnader med en hög mur. En säkerhetsenhet kan därmed sägas vara en anstalt i anstalten. Vid inpassering i säkerhetsenheten utförs en särskild inpasseringskontroll. Varje säkerhetsenhet består av fyra små avdelningar med sex platser på varje avdelning.

Avdelningarna är utformade för att vara ”självförsörjande” på så sätt att på avdelningen finns en lokal för arbetsdrift, motionsutrymme och rastgård. Tanken är att de intagna ska tillbringa sin huvudsakliga tid på avdelningen och inte komma i kontakt med andra intagna förutom de som är placerade på samma avdelning. För att förhindra rymning eller fritagning är avdelningarnas rastgårdar utformade som burar. Slutligen kan nämnas att personalnärvaron är extra hög på säkerhetsenheterna, och därtill är de intagnas allmänna utrymmen bild- och ljudövervakade.

Kort sagt är en säkerhetsavdelning den mest kontrollerade miljö en intagen som inte är föremål för en avskildhetsplacering kan placeras i.

Under ett antal år har JO uppmärksammat att Kriminalvården beslutat att använda en del av platserna i Fenixbyggnaderna till placering av andra intagna än de som omfattas av beslut om placering på säkerhetsavdelning enligt 2 kap. 4 § fängelselagen. I det nämnda beslutet i maj 2016 uttalade dåvarande chefsJO Elisabet Fura kritik mot Kriminalvården för att vissa av platserna på anstalten Saltviks säkerhetsenhet använts till att placera intagna med skyddsbehov och anförde bl.a. följande:

Den ”omvandling” som Kriminalvården har försökt genomföra genom platsbesluten har visat sig svår. Resultatet av det här initiativet understryker att det finns tydliga gränser för vilka lättnader som kan införas för de intagna som placeras på en säkerhetsenhet utan att omfattas av 2 kap. 4 § fängelselagen. Trots införda lättnader utgör säkerhetsenheterna en mycket kontrollerad och övervakad miljö.

Jag är av uppfattningen att den speciella miljö som säkerhetsenheterna utgör inte gör dem lämpade för annan placering än placering av intagna som omfattas av 2 kap. 4 § fängelselagen. Av den anledningen är jag kritisk till att Kriminalvården använder dessa platser för placering av andra kategorier av intagna och därmed gör anstaltsvistelsen för dessa intagna mer ingripande än nödvändigt.

Europeiska kommittén till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT), besökte i samband med sitt besök i Sverige i maj 2015 anstalten Saltviks säkerhetsenhet. I rapporten efter besöket (s. 31) rekommenderar CPT att åtgärder ska vidtas för att hitta alternativa placeringar utanför säkerhetsenheterna för de intagna som är i behov av skydd [se CPT/Inf(2016) 1, punkterna 54–61, *min anm.*]. Jag ansluter mig till

CPT:s rekommendation i detta avseende. Enligt min mening bör Kriminalvården omedelbart påbörja arbetet med att hitta alternativa placeringar.

JO har därefter fortsatt att följa Kriminalvårdens användning av platserna i Fenixbyggnaderna, bl.a. genom att inspektera anstalten Saltvik i november 2017 (dnr 7573-2017). Vid den inspektionen framkom att Kriminalvården hade vidtagit vissa åtgärder för att förändra situationen för de intagna som var skyddsplacerade på anstaltens säkerhetsenhet. ChefsJO Elisabeth Rynning uttalade i protokollet från inspektionen bl.a. följande:

Sammantaget kan jag efter inspektionen konstatera att det inte har skett några märkbara förbättringar av förhållandena för intagna som är skyddsplacerade på anstaltens säkerhetsenhet. Tvärtom har flera intagna uppgett att det blivit mer restriktivt när det gäller lättnader på enheten under senare år, och att bl.a. möjligheterna till aktiviteter utanför enheten har minskat. Jag har dock fått veta att det pågår ett arbete med att sätta upp olika dagordningar för personer som är skydds- och säkerhetsplacerade för att tydliggöra skillnaderna mellan dessa grupper och hitta fler lättnader för intagna på skyddsplats.

Jag ser positivt på det arbete som pågår i anstalten med att tydliggöra och utveckla lättnader för intagna som inte omfattas av 2 kap. 4 § fängeslagen. Jag vill dock understryka att jag hittills inte har sett något resultat av det arbetet och att situationen för intagna som är skyddsplacerade inte verkar ha förbättrats sedan JO:s beslut i maj 2016. Jag är mycket kritisk till det. Kriminalvården bör omgående vidta åtgärder för att säkerställa att anstaltsvistelsen för intagna på skyddsplats inte blir mer ingripande än nödvändigt.

Initiativ m.m.

Efter en uppföljande inspektion av anstalten Saltvik i augusti 2018 (dnr 6027-2018) beslutade chefsJO Elisabeth Rynning med anledning av de iakttagelser som gjorts att i ett initiativärende utreda förutsättningarna för att placera andra grupper av intagna, än de med beslut om säkerhetsplacering, på Kriminalvårdens säkerhetsenheter. Initiativet har handlagts i detta ärende. Sedan den 1 januari 2020 ingår Kriminalvården i mitt ansvarsområde och jag övertog då ärendet.

Utredning

Beslut om anstaltsplacering för samtliga skyddsplacerade på anstalten Saltviks säkerhetsenhet begärdes in och granskades.

JO:s medarbetare genomförde i augusti och september 2019 inspektioner av Fenixbyggnaderna i anstalterna Hall och Saltvik, som vid den tidpunkten var de två platser där intagna med skyddsbehov var placerade i en sådan byggnad. Iakttagelserna från dessa inspektioner redovisades i två separata inspektionsprotokoll (dnr 5852-2019 och 6328-2019).

JO begärde därefter att Kriminalvården skulle lämna upplysningar om och yttra sig över vissa frågor om myndighetens användning av platserna i Fenixbyggnaderna med inriktning på situationen för skyddsplacerade intagna där. Frågorna framgår av myndighetens remissvar nedan.

I remissvaret anförde Kriminalvården, genom generaldirektören, bl.a. följande (bilagan har här utelämnats):

Ärendet m.m.

JO har begärt att Kriminalvården ska yttra sig över och lämna upplysningar om myndighetens användning av platser på säkerhetsenheter (i vardagligt tal kallat Fenixbyggnader) för placering av intagna som inte omfattas av bestämmelserna om säkerhetsplacering i 2 kap. 4 § fängelselagen (2010:610).

Uppgifter till stöd för att bereda yttrandet har hämtats in från region Nord och region Stockholm samt säkerhetsavdelningen, placeringssektionen, planeringsenheten för anstalt och häkte och sektionen för verkställighetsinnehåll i anstalt och häkte vid Kriminalvårdens huvudkontor.

Rättsliga utgångspunkter

Kriminalvården ska verka för att a) påföljder verkställs på ett säkert, humant och effektivt sätt, b) lagföring kan ske på ett effektivt sätt och c) återfall i brott förebyggs. Myndigheten ska särskilt vidta åtgärder som syftar till att förhindra brottslighet under verkställigheten, förbereda frigivningen, bekämpa narkotikamissbruket och anpassa innehållet i verkställigheten efter varje individs behov.¹

Anstaltsorganisationen ska vara utformad på så sätt 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.²

Varje intagen i häkte eller anstalt ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet. Verkställigheten ska utformas så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. I anstalt ska verkställigheten utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och i den utsträckning det är möjligt, med hänsyn till kravet på samhällsskydd, ska verkställigheten särskilt inriktas på åtgärder som syftar till att förebygga återfall i brott.³

Verkställigheten får inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än vad som följer av fängelse- eller 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.⁴ Detta utgör de grundläggande ramarna inom vilka Kriminalvården har att utöva sina befogenheter (prop. 2009/10:135 s. 121 och s. 183). Alla inskränkningar som kan bli aktuella är alltså inte uttryckligen reglerade i fängelse- och häkteslagstiftningen, utan följer av Kriminalvårdens uppgift att bl.a. upprätthålla ordningen och säkerheten (se JO dnr 4790-2019).

Kriminalvården ska som huvudregel besluta om särskilda villkor som är nödvändiga av säkerhetsskäl vid bl.a. placering i anstalt. För intagna som avtjänar fängelse i lägst fyra år. När det finns särskilda skäl ska myndigheten besluta om sådana villkor för en intagen som har dömts till fängelse i lägst två år.⁵

¹ 2 § förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården, kriminalvårdsinstruktionen.

² 3 § kriminalvårdsinstruktionen.

³ 1 kap. 4 och 5 § fängelselagen och 1 kap. 4 och 5 § häkteslagen (2010:611).

⁴ 1 kap. 6 § fängelselagen och 1 kap. 6 § häkteslagen.

⁵ 1 kap. 7 § första stycket 1 och andra stycket fängelselagen.

En intagen får inte placeras så att han eller hon underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än vad som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Vid val av placering ska myndigheten i den utsträckning det är möjligt ta hänsyn till den intagnes behov av sysselsättning, omvårdnad och lämplig frigivningsplanering.⁶

Vid bedömningen av hur en intagen ska placeras ska risken för rymning, fritagning, fortsatt brottslighet, missbruk och annan misskötsamhet och behovet av att undvika en olämplig sammansättning av intagna och att i övrigt kunna bedriva en ändamålsenlig verksamhet i anstalt särskilt beaktas.⁷

Det är tillåtet att placera en intagen på en avdelning med särskilt hög grad av övervakning och kontroll (säkerhetsavdelning) när det finns en varaktig risk för rymning eller fritagning och det kan antas att den intagne är särskilt benägen att fortsätta allvarlig brottslig verksamhet. Placering på säkerhetsavdelningen får också göras när det kan antas att en sådan placering är nödvändig för att förhindra den intagne från allvarlig brottslig verksamhet under anstaltsvistelsen.⁸

Upplysningar

Uppgift om platsanvändningen och belägningsgraden vid Kriminalvårdens tre Fenixbyggnader.

Se bilaga A.

Av bilagan framkommer att de 72 platserna i Fenixbyggnaden i juni 2020 var fördelade enligt följande: 36 säkerhetsplatser med en belägningsgrad om 55 procent, 12 skyddsplatser med en belägningsgrad om 78 procent, 6 relationsbrottsplatser med en belägningsgrad om 96 procent, 6 normalplatser med en belägningsgrad om 97 procent, 6 riksmottagningsplatser med en belägningsgrad om 96 procent och 6 häktesplatser med en belägningsgrad om 112 procent [JO:s anm.].

Uppgift om antal platser som Kriminalvården har tillgång till för intagna med skyddsbehov (t.ex. skyddsplatser i Fenixbyggnaderna och s.k. ro-platser), vilka olika typer av platser det är och belägningsgraden vid dessa platser.

Se bilaga A.

Av bilagan framkommer att Kriminalvården i juni 2020 hade 12 skyddsplatser i Fenixbyggnaderna med en belägningsgrad om 78 procent och 58 ro-platser med en belägningsgrad om 90 procent [JO:s anm.].

Uppgift om under hur lång tid de intagna med skyddsbehov generellt är placerade i en Fenixbyggnad och hur lång strafftid som återstått när dessa intagna har flyttats till en annan skyddsplats.

Av uppgifter hämtade från kriminalvårdsregistret framgår följande. Det finns för närvarande tio klienter som är skyddsplacerade [remissvaret är daterat den 7 september 2020, JO:s anm.]. Av dessa har den klient som varit placerad längst haft placeringen sedan 2011 och tre av klienterna har skrivits in under 2020. Övriga sex klienter har skrivits in under perioden 2013 till 2019. Kriminalvården saknar dock detaljerad information om hur lång tid intagna med skyddsbehov i

⁶ 2 kap. 1 fängelselagen.

⁷ 10 § fängelseförordningen (2010:2010).

⁸ 2 kap. 4 § fängelselagen.

allmänhet är placerade på skyddsplats på säkerhetsenhet eller hur lång strafftid som i regel återstår när intagna förflyttas därifrån.

Yttrande

Vad är det rättsliga stödet för att placera andra intagna än de med beslut om säkerhetsplacering i Fenixbyggnaderna? Vilka faktorer är avgörande för användningen av platserna i dessa tre byggnader?

Intagna med omfattande skyddsbehov kan placeras på säkerhetsenhet med stöd av 2 kap. 1 § fängeslagen. Den avgörande faktorn för beslut om placering på sådan enhet är att den intagne har ett skyddsbehov som endast kan tillgodoses på en sådan enhet. I första hand tillgodoses den intagnes skyddsbehov genom placering på normalavdelning där det finns möjlighet att undvika en olämplig sammansättning av de intagna. Om det inte är möjligt att tillgodose den intagnes skyddsbehov på en normalavdelning undersöker myndigheten om skyddsbehovet kan tillgodoses genom placering på en s.k. ro-plats⁹ eller genom placering på annan specialavdelning, t.ex. en avdelning för personer dömda för sexualbrott.

Intagna som har ett mer omfattande skyddsbehov än vad som är möjligt att tillgodose inom ramen för en ro-placering eller placering på specialavdelning kan skyddsplaceras på säkerhetsenhet. En placering av en intagen med omfattande skyddsbehov på en ro-avdelning skulle t.ex. kunna innebära att den intagne behöver placeras i avskildhet av säkerhetsskäl. Ett beslut om skyddsplacering fattas enligt Kriminalvårdens arbetsordning i särskild ordning. En placering på skyddsenshet blir aktuell först när alla andra möjligheter att tillgodose den intagnes skyddsbehov inom ramen för tillgänglig övervakning och kontroll är uttömda. Ett sådant skyddsbehov kan t.ex. uppstå när den intagne har hoppat av ett kriminellt nätverk, avgett vittnesmål, varit polisinformator eller tidigare varit anställd hos exempelvis polisen eller Kriminalvården.

Hur hanterar Kriminalvården intagna som är i behov av skydd?

- a. *Vilka likheter och skillnader finns mellan de olika typer av s.k. skyddsplatser som finns inom Kriminalvården?*

Såväl ro-placering som skyddsplacering på säkerhetsenhet innebär kontakt med ett begränsat antal övriga intagna och en noga avvägd klientsammansättning. Kontakterna med övriga intagna är dock i regel mer begränsade vid en skyddsplacering. Ärenden avseende besöks- och telefontillstånd samt hantering av försändelser behandlas likvärdigt, liksom ärenden om permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt. Besök genomförs i huvudsak i besökslokaler som tillhör anstaltens normalavdelningar.

Säkerhetsenheternas syfte har haft inverkan på utformningen av den fysiska miljön på enheterna. De återfinns i separata byggnader åtskilda från övriga anstaltsbyggnader, vilket hänger samman med att de ska svara mot mycket högt ställda säkerhetskrav. Möjligheterna för skyddsplacerade att använda sysselsättningslokaler, rastgårdar och övriga lokaler utanför enheterna är därför också begränsade. Det beror på att möjligheterna att förflytta klienter med skyddsbehov till lokaler utanför säkerhetsenheterna påverkas av bl.a. anstaltens totala tillgång till lokaler, hur dessa används av övriga klienter på anstalten och av hur logistiken kring klientförflyttningarna på anstalten ser ut. Även de skyddsplaceras möjligheter att delta i olika behandlingsprogram utanför enheterna samt att genomföra särskilda utslussningsåtgärder är begränsade. Begränsningarna är främst kopplade till

⁹ För intagna med ett lägre skyddsbehov finns s.k. ro-platser på flera anstalter.

de intagnas skyddsbehov och vilka möjligheter som Kriminalvården har att tillgodose detta i samband med t.ex. utslussningsåtgärder och sysselsättning utanför säkerhetsenheterna. Kriminalvården vill i sammanhanget särskilt framhålla att myndigheten är medveten om att det inte finns något stöd i fängeselagen för att neka utslussningsåtgärder med hänvisning till att det finns ett skyddsbehov för den intagne. I praktiken är det dock på så sätt att den hotbild som finns mot vissa intagna innebär att det skulle vara förenat med allvarliga risker såväl för den intagne som för den personal och övriga personer som vistas i t.ex. halvvägshus och hem för vård och boende om den intagne skulle genomgå utslussningsåtgärd där.

Därutöver kan nämnas att personaltätheten på säkerhetsenheterna är högre än på ro-avdelningar, vilket gör det möjligt att erbjuda intagna där aktiviteter tillsammans med personal i högre utsträckning jämfört med vad som kan erbjudas placerade på en ro-avdelning.

- b. *Är antalet skyddsplatser tillräckligt?*
Myndigheten bedömer att antalet skyddsplatser på säkerhetsenhet är tillräckligt. Det planeras dock för en ökning av antalet mindre avdelningar i de högre säkerhetsklasserna 1 och 2 inom ramen för den kommande kapacitetsökningen. Sådana avdelningar förbättrar myndighetens förutsättningar att placera intagna med olika grader av skyddsbehov.
- c. *Vilka faktorer är avgörande för om en intagen med skyddsbehov ska placeras i en Fenixbyggnad?*
Se svaret under fråga 1.
- d. *I vilka avseenden är de andra skyddsplatserna, t.ex. de s.k. ro-platserna inte tillräckliga för att tillgodose dessa intagnas behov av skydd?*
När det exempelvis finns en allvarlig hotbild från grov organiserad brottslighet gentemot en intagen är det förenat med stora svårigheter att hitta en ro-plats som har en lämplig klientsammansättning ur skyddssynpunkt. I de fall det ens skulle vara möjligt att i en sådan situation tillgodose skyddsbehovet på en ro-avdelning, skulle det krävas att placeringen på ro-avdelningen förenades med en högre grad av övervakning och kontroll än vad som i regel förekommer på skyddsavdelningarna i säkerhetsenheterna. Till skillnad från ro-avdelningarna är säkerhetsenheterna självförsörjande och har i regel färre antal intagna. Därför blir behovet av övervakning och kontroll av intagna med omfattande skyddsbehov mindre på en säkerhetsenhet än på en ro-avdelning.

Vilka särskilda åtgärder vidtas för de intagna som är placerade i en Fenix-byggnad för att deras anstaltsvistelse inte ska bli mer ingripande än nödvändigt?

- a. *Vilka skillnader görs mellan intagna som är skyddsplacerade och säkerhetsplacerade i dessa byggnader?*
Den fysiska miljön är i stort sett identisk, som exempel kan nämnas rastgårdarnas och sysselsättningslokalernas utformning. Skyddsplacerade är dock inte underkastade samma övervakning och kontroll som säkerhetsplacerade. Samtliga skyddsplacerade har möjlighet att vid ett tillfälle per vecka besöka bollhall eller gymnastiksal och bibliotek. Vid anstalten Saltvik har skyddsplacerade även möjlighet att använda en större rastgård samt besöka bastu och kiosk en gång per vecka. Då riskbedömningen för skyddsplacerade i regel ser annorlunda ut än den för säkerhetsplacerade finns det även möjlighet för vissa skyddsplacerade vid anstalten Saltvik att efter en individuell prövning att få tillgång till fler verktyg och redskap vid sysselsättning.
- b. *Skiljer sig förutsättningarna för sådana åtgärder mellan de olika anstalterna?*
Ja, vid anstalten Saltvik har t.ex. skyddsplacerade något större möjligheter att vistas i lokaler utanför säkerhetsenheten än vad skyddsplacerade vid anstalten Hall har. Det beror bl.a. på att promenadgårdarna på de andra delarna av Hall saknar insynsskydd, vilket medför att de skyddsplacerade

skulle exponeras för intagna på anstaltens övriga avdelningar om de vistades där. Men det beror också på att anstalten Halls sysselsättningslokaler används av övriga avdelningar i sådan utsträckning att det inte är möjligt att låta de skyddsplacerade använda dessa utan att ta bort sysselsättning för andra grupper av intagna.

- c. *Hur ser Kriminalvården på att använda andra sysselsättningslokaler och rastgårdar än de som finns i eller i anslutning till Fenixbyggnaderna?*
Det är upp till de lokala verksamhetsställena, efter samråd med Säkerhetsavdelningen vid Kriminalvårdens huvudkontor, att besluta om att skyddsplacerade ska få använda lokaler utanför säkerhetsenheterna. Ett sådant beslut kräver dock att det är praktiskt genomförbart med hänsyn till ordning och säkerhet.
- d. *Under inspektionen 2019 uppgavs att anstalterna Hall och Saltvik i flera avseenden behandlar skyddsplacerade i Fenixbyggnaderna på samma sätt som de intagna som är placerade vid anstalternas normalavdelningar, t.ex. vad gäller promenadtider och innehavsfrågor. Hur resonerar Kriminalvården avseende den betydligt mer slutna miljö som en placering i en Fenixbyggnad innebär jämfört med en placering på en normalavdelning?*
Genom att skyddsplacerade får tillgång till sysselsättningslokaler utanför byggnaden samt bibliotek m.m. kompenseras de begränsningar som säkerhetsenheternas fysiska utformning för med sig (se ovan). En skyddsplacering i en säkerhetsenhet innebär dock ofrånkomligt mer övervakning och kontroll i vissa avseenden (högre personaltäthet) samt begränsningar ifråga om bl.a. möjligheter att delta i behandlingsprogram och sysselsättning utanför avdelningen.

Risker och behov för intagna med skyddsbehov ser mycket olika ut. Hur hanterar Kriminalvården detta exempelvis när det gäller personalens förhållningssätt, kontroll och tvångsåtgärder samt utrustning vid en s.k. skyddsavdelning i en Fenix-byggnad?

Det görs individuella risk- och behovsbedömningar inför beslut om placering. Bedömningarna ligger sedan till grund för hur personalen ska förhålla sig till respektive intagen. Det finns mycket höga risker förknippade med intagna som placeras på skyddsavdelning på säkerhetsenhet, vilket påverkar hur personalen måste förhålla sig till dessa intagna för att det ska vara möjligt att upprätthålla säkerheten.

Hur bedömer Kriminalvården att genomförandet av beslutet att även införa skyddsplatser i anstalten Halls Fenix-byggnad har gått? Vilka svårigheter har myndigheten ställts inför och hur har dessa hanterats?

Kriminalvården bedömer att beslutet har fått avsedd effekt eftersom det på flera anstalter har behövts skyddsplatser för intagna med omfattande skyddsbehov.

De svårigheter som har uppmärksamrats från lokal nivå har bl.a. handlat om att det saknas tillgång till formellt underlag avseende risk- och hotbilsbedömning samt att man upplever att placeringsbesluten till sin karaktär är kortfattade. Personalen har även uppgett att de har upplevt vissa svårigheter att behandla skyddsplacerade och säkerhetsplacerade i samma byggnad.

Frågeställningarna har omhändertagits av Kriminalvården i ett utredningsuppdrag. Uppdraget syftar bl.a. till att avhjälpa dessa brister. Uppdraget ska slutredovisas den 30 november 2020. Slutredovisningen ska göras i form av ett förslag till verksamhetsuppdrag till säkerhetsenheterna.

Hur anser Kriminalvården att de 72 platserna i Fenix-byggnaderna ska användas framöver? Vilka åtgärder vidtar Kriminalvården för att undvika att andra grupper intagna än säkerhetsplacerade intagna placeras där permanent?

Av myndighetens beslut om inriktning, dnr 2018-28965, framgår att grundfördelningen av de 72 platserna i säkerhetsenheterna ska göras enligt följande.

Kriminalvården ska ha 24 säkerhetsplatser vid anstalten Kumla, 18 platser vid anstalten Hall och 12 platser vid anstalten Saltvik. Det ska finnas 6 skyddsplatser vid anstalten Hall och 12 skyddsplatser vid anstalten Saltvik.

Därefter har det fattats ytterligare beslut om att inrätta riksmottagningsplatser, relationsvårdsplatser, normalplatser och häktesplatser i säkerhetsenheterna eftersom det ansträngda beläggningsläget kräver ett flexibelt platsutnyttjande.

Kriminalvården anser alltså att de 72 platserna på säkerhetsenheterna lämpar sig för andra grupper av intagna med omfattande skyddsbehov och andra faktorer som medför mycket höga risker. Kriminalvårdens framtida kapacitetsökning kommer dock att ge bättre förutsättningar för differentiering och omhändertagande av klienter skyddsbehov inom samtliga säkerhetsklasser.

Vilket arbete pågår med att hitta alternativa placeringar för intagna som är i behov av skydd och för närvarande placeras i en Fenix-byggnad?

Kriminalvården arbetar kontinuerligt med översyn av placeringarna för de klienter som är placerade på skyddsplats på säkerhetsenhet. De klienter vars risker bedöms kunna hanteras på avdelning eller anstalt med lägre grad av säkerhet och kontroll omplaceras. På lokal nivå finns det även möjlighet att utreda alternativa placeringar inom ramen för arbetet med verkställighetsplaneringen.

En intagen, som var skyddsplacerad i en Fenixbyggnad, har under ärendets handläggning inkommit med två skrivelser om förhållandena för dessa intagna.

Kriminalvården meddelade den 2 februari 2021 att det utredningsuppdrag för säkerhetsenheterna som hänvisas till i remissvaret har blivit försenat och beräknas slutföras först under maj 2021. Jag har även fått veta att det pågår ett arbete inom Kriminalvården med en förändrad anstaltsklassificering i fyra säkerhetsklasser.

Rättsliga utgångspunkter

Kriminalvården har redovisat en del av den relevanta rättsliga regleringen. För att få en överblick anser jag dock att det finns skäl att upprepa den i samband med beskrivningen av några ytterligare rättsliga utgångspunkter.

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

Verkställigheten får inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av fängelselagen 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 (1 kap. 6 § fängelselagen).

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

Vid bedömningen enligt 2 kap. 1 § första stycket fängelselagen ska enligt 10 § fängelseförordningen (2010:2010) följande 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.

Av allmänna råd till 2 kap. 1 § fängelselagen framgår att ett beslut om placering ska föregås av en helhetsbedömning i varje enskilt fall. 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. Graden av övervakning och kontroll framgår i första hand av anstaltens eller avdelningens säkerhetsklass (se Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd [KVFS 2011:1] om fängelse, FARK Fängelse).

Vid bedömningen av de risker som framgår av 10 § 1 fängelseförordningen ska särskilt beaktas

1. karaktären och omfattningen av den intagnas tidigare och aktuella brottslighet,
2. utfallet av tidigare och pågående verkställighet,
3. strafftidens längd och återstående verkställighetstid,
4. om den intagne ska utvisas eller avvisas efter frigivning eller saknar anknytning till riket,
5. om den intagne är medlem i eller har annan koppling till ett kriminellt nätverk eller grov organiserad brottslighet och
6. den intagnes personliga förhållanden, såsom missbruk eller psykisk ohälsa (2 kap. 1 § FARK Fängelse).

I allmänna råd till 10 § 2 fängelseförordningen anges 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 (se FARK Fängelse).

En intagen ska omplaceras till en annan anstalt eller avdelning om graden av övervakning och kontroll där han eller hon är placerad inte motsvarar vad som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas (2 kap. 3 § första stycket FARK Fängelse).

En intagen får enligt 2 kap. 4 § första stycket fängelselagen placeras på en avdelning med särskild hög grad av övervakning och kontroll (säkerhetsavdelning) om

1. det finns en varaktig risk för att den intagne rymmer eller fritas och det kan antas att han eller hon är särskilt benägen att fortsätta allvarlig brottslig verksamhet, eller
2. det finns särskild anledning att anta att det behövs för att hindra den intagne från allvarlig brottslig verksamhet under vistelsen i anstalt.

Ett beslut om placering på en säkerhetsavdelning ska omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst en gång i månaden (2 kap. 4 § andra stycket fängelselagen).

Bedömning

Inledning

Utgångspunkten vid placering i anstalt är alltså att en intagen inte får placeras så att han eller hon underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än vad som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas (2 kap. 1 § fängelselagen). Som jag tidigare redogjort för är Kriminalvårdens Fenixbyggnader den mest kontrollerade miljö som en intagen som inte är föremål för en avskildhetsplacering kan placeras i. De byggdes i syfte att inrymma intagna som har behov av att placeras på säkerhetsavdelning, dvs. en avdelning med särskild hög grad av övervakning och kontroll (se 2 kap. 4 § fängelselagen). Intagna som är placerade i Fenixbyggnaderna har vidare sämre möjligheter att delta i behandlingsprogram och sysselsättning utanför avdelningen samt att genomföra särskilda utslussningsåtgärder.

Som jag beskrivit under Bakgrund har JO under ett antal år uppmärksammat Kriminalvårdens användning av Fenixbyggnaden i anstalten Saltvik och uttalat kritik mot att myndigheten använt lokalerna för att placera andra intagna än de säkerhetsplacerade som byggnaderna var tänkta för. JO:s kritik bottnar i att Fenixbyggnaderna utgör en så pass kontrollerad och övervakad miljö att verkställigheten för intagna som inte omfattas av beslut om säkerhetsplacering blir mer ingripande än nödvändigt (se JO 2016/17 s. 174). Som tidigare framgått har även CPT uttalat sig om situationen för intagna i behov av skydd som placerats i Fenixbyggnaderna.

Inom ramen för det här ärendet har JO fortsatt att följa Kriminalvårdens användning av Fenixbyggnaderna med särskilt fokus på intagna med skyddsbehov som har placerats där. Fram till den 1 maj 2019 fanns särskilda avdelningar för dessa intagna (s.k. skyddsavdelningar) enbart i anstalten

Saltviks Fenixbyggnad. Under ärendets handläggning har Kriminalvården dock beslutat att också öppna en skyddsavdelning i anstalten Halls Fenixbyggnad. Vidare har det framkommit, bl.a. vid JO:s inspektioner, att myndigheten i större utsträckning än tidigare använder byggnaderna för placeringar av också andra grupper av intagna, exempelvis s.k. normalintagna och intagna vid riksmottagningen (se bl.a. dnr 6328-2019, O 36-2019 och JO 2020/21 s. 219). Detta har även bekräftats i Kriminalvårdens yttrande till JO.

Jag vill redan här framhålla att jag principiellt delar JO:s tidigare uppfattning att Fenixbyggnaderna inte ska användas för placering av andra intagna än de som omfattas av beslut om placering på säkerhetsavdelning enligt 2 kap. 4 § fängelselagen. Det som framkommit vid inspektionerna av Fenixbyggnaderna i anstalterna Hall och Saltvik har förstärkt bilden av att det är mycket svårt att anpassa verksamheten där på ett sätt som kompenserar för de begränsningar som byggnadernas fysiska utformning innebär. Jag kommer nedan att utveckla mina synpunkter genom att bl.a. uttala mig om de rättsliga förutsättningarna för placering i Fenixbyggnaderna och om de anpassningar som hittills har införts för intagna som inte är säkerhetsplacerade. Vidare gör jag vissa uttalanden om införandet av skyddsplatser i Fenixbyggnaden i anstalten Hall.

Kriminalvårdens användning av platserna i Fenixbyggnaderna

Av Kriminalvårdens redovisning framgår att myndigheten vid tiden för remissvaret i september 2020 använde de 72 platserna i Fenixbyggnaderna för placering av sex olika grupper av intagna. Förutom platser för säkerhetsplacerade respektive skyddsplacerade hade myndigheten beslutat att det skulle finnas relationsvårdsplatser, normalplatser, riksmottagningsplatser och häktesplatser i dessa byggnader. Kriminalvårdens uppfattning tycks vara att om myndigheten inte har fattat beslut om att en viss avdelning i en Fenixbyggnad utgör en säkerhetsavdelning är den inte att anse som en sådan avdelning som avses i 2 kap. 4 § fängelselagen, oavsett graden av säkerhet och kontroll (se t.ex. Kriminalvårdens yttrande i JO:s ärende dnr 4266-2019 där jag meddelade beslut den 20 januari 2020).

Kriminalvårdens resonemang verkar därtill enbart gälla i vissa avseenden och jag har svårt att se vad det i praktiken innebär annat än att samma fysiska utrymmen endast ges en annan språklig benämning. Myndigheten omplacerade exempelvis i september 2019 en intagen, som omfattades av beslut om säkerhetsplacering enligt 2 kap. 4 § fängelselagen, till ”säkerhetsavdelning i anstalten Saltvik” trots att någon sådan då inte fanns. Vid den tidpunkten hade Kriminalvården nämligen beslutat att av de fyra avdelningarna i anstaltens Fenixbyggnad skulle tre utgöra skyddsavdelningar och en normalavdelning (se mitt beslut den 17 december 2020 i dnr 87-2020). Jag noterar dessutom att Kriminalvården fortfarande använder begreppet ”säkerhetsenhet” för att benämna dessa byggnader.

Kriminalvården har i remissvaret i det här ärendet framhållit att den mycket ansträngda beläggningssituationen gör att myndigheten måste hantera sitt platsbestånd på ett flexibelt sätt och därmed placera andra kategorier av intagna än säkerhetsplacerade i Fenixbyggnaderna. Jag inser att beläggningssituationen innebär stora utmaningar för Kriminalvården och att myndigheten har behov av att kunna nyttja sina platser på ett flexibelt sätt. Samtidigt får detta inte gå ut över de intagna. Beläggningssituationen inom myndigheten har under en lång tid varit föremål för utredning hos JO (ärende dnr O 19-2019).

I sammanhanget vill jag också nämna att jag i juni 2020 kritiserade Kriminalvården för att intagna i anstalten Hall som tillhört en riskgrupp för covid-19 erbjudits att vistas på en avdelning i anstaltens Fenixbyggnad, i stället för på en vanlig normalavdelning (se JO 2020/21 s. 219). Kriminalvårdens åtgärd ledde till att de intagna tackade nej till att differentieras från andra intagna, trots att myndigheten gjort en bedömning att det fanns behov av detta, och dessa intagna fick därmed ett sämre skydd än intagna i en liknande situation som var placerade i andra anstalter.

De rättsliga förutsättningarna för placering av andra intagna än de med beslut om säkerhetsplacering i Fenixbyggnaderna

Kriminalvården har anfört att det rättsliga stödet för att placera intagna med skyddsbehov i Fenixbyggnaderna är den allmänna bestämmelsen i 2 kap. 1 § fängelselagen, eftersom dessa intagna har ett skyddsbehov som enligt myndigheten endast kan tillgodoses i en sådan byggnad.

JO har tidigare haft anledning att uttala sig i denna fråga och anförde då bl.a. följande (se JO 2016/17 s. 174):

Det är enligt 2 kap. 1 § fängelselagen möjligt att placera en intagen i en mer kontrollerad miljö i syfte att kunna upprätthålla ordningen och säkerheten. Den uppräknade som finns i 10 § fängelseförordningen om vad som särskilt ska beaktas vid placeringen är i och för sig inte uttömmande. Jag kan emellertid konstatera att paragrafen huvudsakligen tar sikte på förhållanden i den intagnes beteende som kan motivera att han eller hon placeras under en högre grad av övervakning eller kontroll. Det naturliga är att en intagen som hotar eller är våldsam mot andra intagna blir föremål för en strängare övervakning och kontroll.

De intagna som är placerade på skyddsplats på en säkerhetsenhet avviker från detta, eftersom de placeras under strängare kontroll och övervakning, inte på grund av sitt eget beteende, utan på grund av risken att andra intagna exempelvis kommer att hota eller skada dem. Detta menar jag är principiellt fel. Kriminalvården måste kunna erbjuda intagna som är i behov av skydd placering som inte är mer kontrollerad och övervakad i förhållande till den skyddsbehövande än vad som skulle vara fallet om han eller hon inte var i behov av skydd.

Jag instämmer i dessa uttalanden och vill tillägga följande. Visserligen anges det i 10 § fängelseförordningen att behov av att undvika en olämplig sammansättning av intagna och att i övrigt kunna bedriva en ändamålsenlig verksamhet i anstalt också är faktorer som ska beaktas vid placering av intagna. I förarbetena till 2 kap. 1 § fängelselagen anges även att det ligger i sakens natur

att placeringen av en intagen också styrs av andra förhållanden som t.ex. resurs- och platstillgång men att det saknas skäl att hänvisa till förhållanden av detta slag i lag (se prop. 2009/10:135 s. 72). Min uppfattning är dock att det inte är rimligt att faktorer som främst hänför sig till Kriminalvårdens organisation och resurser ska kunna ligga till grund för ett beslut om en placering med högre grad av säkerhet och kontroll än vad som annars hade varit fallet för den intagne i fråga. I enlighet med vad JO tidigare har uttalat vill jag understryka att det är Kriminalvårdens ansvar och uppgift att ordna placeringar som tillgodoser de intagnas behov av t.ex. skydd utan att de underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än vad som är nödvändigt.

Enligt remissvaret har de intagna som skyddsplaceras i Fenixbyggnaderna mer omfattande skyddsbehov än vad som enligt Kriminalvården är möjligt att tillgodose inom ramen för t.ex. en ro-placering. En placering av en sådan intagen på en ro-avdelning skulle därför kunna innebära att den intagne behöver placeras i avskildhet av säkerhetsskäl. Jag vill här framhålla att det givetvis inte är acceptabelt att hålla en intagen placerad i avskildhet under en längre tid på grund av att Kriminalvården inte kan finna en lämplig placering för honom (jfr bl.a. JO 2007/08 s. 215). Om de avdelningar för intagna i behov av skydd som finns utanför Fenixbyggnaderna inte anses tillräckligt säkra är det myndighetens ansvar att åtgärda detta. Det är inte ett godtagbart skäl för att i stället placera dessa intagna i Fenixbyggnaderna.

För de intagna som har behov av skydd och som placeras i en Fenixbyggnad fattas beslut om placering på "skyddsplats på säkerhetsenhet" (se Arbetsordning för Kriminalvården, gällande från den 1 juli 2020, bil. 1, s. 19). Förutsättningarna för en sådan placering är inte tydligt reglerade i författning och det saknas bestämmelser om regelbunden omprövning av sådana beslut (jfr 2 kap. 4 § andra stycket fängelselagen). Jag noterar visserligen att det i Kriminalvårdens handbok för placering i anstalt (2012:8) anges att en bedömning av om skyddsbehov kvarstår bör göras regelbundet och för intagna i skyddsavdelning på säkerhetsenhet minst var tolfte månad (s. 14 f.). Vidare anges att enheten för verksamhetsskydd i samband med denna bedömning ska bistå med en strukturerad och reviderad hotbilda-bedömning som också delges klienten. Jag vill understryka att det är angeläget att Kriminalvården under rådande förhållanden regelbundet omprövar behovet av skydd för intagna placerade på skyddsavdelning i en Fenixbyggnad. Enligt min mening är det alltför sällan att omprövningen sker en gång per år.

Kriminalvården har inte närmare redogjort för det rättsliga stödet för placering av andra kategorier av intagna, som varken är säkerhets- eller skyddsplacerade, i Fenixbyggnaderna. Av remissvaret framgår emellertid att myndigheten anser att "de 72 platserna på säkerhetsenheterna lämpar sig för andra grupper av intagna med *omfattande skyddsbehov* och *andra faktorer som medför mycket höga risker*" (min kursivering). Vilka andra faktorer det rör sig om för t.ex.

normalintagna eller relationsvåldsdömda är dock över huvud taget inte beskrivet.

I sammanhanget vill jag peka på vissa uttalanden i förarbetena till 2 kap. 4 § fängelselagen (se prop. 2009/10:135 s. 74 f.). Regeringen anförde följande:

För placering av den kategori av intagna som, med hänsyn till samhällsskyddet, kräver säkerhetsmässigt förstärkta resurser finns särskilda säkerhetsavdelningar inrättade. Sådana avdelningar finns för närvarande vid anstalterna Kumla, Hall och Saltvik.

— — —

Kriterierna för placering på säkerhetsavdelning motsvarar de kriterier som måste vara uppfyllda för att avskilja en intagen från andra intagna vid risk för fritagningsförsök eller rymning enligt 20 § andra stycket ... [*lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt, numera upphävd, JO:s anm.*]. En förutsättning för att Kriminalvården ska placera en intagen som uppfyller kriterierna på en säkerhetsavdelning, i stället för att avskilja honom eller henne från andra intagna, är dock att det finns anledning att anta att risken kommer att bestå under en längre tid.

En intagen får även placeras på en säkerhetsavdelning om det finns särskild anledning att anta att det behövs för att hindra honom eller henne från brottslig verksamhet av allvarligt slag under vistelsen i anstalt (20 a § andra stycket).

Vilka kriterier bör gälla?

I förhållande till övriga anstalter och avdelningar innebär en säkerhetsavdelning en mycket högre grad av övervakning och kontroll. Det ligger också i sakens natur att placering på en säkerhetsavdelning kan innebära en mer begränsad gemensamhet än vad placering på en annan avdelning normalt innebär. Det är därför angeläget att kriterierna för placering på en säkerhetsavdelning preciseras i lag.

Regleringen om placering på en säkerhetsavdelning bör ta sin utgångspunkt i att samhället ska skyddas mot att grovt kriminella personer rymmer från en anstalt eller fritas med hjälp utifrån. Regleringen bör också ta sin utgångspunkt i att samhället ska skyddas mot att sådana personer planerar och styr brottslig verksamhet inifrån en anstalt eller begår brott där. Den kategori av intagna som åsyftas har, bl.a. med tanke på den organiserade och gränsöverskridande brottslighetens utveckling, ökat i antal under 2000-talet.

Enligt min mening talar dessa uttalanden tydligt för att lagstiftarens utgångspunkt var att enbart säkerhetsplacerade skulle placeras på de avdelningar som finns i Fenixbyggnaderna.

Förhållandena för intagna på skyddsavdelning i en Fenixbyggnad

JO har i flera ärenden undersökt vilka anpassningar som görs för intagna på skyddsplats i Fenixbyggnaderna i förhållande till intagna som omfattas av beslut om placering på säkerhetsavdelning (se det tidigare nämnda beslutet i JO 2016/17 s. 174 samt protokollen i ärende dnr 7573-2017 och 6027-2018).

Kriminalvården har i det här ärendet gjort gällande att de skyddsplacerade inte är underkastade samma övervakning och kontroll som de säkerhetsplacerade samt att de har möjlighet att en gång per vecka besöka bollhall eller gymnastiksal och bibliotek. Därutöver ska de skyddsplacerade i anstalten Saltvik kunna använda en större rastgård samt besöka bastu och kiosk en gång

per vecka. Vissa skyddsplacerade i den anstalten ska efter en individuell prövning också kunna få tillgång till fler verktyg och redskap vid sysselsättning. Vid JO:s inspektioner i augusti och september 2019 gjordes iakttagelser om de intagnas möjligheter att lämna Fenixbyggnaderna som överensstämmer med Kriminalvårdens uppgifter. Vidare framkom att skyddsplacerade i anstalten Saltvik hade stora möjligheter att gå ut på avdelningens rastgård medan skyddsplacerade i anstalten Hall endast fick gå ut två halvtimmar per dag.

Intagna med skyddsbehov har olika behov och riskerna för rymning, fritagning, fortsatt brottslighet, missbruk och annan misskötsamhet varierar i hög grad mellan dem. Det finns uppgifter om att intagna som skulle kunna verkställa sitt fängelsestraff i en anstalt av säkerhetsklass 2 har placerats på skyddsavdelning i en Fenixbyggnad (se t.ex. protokollet i JO:s ärende dnr 1844-2013). Samtidigt finns det andra intagna som näst intill uppfyller kraven för en regelrätt säkerhetsplacering. Jag har exempelvis noterat att det vid nämnda inspektioner inom ramen för det här ärendet framkom att flera av de skyddsplacerade intagna med hänsyn till individuella förhållanden var föremål för ingripande kontrollåtgärder i form av bl.a. bevakade telefonsamtal och besök samt att deras försändelser granskades regelmässigt. Förhållandena för dessa intagna – i synnerhet i anstalten Hall – skilde sig därför inte nämnvärt från förhållandena för de intagna som var placerade på anstaltens säkerhetsavdelningar. Det framkom även uppgifter om att vissa intagnas behov av övervakning och kontroll ”spillde över” på andra intagna på samma avdelning i form av t.ex. tätare visitationer och begränsad köksutrustning (se protokollet i ärende dnr 6328-2019).

En ytterligare omständighet i sammanhanget är att en intagen som är placerad i Fenixbyggnaderna är fullt medveten om för vilket syfte dessa byggnader är byggda. Som jag tidigare konstaterat benämner Kriminalvården byggnaden som säkerhetsenhet, vilket de skyddsplacerade där förstås också känner till. Vid samtal med ett antal intagna som varit placerade i anstalten Saltviks Fenixbyggnad under fyra veckor i samband med en ombyggnation framkom vidare att de upplevde mer övervakning och kontroll i de aktuella lokalerna än på den normalavdelning i anstalten där de vanligtvis var placerade.

Mina slutsatser är därmed att de skyddsplacerade i anstalten Saltviks Fenixbyggnad är föremål för ungefär samma anpassningar som vid JO:s tidigare utredningar, medan de som är placerade i anstalten Halls Fenixbyggnad har betydligt sämre möjligheter att bl.a. få lämna avdelningen och vistas utomhus. Som JO tidigare uttalat är de anpassningar som införts i anstalten Saltvik inte på något sätt tillräckliga för att kompensera för de begränsningar som miljön i en Fenixbyggnad innebär. Jag finner det mycket anmärkningsvärt att Kriminalvården inte har vidtagit ytterligare åtgärder i detta avseende.

Införandet av skyddsplatser i anstalten Hall

Kriminalvården beslutade alltså den 1 maj 2019 att införa skyddsplatser även i anstalten Halls Fenixbyggnad. Vid den inspektion av anstalten som gjordes i september 2019 framkom att det här hade inneburit vissa svårigheter (se protokollet i ärende dnr 5852-2019). Vid inspektionen hade anstalten Hall tre säkerhetsavdelningar och en skyddsavdelning i sin Fenixbyggnad. Det framkom bl.a. att skyddsplaceringarna hade medfört en del frågor som personalen inte var förberedd på eller van att hantera. Jag har i ett annat ärende också kritiserat anstalten för att det inledningsvis fanns bristande rutiner för hantering av försändelser till de skyddsplacerade intagna (se mitt beslut den 4 november 2020 i ärende dnr 330-2020).

Som tidigare redogjorts för har anstalten Hall i lägre grad än anstalten Saltvik anpassat sin verksamhet för de skyddsplacerade. De intagna som är skyddsplacerade i anstalten Halls Fenixbyggnad har t.ex. inte samma möjligheter att lämna sin avdelning för att besöka en större rastgård. Detta beror delvis på praktiska förutsättningar men även på att aktiviteterna för de skyddsplacerade i anstalten Hall måste anpassas efter den ordinarie verksamhet som bedrivs där, dvs. den vid de tre säkerhetsavdelningarna. Ett exempel är att de intagnas promenadtider ändras varje dag eftersom säkerhetsavdelningarna inte kan ha fasta tider, trots att det inte finns några säkerhetsmässiga hinder mot att ha fasta promenadtider för skyddsavdelningen. Anstaltsledningen förklarade under inspektionen att anstalten har försökt att göra skyddsavdelningen ”så lik en normalavdelning som möjligt, men placerad på säkerhetsenheten”. Enligt flera intagna hade personalen i anstalten Hall en hårdare attityd och ett mer byråkratiskt förhållningssätt än personalen i anstalten Saltvik.

JO har tidigare gjort vissa uttalanden i frågan om lämpligheten av att ha olika kategorier av intagna i samma Fenixbyggnad och anfört följande (se JO 2016/17 s. 174):

Av betydelse är även att det är samma personalgrupp som ansvarar för den enda säkerhetsavdelning som för närvarande finns i anstalten Saltvik och de tre skyddsavdelningarna. Den personal som arbetar på säkerhetsenheterna har sökt till denna verksamhet och har genomgått en särskild utbildning. Syftet är så vitt jag kan förstå att personal härigenom ska få den kunskap och beredskap som krävs för att kunna möta och hantera intagna som Kriminalvården bedömt som särskilt krävande.

Även om det kan finnas en ambition att personalen ska ha olika säkerhetstänk beroende av om de befinner sig på säkerhetsavdelningen eller någon av de tre skyddsavdelningarna, finns det en gräns för hur stor skillnad som kan göras mellan de olika avdelningarna med hänsyn till bl.a. att det är samma fysiska miljö som avdelningarna befinner sig i. Det finns därmed en risk för att det ”säkerhetstänk” som formar verksamheten på säkerhetsavdelningen spiller över på avdelningarna med skyddsplatser.

Samma resonemang gör sig gällande när de gäller de skyddsplatser som har inrättats i anstalten Halls Fenixbyggnad.

Jag kan mot den bakgrunden konstatera att Kriminalvårdens beslut att omvandla en av avdelningarna i anstalten Halls Fenixbyggnad till en skyddsavdelning har inneburit svårigheter. Det är uppenbart att anstalten Hall inte har samma möjligheter som anstalten Saltvik att anpassa verksamheten och att en intagen som är skyddsplacerad där är föremål för fler begränsningar i sin frihet än en som har motsvarande placering i anstalten Saltvik. Jag är kritisk till att Kriminalvården under dessa förhållanden beslutade att inrätta skyddsplatser även i anstalten Hall.

Möjligheter att kompensera för Fenixbyggnadernas slutna miljö

Det är uppenbart att det är långt ifrån enkelt, om ens möjligt, att genomföra anpassningar av och i Fenixbyggnaderna för att på ett godtagbart sätt kunna inrymma vanlig anstaltsverksamhet i säkerhetsklass 1. Anstalten Saltvik har under flera år gjort vissa sådana försök. Vid den senaste inspektionen i september 2019 framkom bl.a. att anstalten hade äskat pengar för att kunna bygga en större promenadgård i anslutning till Fenixbyggnaden. Utifrån vad som går att utläsa av Kriminalvårdens remissvar tycks någon sådan investering dessvärre inte vara aktuell.

Enligt min mening skulle det krävas avsevärda förändringar av såväl verksamheten som den fysiska miljön för att i tillräcklig grad kompensera för de negativa konsekvenser det innebär för en intagen som inte är säkerhetsplacerad att vara placerad i en Fenixbyggnad. Sådana intagna bör t.ex. ha samma möjligheter som andra intagna att delta i behandlingsprogram, sysselsättning och aktiviteter utanför avdelningen och därmed lämna den slutna miljö som avdelningarna i Fenixbyggnaderna utgör. De bör inte vara föremål för de ingripande övervakningsåtgärder som motiveras av att lokalerna ska användas för säkerhetsplacering och inte heller ha sin utomhusvistelse förlagd till Fenixbyggnadernas rastgårdar. Anpassningar av det slaget kräver särskilda investeringar i anstaltens infrastruktur och innebär också en verksamhet som är mycket personalkrävande.

Slutligen är jag även med sådana anpassningar tveksam till om det är möjligt att ha både intagna som är säkerhetsplacerade och andra grupper av intagna i samma Fenixbyggnad utan att detta negativt påverkar de intagna som inte är säkerhetsplacerade.

Avslutande synpunkter

Kriminalvården har tidigare fått kritik från JO för att intagna som inte omfattas av beslut om säkerhetsplacering placeras i myndighetens Fenixbyggnader. Även CPT har rekommenderat Kriminalvården att hitta alternativa placeringar utanför dessa byggnader för intagna som är i behov av skydd. Utredningen har visat att Kriminalvården trots detta inte har vidtagit nödvändiga åtgärder för att förbättra situationen, utan att dessa intagna alltså underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än vad som är nödvändigt. Kriminalvården har inte heller i sitt remissvar redogjort för några planerade förändringar eller andra

kompensatoriska åtgärder. Tvärtom har myndigheten på senare tid beslutat att placera fler grupper av intagna som inte omfattas av beslut om säkerhetsplacering i Fenixbyggnaderna. Det är enligt min mening en synnerligen bekymmersam utveckling.

Jag ifrågasätter inte att Kriminalvården har ett akut behov av ytterligare anstaltsplatser, inte minst den problematiska beläggningssituationen talar för det. Det är dock inte en godtagbar anledning för att placera intagna med mer ingripande övervakning och kontroll än vad som är nödvändigt, i strid med fängelselagens bestämmelser. Fenixbyggnaderna är inte anpassade för ett flexibelt platsutnyttjande och, som JO tidigare konstaterat, finns det tydliga begränsningar i fråga om vilka anpassningar som är möjliga att göra för att kompensera för den slutna miljön. Vad Kriminalvården än väljer att kalla platserna i dessa byggnader kvarstår det faktum att det är den mest slutna och kontrollerade miljö en intagen som inte är avskildhetsplacerad kan placeras i, och avsikten var aldrig att Fenixbyggnaderna skulle utnyttjas på det sätt som nu sker.

Sammantaget förtjänar Kriminalvården allvarlig kritik för de brister som jag har uppmärksammat inom ramen för det här ärendet.

Kriminalvården måste utforma sina anstalter på ett sådant sätt att intagnas behov av t.ex. skydd kan tillgodoses oavsett vilken grad av övervakning och kontroll en enskild intagen i övrigt har behov av. Jag ser positivt på att myndigheten inom ramen för den kommande kapacitetsökningen planerar att öka antalet mindre avdelningar i de högre säkerhetsklasserna. Det borde ge Kriminalvården bättre förutsättningar att kunna placera dessa intagna på ett godtagbart sätt. Inom ramen för den översyn som pågår av anstalternas säkerhetsklasser kan det enligt min mening finnas anledning för Kriminalvården att överväga om Fenixbyggnaderna ska ges en egen säkerhetsklassificering, den högsta. Det skulle kunna skapa en tydligare struktur och förutsebarhet när det gäller platsanvändningen.

Jag finner skäl att skicka en kopia av detta beslut till regeringen för kännedom.

Vad som i övrigt har kommit fram i ärendet ger inte anledning till några uttalanden från min sida.

Ärendet avslutas.