

Allvarlig kritik mot Kriminalvården för att en intagen har vistats i häkte under två månader i väntan på plats i anstalt

Beslutet i korthet: En intagen fick vistas i häkte under två månader i avvaktan på en plats vid riksmottagningen, anstalten Kumla.

Enligt reglerna i strafftidslagen får en dömd person tas in i häkte i anslutning till att verkställigheten av ett fängelsestraff påbörjas, bl.a. i avvaktan på anstaltsplacering. I 10 § uppställs vissa tidsfrister. Dessa innebär att tiden i häkte inte får vara längre än nödvändigt och inte längre än sju dagar, om det inte finns särskilda skäl. Även om sådana skäl finns får tiden inte vara längre än 30 dagar. JO konstaterar i beslutet att det inte finns några undantag från den sistnämnda fristen.

Kriminalvården har förklarat att anledningen till att den intagne fick vistas i häkte under en längre tid var att det vid tillfället inte fanns tillräcklig platskapacitet eller resurser vid riksmottagningen i anstalten Kumla i förhållande till antalet dömda som skulle placeras där. Den intagne kunde inte heller placeras i en annan anstalt i passande säkerhetsklass på grund av platsbrist. JO ser mycket allvarligt på dessa uppgifter och konstaterar att tidsfristen om 30 dagar är absolut och får inte överskridas. Det som Kriminalvården har anfört utgör därför inte skäl för överskridande. Kriminalvården får allvarlig kritik för behandlingen av den intagne i detta avseende.

Enligt JO har de åtgärder som Kriminalvården vidtagit för att komma till rätta med väntetiderna på området inte varit tillräckliga. Problemet med att intagna blir kvar i häkte i avvaktan på en anstaltsplacering är inte löst och den absoluta tidsfristen i 10 § strafftidslagen upprätthålls inte, vilket JO anser är synnerligen bekymmersamt. Hon kommer därför att utreda frågan vidare i ett särskilt initiativärende.

Mot bakgrund av vad som kommit fram i ärendet finner JO också anledning att uppmärksamma regeringen på situationen.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 9 oktober 2020 framförde AA klagomål mot Kriminalvården. Han anförde i huvudsak följande.

Han har vistats i häkte sedan den 28 januari 2020. Trots att hans fängelsestraff är verkställbart kan han inte placeras i anstalt på grund av platsbrist. Han har i stället blivit kvar i häkte utan möjlighet att delta i vare sig utbildning eller programverksamhet.

Utredning

En föredragande vid JO hämtade den 6 november 2020 in muntliga upplysningar från häktet Sollentuna. Av uppgifterna framgick bl.a. följande. AA påbörjade sin verkställighet den 17 september. Han vistades dock fortfarande i häktet i avvaktan på plats vid riksmottagningen, anstalten Kumla. Häktet Karlstad anmälde honom till kön till riksmottagningen den 18 september.

Anmälan remitterades därefter till Kriminalvården för yttrande. I sitt remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom chefen för sektionen för verksjuridik, bl.a. följande:

Utredning

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från placeringssektionen vid Kriminalvårdens huvudkontor och från region Mitt, som i sin tur har inhämtat uppgifter från anstalten Kumla. Av uppgifterna har i huvudsak följande framkommit.

AA dömdes i augusti 2020 till fängelse fyra år och sex månader ... AA hade inte fyllt 21 år när brottsligheten begicks. AA var placerad i häktet Karlstad när domen blev verkställbar den 17 september 2020. Dagen därpå sände häktet Karlstad en anmälan via e-post till riksmottagningen vid anstalten Kumla om att AA skulle placeras där. AA förflyttades den 21 september 2020 från häktet Karlstad till häktet Sollentuna.

Placeringsansvarig vid riksmottagningen bokade på morgonen den 18 november 2020 plats för AA i riksmottagningen och häktet Sollentuna gjorde en transportbeställning drygt tio minuter därefter. Inget annat har framkommit än att riksmottagningen i samband med bokningen kontaktade häktet Sollentuna via e-post. Sedan den 19 november 2020 är AA placerad i riksmottagning. Inga formella beslut om placering i riksmottagning har dock fattats. Placeringssektionen har per den 29 januari 2021 ännu inte öppnat något ärende eller praktiskt påbörjat någon handläggning eftersom utredningen från riksmottagningen ännu inte är färdigställd.

Orsaken till den långa vistelsetiden i häkte efter att domen blev verkställbar berodde på att det inte fanns tillräckligt med platser eller resurser vid riksmottagningen i förhållande till det stora antalet dömda som skulle placeras där. Gällande just AA behövde särskild hänsyn tas till klientkonstellationen innan placering kunde ske. Detta kan i viss mån ha påverkat väntetiden på ett negativt sätt.

När det generellt gäller situationen för intagna som ska placeras i riksmottagning kan följande nämnas. Kriminalvården har för närvarande en mycket ansträngd beläggningssituation och det råder en omfattande platsbrist inom myndigheten. Detta har på senare tid föranlett att placering i riksmottagning har fördröjts för många intagna, som därför varit tvungna att invänta sådan placering i häkte eller på annan plats. För att komma tillrätta med de långa väntetiderna fattade Kriminalvårdens generaldirektör den 2 november 2020 beslut om en förändrad ordning för placering i riksmottagning och beslut om särskilda villkor. Beslutet är tidsbegränsat och gäller längst till och med den 31 mars 2021. Enligt beslutet ska placering i riksmottagning inför beslut om särskilda villkor, med undantag från vad som anges i 2 kap. 4 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse (KVFS 2011:1), FARK Fängelse, inte ske för vissa intagna. Arbetet pågår internt för att ta fram en permanent ordning som ska gälla framöver och som har till syfte att effektivisera handläggningen, att möjliggöra för ett utredningsförfarande som är bättre anpassat till den intagnes individuella förutsättningar och behov samt att frigöra platser i bl.a. häkte. Arbetet med detta bedrivs i krisledningsstaben för hantering av platsbristen vid Kriminalvårdens

anstalter och häkten. Ett förslag rörande ändring av FARK Fängelse i detta avseende är för närvarande under beredning inom myndigheten.

I början av november 2020 fanns det 84 personer som påbörjat sin verkställighet men fortfarande förblev kvar i häkte i väntan på plats i riksmottagning eller som häktet genom tillfälligt beslut placerat i någon anstalt i säkerhetsklass 1 i väntan på sådan plats. Till följd av beslutet den 2 november 2020 har antalet intagna som inväntat plats sjunkit från 84 personer per den 30 oktober 2020 till 60 personer per den 13 november 2020 respektive 33 personer per den 8 januari 2021. Även antalet nyanmälningar av intagna som ska placeras i riksmottagning har sjunkit till följd av de ändrade placeringskriterierna, vilket även påverkat väntetiderna i positiv riktning. I december 2020 var väntetiden för placering i riksmottagning ca 40 dagar.

Rättslig reglering

Av 1 kap. 7 § första stycket fängelselagen (2010:610), FäL, framgår att för en intagen som avtjänar fängelse i lägst fyra år ska det, om det inte är uppenbart obehövt, beslutas om de särskilda villkor som av säkerhetsskäl är nödvändiga när det gäller

1. placering i anstalt,
2. vistelse utanför anstalt enligt 10 kap. 1 och 2 §§, och
3. särskilda utslussningsåtgärder enligt 11 kap. 1 §.

Av 1 kap. 8 § första stycket FäL framgår att prövning av vilka särskilda villkor som ska gälla för verkställigheten enligt 7 § ska ske så snart verkställigheten påbörjas eller annars när det finns behov av det. Villkoren ska omprövas när det finns anledning till det.

Av 8 § strafftidslagen (2018:1251) framgår bl.a. följande. Om en dömd är häktad när fängelsestraffet är verkställbart, ska verkställigheten påbörjas omedelbart där han eller hon förvaras.

Om den dömd inte förvaras i kriminalvårdsanstalt när verkställigheten enligt första stycket påbörjas, ska han eller hon överföras till kriminalvårdsanstalt för fortsatt verkställighet.

Enligt 9 § första stycket strafftidslagen får en dömd som ska överföras eller förpassas till kriminalvårdsanstalt för verkställighet av fängelsestraff i anslutning till det tas in i häkte

1. i avvaktan på anstaltsplacering, eller
2. om det behövs med hänsyn till transportförhållandena.

Enligt 10 § första stycket strafftidslagen får tiden i häkte med stöd av 9 § första stycket inte vara längre än nödvändigt och inte längre än sju dagar, om det inte finns särskilda skäl för en längre tid. Även om det finns särskilda skäl får tiden inte vara längre än trettio dagar.

Av 2 kap. 4 § FARK Fängelse framgår bl.a. att en intagen som avtjänar fängelse i lägst fyra år och som vistas i häkte när domen blir verkställbar ska placeras i riksmottagning för utredning inför beslut om särskilda villkor, om det inte finns särskilda skäl mot det.

Kriminalvårdens bedömning

Utredningen har visat att AA var placerad i häkte i drygt två månader efter att hans dom blev verkställbar. Orsaken till den oacceptabelt långa vistelsetiden i häkte var att det inte fanns tillräcklig platskapacitet eller resurser vid riksmottagningen i förhållande till det antal dömda som skulle placeras där.

Anledningen till att AA inte tillfälligt placerades i anstalt i avvaktan på placering i riksmottagningen berodde på att det rådde brist på anstaltsplatser i samtliga anstalter i säkerhetsklass 1. I AA:s fall behövde vissa särskilda hänsyn tas, vilket kan ha påverkat väntetiden negativt. Det har, utöver den långa väntetiden, inte

framkommit något som tyder på att AA:s ärende om placering i riksmottagning har handlagts felaktigt.

Kriminalvården har under hösten 2020 vidtagit åtgärder för att komma tillrätta med de långa väntetiderna, bl.a. så har placeringskriterierna för vilka intagna som ska placeras vid riksmottagning ändrats och handläggningen av placeringsärendena effektiviserats. Åtgärderna har lett till att väntetiderna har förkortats och att antalet intagna som inväntar placering i riksmottagning har sjunkit.

AA kommenterade remissvaret. Han anförde bl.a. att han hade varit på riksmottagningen under tre månader utan att få påbörja sin utredning. Vidare begärde han att hans strafftid skulle sättas ned med hänsyn till att han hade vistats i häkte för länge.

Rättslig reglering

Kriminalvården har i sitt remissvar redogjort för de bestämmelser som har betydelse i ärendet. Jag noterar att 2 kap. 4 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse sedan den 1 maj 2021 har följande lydelse: En intagen som ska meddelas särskilda villkor för verkställigheten enligt 1 kap. 7 § fängelselagen (2010:610) får inför beslutet, eller inför omprövning av beslut, placeras i anstalt för fördjupad villkorsutredning, om behov av en sådan utredning finns.

Av de allmänna råden till bestämmelsen framgår bl.a. att behov av en fördjupad villkorsutredning föreligger om det saknas tillräckligt underlag avseende den intagne inför prövningen av vilka särskilda villkor som av säkerhetsskäl är nödvändiga för verkställigheten. Ett sådant behov föreligger normalt för en intagen som är dömd för sexualbrott eller våldsbrott, har koppling till ett kriminellt nätverk eller organiserad brottslighet, är under 21 år, har en strafftid om sex år eller mer eller har återfallit i allvarlig eller omfattande brottslighet. För en intagen som dömts till utvisning föreligger normalt inte ett behov av fördjupad villkorsutredning.

Bedömning

Vad JO inte prövar

JO ska bl.a. kontrollera om myndigheterna har följt de regler som gäller för hur ärenden ska handläggas. JO brukar däremot inte uttala sig om myndigheternas bedömningar och beslut i sakfrågor. JO kan inte heller ändra eller upphäva myndigheters beslut, t.ex. Kriminalvårdens strafftidsbeslut.

Särskilt om vissa frister i strafftidslagen

Som Kriminalvården har redovisat får enligt 9 § strafftidslagen (2018:1251) en dömd person tas in i häkte i anslutning till att verkställigheten av ett fängelsestraff påbörjas, bl.a. i avvaktan på anstaltsplacering. I 10 § uppställs vissa tidsfrister. Dessa innebär att tiden i häkte inte får vara längre än nödvändigt och inte längre än sju dagar, om det inte finns särskilda skäl. Även om sådana skäl finns får tiden inte vara längre än 30 dagar. Det finns inte några undantag från den sistnämnda fristen.

I förarbetena har som exempel på när det kan anses föreligga särskilda skäl att överskrida sjudagarsfristen nämnts att det med hänsyn till ordning och säkerhet kan vara både tidskrävande och svårt att hitta en ändamålsenlig placering. Ett annat exempel på när det kan vara motiverat att tiden i häkte blir längre än sju dagar är hög beläggning i anstalter i den säkerhetsklass eller med den programverksamhet som anses lämplig. Frågan om vad som utgör särskilda skäl ska dock avgöras genom en samlad bedömning av omständigheterna i varje enskilt fall. I samband med att den nya regleringen infördes framhöll regeringen att en absolut tidsfrist om 30 dagar borde ge Kriminalvården möjlighet att upprätthålla de fastställda fristerna. (Se prop. 2017/18:250 s. 73 f. och 173.)

AA:s vistelse i häkte

Utredningen visar att AA:s fängelsestraff blev verkställbart den 17 september 2020 och att han förflyttades från häktet till riksmottagningen i anstalten Kumla den 19 november. AA fick alltså vistas i häkte under två månader i avvaktan på en plats på riksmottagningen. Detta är uppenbart i strid mot regleringen i 10 § strafftidslagen.

Kriminalvården har medgett att det var en oacceptabelt lång väntetid. Enligt myndigheten berodde tidsutdräkten på att det vid tillfället inte fanns tillräcklig platskapacitet eller tillräckliga resurser vid riksmottagningen i förhållande till antalet dömda som skulle placeras där. AA kunde inte heller placeras i en annan anstalt i säkerhetsklass 1 på grund av platsbrist. Jag ser mycket allvarligt på dessa uppgifter. Tidsfristen om 30 dagar är absolut och får inte överskridas. Det som Kriminalvården har anfört utgör därför inte skäl för överskridande. Kriminalvården förtjänar allvarlig kritik för behandlingen av AA i det här avseendet.

Kriminalvårdens vidtagna åtgärder på området

Att intagna med verkställbara fängelsestraff blir kvar i häkte som en konsekvens av en ansträngd platssituation har uppmärksammats av JO i tidigare ärenden om överbeläggning inom Kriminalvården (se bl.a. JO 2001/02 s. 155 och 2004/05 s. 134). JO har även under de senaste åren uttalat kritik mot Kriminalvården för liknande förhållanden (se bl.a. JO 2019/20 s. 216 och JO:s beslut den 3 oktober 2019, dnr 68-2019).

Jag är väl medveten om den ansträngda beläggningssituationen inom Kriminalvården och har i ett initiativärende granskat denna (se JO 2021/22 s. 261). Såvitt nu är av intresse konstaterade jag i mitt beslut i april 2021 att den nya strafftidslagen innebar flera förändringar och ansågs kräva relativt omfattande förberedelser, inte minst från Kriminalvårdens sida. Mot bakgrund av vad som kom fram genom utredningen ifrågasatte jag dock om Kriminalvården varit tillräckligt förberedd på de skärpta krav som följde av den nya lagstiftningen. När det gällde de åtgärder som myndigheten hade vidtagit uttalade jag bl.a. följande:

Det finns i anslutning till detta skäl att uppmärksamma att det främst var intagna dömda för vålds- och sexualbrott som genomgick en fullständig utredning på riksmottagningen, medan intagna dömda för t.ex. narkotikabrott eller dömda som skulle utvisas efter fullgjord verkställighet inte utreddes lika grundligt. Enligt anstaltsledningen pågick det ett arbete inom Kriminalvården med att se över vilka intagna som ska placeras på riksmottagningen. I arbetet hade det diskuterats att vissa av de intagna som vid tidpunkten för inspektionen placerades på riksmottagningen i stället skulle kunna placeras direkt i en anstalt för att påbörja verkställighet. Jag har noterat att myndigheten nyligen beslutat om en tillfällig förändring med innebörden att många med utvisningsbeslut inte placeras på riksmottagningen. Förändringen gäller från november 2020 och omfattar också intagna som inte bedöms vara prioriterade för fördjupad utredning. Enligt Kriminalvården har bl.a. de ändrade kriterierna för utredning lett till att nästan en tredjedel av de som tidigare placerats på riksmottagningen undantagits och följaktligen placerats direkt på ordinarie plats i anstalt. Jag ser positivt på dessa åtgärder och anser att det är angeläget att myndigheten gör en nyanserad bedömning av vilka som måste placeras på riksmottagningen för utredning. Det kan enligt min mening också finnas anledning för Kriminalvården att överväga i vad mån häkten eller frivården kan utföra en del utredningar och fördjupade verkställighetsplaner, som kan ingå i underlag inför beslut om anstaltsplacering.

Kriminalvården har även i det nu aktuella ärendet redogjort för myndighetens arbete för att komma till rätta med de långa väntetiderna till riksmottagningen. Det framgår emellertid av remissvaret att väntetiden för placering vid riksmottagningen i december 2020 var 40 dagar. JO har dessutom mottagit flera klagomål från intagna som under sommaren och i början av hösten 2021 blev kvar i häkte under en längre tid i väntan på att få genomföra en utredning inför beslut om särskilda villkor (se t.ex. dnr 6971-2021, 7568-2021 och 7601-2021). Av de uppgifter som JO har hämtat in i de nämnda ärendena rör det sig om väntetider om två till tre månader innan de intagna kunnat överföras till anstalt. Slutligen finns det också, som i det här ärendet, uppgifter om att utredningarna på riksmottagningen i anstalten Kumla tar lång tid att genomföra.

Kriminalvårdens åtgärder på området har alltså inte varit tillräckliga. Problemet med att intagna blir kvar i häkte i avvaktan på en anstaltsplacering är inte löst och den absoluta tidsfristen i 10 § strafftidslagen upprätthålls inte. Det är synnerligen bekymmersamt. Med anledning av vad som har kommit fram avser jag att genomföra en närmare granskning av denna fråga inklusive omfattningen av problemen samt utredning av angränsande förhållanden i ett särskilt initiativärende.

Avslutning

Ärendet illustrerar på ett tydligt sätt vilka konsekvenser den fortsatt ansträngda beläggningssituationen inom Kriminalvården medför. Som framgått upprätthåller myndigheten inte alltid de lagstadgade fristerna som rör frihetsberövade. Jag finner därför anledning att översända en kopia av beslutet till regeringen för kännedom.

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

Ärendet avslutas.