

## Initiativärende om placeringen av intagna i avskildhet

---

### Initiativet

I samband med att jag inspekterade anstalten Hall den 16 maj 2006 begärde jag in och granskade behandlingsjournalen avseende en av de intagna på anstaltens isoleringsavdelning. Med hänsyn till vad som därvid framkom och till uppgifter som intagna lämnade under inspektionen om långa tider i avskildhet, beslutade jag att ta upp frågan om tiderna i avskildhet till utredning i ett särskilt upplagt initiativärende.

### Rättslig reglering

Av 17 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (kriminalvårdslagen) följer att en intagen under tid då han är skyldig att ha sysselsättning normalt skall vistas tillsammans med andra intagna. Inskränkningar i denna rättighet får göras om ett större antal intagna vid en sluten anstalt samtidigt vägrar att ha den sysselsättning som har ålagts dem. Av samma bestämmelse följer att den intagne på sin fritid får vistas tillsammans med andra intagna i den utsträckning han önskar det. I sluten anstalt får dock gemensamheten mellan intagna på fritiden inskränkas, om det är oundgängligen påkallat med hänsyn till förhållandena på anstalten.

De intagnas rätt till gemenskap får vidare inskränkas genom bestämmelserna i 18, 20, 20 a och 23 §§ kriminalvårdslagen. Dessa bestämmelser gör det möjligt att bl.a. av ordnings- och säkerhetsskäl begränsa gemensamheten mellan intagna i vissa situationer. Intagna kan också placeras i avskildhet under utredningen av disciplinären (50 § kriminalvårdslagen). Möjligheten att placera någon i avskildhet får inte användas som bestraffning (se prop. 1975/76:165).

Enligt 20 § kriminalvårdslagen får en intagen hållas avskild från andra intagna, om det är nödvändigt

1. med hänsyn till rikets säkerhet eller föreliggande fara för den intagnes eller annans säkerhet till liv eller hälsa eller för allvarlig skadegörelse på anstaltens egendom,
2. för att hindra att den intagne påverkar någon annan intagen att allvarligt störa ordningen inom anstalten,

3. för att hindra att den intagne medverkar till att en annan intagen får tillgång till berusningsmedel,
4. för att hindra att den intagne allvarligt ofredar en annan intagen,
5. för att verkställa beslut om kroppsbesiktning.

Intagen som har dömts till fängelse i lägst två år och är placerad i sluten anstalt får hållas avskild från andra intagna, om det kan befaras att han planlägger rymning eller att annan planlägger fritagningsförsök och avskildheten är nödvändig för att hindra att sådan plan sätts i verket samt det med hänsyn till den intagnes brottslighet eller annars kan befaras att han är särskilt benägen att fortsätta en brottslig verksamhet av allvarlig karaktär.

Det finns inte någon begränsning av hur länge en intagen får vara placerad i avskildhet. Beslutet skall däremot omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst var tionde dag (20 § kriminalvårdslagen).

En intagen som hålls avskild från andra intagna enligt 20 § kriminalvårdslagen skall få den lättnad i avskildheten som är möjlig (21 § kriminalvårdslagen). Den intagne skall också undersökas av läkare så snart det behövs med hänsyn till den intagnes tillstånd, dock minst en gång per månad (22 § kriminalvårdslagen).

### **Utredning**

Jag begärde den 29 juni 2006 in en lista över samtliga intagna som var placerade på isoleringsavdelningen i anstalten Hall den 16 maj 2006 samt kopior av besluten om placering i avskildhet. I listan anges när respektive intagen hade placerats i avskildhet, skälet till detta samt när – om så hade skett – avskildheten upphörde och anledningen till detta.

Den 12 september 2006 begärde jag in listor över samtliga intagna som var placerade på isoleringsavdelningarna i anstalterna Kumla, Norrtälje och Tidaholm den 16 maj 2006 samt kopior av besluten om placering i avskildhet. I listorna anges när respektive intagen hade placerats i avskildhet, skälet till detta samt när – om så hade skett – avskildheten upphörde och anledningen till detta. Vidare framgår i vissa fall när begäran om förflyttning gavs in till Kriminalvårdens placeringsenhet och vad denna begäran resulterat i samt vilka försök som gjorts till omplacering av den intagne inom anstalten. Kompletteringar begärdes in från anstalten Norrtälje i fråga om övriga intagna i anstalten som den 16 maj 2006 var placerade i avskildhet med stöd av 20 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (kriminalvårdslagen).

Därmed omfattade utredningsmaterialet samtliga intagna som var placerade i avskildhet den 16 maj 2006 vid kriminalvårdsanstalterna Hall, Kumla, Tidaholm och Norrtälje, dvs. samtliga anstalter i de två högsta säkerhetsklasserna. Materialet omfattade dock inte intagna som var placerade på säkerhetsavdelning.

Jag begärde vidare in och granskade behandlingsjournalerna avseende sex intagna i anstalterna Hall och Norrtälje som var eller hade varit placerade i avskildhet till skydd för sin säkerhet till liv eller hälsa.

Vid genomgång av de ingivna handlingarna kunde jag konstatera bl.a. följande.

Den 16 maj 2006 fanns det på isoleringsavdelningarna i anstalterna Hall, Kumla, Norrtälje och Tidholm sammanlagt 50 intagna. Av dessa intagna var en person placerad i avskildhet med stöd av 50 § kriminalvårdslagen (denna placering övergick den 20 maj 2006 till en avskildhetsplacering jämlikt 20 § samma lag), 12 personer placerade i avskildhet med stöd av 18 § kriminalvårdslagen och 37 personer placerade i avskildhet med stöd av 20 § kriminalvårdslagen. Därutöver fanns i anstalten Norrtälje – på andra avdelningar än isoleringsavdelningen – 5 personer som var placerade i avskildhet med stöd av 20 § kriminalvårdslagen.

Beträffande de totalt 43 intagna som var placerade i avskildhet med stöd av 20 § kriminalvårdslagen var grunden för placeringen i ungefär hälften av fallen att det förelåg fara för annans säkerhet eller för allvarlig skadegörelse på anstaltens egendom. Orsaken till placeringen var t.ex. att den intagne hade utövat våld mot en medintagen eller uttalat hot mot personal i anstalten. I något fall hade den intagne försökt smuggla in narkotika. I ungefär hälften av fallen var grunden för avskildhetsplaceringen i stället att det förelåg fara för den intagnes egen säkerhet. Orsaken till denna bedömning kunde vara att den intagne hade blivit misshandlad av medintagna eller att det av konstellationsskäl var olämpligt att ha honom kvar på aktuell avdelning. I något fall förelåg en stark hotbild i förhållande till den enskilde från kriminella organisationer. Bland de intagna som hade placerats i avskildhet för sin egen säkerhet förekom också något fall där den intagne hade blivit hotad efter det att hans brottslighet tagits upp i TV-programmet Efterlyst. Bland de intagna som var placerade i avskildhet med stöd av 20 § kriminalvårdslagen fanns vidare några enstaka fall där avskildhetsplaceringen hade beslutats på annan grund, t.ex. för att hindra att den intagne allvarligt ofredade en annan intagen.

Den tid som dessa 43 intagna hade varit placerade i avskildhet varierade kraftigt; 13 stycken hade varit placerade i avskildhet mindre än en månad, 9 stycken i 1–2 månader, 13 stycken i 2–6 månader och 8 stycken i mer än 6 månader. I ungefär hälften av fallen hade avskildheten upphört genom att den intagne förflyttades till annan anstalt, i en fjärdedel av fallen hade den intagne återgått till sin avdelning alternativt placerats på en annan avdelning i anstalten, i några fall bestod avskildhetsplaceringen på grund av problem att omplacera den intagne och i ett par fall hade den intagne blivit villkorligt frigiven. I de fall de intagna tvingades vara placerade i avskildhet längre tid än två månader synes orsaken oftast ha varit att det inte funnits möjlighet att anvisa den intagne plats i en annan anstalt vid en tidigare tidpunkt, eller att klientsammansättningen på den intagnes avdelning måste förändras innan han kunde återgå till avdelningen. I några fall synes den långa tiden i avskildhet ha berott på långa handläggningstider hos placeringsenheten eller

att placeringsenheten avslagit anstaltens begäran om omplacering, trots att anstalten hade bedömt att det inte var möjligt att göra en omplacering inom anstalten.

### **Bedömning**

JO:s granskning är av rättslig art och avser främst en kontroll av att myndigheterna har följt de regler som gäller för förfarandet. JO brukar således inte ta ställning till om ett beslut är riktigt i sak. Mot den bakgrunden avstår jag från att uttala mig i fråga om anstaltnas respektive placeringsenhetens beslut i de enskilda fallen.

Jag kommer inte heller att uttala mig i fråga om de intagna som är eller var placerade på någon av anstaltnas isoleringsavdelningar med stöd av 18 § kriminalvårdslagen, då dessa själva begärt att bli placerade i avskildhet och när som helst kan begära att åter bli placerade i gemensamhet. Sannolikheten är dock stor för att det i denna grupp finns personer som valt isolering på grund av hot och våld från medintagna.

Frågan om möjligheterna och lämpligheten av att hålla en intagen i kriminalvårdsanstalt avskild från andra intagna har länge varit ett inslag i den kriminalpolitiska debatten. År 1976 avskaffades möjligheten att använda placering i avskildhet som disciplinär bestraffning. Samtidigt begränsades möjligheterna att hålla en intagen i enrum under utredning av disciplinärenden. I motiven till dessa lagändringar anförde departementschefen bl.a. följande (prop. 1975/76:165 s. 13 f.).

Strävandena att låta intagna i kriminalvårdsanstalt vistas tillsammans i så stor utsträckning som möjligt bärs upp av starka skäl. Frihetsberövandet i sig innebär att den intagne i betydande mån isoleras från en naturlig gemenskap med andra människor. De ogynnsamma effekter av anstaltsvistelsen som härigenom kan uppstå förstärks i den mån intagna även hålls avskilda från varandra. Man kan anta att en åtgärd av detta slag, i varje fall om den pågår under någon längre tid, kan vara ägnad att direkt försvåra den intagnes anpassning i samhället. Därtill kommer att det är helt omöjligt att bedriva arbetsträning, om inte den intagne vistas i gemenskap. Detsamma gäller ofta också utbildning och fritidsverksamhet. Det är emellertid inte bara behandlingsskäl som talar mot att en intagen hålls avskild från andra intagna. Det framstår även från humanitär synpunkt som stötande att under längre tid avskilja de intagna från gemenskap med andra.

---

Även om isoleringsåtgärder kan ha negativa effekter kan det inte undvikas att det av olika skäl ibland ändå är nödvändigt att tvångsvis hålla en intagen i avskildhet från andra intagna. De undantag från principen om gemenskap mellan de intagna som måste finnas bör dock under alla förhållanden vara så snäva som möjligt och utformas på ett sätt som tar tillbörlig hänsyn till alla de skäl som talar emot en sådan åtgärd. I de fall då en enrumsplacering inte kan undvikas, bör all möjlig lättnad i avskildheten eftersträvas.

År 1980 gjordes ett flertal förändringar i regleringen av en anstalts möjligheter att begränsa de intagnas gemensamhet. Denna reglering överensstämmer i sak i stora delar med nuvarande reglering. I motiven till dessa lagändringar framhöll departementschefen bl.a. följande (prop. 1980/81:1 s. 10 f.).

Utredningen har framhållit att de särskilda förhållanden som råder på kriminalvårdsanstalter får till följd att det relativt lätt kan uppstå ordnings- och disciplinproblem och att de inom samhället i övrigt förekommande medlen för att upprätthålla social kontroll många gånger har visat sig otillräckliga. Dessa omständigheter i förening med personalens berättigade krav på goda arbetsförhållanden medför att särskilda kontrollmöjligheter måste stå till buds. Det är enligt utredningen svårt att utifrån den forskning som har förekommit dra några säkra slutsatser beträffande eventuella skadliga effekter av isoleringsåtgärder, särskilt som de individuella variationerna är betydande. Enligt utredningens bedömning är det inte möjligt att helt avskaffa åtgärder av denna typ. I första hand bör emellertid behovet av sådana åtgärder förebyggas. I andra hand gäller det att finna alternativ till dem.

För egen del har jag redan i prop. 1979/80:100 (bil. 5 s. 79) uttalat att jag i likhet med utredningen och remissinstanserna anser det klarlagt att förutsättningar f.n. saknas för att helt avvara isoleringsåtgärder inom kriminalvården. Med den ökning av den allvarliga brottsligheten och det hårdnande klimat på kriminalvårdsanstalterna som vi har upplevt under senare tid framstår det som en nödvändighet att kriminalvården även i fortsättningen tillförsäkras de medel som behövs för att tillfredsställande förhållanden skall kunna upprätthållas på anstalterna. Klart är samtidigt att isolering är en från humanitär synpunkt ingripande åtgärd. I den nämnda propositionen uttalade jag min anslutning till utredningens uppfattning att det är angeläget att användningen av sådana åtgärder begränsas i all möjlig utsträckning.

Också Kriminalvårdskommittén behandlade frågan om behovet av avskildhetsåtgärder och de konsekvenser sådana åtgärder har för den enskilde. Kommittén framhöll därvid att huvudregeln även fortsättningsvis bör vara att intagna skall få vistas i gemensamhet med andra intagna under programtid och fritid. De speciella förhållanden som gäller i anstalt innebär dock att det är nödvändigt att ha regler som gör det möjligt att avskilja intagna från varandra när ordningen och säkerheten kräver det. Enligt kommittén borde därför nuvarande regler om avskiljande av en intagen från gemensamheten i stort behållas. Kommittén föreslog också att vissa utvidgningar skulle göras, bl.a. när det gäller möjligheterna att avskilja en intagen som vägrar att delta i anvisad sysselsättning (se SOU 2005:54 s. 447 f.).

Som framgår ovan är utgångspunkten att intagna i kriminalvårdsanstalt skall ges tillfälle att i så stor utsträckning som möjligt vistas tillsammans. Att placera någon i avskildhet är en från humanitär synpunkt ingripande åtgärd. Även behandlingsskäl kan tala emot en avskildhetsplacering. Mot den bakgrunden anser jag att användningen av sådana åtgärder måste begränsas. Samtidigt är det givet att det inom kriminalvården kan uppstå situationer där det med hänsyn till ordningen och säkerheten i en anstalt är omöjligt att lösa situationen på något annat sätt än att placera en eller flera intagna i avskildhet. I dessa fall måste man sträva efter att den intagnes placering i avskildhet blir så kortvarig som möjligt.

Jag har vid min granskning kunnat konstatera att ett relativt stort antal intagna varit placerade i avskildhet under långa tider; ett par månader eller längre. I ett par fall har avskildhetsplaceringen till och med varat mer än ett år. Detta är enligt min mening mycket otillfredsställande, i synnerhet då ett inte obetydligt antal av de intagna är placerade i avskildhet till skydd för sin egen säkerhet.

Av de handlingar som har granskats framgår att den främsta orsaken till de långa avskildhetsplaceringarna är svårigheter att placera den intagne i annan anstalt eller att finna en ny plats åt den intagne i den anstalt där han vistas. Detta beror av allt att döma i hög grad på den ansträngda platssituation som råder inom kriminalvården (jfr JO 2004/05 s. 134).

Det är enligt min mening synnerligen allvarligt om platssituationen inom kriminalvården medför konsekvenser av det slag som kan noteras i detta ärende. Från humanitär synpunkt är det inte acceptabelt att hålla en intagen placerad i avskildhet i månader på grund av att man inte kan finna en ny placering för honom. Jag har också i många andra ärenden kunnat konstatera att den höga beläggningen i anstaltssystemet bidragit till de förhållanden som klagomålen avser. Jag har därför för avsikt att i ett särskilt ärende uppmärksamma beläggningssituationen inom landets anstalter och häkten.

Med dessa uttalanden avslutas ärendet.

Jag överlämnar en kopia av detta beslut till Justitiedepartementet och riksdagens justitieutskott för kännedom.