

Kritik mot Kriminalvården, anstalten Hall, för att ha avskilt intagna med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen trots att det har saknats rättsliga förutsättningar för det

Beslutet i korthet: Anstalten Hall har med anledning av en incident avskilt samtliga intagna vid en avdelning enligt 6 kap. 8 § fängelselagen för att utreda misstänkt misskötsamhet. Efter att utredningen hade avslutats beslutade anstalten att hålla några intagna fortsatt avskilda med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen, dvs. för att ordningen eller säkerheten skulle kunna upprätthållas.

I beslutet redogör JO för att en annan anstalt denna dag har kritiserats för tillämpningen av 6 kap. 8 § fängelselagen i en situation som liknar den i anstalten Hall (se ärendena med dnr 6961-2023 och 7536-2023). Mot bakgrund av att JO där har uttalat sig om förutsättningarna för avskildhet enligt bestämmelsen avstår hon från att göra det även i detta ärende.

Anstalten Hall får emellertid kritik för att ha avskilt intagna enligt 6 kap. 5 § fängelselagen efter att avskildheten enligt 6 kap. 8 § hade hävts. JO uttalar att ett avskiljande enligt 6 kap. 5 § ska vara tillfälligt och aldrig får pågå längre än vad som är nödvändigt för att Kriminalvården ska kunna hantera situationen, normalt inte mer än några timmar eller något dygn. Bestämmelsen är alltså tänkt att användas som en tillfällig lösning i mer eller mindre akuta situationer. JO konstaterar att det inte har kommit fram något som talar för att det fyra dygn efter incidenten var nödvändigt att hålla flera intagna avskilda för att ordningen eller säkerheten skulle kunna upprätthållas.

Anmälan

I en anmälan till JO förde AA fram klagomål mot Kriminalvården, anstalten Hall, enligt i huvudsak följande.

Med anledning av en incident avskilde anstalten samtliga intagna på hans avdelning i fyra dygn enligt 6 kap. 8 § fängelselagen. Därefter fick de flesta återgå till gemensamhet. Några intagna, däribland han själv, hölls dock fortsatt avskilda med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen. Personalen uppgav inte något annat än att det var på grund av säkerheten.

Utredning

Inledningsvis hämtade JO in beslut om avskildhet från anstalten. Därefter uppmanades Kriminalvården att lämna en redogörelse för handläggningen av ärendena om avskildhet under en viss period på den avdelning där AA då var placerad. Vidare begärde JO svar på de frågor som framgår av remissvaret. Slutligen skulle myndigheten redovisa sin bedömning av det som hade kommit fram och om handläggningen varit förenlig med bestämmelserna i 6 kap. fängelselagen.

I remissvaret anförde Kriminalvården, genom den tillförordnade chefen för sektionerna för verksamhetsjuridik vid huvudkontoret, i huvudsak följande:

Utredning

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från region Stockholm, som i sin tur har hämtat in uppgifter från anstalten Hall och det klientadministrativa systemet.

Handläggningen av anstaltens ärenden om avskildhet den 13-23 januari 2024 på den avdelning där AA då var placerad

Samtliga tolv intagna på avdelning A1:2 placerades den 13 januari 2024 i avskildhet enligt 6 kap. 8 § fängelselagen (2010:610) på grund av att det hade förekommit våld mellan intagna. I samband med det påbörjades utredning i form av bl.a. förhör, insamling av iakttagelser från personal och genomgång av videomaterial. Det var osäkert vilka och hur många av de intagna som var involverade i våldsincidenten och ingen av dem kunde uteslutas från misstankar. För att syftet med utredningen inte skulle äventyras bedömdes det i varje enskilt fall som absolut nödvändigt att avskilja respektive intagen.

Läget på avdelningen var ansträngt och personalen upplevde en mycket stor arbetsbörda. Mellan de intagna förekom ökat våld och en orolig stämning, som hade förvärrats. Vidare hade dubbelbeläggning påbörjats under januari, vilket gett upphov till våldsamma reaktioner bland de intagna.

Den 17 januari 2024 var utredningen fortfarande inte helt klar. Under perioden pågick även andra utredningar för liknande händelser på andra avdelningar, vilket gjorde att personalen inte hade hunnit hålla alla förhör. Klockan 9.45 hävdades besluten om avskildhet avseende åtta av de tolv intagna på avdelningen. Klockan 10.00 beslutades att resterande fyra intagna, däribland AA, skulle hållas avskilda enligt 6 kap. 5 § fängelselagen. Det bedömdes vara nödvändigt för att ordningen och säkerheten skulle kunna upprätthållas. För en av dessa fyra intagna hävdades avskildhetsbeslutet i princip omgående, klockan 10.01, i samband med att den intagne förflyttades till annan avdelning.

Den 19 januari 2024 klockan 14.45, när utredningen var helt avslutad, övergick avskildhetsbesluten enligt 6 kap. 5 § fängelselagen till avskildhetsbeslut enligt 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen. Utredningen visade att AA tillsammans med två medintagna hade gått in i ett bostadsrum på avdelningen och där utsatt en medintagen för våld.

Beslutet att hålla AA avskild enligt 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen hävdades tisdagen den 23 januari 2024 klockan 11.45. Han förflyttades då till en annan avdelning. De två medintagna som också medverkat i våldsincidenten hölls fortsatt avskilda enligt samma bestämmelse fram till dess att besluten hävdades torsdagen den 25 januari 2024 klockan 13.22 respektive klockan 13.51. En av dem förflyttades till en annan avdelning.

Har samtliga eller bara vissa intagna på den aktuella avdelningen placerats i avskildhet den 13 januari 2024? Med stöd av vilken bestämmelse i 6 kap. fängelselagen har beslutet fattats?

Se ovan. Samtliga tolv intagna på den aktuella avdelningen placerades den 13 januari 2024 i avskildhet enligt 6 kap. 8 § fängelselagen.

När kan det finnas skäl att avskilja ett större antal eller samtliga intagna på en avdelning enligt 6 kap. 8 § fängelselagen? Hur säkerställer Kriminalvården att det i sådana fall görs en individuell prövning för varje enskild intagen?

Det kan finnas skäl att avskilja samtliga intagna på en avdelning med stöd av 6 kap. 8 § fängelselagen när en misstanke pekar mot samtliga intagna på en avdelning och ingen av dem direkt kan uteslutas från misstanke (jfr JO:s beslut den 24 oktober 2008 i dnr 173-2007). En individuell prövning säkerställs genom att det för respektive intagen meddelas ett separat beslut om placering i avskildhet enligt 6 kap. 8 § fängelselagen, vari det bedöms hur de i bestämmelsen angivna förutsättningarna är uppfyllda. Under utredningen av en misstänkt misskötsamhet kan förutsättningarna för att placera en eller flera intagna i avskildhet ändras, och beslut därom upphävas på sätt som också skedde vid utredningen av den aktuella händelsen. Även det innebär att en individuell prövning säkerställs.

Finns det något utrymme för Kriminalvården att i tiden efter att en eller flera intagna har varit placerade i avskildhet med stöd av 6 kap. 8 § fängelselagen avskilja någon av dessa enligt 6 kap. 5 § fängelselagen på grund av samma händelse?

Enligt 6 kap. 5 § fängelselagen får intagna tillfälligt hållas avskilda från varandra om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Med stöd av bestämmelsen kan gemensamheten i en anstalt, en viss avdelning eller en del av en avdelning upplösas vid situationer där t.ex. ett larm utlöses, elektriciteten är ur funktion, otillåtna föremål hamnar i omlopp eller intagna deltar i kollektiv arbetsvägran. Någon tidsgräns för hur länge intagna får hållas avskilda anges inte, men det ska vara fråga om ett tillfälligt avskiljande – enligt förarbetena normalt inte mer än några timmar eller något dygn (se prop. 2009/10:135 s. 138).

Bestämmelsen tar sikte på tillfällig avskildhet på kollektiv grund och träffar mer eller mindre akuta situationer. Något utrymme att i tiden efter att en eller flera intagna varit placerade i avskildhet med stöd av 6 kap. 8 § fängelselagen avskilja någon av dessa med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen på grund av samma händelse torde därmed inte finnas.

Rättslig reglering

Enligt 1 kap. 6 § fängelselagen får verkställigheten inte 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.

Enligt 6 kap. 5 § fängelselagen får intagna tillfälligt hållas avskilda från varandra, om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. I förarbeten till 6 kap. 5 § fängelselagen uttalas bl.a. följande. 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 utlöses, elektriciteten är ur funktion, otillåtna föremål hamnar i omlopp eller intagna deltar i kollektiv arbetsvägran. Det finns inget krav på att en intagen som hålls avskild ska kunna knytas till de omständigheter som ligger till grund för beslutet att avskilja de intagna från varandra. 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, normalt inte mer än några timmar eller något dygn (se prop. 2009/10:135 s. 138).

Enligt 6 kap. 7 § fängelselagen får en intagen hållas avskild från andra intagna om det är nödvändigt 1. med hänsyn till rikets säkerhet, 2. 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, 3. med hänsyn till att det finns en risk för att den intagne rymmer eller fritas och det kan antas att han eller hon är särskilt benägen att fortsätta allvarlig brottslig verksamhet, 4. för att hindra att den intagne påverkar någon annan intagen att allvarligt störa ordningen i anstalten, 5. för att hindra att den intagne medverkar till att någon annan intagen får tillgång till alkohol, narkotika, något annat berusningsmedel, något sådant medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, eller 6. för att hindra att den intagne allvarligt ofredar någon annan intagen. Ett beslut om avskildhet enligt första stycket ska omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst var tionde dag.

Enligt 6 kap. 8 § första stycket fängelselagen får en intagen, under utredning av frågor enligt 12 kap. 1 § denna lag eller enligt 26 kap. 6 a och 7 §§ brottsbalken, tillfälligt hållas avskild från andra intagna i den utsträckning det är absolut nödvändigt för att syftet med utredningen inte ska äventyras. Den intagne får inte hållas avskild under längre tid än fyra dygn.

I förarbeten till 6 kap. 8 § fängelselagen uttalas följande. Regleringen är tillämplig i ärenden om varning och uppskjutande av villkorlig frigivning. Den intagne får under utredningen av ett sådant ärende hållas avskild från andra intagna i den utsträckning det är absolut nödvändigt för att syftet med utredningen inte ska äventyras, dock aldrig längre än fyra dygn. Möjligheten bör användas restriktivt. Normalt avses situationer där det finns en risk för att den intagne, om han eller hon inte hålls avskild, undanröjer bevis eller på annat sätt försvårar sakens utredning (se prop. 2009/10:135 s. 141).

Kriminalvårdens bedömning

Det har inte framkommit annat än att besluten den 13 januari 2024 att avskilja samtliga intagna på den aktuella avdelningen med stöd av 6 kap. 8 § fängelselagen var förenliga med den aktuella bestämmelsen. Ingen av de intagna på avdelningen kunde uteslutas från misstanke och utredning påbörjades mer eller mindre omgående. Att utredningen inte var klar inom fyra dygn utgör dock en brist. För merparten av de intagna på avdelningen i fråga upphörde placeringen i avskildhet den 17 januari 2024. Besluten den 17 januari 2024 att placera vissa av de intagna på avdelningen i avskildhet enligt 6 kap. 5 § fängelselagen borde ha kunnat fattas med stöd av 6 kap. 7 § fängelselagen, dvs. på individuell grund. Det kan samtidigt konstateras att frågan om riktigheten i ett beslut att placera en intagen i avskildhet ytterst avgörs av domstol.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

Bedömning

Kriminalvården har redogjort för relevant rättslig reglering.

Den 13 januari 2024 inträffade en våldsincident som resulterade i att anstalten Hall placerade en hel avdelning i avskildhet med stöd av 6 kap. 8 § fängelselagen (2010:610). I remissen har Kriminalvården fått frågor om bl.a. när det kan finnas skäl att göra på det sättet och hur myndigheten säkerställer att det då görs en individuell prövning för varje enskild intagen.

Jag har i ett beslut denna dag riktat kritik mot en annan anstalt för tillämpningen av 6 kap. 8 § fängelselagen i liknande situationer som den nu aktuella (se dnr 6961-2023 m.fl.). Som framgår av beslutet hade anstalten vid två olika tillfällen placerat samtliga intagna vid en avdelning i avskildhet för att utreda misstänkt misskötsamhet. Vid tidpunkten för avskildhetsbesluten var det okänt vilka intagna som hade varit inblandade i de misstänkta misskötsamheterna och därför avskildes samtliga intagna på respektive avdelning. Jag uttalar bl.a. att avskildhet enligt 6 kap. 8 § fängelselagen förutsätter att den intagne som beslutet avser kan knytas till de aktuella omständigheterna, dvs. den misstänkta misskötsamheten. Det innebär att Kriminalvården måste kunna peka på konkreta omständigheter som talar för att en intagen faktiskt har varit inblandad i händelsen eller annars har ett relevant samband till den. Endast på det sättet kan myndigheten säkerställa att varje intagen får en individuell prövning av förutsättningarna för avskildheten. Det faktum att en intagen inte direkt kan uteslutas från delaktighet utgör enligt min uppfattning inte en sådan konkret omständighet.

Mot bakgrund av att jag i dag har uttalat mig om förutsättningarna för tillämpning av 6 kap. 8 § fängelselagen avstår jag från att göra det även i detta ärende.

Fyra dagar efter incidenten beslutade anstalten att hålla AA och två andra intagna fortsatt avskilda i drygt två dygn enligt 6 kap. 5 § fängelselagen. Som Kriminalvården har påpekat är frågan om riktigheten i ett beslut att placera en intagen i avskildhet sådan att den ytterst avgörs av domstol. JO brukar därför inte heller ta ställning till om myndighetens beslut är riktiga i sak. Placering i avskildhet är dock en ingripande tvångsåtgärd som dessutom används i en miljö där människor redan är berövade sin frihet. Det är därmed av stor vikt att regleringen tillämpas noggrant och korrekt. Av det skälet finner jag anledning att här frånga den nämnda principen och uttala mig om det har förelegat rättsliga förutsättningar att hålla de intagna fortsatt avskilda med stöd av denna bestämmelse.

Som anges i remissvaret är det enligt 6 kap. 5 § fängelselagen möjligt för Kriminalvården att hålla intagna tillfälligt avskilda från varandra om det är nödvändigt av ordnings- eller säkerhetsskäl, t.ex. för att upplösa gemenskapen på en avdelning eller del av en avdelning vid hotfulla eller våldsamma situationer. Det finns inte något krav på att en intagen som hålls avskild ska kunna knytas till de omständigheter som ligger till grund för beslutet att avskilja intagna från varandra. Ett avskiljande med stöd av bestämmelsen ska vara tillfälligt och 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 (se prop. 2009/10:135 s. 138). Bestämmelsen är alltså, som Kriminalvården har beskrivit, tänkt att användas som en tillfällig lösning i mer eller mindre akuta situationer. Jag har mot den bakgrunden mycket svårt att

se att det skulle finnas något utrymme för att avskilja intagna enligt bestämmelsen flera dagar efter en händelse.

I detta fall har det inte kommit fram något som talar för att det fyra dygn efter incidenten var nödvändigt att hålla AA och de andra intagna avskilda under drygt två dygn för att ordningen eller säkerheten skulle kunna upprätthållas. Det har således inte funnits grund för ett avskiljande med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen, vilket Kriminalvården också har konstaterat. Anstalten Hall förtjänar kritik för den felaktiga tillämpningen av bestämmelsen.

Vad som har kommit fram i övrigt motiverar inte några uttalanden från min sida.

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av stf JO Karin Almgren. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättssakkunniga Sanna Ekman har föredragit ärendet och byråchefen Catrine Björkman har deltagit i beredningen.