

Kritik mot Kriminalvården, anstalten Tidaholm, för felaktiga överklagandehänvisningar m.m.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 18 september 2019 och i efterföljande skrifter framförde AA klagomål mot Kriminalvården i allmänhet samt mot anstalterna Saltvik och Tidaholm. AA, som vid tillfället för anmälan var placerad i anstalten Tidaholm, anförde bl.a. följande.

En intagen som försöker att begå självmord blir placerad i en cell där belysningen aldrig släcks och får sömnen förstörd genom att varje kvart bli väckt. Även intagna som placeras i avskildhet av annan anledning får finna sig i att lyset är tätt dygnet runt. Detta sker systematiskt i anstalten Saltvik och är oerhört påfrestande för intagna.

Hans advokat har vid tre tillfällen skickat samma dokument med direktpost till honom utan att breven har kommit fram. Han är övertygad om att anstalten inte låter honom få breven.

Vid anstalten Tidaholms B-hus får intagna bestämma vilka av de intagna som har varit inblandade i ett slagsmål som får komma tillbaka till B-huset. Detta utnyttjas då intagna blir orättvist påhoppade och misshandlade av andra intagna som sedan får komma tillbaka till B-huset.

En produktionsledare vid anstalten Tidaholms snickeri har under en längre tid varit mycket otrevlig. Den 10 september 2019 kallade produktionsledaren honom för ”löjlig jävel”. När han konfronterade produktionsledaren om detta inför dennes kollegor nekade produktionsledaren till uttalandet.

En annan produktionsledare vid snickeriet har kränkt och provocerat honom samt gjort sig skyldig till falsk tillvitelse. Den 11 september 2019 var han inblandad i en incident med produktionsledaren. Inom ramen för anstaltens utredning av händelsen begärde han att flera medintagna skulle förhöras, vilket inte skedde. Av den anledningen bad han de medintagna att skriva ner sina iakttagelser. Han begärde också att få ta del av en kamerainspelning över

händelsen, vilket han inte fick. Han fick inte heller svar på sina hemställningar om detta. Kamerainspelningar används endast till anstaltspersonalens fördel och gallras inom en månad.

Tillsammans med anmälan och de efterföljande skrifterna lämnade AA in bl.a. redogörelser för misstänkt misskötsamhet, utskrift av ett förhör med honom och skriftliga berättelser från medintagna.

Utredning

JO uppmanade Kriminalvården att yttra sig över de redovisade delarna av klagomålen. I sitt remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom chefen för sektionen för verksjuridik, i huvudsak följande:

Utredning

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från region Nord och region Väst. Av utredningen framkommer i huvudsak följande.

Region Nord

När det finns behov av tillsyn för att förhindra att en klient skadar sig själv fattas beslut om ständig eller oregelbunden tillsyn. Ständig tillsyn innebär vad som ofta kallas sekundbevakning. För att personalen ska kunna utföra ett sådant tillsynsuppdrag behöver belysning alltid finnas i rummet där den intagne är placerad. Av den anledningen finns belysning som kan ställas om till nattläge vilket ger en markant dämpad belysning. Vid anstalten Saltvik är det endast då en intagen placerats i en sekundbevakningscell som belysningen är på dygnet runt. I alla andra bostadsrum på anstalten kan klienterna själva tända och släcka belysningen.

Oregelbunden tillsyn innebär tillsyn minst fyra gånger per timme. Då bostadsrum är släckta behöver personal använda ficklampa för att kontrollera om klienterna uppvisar livstecken för att kunna genomföra oregelbunden tillsyn. Normalt lyser personal med ficklampa in genom luckan i dörren till bostadsrummet utan att rikta ljusstrålen mot klientens ansikte och ögon. I de fall som den intagne inte uppvisar några livstecken eller det av någon anledning inte genom luckan går att se om den intagne uppvisar några livstecken behöver personal gå in i bostadsrummet. Då en intagen hålls avskild ska läkaren bedöma om den intagne till följd av placeringen i avskildhet har ett medicinskt vårdbehov.

Region Väst

All post adresserad till anstalten Tidaholm hanteras i enlighet med gällande regelverk. För det fall att post av någon anledning inte lämnas ut till en intagen ges denne ett skriftligt beslut om det.

Efter mer allvarliga incidenter varpå intagna måste placeras i avskildhet görs alltid en utredning av placeringsansvarig som sedan informerar ansvarig kriminalvårdsinspektör om vilken eller vilka av de intagna som kan komma tillbaka till avdelningen de vistats på tidigare. Den placeringsansvarige informerar även kriminalvårdsinspektören om vilka som kan omplaceras till andra avdelningar inom anstalten och för vilka intagna det måste upprättas nya placeringsunderlag. De intagna väljer varken vilka som ska vara kvar på avdelningen eller vilka som ska lämna den.

De händelser som AA skriver om i olika inlagor där produktionsledarna valt att larma efter att AA gått över gränsen för vad som är godtagbart har rapporterats,

utretts och föranlett varning för olämpligt uppträdande. AA begärde omprövning av beslutet hos Kriminalvårdens huvudkontor som avlog begäran.

Produktionsledarna delar inte AA:s bild av vad som har hänt. Det är upp till produktionsledarna att se till att de intagna arbetar i den anvisade sysselsättningen, vilket ibland kan ge upphov till kontroverser. De intagna som inte hör samman tillsägelser om att arbeta kan med tiden få rapporter om arbetsvägran och skickas åter till sin avdelning. Produktionsledarna har inte särbehandlat AA. Deras uppfattning är att AA ungefär halva arbetstiden gled omkring eller satt i fikarummet. De gånger han blev tillsagd att arbeta var han väldigt ifrågasättande och undrade varför de var på just honom. Vad AA har anfört om hot, kränkningar och dylikt känner produktionsledarna inte igen sig i.

AA har begärt att få ut inspelningsmaterialet i form av övervakningsfilm vilket han nekades. Anstalten har kontrollerat vad som framgår på filmupptagningen och en kopia av det bifogades beslutet. De skrivna vittnesutsagorna har tagits i beaktande men beslutsfattare har inte sett att vidare förhör med de aktuella personerna skulle tillföra något annat i ärendet än vad som framkommer av de nedskrivna utsagorna.

Filmupptagningar raderas inte så länge det pågår en incidentutredning som innehållet kan antas ha betydelse för. I övrigt gallras upptagningar efter en månad. I det fall som kan antas gälla AA på anstalten Tidaholm har upptagningar sparats.

Rättslig reglering

Enligt 1 kap. 4 § fängelselagen (2010:610), FäL, ska varje intagen bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet.

Enligt 3 kap. 1 § FäL ska en intagen ges möjlighet till sysselsättning i form av arbete, utbildning, brotts- och missbruksrelaterad programverksamhet eller annan strukturerad verksamhet.

Av 3 kap. 2 § FäL framgår bland annat att en intagen är skyldig att utföra eller delta i den sysselsättning som anvisas honom eller henne. En intagen som uppstår ålderspension enligt socialförsäkringsbalken får inte åläggas någon sysselsättning. En intagen som har beviljats sjukersättning eller aktivitetsersättning enligt samma balk får åläggas sysselsättning bara av den art och den omfattning som kan anses lämplig för honom eller henne.

Enligt 7 kap. 6 § FäL ska en försändelse mellan en intagen och en advokat, en svensk myndighet eller ett internationellt organ som har av Sverige erkänd behörighet att ta emot klagomål från enskilda vidarebefordras utan granskning. Om det finns anledning att anta att uppgiften om avsändare av en sådan försändelse till en intagen är oriktig, får försändelsen granskas i syfte att utreda vem avsändaren är.

Enligt 7 kap. 8 § FäL ska en försändelse som har granskats, om inte särskilda skäl talar mot det, lämnas ut till den intagne så snart som möjligt och senast när han eller hon inte längre ska vara berövad friheten.

Enligt 12 kap. 1 § FäL får en intagen som bryter mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten tilldelas en varning. Av de allmänna råden till 12 kap. 1 § FäL i FARK Fängelse framgår exempelvis att en intagen bör varnas för bl.a. upprepad vägran att utföra eller delta i anvisad sysselsättning samt underlåtenhet att följa personals anvisningar.

Enligt 4 § fängelseförordningen (2010:2010) ska de intagna, för att ordningen eller säkerheten i anstalt ska kunna upprätthållas, följa de villkor som gäller för verkställigheten, de rutiner som gäller i anstalten, de anvisningar som personalen ger, och de begränsningar som gäller om var rökning får ske. En intagen ska också visa hänsyn mot personal och medintagna samt bidra till att hålla god ordning.

Kriminalvårdens bedömning

Anstalten Saltvik har tillbakavisat AA:s påståenden om att alla som placeras i avskildhet vid anstalten får befinna sig i ljus dygnet runt. För de intagna som placeras i sekundbevakningsceller kan belysningen dämpas genom omställning till nattläge för att möjliggöra sekundbevakning dygnet runt, då belysning måste finnas för att personalen ska kunna utföra sitt tillsynsuppdrag.

AA har i sina skrivelser till JO framfört ett flertal synpunkter på genomförandet av verkställigheten och förhållandena vid anstalten Tidaholm. Det är givetvis viktigt att intagna bemöts med respekt och förståelse av kriminalvårdspersonal. Enligt Kriminalvårdens uppfattning saknas dock anledning att ifrågasätta den redovisning i sak som anstalten Tidaholm har lämnat. Av vad som framkommit finns inget som talar för att personalen på anstalten har bemött AA eller andra intagna på ett felaktigt eller klandervärt sätt. Utifrån vad som redovisats har det inte heller framkommit något som visar att anstalten inte har följt gällande regelverk.

När det gäller AA:s begäran om att få ut inspelningar av bild- och ljudmaterial gjorde anstalten Tidaholm bedömningen att AA inte skulle få ta del av dessa. Det är korrekt att anstalten valt att inte hålla förhör med vittnen i enlighet med AA:s begäran. Anledningen till detta var att sådana förhör inte ansågs kunna tillföra ärendet något ytterligare i sak. Kriminalvården ser inte skäl att i efterhand ifrågasätta anstaltens bedömning i dessa frågor.

En föredragande vid JO tog kontakt med chefen för sektionen för verksjuridik, som kompletterade uppgifterna i remissvaret enligt följande:

Den 25 september 2019 fick AA ett skriftligt svar på sin hemställan om att få ta del av kamerainspelningen. Eftersom AA inte var nöjd med beskedet meddelade myndigheten ett skriftligt beslut om avslag.

JO inhämtade AA:s hemställan daterad den 22 september 2019 om att få ta del av kamerainspelningen och det besked han fick från anstalten den 25 september 2019 samt en hemställan från AA den 8 oktober 2019 om att få granska inspelningen och anstaltens beslut att avslå begäran den 16 oktober 2019.

Ställningstagandet den 25 september 2019 är skrivet på myndighetens standardiserade blankett Hemställan från intagen, under rubriken "BESLUT". I anslutning till underrubriken "Motivering/Anmärkningar" anges bl.a. att AA inte skulle få ta del av inspelningen, men att inspelningen hade sparats så att den kunde tas med i den utredning som gjordes och vid en eventuell överprövning/rättslig process. Rutan "Avslås" är ikryssad. På blanketten finns även en ruta som är gjord för hand och som följs av ordet "Svar". Även den rutan är ikryssad. Ställningstagandet är undertecknat av kriminalvårdschefen vid

anstalten Tidaholm. Nedanför underskriften finns en beskrivning av hur den som vill begära omprövning av beslutet ska göra.

Avslagsbeslutet den 16 oktober 2019 har upprättats i ett särskilt dokument. Beslutet har försetts med en i princip likalydande beskrivning av hur den som vill begära omprövning av beslutet ska göra. Även det är undertecknat av kriminalvårdschefen.

AA gavs tillfälle att kommentera remissvaret och de kompletterande uppgifterna från chefen för sektionen för verksamhetsjuridik. Han hördes inte av.

Bedömning

Rättslig reglering m.m.

Kriminalvården har redogjort för viss rättslig reglering. När det gäller begäran om utlämnande av kamerainspelningen kan följande nämnas.

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet och utlämnande av sådana handlingar finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF. Enligt dessa bestämmelser har var och en rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den är inkommen till myndigheten eller upprättad där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess (2 kap. 1–4 §§ TF).

Den som begär ut en allmän handling som får lämnas ut ska genast eller så snart det är möjligt och utan avgift få ta del av handlingen på stället (2 kap. 15 § TF). Den som önskar ta del av en allmän handling har även rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen (2 kap. 16 § TF). En sådan begäran ska behandlas skyndsamt.

JO har i ett flertal beslut uttalat att ett besked i en utlämnande fråga normalt bör lämnas samma dag som framställningen gjordes. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om ett utlämnande får ske. Ett visst ytterligare dröjsmål kan vara ofrånkomligt om framställningen avser eller kräver genomgång av ett omfattande material.

Den som är part i ett ärende har enligt 10 § förvaltningslagen (2017:900), FL, rätt att – med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL – ta del av allt material som har tillförts ärendet.

Rätten till partsinsyn innebär som regel att bestämmelser om sekretess för uppgifter i ärendet får vika för partens rätt till insyn. Endast om det av hänsyn till ett allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagda uppgifter inte röjs kan en part nekas rätt att få del av dem. Utgångspunkten är i sådana fall att myndigheten ska upplysa parten om vad materialet innehåller (10 kap. 3 § OSL).

En begäran från en part om att ta del av handlingarna i ett ärende ska handläggas i enlighet med de allmänna regler som enligt 6 och 9 §§ FL gäller för

myndigheternas serviceskyldighet och ärendehantering. Det innebär bl.a. att en sådan begäran från part, liksom när en begäran grundas på TF:s bestämmelser, ska handläggas skyndsamt. JO har i ett flertal beslut påpekat att enbart det förhållandet att den som gjort framställningen är part i ett ärende inte utgör skäl för att en ansökan ska behandlas mindre skyndsamt än om partsställning inte föreligger (se t.ex. JO 1999/00 s. 332 och JO 2003/04 s. 389).

Om en anställd vid en myndighet, enligt arbetsordningen eller på grund av särskilt beslut, har ansvar för vården av en handling, är det i första hand han eller hon som ska pröva om handlingen ska lämnas ut. I tveksamma fall ska den anställde låta myndigheten göra prövningen, om det kan ske utan onödigt dröjsmål. Myndigheten ska pröva om handlingen ska lämnas ut om den anställde vägrar att lämna ut handlingen eller lämnar ut den med förbehåll som inskränker en enskilds rätt att röja innehållet eller annars förfoga över handlingen, och den enskilde begär myndighetens prövning. Den enskilde ska informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas. Detta framgår av 6 kap. 3 § OSL.

JO har i tidigare beslut påpekat att den enskilde har rätt att få ett sådant formellt beslut oavsett vad som är grunden för att avslå begäran (se t.ex. JO 2015/16 s. 628). Kriminalvårdens avslagsbeslut får överklagas till kammarrätt (2 kap. 19 § första stycket TF samt 6 kap. 7 och 8 §§ OSL).

Ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klagande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande. En motivering får i vissa fall utelämnas, varvid myndigheten under vissa förutsättningar ska ge en motivering i efterhand. Se 32 § FL.

Om parten får överklaga beslutet ska han eller hon även underrättas om hur det går till. En underrättelse om hur man överklagar ska innehålla information om vilka krav som ställs på överklagandets form och innehåll och vad som gäller i fråga om ingivande och överklagandetid. Detta framgår av 33 § FL.

Av 14 kap. 2 § fängelselagen (2010:610) följer att Kriminalvårdens beslut enligt den lagen inte får överklagas innan beslutet har omprövats av myndigheten. En sådan omprövning får begäras av den beslutet angår om det har gått honom eller henne emot.

Begäran om att få ta del av inspelningen från övervakningskameran

Det har framgått att AA till följd av en incident, som resulterade i ett ärende om varning enligt fängelselagen, vid två tillfällen begärde att få ta del av en inspelning från en övervakningskamera i anstalten Tidaholm. AA fick inte ta del av inspelningen. Kriminalvården har anfört att anstalten kontrollerade vad som framgick av inspelningen och att en kopia av det bifogades beslutet om

varning. Som jag uppfattar Kriminalvården fick AA del av en skriftlig redogörelse om vad som framgick av övervakningsfilmen.

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, t.ex. rätten att ta del av en inspelning från en övervakningskamera. Jag finner inte skäl att göra undantag från den principen i detta fall.

När det gäller anstaltens formella hantering av begäran vill jag dock anföra följande.

Det är inte klart om det skriftliga ställningstagandet den 25 september 2019 på den standardiserade blanketten för hemställningar från intagna var avsett att utgöra ett s.k. tjänstemannabesked enligt 6 kap. 3 § OSL eller ett myndighetsbeslut.

Standardiserade mallar och blanketter kan många gånger vara bra arbetsverktyg som kan underlätta och påskynda Kriminalvårdens ärendehandläggning. Det är emellertid viktigt att en anställd som överväger att använda en blankett eller mall försäkras sig om att den är lämplig att använda i det enskilda fallet och gör det korrekt. Det bör därvid alltid framgå tydligt om det är ett formellt beslut som fattats och meddelas på detta sätt. När det gäller den standardiserade blanketten för hemställningar från intagna bör alltså enligt min mening utrymmet under rubriken ”BESLUT” användas endast om det är fråga om ett formellt beslut.

Enligt min uppfattning utgör ställningstagandet den 25 september 2019 ett myndighetsbeslut. Om det i stället hade rört sig om ett tjänstemannabesked borde AA ha informerats om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas.

I ställningstagandet den 25 september 2019 anges att inspelningen hade tillförts utredningen i ärendet om varning. Det betyder att bestämmelsen om partsinsyn i 10 § FL var tillämplig i vart fall vid tidpunkten för AA:s framställan den 8 oktober 2019. Av utredningen framgår det inte om anstalten prövade om AA hade rätt att få del av inspelningen utifrån bestämmelsen om partsinsyn. En sådan prövning borde ha skett.

Utformningen av anstaltens beslut den 16 oktober 2020 talar för att myndigheten inom ramen för den prövningen tillämpade TF:s regler om utlämnande av allmänna handlingar. Som framgått innehåller båda besluten upplysningar om möjligheten att begära omprövning. Fängelselagens bestämmelse om omprövning gäller dock inte beslut om utlämnande av allmänna handlingar. Som redogjorts för överklagas Kriminalvårdens beslut att

avslå en begäran om utlämnande enligt TF till kammarrätt. Anstaltens upplysningar var således felaktiga.

Jag noterar att anstalten sparade den aktuella övervakningsfilmen, som i annat fall hade spelats över automatiskt. En sådan åtgärd är en förutsättning för att det ska vara meningsfullt att överklaga ett avslagsbeslut.

Utredningen i ärendet om varning

Det har kommit fram att AA inom ramen för ärendet om varning begärde att anstalten skulle förhöra medintagna. Eftersom anstalten inte gjorde det uppmanade han de medintagna att skriva ner sina uppgifter och lämna in dem till anstalten.

När det gäller anstaltspersonalens redogörelser för misstänkt misskötsamhet i ärendet om varning vill jag lyfta fram följande. En sådan redogörelse är en del av underlaget i ärendet om varning och är ofta av central betydelse för den fortsatta utredningen. Utifrån regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet är det viktigt att noggrannhet iaktas vid upprättandet av redogörelsen (jfr 1 kap. 9 § regeringsformen och se JO 2019/20 s. 226).

Enligt Kriminalvårdens handbok om varning, avbrott genom avvikelse och uppskjuten villkorlig frigivning (2015:1) behöver det av redogörelsen för misstänkt misskötsamhet framgå vilka som varit närvarande vid händelsen för att det ska gå att bedöma vilka som bör skriva en redogörelse och vilka intagna som bör höras med anledning av händelsen. På så sätt säkerställs att beslutsfattaren får alla nödvändiga uppgifter.

I detta fall framgår det inte av redogörelserna att någon annan intagen än AA var närvarande vid händelsen. De skriftliga uppgifterna från medintagna, som AA har lämnat in till JO, talar dock för att så kan ha varit fallet. Det finns därför anledning att påminna om vikten av att noggrannhet iaktas vid upprättandet av en redogörelse för misstänkt misskötsamhet.

Klagomålen i övrigt

Kriminalvården har tillbakavisat AA:s uppgifter om att alla intagna som placeras i avskildhet i anstalten Saltvik tvingas vistas i en cell där lyset är tänt dygnet runt, att anstalten inte låter honom få brev från hans advokat, att intagna får bestämma vem som efter ett slagsmål får komma tillbaka till B-huset i anstalten Tidaholm samt om dåligt bemötande och agerande från kriminalvårdsanställda.

Det framstår inte som meningsfullt att försöka utreda dessa frågor ytterligare. Jag får därför konstatera att det som har kommit fram i de aktuella delarna inte ger anledning till något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det anförda.