

Allvarlig kritik mot Kriminalvården, anstalten Skänninge, för att ha tillämpat en rutin som inneburit att intagna vid larm placerats i avskildhet utan beslut

Beslutet i korthet: Under larmsituationer har anstalten Skänninge rutinmässigt "frost läget" och anvisat de intagna att sitta ned i bl.a. cellerna, medan kriminalvårdare varit placerade i dörröppningar och i rummen.

Enligt JO innebar denna rutin att de intagna i praktiken hindrades från att vistas tillsammans med andra intagna och att de därmed var avskilda från varandra utan att det fattades några formella beslut i saken. En konsekvens av detta är att det inte gjordes någon uttrycklig prövning av om avskildhetsplaceringen, som är en ingripande tvångsåtgärd mot en intagen, hade stöd i fängelselagen. Anstalten får allvarlig kritik för den felaktiga rutinen.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 21 april 2023 framförde AA klagomål mot Kriminalvården, anstalten Skänninge, med anledning av anstaltens rutiner vid larm. Han anförde sammanfattningsvis följande.

Han arbetade som kriminalvårdare i anstalten Skänninge under tiden februari–april 2023. Den 25 mars 2023 aktiverades anstaltens överfallslarm på grund av en misstänkt våldssituation mellan intagna. Incidenten hanterades i enlighet med anstaltens rutin vid larm, något som inträffar näst intill dagligen. Rutinen innebär att alla intagna anvisas att gå in i sitt bostadsrum och sätta sig på sängen eller skrivbordsstolen. De får inte resa sig upp, lägga sig ned eller gå på toaletten och helst inte tala med personal. Om de ändå gör det bedöms det som ohörsamhet mot personal eller en ordningsstörning. Vid dubbelbeläggning anvisas en av de intagna till soffan i det allmänna utrymmet. I detta fall pågick larmsituationen i en timme, eller strax under. Efteråt sammanfattade larmchefen händelsen för larmstyrkan och förklarade att situationen hade varit relativt lätthanterad eftersom avdelningspersonalen gjort en tydlig överlämning och redogjort för vad som skett och vilka som varit inblandade. Larmchefen uppgav även att anstalten föredrar att "låsa läget" framför att avskilja de intagna på

avdelningen och riskera att ”få smäll på fingrarna” för avskiljandet. Anmälaren anser att rutinen kan ifrågasättas ur ett proportionalitetsperspektiv.

Utredning

JO begärde att Kriminalvården skulle yttra sig över AA:s anmälan och särskilt svara på de frågor som framgår av myndighetens remissvar.

I sitt yttrande anförde Kriminalvården, rättsavdelningen vid huvudkontoret, genom rättschefen, följande:

Utredning

Utredning i ärendet har inhämtats från Kriminalvården, region Öst. Av utredningen framgår i huvudsak följande.

Vid en larmsituation på en bostadsavdelning på anstalten Skänninge anvisas samtliga intagna på avdelningen till sina bostadsrum. En bostadsavdelning innehåller normalt nio bostadsrum och intagna. Om ett rum är dubbelbelagt anvisas den ena intagna att sätta sig i soffan i det allmänna utrymmet. Detta sker för att skapa en säker arbetsmiljö för kriminalvårdarna och intagna, men också för att få kontroll i en larmsituation. De intagna som anvisas till sina bostadsrum får sätta sig på sängen eller skrivbordsstolen. Kriminalvårdarna i larmstyrkan delar upp sig i par och en kriminalvårdare placerar sig i respektive dörröppning med uppsikt över sin kollega. Den andra kriminalvårdaren placerar sig inne i bostadsrummet med uppsikt över den intagne. Den kriminalvårdare som är placerad inne i rummet försöker upprätta en kommunikation med den intagne samtidigt som denne kontrollerar om den intagne visar tecken på skador eller rodnader på synliga kroppsdelar. Denne rapporterar sedan vidare till larmchef. Om en situation uppstår där en intagen akut behöver uppsöka toaletten, kan detta genomföras under uppsikt av personal för att hindra att eventuella bevis förstörs. Intagna har möjlighet att t.ex. titta på tv i avvaktan att situationen avslutas. En genomsnittlig larmsituation är avslutad efter ca 10 till 15 minuter. Anstalten Skänninges uppfattning är att detta förfaringsätt är säkrare för de intagna eftersom det under hela händelseförloppet finns tillgänglig personal om ett akut sjukdomstillstånd skulle uppstå. Eftersom dörren till bostadsrummet varit öppen och den intagne vistats tillsammans med personal har anstalten varit av uppfattningen att de intagna inte är avskilda under detta förfarande. Några beslut om avskildhet har således inte fattats i dessa situationer. Anstalten har påbörjat en ändring av rutinerna i samband med larmsituationer.

Rättslig reglering

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

Av 1 kap. 6 § FäL följer att verkställigheten inte får innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av denna lag 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.

Av 6 kap. 1 § FäL följer att en intagen under den tid då han eller hon är skyldig att utföra eller delta i sysselsättning ska vistas tillsammans med andra intagna (gemensamhet), om inte annat anges i denna lag eller följer av sysselsättningens särskilda beskaffenhet.

Av 6 kap. 2 § FäL följer att en intagen ska ges möjlighet att på sin fritid vistas i gemensamhet, om inte annat anges i denna lag.

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.

Av Kriminalvårdens handbok om gemensamhet och avskildhet i anstalt (2012:1) framgår i huvudsak följande om avskiljande enligt 6 kap. 5 § FäL. Avskiljande kan ske om det är nödvändigt för att upprätthålla ordningen och säkerheten, t.ex. vid hot eller allmän oro eller om otillåtna föremål hamnar i omlopp. Avskiljande kan vidare ske i situationer som inte har samband med de intagna, men där tillfällig avskildhet ändå är nödvändig för att upprätthålla ordningen eller säkerheten, tex. om ett larm utlöses. Ett tillfälligt avskiljande enligt bestämmelsen förutsätter inte att den eller de som avskiljs kan knytas till de omständigheter som ligger till grund för beslutet. Avskildhet får dock inte användas som en generell lösning i de situationer som nämns. Först ska prövas om någon mindre ingripande åtgärd är möjlig för att uppnå samma syfte. Ett beslut om att hålla intagna avskilda från varandra ska vara tillfälligt och får aldrig pågå längre än vad som är nödvändigt för att Kriminalvården ska kunna hantera situationen. Avskildheten ska hävas så snart anstalten kan hantera situationen på annat sätt. Ett särskilt beslut ska meddelas för varje intagen som placeras i avskildhet.

Kriminalvårdens bedömning och svar på JO:s frågor

1. Har anstalten Skänninge som rutin att "låsa" eller "frysa" läget vid larm?

Ja.

2. Vad avses i sådant fall med att låsa/frysa läget och vilket rättsligt stöd finns det för åtgärden?

Se andra stycket under rubriken utredning och svaret på fråga tre nedan.

3. Hur förhåller sig åtgärden att låsa/frysa läget till regleringen i 6 kap. fängelselagen (2010:610)?

Med stöd av 6 kap. 5 § FäL kan Kriminalvården tillfälligt upplösa gemensamheten i en anstalt, på en viss avdelning, eller på en del av en avdelning. Sådant kollektivt avskiljande kan ske om det är nödvändigt för att upprätthålla ordningen och säkerheten, exempelvis vid hot eller om ett larm utlöses. Inför beslut om avskildhet måste anstalten alltid pröva om någon mindre ingripande åtgärd är möjlig för att uppnå samma syfte.

Under utredningen har framkommit att anstalten Skänninges ordning medfört att intagna under en kortare tid vistats under sådana förhållanden som gör att de i praktiken bör betraktas som avskilda från andra intagna. Anstalten har dock som framgått ovan gjort bedömningen att de intagna inte har varit avskilda, varför genomförande av den proportionalitetsbedömning som ska ske vid tillämpningen av 6 kap. 5 § FäL inte förefaller ha ingått i anstaltens rutiner. Några beslut om avskildhet har inte heller upprättats i samband med förfarandet. Utifrån det sagda bedömer Kriminalvården att tillämpningen av rutinen på det sätt som har skett har saknat stöd i FäL.

Kriminalvården ser allvarligt på det som har framkommit. Anstalten Skänninge har under utredningen särskilt påmint om att avskildhet med stöd av 6 kap. 5 § FäL inte får användas som en generell lösning i samband med en larmsituation utan att anstalten alltid måste bedöma om avskildheten är proportionerlig. Det bör slutligen understrykas att anstalten Skänninge har påbörjat en ändring av sina rutiner för hanteringen av larmsituationer.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

Rättsliga utgångspunkter

Kriminalvården har redogjort för viss relevant rättslig reglering. Jag vill dock komplettera och utveckla redovisningen enligt följande.

En utgångspunkt för verksamheten i anstalter är att en intagen ska vistas tillsammans med andra intagna, under både sysselsättning och fritid. Möjligheterna att begränsa denna rätt till gemensamhet regleras uttömmande i 6 kap. 3–9 §§ fängelselagen (2010:610), FäL (se prop. 2009/10:135 s. 121). JO har tidigare uttalat att även helt kortvarig inlåsning utan gemenskap är ett avskiljande i fängelselagens mening (se t.ex. JO 2017/18 s. 121, dnr 6027-2015).

Att hålla intagna avskilda från varandra i anslutning till dygnsvilan enligt 6 kap. 3 § FäL får i normalfallet betraktas som s.k. faktiskt handlande. När det gäller placering i avskildhet med stöd av någon av övriga bestämmelser i 6 kap. FäL är det i stället fråga om ärendehandläggning i förvaltningslagens (2007:900), FL, mening. Det innebär bl.a. att den intagne ska få ett formellt beslut i saken.

För beslut om avskildhet enligt 6 kap. 5 § FäL krävs inte att den eller de som avskiljs måste kunna knytas till de omständigheter som ligger till grund för beslutet (se samma prop. s. 138). Ett sådant beslut måste dock meddelas för varje intagen som omfattas av åtgärden (se t.ex. nyss nämnda JO-beslut).

En intagen har rätt att begära omprövning och överklaga ett beslut om avskildhet (se 14 kap. 1 och 2 §§ FäL). En myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende ska så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövligt. Om parten får överklaga beslutet ska han eller hon även underrättas om hur det går till. Det framgår av 33 § FL.

En åtgärd att hålla en intagen avskild enligt 6 kap. 4–9 §§ FäL ska dokumenteras. Av dokumentationen ska det framgå vilka skälen för åtgärden är, när den intagne avskildes, när avskildheten upphörde, var den intagne placerats och om den intagne undersökts av läkare. Se 18 § fängelseförordningen (2010:2010), FäF. Kravet på dokumentation är motiverat av att ett avskiljande innebär en ingripande tvångsåtgärd mot en intagen och att det därför är viktigt att säkerställa att det finns tillräckliga skäl för åtgärden samt att detta kan kontrolleras i efterhand.

Bedömning

Det är klarlagt att anstalten Skänninges rutin vid larm innebar att samtliga intagna på avdelningen anvisades att sitta på sängen eller skrivbordsstolen i sin cell. Om den var dubbelbelagd anvisades en av de intagna att sätta sig i soffan i det allmänna utrymmet. Kriminalvårdare var placerade i dörröppningarna och i rummen.

AA och Kriminalvården har olika uppfattningar om huruvida intagna fick möjlighet att gå på toaletten under larmsituationer. Det framstår inte som meningsfullt att fortsätta utredningen om den saken.

Enligt Kriminalvården brukar en larmsituation pågå i genomsnitt ca 10–15 minuter. Den uppgiften motsäger inte AA:s redogörelse om att en händelse den 25 mars 2023 pågick i omkring en timme. Det som har kommit fram ger mig tillräckligt stöd för slutsatsen att den aktuella rutinen tillämpades även vid en larmincident som ägde rum under cirka en timme den dagen.

Som jag har varit inne på får en intagen hållas avskild från andra intagna endast under de förutsättningar som framgår av 6 kap. 3–9 §§ FäL. Fängelselagen innehåller visserligen inte någon uttrycklig definition av vad som avses med att ”hållas avskild”, men att en intagen blir inlåst i en särskild isoleringscell eller i sin egen cell är typexempel på sådana åtgärder. Jag har dock tidigare framhållit att inlåsning inte är en förutsättning för att det ska vara fråga om placering i avskildhet (se mitt beslut den 20 december 2021, dnr 8337-2020). Avgörande är enligt min mening om en intagen i praktiken hindras från att vistas med flera andra intagna.

Jag instämmer i Kriminalvårdens bedömning att anstaltens rutin vid larm innebar att intagna placerades i avskildhet. Anstalten har alltså rutinmässigt hållit intagna avskilda från varandra, i upp till åtminstone cirka en timmes tid, utan att meddela beslut i saken. Det har därmed inte gjorts någon uttrycklig prövning av om tvångsåtgärden haft stöd i 6 kap. FäL eller varit proportionerlig enligt 1 kap. 6 § samma lag. De intagna har också i praktiken gått miste om möjligheten att begära omprövning av eller överklaga åtgärden. Vad jag förstår har anstalten inte heller upprättat någon sådan dokumentation som krävs enligt 18 § FäF.

Kriminalvården har förklarat att anstalten ansåg att intagna inte var placerade i avskildhet eftersom dörren var öppen och personal var närvarande. Redan av lagtexten följer att rätten till gemensamhet tar sikte på vistelse med andra intagna och inte med t.ex. personal. Som framgått anvisades intagna att sitta ned i sina celler och stanna kvar där medan personal stod i bl.a. dörröppningarna. Tolkningen att en intagen inte skulle anses vara avskild under de aktuella förhållandena framstår som både främmande och orimlig.

Avskildhet är en ingripande tvångsåtgärd mot en intagen och det är av stor vikt att regleringen tillämpas noggrant och korrekt. Anstalten Skänninge förtjänar allvarlig kritik för den felaktiga rutinen. Jag noterar att anstalten har påbörjat en ändring av rutinen för larmsituationer och utgår från att något liknande inte händer igen.

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av JO Katarina Pålsson.

Rättsakkunniga Lovisa Danielsson har föredragit ärendet och byråchefen
Catrine Björkman har deltagit i beredningen.