

Kritik mot Kriminalvården, anstalten Norrtälje, för utformningen av ett beslut om avskildhet enligt 6 kap. 5 § fängelselagen. Även uttalanden om huruvida det har varit proportionerligt att avskilja samtliga intagna på en avdelning i samband med kollektiv arbetsvägran

Beslutet i korthet: Intagna på en avdelning i anstalten Norrtälje har vägrat att delta i anvisad sysselsättning. Anstalten har placerat samtliga intagna på avdelningen i avskildhet under sysselsättningstid med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen.

JO ifrågasätter om det har varit nödvändigt att avskilja samtliga intagna på avdelningen mot bakgrund av bl.a. att det enligt anstaltens beslut främst var de intagna som hade sin sysselsättning i industrin som vägrade att delta i denna. I beslutet konstaterar JO att Kriminalvården alltid måste ta ställning till om en kontroll- eller tvångsåtgärd står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Hon påpekar också att det förhållandet att 6 kap. 5 § fängelselagen medger att flera intagna avskiljs från varandra utan att var och en av dem kan knytas till de omständigheter som ligger till grund för beslutet inte innebär att t.ex. samtliga intagna på en avdelning måste avskiljas.

Enligt anstalten gick det inte att utesluta enskilda intagnas inblandning i arbetsvägran vad avsåg vem eller vilka intagna som var drivande i frågan eller hade påverkan på medintagna. JO ifrågasätter inte att det har förhållit sig på det viset men noterar att några sådana omständigheter inte nämns i anstaltens beslut om avskildhet. Enligt JO ger beslutet dessutom intrycket av att vara kopplat endast till det faktum att intagna som har varit anvisade sysselsättning i anstaltens industri har vägrat att delta i denna. Hon har därför förståelse för om intagna som inte har haft sin sysselsättning förlagd i industrin eller inte har varit anvisad någon sysselsättning alls har uppfattat ställningstagandet som kollektiv bestraffning. Anstalten kritiserar för utformningen av beslutet.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 15 december 2023 förde AA fram klagomål mot Kriminalvården, anstalten Norrtälje, och en tjänsteman där enligt bl.a. följande.

Intagna på paviljong E har under lång tid varit missnöjda med maten i anstalten. Missnöjet har förmedlats till personal men några åtgärder har inte vidtagits. Intagna som har sysselsättning i anstaltens verkstad fick till slut nog och beslutade sig för att arbetsvägra. Det ledde till att alla intagna på hans avdelning

blev avskilda. Han är själv inte anvisad sysselsättning i verkstaden utan som städare på måndag eftermiddag samt onsdag och fredag förmiddag. Han har deltagit i sin sysselsättning som vanligt men har varit avskild under övrig sysselsättningstid. Anstalten ägnar sig åt kollektiv bestraffning.

Utredning

Inledningsvis hämtade JO in anstaltens beslut om placering av AA i avskildhet. Av beslutet framgår att han avskildes den 13 december 2023 kl. 08.00. Enligt uppgift från en kriminalvårdsinspektör i anstalten hävdades avskildheten den 14 december 2023. AA hade inte begärt omprövning av beslutet.

Därefter uppmanade JO Kriminalvården att yttra sig över det som AA fört fram i redovisade delar. Myndigheten skulle dessutom besvara följande frågor:

- Vad har varit grunden för placeringen av AA i avskildhet?
- Anser Kriminalvården att anstaltens beslut om placering av AA i avskildhet motsvarar de faktiska förhållandena för honom?
- Har anstalten avskilt intagna som inte varit anvisade sysselsättning? I så fall på vilken grund har det skett?

I remissvaret anförde Kriminalvården, genom regionchefen i Region Stockholm, huvudsakligen följande:

Anstalten Norrtälje beslutade onsdagen den 13 december 2023 att från och med kl. 8.00 hålla anmälarer avskild med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen (2010:610), FäL. Den 14 december 2023 kl. 15.30 hävdades denna avskildhetsplacering. I beslutet den 13 december 2023 anges under rubriken ÖVRIGT följande.

Avskildheten gäller för tillfället endast under sysselsättningstid och klienterna kommer att vara i gemensamhet på morgonen, 07.00–08.00, under lunchen 11.20–12.30 samt efter sysselsättningstidens slut 15.30–18.45. Under denna tid kommer de också att få sin lagstadgade promenad. Om en klient uppger att han önskar delta i anvisad sysselsättning ska han erbjudas detta och i dessa fall inte längre hållas i avskildhet jml. 6 kap. 5 § FäL.

Kriminalvården har inhämtat uppgifter från anmälares kriminalvårdsjournal samt från ledningen vid anstalten Norrtälje.

Grunden för att hålla anmälares avskild den 13 december 2023 var att eftersom det förelåg en kollektiv ordningsstörning på den avdelningen där anmälares var placerad avskildes samtliga intagna under sysselsättningstid för att säkerställa ordningen och säkerheten på avdelningen. Händelseförloppet började redan den 10 december 2023 där de intagna på avdelningen lät meddela personal att de gemensamt beslutat att inte delta i anstaltens sysselsättning. Detta beslut hade de gemensamt kommit fram till som en protest mot rådande matsituation på anstalten. På morgonen den 12 december 2023 valde samtliga intagna att fortsätta inte delta i sysselsättning, framförallt gällde detta sysselsättning i industrin där majoriteten av de intagna var anvisade sysselsättning. På morgonen den 13 december 2023 förelåg fortsatt kollektiv arbetsnedläggelse på avdelningen.

Då denna gruppaktion var en ordningsstörning på så sätt att de intagna inte följde personals anvisningar och gemensamt och i samförstånd vägrade att följa

föreskrifter och direktiv såg anstalten sig nödgad att få kontroll på den uppkomna situationen. Det gick heller inte att utesluta enskilda intagnas inblandning i den kollektiva arbetsnedläggelsen vad avsåg vem eller vilka intagna som var drivande i frågan eller hade påverkan på andra medintagna. I avskildhetsbeslut angavs att en intagen som förklarade att han ville delta i sysselsättning skulle erbjudas det och då inte längre hållas avskild jml. 6 kap. 5 § FäL.

Beslutet att hålla anmälaren avskild med stöd av 6 kap. 5 § FäL var adekvat eftersom en avskildhetsplacering med stöd av denna bestämmelse inte behöver vara kopplad till en enskild intagens agerande utan syftar till att upprätthålla ordningen och säkerheten på anstalten/avdelningen och då behöver det inte finnas en tydlig koppling till en enskild intagens omständigheter för att denne ska bli placerad i avskildhet. Oaktat vilken typ av sysselsättning som anmälaren hade funnits det risk för att han i samförstånd med andra intagna påverkade att fortsatt driva på den pågående ordningsstörningen. Då ordningsstörningen endast var knuten till sysselsättning så bedömdes det endast nödvändigt att placera anmälaren i avskildhet jml. 6 kap. 5 § FäL under sysselsättningstid, om han inte deltog i sysselsättning.

Några enstaka intagna på avdelningen som av hälsoskäl inte var anvisade sysselsättning var placerade i avskildhet jml. 6 kap. 5 § FäL i sina bostadsrum på avdelningen. Detta med anledning av den kollektiva ordningsstörningen som förekom på avdelningen där de intagna låtit meddela att det var ett gemensamt beslut och en gemensam ståndpunkt från intagenkollektivet att inte följa föreskrifter, personals anvisningar och direktiv. Eftersom en avskildhet jml. 6 kap. 5 § FäL inte behöver vara kopplad till en enskild intagens agerande utan syftar till att upprätthålla ordningen och säkerheten på anstalten/avdelningen behöver det inte finnas en tydlig koppling till en enskild intagens omständigheter för att denne ska bli placerad i avskildhet.

Den 13 december 2023 var anmälaren anvisad sysselsättning under förmiddagen och under eftermiddagen var han avdelningsplacerad och inte anvisad sysselsättning.

[...]

Av kriminalvårdsjournalen framgår att anmälaren inte var anvisad sysselsättning den 14 december 2023.

Rättslig reglering

Enligt 1 kap. 6 § FäL 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 3 kap. 1 § FäL ska en intagen ges möjlighet till sysselsättning i form av arbete, utbildning, brotts- och missbruksrelaterad programverksamhet eller annan strukturerad verksamhet.

Enligt 3 kap. 2 § FäL är en intagen skyldig att utföra eller delta i den sysselsättning som anvisas honom eller henne.

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

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

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

Kriminalvårdens bedömning

Avskiljande kan ske om det är nödvändigt för att upprätthålla ordningen och säkerheten, t.ex. vid hot eller allmän oro, om otillåtna föremål hamnar i omlopp eller om intagna deltar i kollektiv arbetsvägran. Ett tillfälligt avskiljande enligt bestämmelsen förutsätter inte att den eller de som avskiljs kan knytas till de omständigheter som ligger till grund för beslutet.

Anstaltens beslut att hålla anmälararen avskild från kl. 8.00 den 13 december 2023 till kl. 15.30 den 14 december 2023 har - med hänsyn till rådande ordningsstörning - varit välmotiverat och proportionerligt trots att anmälares eventuella roll i oroligheterna på avdelningen inte var klarlagd.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

Rättslig reglering m.m.

Kriminalvården har redogjort för relevant rättslig reglering. Jag vill för egen del tillägga följande.

Bestämmelsen om s.k. kollektiv avskildhet i 6 kap. 5 § fängelselagen (2010:610), FäL, ger Kriminalvården befogenhet att tillfälligt hålla intagna 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 utlöses, elektriciteten är ur funktion, otillåtna föremål hamnar i omlopp eller intagna deltar i kollektiv arbetsvägran (prop. 2009/10:135 s. 138).

Det förtjänar att påpekas att sysselsättningsvägran i sig utgör inte något skäl för avskildhet. En förutsättning för avskildhet enligt bestämmelsen är, som Kriminalvården har redogjort för, att det är nödvändigt med hänsyn till ordningen och säkerheten i anstalten. (Se t.ex. JO:s beslut den 24 maj 2011, dnr 2062-2010). Avskildhet får inte heller användas som en generell lösning i de situationer som nu har nämnts. Vidare får det inte förekomma att inlåsning i bostadsrummet används som en disciplinär åtgärd.

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). Bestämmelsen är alltså tänkt att användas som en tillfällig lösning i mer eller mindre akuta situationer (se mitt beslut den 1 september 2025, dnr 647-2024).

Som Kriminalvården har redogjort för i sitt remissvar finns det inte något krav på att en intagen som hålls avskild med stöd av bestämmelsen ska kunna knytas till de omständigheter som ligger till grund för beslutet om avskildhet.

Även om bestämmelsen medger avskildhet på s.k. kollektiv grund så ska ett särskilt beslut meddelas för varje intagen som placeras i avskildhet (se JO:s beslut den 23 november 2016, dnr 6027-2015, med däri gjorda hänvisningar). Enligt Kriminalvårdens handbok om gemensamhet och avskildhet i anstalt

(2012:1), kan detta praktiskt hanteras genom att samma beslutstext används för de intagna som berörs (se handbokens avsnitt 3.4.1).

Bedömning

Anstalten Norrtälje har placerat alla intagna på en avdelning i avskildhet med stöd av 6 kap. 5 § FäL. Jag har endast tagit del av det beslut som rör AA men utgår i det följande från att besluten för resterande intagna i väsentliga delar överensstämmer med detta. I beslutet angav anstalten, utöver det som redan framgår av remissvaret, huvudsakligen följande:

BAKGRUND

Klienterna på Paviljong E har sedan måndag den 11 december vägrat delta i anvisad sysselsättning i industrin. Under både söndag den 10 december samt måndag 11 december lät klienterna meddela personal att de gemensamt beslutat att de inte tänker delta i anstaltens sysselsättning. Detta beslut har de gemensamt kommit fram till som en protest mot rådande matsituation på anstalten. Under hösten har klienterna visat stort missnöje avseende maten som serveras från anstaltens kök samt att priserna på frukostbeställningarna har ökat. Klienterna har samtalat flertalet gånger med personal och kvinns på aktuell avdelning som förklarat orsaken till ökade priser, där de inte har godtagit svaren. Vid morgonen den 12 december valde samtliga klienter att fortsatt inte delta i sysselsättning. Vidare bedömer anstalten att denna aktion är sammankopplad med missnöjet som framförts under hösten.

Vid morgonen den 13 december föreligger fortsatt kollektiv arbetsnedläggelse på avdelningen.

SKÄL FÖR BESLUT

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

BEDÖMNING

Då denna gruppaktion är en ordningsstörning på så sätt att klienterna inte följer personals anvisningar och gemensamt och i samförstånd vägrar att följa föreskrifter och direktiv ser anstalten sig nödgade att få kontroll på den uppkomna situationen.

Mot bakgrund av detta finner anstalten det absolut nödvändigt att klienten hålls avskild under tid som krävs för att säkerställa ordningen och säkerheten på avdelningen.

ÖVRIGT

Avskildheten gäller för tillfället endast under sysselsättningstid och klienterna kommer att vara i gemenskap på morgonen, 07.00–08.00, under lunchen 11.20–12.30 samt efter sysselsättningstidens slut 15.30–18.45. Under denna tid kommer de också att få sin lagstadgade promenad.

Om en klient uppger att han önskar delta i anvisad sysselsättning ska han erbjudas detta och i dessa fall inte längre hållas i avskildhet jml. 6 kap. 5 § FäL.

Jag har förståelse för att det inom Kriminalvården ofta inträffar händelser som kräver direkta åtgärder och ibland även kraftfulla sådana. Jag har också förståelse för att beslut om kollektiv avskildhet enligt 6 kap. 5 § FäL kan behöva fattas i en kaotisk situation. Ett avskiljande kräver emellertid alltid stöd i fängelselagen och förutsätter en noggrann prövning av förutsättningarna. JO

brukar inte ta ställning till om myndigheters beslut är riktiga i sak. Eftersom avskildhet är en ingripande tvångsåtgärd, som dessutom används i en miljö där människor redan är berövade sin frihet, är det av stor vikt att regleringen tillämpas noggrant och korrekt (se t.ex. JO:s beslut den 16 januari 2024, dnr 3439-2023 och den 6 november 2024, dnr 9528-2023). Jag kommer därför att i viss mån frånga den nämnda principen i det följande.

Som jag har redogjort för utgör sysselsättningsvägran i sig inte ett skäl för avskildhet enligt 6 kap. 5 § FäL. Det är i stället den ordningsstörning som kan uppstå när intagna inte deltar i anvisad sysselsättning som kan motivera avskildhet med stöd av bestämmelsen.

Myndigheten har i remissvaret redogjort för att det aktuella händelseförloppet inleddes redan den 10 december 2023 och att samtliga intagna på morgonen den 12 december valde att fortsatt inte delta i sysselsättningen. Den kollektiva arbetsnedläggelsen pågick enligt anstalten även morgonen efter, vilket ledde till att samtliga intagna på avdelningen avskildes.

Jag har för egen del svårt att få ihop anstaltens ställningstagande om att avskilja samtliga intagna på avdelningen med uppgiften i remissvaret och i anstaltens beslut om att den kollektiva arbetsvägran framförallt gällde de intagna som var anvisade sysselsättning i industrin. AA, som har varit anvisad annan typ av sysselsättning har uppgett att han deltagit i denna under den period som ledde fram till anstaltens beslut om att avskilja samtliga intagna. Det finns därmed enligt min mening anledning att ifrågasätta om ett avskiljande av AA var nödvändigt för att upprätthålla ordningen och säkerheten. På liknande sätt finns det utrymme för att ifrågasätta det som har kommit fram om att anstalten har avskilt även enstaka intagna som av hälsoskäl inte var anvisade någon sysselsättning. Dessa intagna har ju över huvud taget inte haft någon sysselsättning att vägra delta i. De har inte heller kunnat påverka sin situation genom att låta meddela att de vill delta i sysselsättning för att på så vis undgå avskildhet. Det sistnämnda gäller för övrigt även för AA som endast varit anvisad sysselsättning under del av dagen.

Jag är medveten om att 6 kap. 5 § FäL inte uppställer några formella hinder för det kollektiva avskiljande som nu har ägt rum eftersom bestämmelsen inte innehåller något krav på att en intagen som hålls avskild ska kunna knytas till de omständigheter som ligger till grund för beslutet. Samtidigt måste Kriminalvården alltid ta ställning till om en kontroll- eller tvångsåtgärd står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Det förtjänar att påpekas att det faktum att bestämmelsen medger att flera intagna avskiljs från varandra utan att var och en av dem kan knytas till de omständigheter som ligger till grund för beslutet inte innebär att t.ex. samtliga intagna på en avdelning måste avskiljas.

Anstalten har redogjort för att det inte gick att utesluta enskilda intagnas inblandning i den kollektiva arbetsnedläggelsen vad avsåg vem eller vilka intagna som var drivande i frågan eller hade påverkan på medintagna. Det finns

inte anledning för mig att ifrågasätta att det har förhållit sig på det sättet eller att dessa förhållanden innebar en ordningsstörning på så vis att det fanns skäl att avskilja även intagna som inte var anvisade sysselsättning. Jag noterar emellertid att det här är omständigheter som över huvud taget inte nämns i anstaltens beslut. Enligt min uppfattning ger beslutet om avskildhet dessutom intrycket av att vara kopplat endast till det faktum att intagna som har varit anvisade sysselsättning i anstaltens industri har vägrat att delta i denna. Jag har förståelse för om intagna, däribland AA, som inte har haft sin sysselsättning förlagd i industrin eller inte har varit anvisad någon sysselsättning alls, har uppfattat anstaltens ställningstagande som kollektiv bestraffning.

Ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska som bekant innehålla en klargörande 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 (se 32 § förvaltningslagen [2017:900]). Mot bakgrund av det som jag har redogjort för i det föregående kan jag konstatera att anstaltens beslut uppvisar brister i fråga om motiveringen. Anstalten förtjänar kritik för detta.

Vad som i övrigt har kommit fram 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 tf. byråchefen Jörgen Buhre har deltagit i beredningen.