

Kritik mot Kriminalvården, anstalten Skänninge, för bl.a. felaktig tillämpning av fängelselagens regler om placering i avskildhet och att flera intagna inte fått vistas utomhus

Beslutet i korthet: I augusti 2020 placerades samtliga intagna på en viss anstaltsavdelning i avskildhet med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen. Avskildheten kom att pågå nästan fyra dygn. Under ungefär tre dygn gavs flera intagna över huvud taget inte möjlighet att vistas utomhus. Andra intagna erbjöds promenad men endast under en mycket kort stund.

JO kritiserar anstalten Skänninge eftersom avskildhetsplaceringarna har pågått längre än vad som får anses rymmas inom ramen för den bestämmelse som låg till grund för beslutet. Anstalten kan enligt JO inte heller undgå kritik för att de intagna som var aktuella för utomhusvistelse inte erbjöds den timplånga promenad som de enligt lag har rätt till varje dag. Vidare uttalar JO att det enligt hennes uppfattning inte är acceptabelt att generellt neka en intagen promenad på grund av att det finns en risk för ordningsstörning. Slutligen är JO kritisk till att anstalten dröjt fem dagar med att skriftligen underrätta de intagna om beslutet att avskilja dem.

Anmälningar

I tolv i princip likalydande anmälningar som kom in till JO den 13 och 14 augusti 2020 klagade intagna i anstalten Skänninge bl.a. på att de placerats i avskildhet under flera dygn. De anförde i huvudsak följande.

Den 6 augusti 2020 kl. 18.45 låstes de in i sina bostadsrum. Morgonen därpå blev de inlåsta på grund av ”ordning och säkerhet” kl. 7.00. Det påstods att de hade aktiverat brandlarmet med vilje, vilket de absolut inte hade gjort. De hölls inlåsta i bostadsrummen till den 10 augusti kl. 15.00. Under denna tidsperiod fick de ta emot svordomar och hot om att de inte skulle få mat. En del intagna blev också utan mat vid vissa tillfällen. De fick inte heller en timmes promenad per dag som de har rätt till. Några intagna erbjöds fem minuters promenad vid ett eller två tillfällen.

Utredning

JO hämtade in och granskade avskildhetsbeslut, handlingar i ärenden om misstänkt misskötsamhet samt dokumentation om matutdelning och promenad under perioden den 7–10 augusti 2020.

Därefter begärde JO att Kriminalvården skulle yttra sig över det som anmälarna hade anfört och att myndigheten därutöver skulle

- redogöra för hur anstalten under den tid de intagna varit avskildhets-placerade arbetat för att de intagna skulle kunna återgå i gemensamhet
- beskriva vilka åtgärder som vidtagits för att kunna erbjuda daglig utomhusvistelse
- bemöta påståendet om att de intagna blivit utan mat
- lämna en redogörelse för anstaltens formella handläggning när det gäller att underrätta de intagna om beslut om avskildhetsplacering
- ge sin syn på om den tidsperiod som de intagna varit avskilda ryms inom ramen för den bestämmelse som åberopas i besluten.

Kriminalvårdens remissvar

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, Region Öst, genom regionchefen, följande:

Utredning

Kriminalvården, Region Öst, har inhämtat uppgifter om sakförhållandena från anstalten Skänninge genom kriminalvårdschef AA, som även fått ta del av remissvaret. Genom utredningen har sammanfattningsvis följande framkommit.

Under en period i nära anslutning till den 6 augusti 2020 hade anstalten erfarit en allmän oro bland intagna vilket bland uttryckts genom att brandlarm, på olika avdelningar inom anstalten, falskeligen aktiverats. På kvällen den 6 augusti 2020, klockan 18.24, aktiverades ett brandlarm på hus D, avdelning vänster 3. Orsaken till att brandlarmet aktiverades var att livsmedel avsiktligt placerats direkt på en påslagen spisplatta vilket gav upphov till en kraftig rökutveckling på avdelningen. I direkt anslutning till att brandlarmet aktiverades på avdelning vänster 3 aktiverades ytterligare ett brandlarm på angränsade avdelning där en brödrost placerats ovanpå en påslagen spisplatta. Beslut fattades om att samtliga 12 intagna på avdelning vänster 3 skulle avskiljas på sina bostadsrum, de intagna avskildes enligt 6 kap. 5 § FäL då det bedömdes vara nödvändigt för att ordningen och säkerheten skulle upprätthållas. Avskildheten kom att fortgå till den 10 augusti klockan 14.50. I samband med att de intagna avskildes upplevde personal stämningen på avdelningen som hotfull, då intagna skrek, sparkade och slog på de stängda celldörrarna.

På förmiddagen den 7 augusti upprättades redogörelser avseende misstänkt misskötsamhet gällande incidenten den 6 augusti för avdelningens samtliga intagna. Samma dag, den 7 augusti genomfördes förhör med de intagna gällande händelsen.

Flertalet intagna har under tiden i avskildhet vid ett eller flera tillfällen rapporterats för misstänkt misskötsamhet efter att de uppträtt olämpligt och/eller hotfullt, varvid anstalten bedömt att möjligheten till gemensamhet kraftigt begränsats.

Under den tid intagna var placerade i avskildhet arbetade anstalten fortlöpande med att stävja och försöka utreda orsaken till det utåtagerande beteende intagna uppvisade. Personal förde kontinuerligt samtal med de intagna där de bland annat förklarade orsaken till att de placerats i avskildhet och försökte lugna ner de mest aggressiva intagna. Ansvarig kriminalvårdsinspektör uppger att han den 7 augusti bedömde att det inte var aktuellt att ompröva fattade avskildhetsbeslut. Anstalten har under hela tiden intagna varit avskildhetsplacerade kontinuerligt gjort bedömningar av det allmänna läget. Målsättningen var att vid återgång till gemensamhet kunna garantera en säkerställd ordning och säkerhet på avdelningen för att förvissa sig om att kunna bedriva en normal verksamhet. Det bedömdes att det förelåg tydliga risker vid en för tidig återgång till gemensamhet.

Ingen av de avskildhetsplacerade intagna erbjöds utomhusvistelse den 7 augusti. Anstalten bedömde att det den 7 augusti förelåg synnerliga skäl mot utomhusvistelse då samtliga intagna bedömdes vara i obalans vilket bland annat uttryckts genom att de uppvisat ett utåtagerande beteende, varit hotfulla samt fört oljud genom att slå på dörrar och kastat möblemang inne på bostadsrummen. I takt med att dialogen med de intagna ökade under lördagen den 8 augusti bedömde vakthavande befäl i samråd men avdelningspersonal vilka intagna som inte utgjorde en överhängande risk för ordningsstörningar och kunde erbjudas utomhusvistelse. Under söndagen den 9 augusti erbjöds samtliga intagna utevistelse. Dokumentation om utomhusvistelse görs löpande i det aktuella avskildhetsärendet i KVR [*Kriminalvårdsregistret, JO:s anm.*].

Påståendet om att intagna inte erbjudits mat tillbakavisas i sin helhet. Av KVR framgår att det förts anteckningar i respektive avskildhetsärende där det tydligt framgår att intagna erbjudits mat i form av frukost, lunch, middag och kvällsmål. Av anteckningarna framgår också att ett flertal intagna själva valt att avstå från vissa måltider som erbjudits.

I samband med att intagna placerades i avskildhet på kvällen den 6 augusti underrättades de muntligen om beslut om avskildhet. Någon dokumentation har dock inte skett i KVR gällande den muntliga underrättelsen. Avsikten var att intagna nästföljande dag, den 7 augusti, skriftligen skulle underrättas om beslut om avskildhet. Anstalten kan i efterhand inte redovisa några skäl till varför den skriftliga underrättelsen dröjt. Av KVR framgår att merparten av de intagna underrättades om beslut om avskildhet först den 11 augusti.

Intagna har i sina anmälningar tagit upp att de under tiden i avskildhet fått motta svordomar och hot från personal. Det framgår ingen närmre beskrivning om vem som uttalat vad och vid vilken tidpunkt vilket gör det svårt för anstalten att bemöta dessa påståenden.

Vid tillfället tillämpliga bestämmelser

33 § förvaltningslagen (2017:900), FL

1 kap. 6 §, 4 kap. 1 §, 6 kap. 5 §, 7–8 §§ fängeslagen (2010:610), FäL

4 kap. Allmänna råd till 4 kap. 1 § FäL i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse (2011:1), FARK Fängelse

Kriminalvårdens, Region Östs, bedömning

Av utredningen i ärendet framgår det att anstalten beskriver att det under en tid i nära anslutning till incidenten den 6 augusti varit oroligt bland intagna på anstalten. Den allmänna oron har bland annat uttryckts genom att brandlarm falskeligen aktiverats på flera utav anstaltens bostadsavdelningar.

På kvällen den 6 augusti klockan 18.24 aktiveras ett brandlarm på hus D, avdelning vänster 3. När personal anländer till platsen konstateras att livsmedel avsiktligt placerats direkt på en spisplatta vilket orsakat en kraftig rökutveckling. Beslut fattas klockan 18.40 att avdelningens samtliga intagna ska avskiljas

på sina bostadsrum jml 6 kap. 5 § FäL. Besluten kom att bestå till den 10 augusti klockan 14.40, det vill säga i fyra dygn. Av 6 kap. 5 § FäL följer att intagna tillfälligt får hållas avskilda från varandra om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. En avskildhet jml 6 kap. 5 § FäL får aldrig pågå längre än vad som är nödvändigt för att Kriminalvården ska kunna hantera situationen, normalt inte mer än några timmar eller något dygn. Mot bakgrund av ovan anfört konstaterar Kriminalvården, att det står klart att den tidperiod om nästintill fyra dygn som de intagna var avskilda jml 6 kap. 5 § FäL inte rymms inom den återopade bestämmelsen. Detta är självklart inte tillfredstillande.

Kriminalvården ifrågasätter inte anstaltens beslut att det, i den uppkomna situationen, inledningsvis bedömdes vara nödvändigt att avskilja avdelningens samtliga intagna jml 6 kap. 5 § FäL för att ordningen och säkerheten skulle kunna upprätthållas. Det kan i många situationer, såsom den nu aktuella, vara svårt att avgöra vilken bestämmelse om avskildhet som ska användas, då flera bestämmelser kan vara tillämpliga. Det kan i den aktuella situationen diskuteras huruvida de intagna redan i ett inledningsskede skulle varit avskilda jml 6 kap. 8 § FäL. Enligt Kriminalvården borde anstalten, den 7 augusti, ha omprövat avskildhetsbesluten och i stället övervägt huruvida det var nödvändigt att fortsättningsvis hålla intagna avskilda på individuell grund, främst till följd av misstänkt misskötsamhet jml 6 kap. 8 FäL eller, möjligen jml 6 kap. 7 första stycket 2 punkten FäL.

Ett beslut om avskildhet är ett mycket ingripande beslut och en intagen kan följaktligen ha ett stort intresse av en snabb överprövning. Med detta sagt är det viktigt att en underrättelse om beslut om avskildhet inte drar ut på tiden. Av 33 FL framgår att när en myndighet meddelar ett beslut i ett ärende ska den så snart som möjligt underrätta parten om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövt. Oaktat att de intagna, enligt anstalten, muntligen informerats om beslut om avskildhet i samband med att avskildheten inleddes den 6 augusti skulle de snarast möjligast skriftligen ha underrättats om de beslut som fattats och skälen därtill, då detta har stor betydelse för möjligheten att begära omprövning. Det är självklart inte tillfredstillande att det av KVR går att utläsa att merparten av de intagna underrättats om avskildhetsbesluten först den 11 augusti, vilket är dagen efter att besluten om avskildhet hävts.

Det har inte framkommit något i utredningen som stödjer påståendet om att personal skulle ha uppträtt olämpligt gentemot intagna. Påståendet om att intagna blivit utan mat tillbakavisas i sin helhet. Av den dokumentation som förts i varje avskildhetsärende framgår det att intagna erbjudits mat i form av frukost, lunch, middag och kvällsmål samt vilka intagna som på eget initiativ valt att avstå från vissa måltider som erbjudits.

När det gäller utomhusvistelse har anstalten vidgått att ingen av de 12 intagna fick möjlighet att vistas utomhus den 7 augusti. Anstalten har uppgett att man gjorde bedömningen att det förelåg synnerliga skäl mot utomhusvistelse med anledning av den incident som inträffat föregående kväll och det beteende intagna i efterhand uppvisat. JO har i tidigare beslut, bl.a. 2015-10-01 dnr 282-2015, gett sin syn på tillämpningen av bestämmelsen om daglig utevistelse där det bl.a. framgår att en timmes promenad är en grundläggande rättighet som Kriminalvården bara kan neka den intagne om det finns synnerliga skäl och att Kriminalvården aktivt måste vidta åtgärder för att hantera den situation som gjort att de intagna inte kan erbjudas promenad. Med hänsyn tagen till antalet avskilda intagna samt de resurser anstalten avsatte den 7 augusti för att prioritera att genomföra förhör, med samtliga intagna, för att utreda incidenten framstår det i efterhand som om det i praktiken kan ha varit svårt för anstalten att ombesörja en timmes utevistelse för samtliga intagna den 7 augusti. Det är efterhand alltså möjligt att ifrågasätta de prioriteringar och den bedömning anstalten gjort, där man gjort gällande att de intagna uppvisat ett utåtagerande beteende och stort

ordningen på ett sådant sätt att det säkerhetsmässigt inte var möjligt att erbjuda dem daglig utevistelse. Anstalten har vidare beskrivit att vissa, men inte alla intagna, erbjöds att vistas utomhus den 8 augusti, av den dokumentation som förts i KVR framgår att det i huvudsak rör sig om kortvariga utevistelser på omkring fem minuter. Kring de intagna som inte erbjöds att vistas utomhus bedömdes det finnas en överhängande risk för ordningsstörningar. Den 9 augusti erbjöds samtliga intagna utevistelse och den 10 augusti, efter att avskildheten hävts, hade samtliga intagna möjlighet att utnyttja ordinarie promenadtid.

Mot bakgrund av vad som framkommit vid utredningen i ärendet ges anstalten i uppdrag att lokalt se över sina rutiner vad avser underrättelse av beslut. Vidare ges anstalten i uppdrag att på lämpligt sätt säkerställa att korrekt avskildhetsgrund används och att beslut om avskildhet följs upp.

Anmälarna gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

Rättslig reglering m.m.

Kriminalvården har i sitt remissvar redogjort för flera bestämmelser som har betydelse i ärendet och jag hänvisar dit. Därutöver finns det anledning att återge följande.

Enligt 4 kap. 1 § fängelselagen (2010:610) ska en intagen ges möjlighet att vistas utomhus minst en timme varje dag, om det inte finns synnerliga skäl mot det. Av förarbetena till fängelselagen framgår att sådana skäl t.ex. kan avse en oförutsedd situation där det är nödvändigt att hålla de intagna avskilda från varandra med stöd av 6 kap. 5 § och det till följd därav saknas praktiska förutsättningar att låta de intagna vistas utomhus (se prop. 2009/10:135 s. 131). Detta förarbetsuttalande återfinns också i de allmänna råden till den först nämnda bestämmelsen i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse.

Av 6 kap. 7 § första stycket fängelselagen följer att en intagen får hållas avskild från andra intagna i flera olika situationer. Det gäller bl.a. 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 (andra punkten). Ett sådant beslut om avskildhet ska omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst var tionde dag (andra stycket).

Kriminalvården har också möjlighet att med stöd av 6 kap. 8 § fängelselagen avskilja intagna vid utredning av misskötsamhet. Under utredning av frågor enligt 12 kap. 1 § fängelselagen eller enligt 26 kap. 6 a och 7 §§ brottsbalken får sålunda en intagen tillfälligt hållas avskild från andra intagna i den utsträckning det är absolut nödvändigt för att syftet med utredningen inte ska äventyras. Avskildhet får i detta fall inte pågå under längre tid än fyra dygn.

Bedömning

Kritik för avskildhetsplaceringarnas längd

Av utredningen framgår att intagna i anstalten Skänninge var placerade i avskildhet med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen under nästan fyra dygn.

Den återopade bestämmelsen ger Kriminalvården befogenhet att tillfälligt hålla intagna avskilda från varandra, om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen kan Kriminalvården således upplösa gemensamheten i en anstalt eller på en viss avdelning eller en del av en avdelning.

I 6 kap. 5 § fängelselagen anges inte någon tidsgräns för hur länge intagna får hållas avskilda, men det ska vara fråga om ett tillfälligt avskiljande. Som Kriminalvården redogjort för kan det normalt inte röra sig om mer än några timmar eller något dygn (se a. prop. s. 138).

JO har i flera ärenden granskat anstalters tillämpning av den aktuella bestämmelsen. I ett initiativärende gjorde dåvarande chefsJO Elisabeth Rynning en genomgång av ett stort antal beslut om placering i avskildhet som anstalten Skänninge fattat med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen. Hon uttalade i beslutet i det ärendet att flera av de granskade avskildhetsplaceringarna, vilka som längst uppgått till sex dygn, hade pågått längre än vad som får anses rymmas inom ramen för den bestämmelsen (se JO 2017/18 s. 121).

I ett beslut den 30 juni 2021 kritiserade jag anstalten Kumla för att intagna under de tre tidsperioder som granskades var placerade i avskildhet mellan två och drygt fem dygn med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen (dnr 1754-2020, se också JO:s beslut den 27 november 2018 i dnr 8060-2017).

Utifrån den beskrivning som Kriminalvården har lämnat finns det inte skäl för mig att ifrågasätta anstaltens beslut att inledningsvis avskilja de intagna från varandra för att ordningen och säkerheten skulle kunna upprätthållas. Liksom Kriminalvården kan jag dock konstatera att avskildhetsplaceringarna har pågått längre än vad som får anses rymmas inom ramen för den återopade bestämmelsen. Anstalten förtjänar kritik för att de intagna hölls avskilda nästan fyra dygn med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen. Jag tar inte ställning till om det funnits grund för att hålla de intagna avskilda med stöd av någon annan bestämmelse i 6 kap. fängelselagen.

Kritik för dröjsmål med att underrätta intagna om beslut

Genom utredningen i ärendet är det klarlagt att de intagna underrättades skriftligen om beslutet att avskilja dem först efter det att de återgått till vistelse i gemensamhet. För merparten dröjde underrättelsen fem dagar. Som Kriminalvården framhållit är ett beslut om avskildhet mycket ingripande och en intagen får därför förutsättas ha ett intresse av att snabbt kunna få beslutet överprövat. Jag är kritisk till att anstalten dröjt så länge med att skriftligen underrätta de intagna.

Kritik för begränsning av promenadtiden

Enligt Kriminalvården gjorde anstalten bedömningen att promenad inte kunde erbjudas någon av de intagna den 7 augusti 2020. Dagen därpå erbjöds vissa intagna promenad men då endast under en mycket kort stund. Under ungefär tre

dygn gavs flera intagna över huvud taget inte någon möjlighet till utomhusvistelse.

En timmes daglig promenad är en grundläggande rättighet som Kriminalvården bara kan neka en intagen om det finns synnerliga skäl. Som myndigheten nämnt i sitt yttrande har JO i tidigare beslut gett sin syn på tillämpningen av bestämmelsen om daglig utomhusvistelse i samband med att en anstalt placerar många intagna i avskildhet (se JO 2016/17 s. 218, i remissvaret har ärendets dnr 282-2015 använts). JO uttalade då att Kriminalvården aktivt måste vidta åtgärder för att hantera den situation som gjort att de intagna inte kan erbjudas promenad.

Kriminalvården har i remissvaret fört fram att skälet till att inte någon av de intagna erbjöds utomhusvistelse den 7 augusti 2020 var att de ansågs ”vara i obalans”. Den 8 augusti 2020 gjorde anstalten, med utgångspunkt i risken för ordningsstörningar, en bedömning av vilka intagna som kunde erbjudas utomhusvistelse. Det som avgjorde om en intagen fick möjlighet att vistas utomhus verkar alltså ha varit om anstalten bedömde att det fanns en risk för att en intagens beteende skulle äventyra säkerheten i anstalten. Jag har inte underlag för att ifrågasätta anstaltens bedömningar av de konkreta säkerhetsrisker som en utomhusvistelse hade kunnat medföra. I detta sammanhang vill jag dock framhålla att undantaget i 4 kap. 1 § fängelselagen inte tar sikte på enskilda intagnas ordningsstörande beteende utan på praktiska förutsättningar såsom tillgång till personal. Kriminalvården har inte närmare redogjort för om och i så fall på vilket sätt de intagnas beteende påverkade de praktiska förutsättningarna för att erbjuda vistelse utomhus. Anstalten Skänninge hör till säkerhetsklass 2 och får därför förutsättas kunna hantera intagna som har en viss benägenhet att ta till våld och hot (se Kriminalvårdens handbok för placering i anstalt, 2012:8, s. 36). Att generellt neka en intagen promenad på grund av att det finns en risk för ordningsstörning är enligt min uppfattning inte acceptabelt.

Av yttrandet framgår inte skälet till att anstalten den 8 augusti 2020 begränsade promenadtiden för de intagna som i och för sig ansågs kunna erbjudas vistelse utomhus. Såvitt jag har förstått hade anstalten vid den tidpunkten hållit förhören med de intagna. Om det fanns behov av extra personalresurser för att kunna genomföra promenader borde anstalten vid det laget ha kunnat ordna den saken. Jag kan därmed inte se att det har funnits några godtagbara skäl att begränsa promenadtiden. Anstalten kan inte undgå kritik för att de intagna som var aktuella för utomhusvistelse inte erbjöds den timslånga promenad som de enligt lag har rätt till.

Övrigt

Det som anmälarna anfört om att de blivit utan mat har tillbakavisats av anstalten, som bl.a. hänvisat till den dokumentation som gjorts beträffande enskilda intagna. Påståendena om att personalen uppträtt olämpligt mot de intagna har anstalten sagt sig inte kunna bemöta eftersom anmälarna inte lämnat

någon närmare beskrivning av omständigheterna. Jag konstaterar att det som har kommit fram genom utredningen inte ger stöd för någon kritik i dessa delar.

Ärendet avslutas.