

Kritik mot Kriminalvården, anstalten Saltvik, för bl.a. att en intagen inte har getts tillfälle att yttra sig inför ett beslut om placering i avskildhet

Beslutet i korthet: En intagen placerades i avskildhet med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen utan att dessförinnan ha getts tillfälle att yttra sig. Därefter placerades den intagne i avskildhet på annan grund, och inte heller då fick han tillfälle att yttra sig.

JO konstaterar i beslutet att bestämmelsen i 6 kap. 5 § fängelselagen är tillämplig vid bl.a. hastigt uppkomna situationer som med hänsyn till ordningen eller säkerheten kan behöva hanteras på ett mycket skyndsamt sätt. JO uppmärksammar vidare att bestämmelsen i 25 § förvaltningslagen om kommunikation även gäller inom Kriminalvårdens verksamhet, men finner att reglerna i 25 § första stycket 2 och 3 förvaltningslagen om undantag från det s.k. kommunikationskravet kan vara tillämpliga i dessa situationer. En bedömning måste emellertid göras från fall till fall med beaktande av att det är fråga om en undantagssituation och att utrymmet därför är snävt.

En tänkbar situation som kan aktualisera undantagsreglerna är enligt JO när Kriminalvården har fått uppgifter om ett nära förestående upplopp inom exempelvis en anstaltsavdelning. I sådana fall skulle nämligen en kommunikering kunna medföra att situationen eskalerar, i stället för att hindras. Om intagna på en anstaltsavdelning kollektivt skulle vägra att delta i anvisad sysselsättning eller säga sig ha för avsikt att göra det torde som utgångspunkt däremot en kommunikering många gånger kunna ske på ett muntligt och kortfattat sätt från Kriminalvårdens sida.

Mot bakgrund av att den intagne inledningsvis placerades i avskildhet med anledning av uppgifter om att intagna på den aktuella avdelningen planerade att starta ett upplopp har JO inte några synpunkter på att det inte skedde någon kommunikering innan beslutet fattades. Anstalten får däremot kritik för att den intagne inte gavs tillfälle att yttra sig inför det efterföljande beslutet om placering i avskildhet på annan grund. Anstalten får även kritik för att ha dröjt för länge med att underrätta den intagne om besluten om placering i avskildhet.

Anmälan

I en anmälan med tillhörande handlingar som kom in till JO den 3 juli 2020 framförde AA klagomål mot Kriminalvården, anstalten Saltvik. Han anförde bl.a. följande.

Den 15 juni 2020 kom kriminalvårdspersonal in på hans avdelning och anvisade de intagna att gå in i sina bostadsrum. Vid utdelning av kvällsfika frågade han varför de intagna var inlåsta och av vilken anledning han inte hade fått något skriftligt beslut om detta. Han fick dock inte något svar och gavs inte tillfälle att yttra sig över de anklagelser som riktades mot honom.

Anstalten fattade den 16 juni beslut om att placera honom i avskildhet av säkerhetsskäl och han förflyttades till isoleringsavdelningen. Den 25 juni beslutade anstalten om fortsatt placering i avskildhet. Han fick inte heller vid dessa tillfällen möjlighet att yttra sig.

Utredning

Handlingar i ärendet hämtades in och granskades. Av dokumentationen framgick bl.a. följande. Den 15 juni 2020 fattade anstalten beslut om att placera AA i avskildhet med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen (2010:610). AA underrättades om det beslutet den 18 juni. Anstalten beslutade den 16 juni att placera AA i avskildhet med stöd av 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen. Efter att vid två tillfällen ha omprövat sistnämnda beslut hävdades avskildhetsplaceringen den 10 juli.

Anmälan remitterades därefter till Kriminalvården för yttrande om huruvida AA fick yttra sig innan besluten om avskildhet fattades och hur hans uppgifter dokumenterades samt om och när AA underrättades om besluten.

Kriminalvården, Region Nord, genom regionchefen, anförde bl.a. följande:

Utredning

Kriminalvården har utrett ärendet genom att inhämta uppgifter från anstalten Saltvik.

Av anstaltens yttrande framkommer att AA inte fick yttra sig före det att beslut om avskildhet fattades. Med anledning av att det framkommit uppgifter om att det planerades ett upplopp på den aktuella avdelningen beslutade anstalten att av säkerhetsskäl avskilja samtliga intagna på avdelningen enligt 6 kap. 5 § fängelselagen, FäL. Någon misssköttsamhetsrapport har inte upprättats för händelsen och AA har därför inte getts möjlighet att yttra sig i ett förhör om de uppgifter som framkommit. AA har däremot haft möjlighet att begära omprövning av de avskildhetsbeslut som fattats och på så sätt yttra sig men han har inte begärt någon omprövning av besluten.

Gällande beslut och underrättelse av besluten framkommer av anstaltens yttrande att AA placerades i avskildhet med stöd av 6 kap. 5 § FäL den 15 juni 2020. Han underrättades om beslutet den 18 juni 2020. Den 16 juni 2020 togs ett nytt beslut om avskildhet med stöd av 6 kap. 7 § 2 p FäL. AA underrättades om beslutet samma dag. Avskildhetsbeslutet enligt 6 kap. 7 § 2 p FäL har sedan omprövats av anstalten vid två tillfällen, den 25 juni och den 3 juli 2020. AA underrättades om besluten den 25 juni respektive den 6 juli 2020. Vid samtliga underrättelser har AA inte velat skriva under att han tagit del av beslutet. Avskildheten hävdades den 10 juli 2020 med anledning av att AA förflyttades till annan anstalt.

Aktuella författningsbestämmelser

Fängelselag (2010:610)

Av 6 kap. 5 § framgår att intagna får tillfälligt hållas avskilda från varandra, om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.

Av 6 kap. 7 § 2 p framgår att en intagen får 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.

Förvaltningslag (2017:900)

25 § Innan en myndighet fattar ett beslut i ett ärende ska den, om det inte är uppenbart obehövt, underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet. Myndigheten får dock avstå från sådan kommunikation, om

1. ärendet gäller anställning av någon och det inte är fråga om prövning i högre instans efter överklagande,
2. det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet, eller
3. ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart.

Myndigheten bestämmer hur underrättelse ska ske. Underrättelse får ske genom delgivning.

Underrättelseskyldigheten gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Bedömning

Förvaltningslagens bestämmelse om kommunikation gäller vid allt beslutsfattande i en myndighet, även vid beslut om avskildhet. Vid en incident där samtliga intagna på en avdelning av säkerhetsskäl måste avskiljas, enligt 6 kap. 5 § FäL, blir det avsevärt svårare att genomföra besluten om kommunikation måste ske med varje klient före beslut. Kriminalvården bedömer därför att anstalten har haft skäl att inte kommunicera utredningen innan beslutet om avskildhet av säkerhetsskäl (6 kap. 5 § FäL) fattades. Däremot fanns det vad Kriminalvården kan se inga hinder att vid det kommande beslutet om avskildhet enligt 6 kap. 7 § 2 p FäL kommunicera utredningen, och ge AA möjlighet att yttra sig, innan beslutet fattades. Anstalten har brustit i den delen av ärendehantering. Anstalten kommer att vidta åtgärder, i form av t.ex. utbildningsinsatser, för att förvaltningslagens regler om kommunikation i fortsättningen efterlevs.

I fråga om det initiala beslutet om avskildhet enligt 6 kap. 5 § FäL har underrättelsen skett efter 3 dagar och det samma gäller ett av omprövningsbesluten enligt 6 kap. 7 § 2 p FäL. Övriga beslut har underrättats AA samma dag som beslutet fattades. Något skäl till att underrättelsen varit sen i två fall har inte framkommit. Ett beslut om avskildhet är mycket ingripande och den intagne kan ha ett stort intresse av en snabb överprövning. Underrättelse om beslutet får därför inte dra ut på tiden. Anstalten Saltvik avser att gå ut till samtliga beslutsfattare i avskildhetsärenden med påminnelse om vikten av att underrättelse sker skyndsamt.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

Rättslig reglering m.m.

Kriminalvården har redogjort för flera bestämmelser som är av betydelse i ärendet. Jag finner anledning att även nämna följande.

Placering i avskildhet enligt 6 kap. 5 § fängeslagen

Enligt 6 kap. 5 § fängeslagen får intagna tillfälligt hållas avskilda från varandra, om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Med stöd av bestämmelsen kan Kriminalvården upplösa gemensamheten i en anstalt eller på en viss avdelning eller en del av en avdelning. Det kan avse situationer där t.ex. ett larm utlösts, elektriciteten är ur funktion, otillåtna föremål hamnar i omlopp eller intagna deltar i en kollektiv arbetsvägran. Det finns inte något krav på att en intagen som hålls avskild med stöd av denna bestämmelse ska kunna knytas till de omständigheter som ligger till grund för beslutet att avskilja de intagna från varandra (se prop. 2009/10:135 s. 138).

I den aktuella bestämmelsen anges inte någon tidsgräns för hur länge intagna får hållas avskilda, men det ska vara fråga om ett tillfälligt avskiljande. Av förarbetena framgår att det normalt inte kan röra sig om mer än några timmar eller något dygn (se a. prop. a. s.).

Förvaltningslagens krav på kommunikation

Kriminalvården har redogjort för 25 § förvaltningslagen (2017:900) som innebär att en myndighet enligt huvudregeln är skyldig att ge en part tillfälle att yttra sig över beslutsunderlaget innan den fattar beslut. Som framgått kan en myndighet dock undantagsvis avstå från kommunikation. I detta ärende är följande undantag av särskilt intresse.

Av 25 § första stycket 2 följer således att myndigheten får underlåta att kommunicera ett underlag om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet. Denna undantagsregel innebär att kravet på obligatorisk kommunikation inte måste följas om en myndighet som hanterar frågor om t.ex. hälsoskydd, brandskydd eller allmän ordning eller säkerhet exempelvis ställs inför en situation där det gäller att avvärja en akut fara för liv, hälsa eller egendom (se prop. 2016/17:180 s. 311).

Enligt första stycket 3 kan kommunikation vidare underlåtas om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart. Av förarbetena framgår att detta undantag enbart tar sikte på mycket angelägna åtgärder som objektivt sett inte får försenas av den anledningen att myndigheten först måste se till att kommunikation sker. Det ska alltså typiskt sett vara fråga om situationer där beslutet i och för sig skulle kunna genomföras vid en senare tidpunkt, men då med påtagligt minskad eller utebliven effekt. I förarbetena anges att det är tänkbart att bl.a. vissa brådskande beslut om ingripande till skydd för liv, hälsa eller egendom som omfattas av undantagsregeln för beslut

som annars kan bli avsevärt svårare att genomföra även kan omfattas av denna punkt (se a. prop. s. 312).

När kommunikation sker är det myndigheten som bestämmer hur underrättelsen ska ske. Kommunikationen kan alltså ske såväl muntligt som skriftligt (25 § andra stycket, se a. prop. a. s.).

En kortare redogörelse för vad som nu har nämnts finns även i Kriminalvårdens handbok om gemensamhet och avskildhet i anstalt (2012:1). I den senast reviderade versionen (3.0) finns denna information under avsnitt 3.8.5. Det hänvisas dock till bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223) som upphävdes den 1 juli 2018 när den nya förvaltningslagen (2017:900) trädde i kraft.

Underrättelse av beslut

I 33 § första stycket förvaltningslagen anges att en myndighet som meddelar beslut i ett ärende så snart som möjligt ska underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövligt. Enligt andra stycket ska parten, om han eller hon får överklaga beslutet, även underrättas om hur det går till.

Ett beslut om avskildhet är mycket ingripande för den intagne. JO har tidigare uttalat att en intagen bör få del av ett beslut av den karaktären snarast möjligt efter att det har fattats, eftersom den intagne kan ha ett stort intresse av en skyndsam överprövning (se bl.a. mitt beslut den 29 oktober 2021, dnr 6155-2020, och JO:s beslut den 31 maj 2010, dnr 4347-2009).

Bedömning

JO granskar främst att myndigheterna har handlagt ärenden på ett korrekt sätt. JO kan inte ändra myndigheters beslut och brukar inte ta ställning till om beslut är riktiga i sak. Jag finner inte skäl att frånga den principen i detta fall. Det gör att jag inte kommer att uttala mig om det var riktigt av anstalten att besluta att AA under den aktuella perioden skulle hållas avskild.

AA placerades den 15 juni 2020 i avskildhet med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen. Han hade dessförinnan inte getts tillfälle att yttra sig över saken. Som framgår av de redovisade förarbetsuttalandena är bestämmelsen tillämplig vid bl.a. hastigt uppkomna situationer som med hänsyn till ordningen eller säkerheten kan behöva hanteras på ett mycket skyndsamt sätt.

Bestämmelsen i 25 § förvaltningslagen om kommunikation ger uttryck för principen att ingen ska dömas ohörd, som utgör ett av rättsstatens fundament (se Lundmark m.fl., Förvaltningslagen [Version 1, JUNO], kommentaren till 25 §). Denna gäller även inom Kriminalvårdens verksamhet. Regeln är dock inte undantagslös, och i likhet med Kriminalvården anser jag att bestämmelserna i 25 § första stycket 2 och 3 förvaltningslagen om undantag från det s.k. kommunikationskravet kan vara tillämpliga i de situationer som nyss nämnts.

En bedömning måste emellertid göras från fall till fall med beaktande av att det är fråga om en undantagssituation och att utrymmet därför är snävt.

En tänkbar situation som kan aktualisera undantagsreglerna är enligt min mening när Kriminalvården har fått uppgifter om ett nära förestående upplopp inom exempelvis en anstaltsavdelning. I sådana fall skulle nämligen en kommunikering kunna medföra att situationen eskalerar, i stället för att hindras. Om intagna på en anstaltsavdelning kollektivt skulle vägra att delta i anvisad sysselsättning eller säga sig ha för avsikt att göra det torde som utgångspunkt däremot en kommunikering många gånger kunna ske på ett muntligt och kortfattat sätt från Kriminalvårdens sida.

Av utredningen framgår att AA inledningsvis placerades i avskildhet med anledning av uppgifter om att intagna på den aktuella avdelningen planerade att starta ett upplopp. Mot den bakgrunden har jag inte några synpunkter på att det inte skedde någon kommunikering med AA innan beslutet fattades. Det finns alltså inte grund för att uttala någon kritik mot anstalten i detta avseende.

Vad däremot beträffar beslutet den 16 juni 2020 om att placera AA i avskildhet med stöd av 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen delar jag Kriminalvårdens slutsats att det inte har funnits några skäl för anstalten att inte ge honom tillfälle att yttra sig innan beslutet fattades. Anstalten förtjänar kritik för denna brist. Det kan även konstateras att Kriminalvården inte har berört om AA kommunicerats inför de efterkommande omprövningsbesluten. Jag finner dock inte tillräckliga skäl att utreda den saken vidare.

När det gäller beslutet om placering i avskildhet den 15 juni och omprövningsbeslutet den 3 juli är det vidare utrett att AA underrättades om besluten först tre dagar efter att dessa hade fattats. Det har inte framkommit någon omständighet som förklarar denna försening och jag ser kritiskt på dröjsmålet.

Jag noterar avslutningsvis Kriminalvårdens uppgifter om att anstalten kommer att vidta utbildningsåtgärder med anledning av den bristfälliga kommunikationen i det aktuella ärendet, vilket naturligtvis är positivt.

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

Ärendet avslutas.