

Justitieombudsmannen
Cecilia NordenfeltDatum
2007-12-13Dnr
927-2007

Kritik mot en kriminalvårdsanstalt för brister i handläggningen av ett ärende om placering av en intagen i avskildhet

Anmälningar

AA klagade i två anmälningar mot Kriminalvården, anstalten Norrtälje, som kom in till JO den 27 februari 2007 och den 1 mars 2007, på omständigheterna i samband med en avskildhetsplacering av honom och på hur hans privata föremål har hanterats av anstalten. AA anförde i huvudsak följande. Han placerades i avskildhet med motiveringen att han uppmanade andra intagna att arbetsvägra. Mot bakgrund av att han är placerad på en avdelning där de intagna inte har arbetsplikt anser han att beslutet kan ifrågasättas. Under tiden som han var avskildhetsplacerad begärde han varje dag att få träffa en kriminalvårdsinspektör, en samordnare eller en annan beslutsfattare, men hans begäran hörsammades inte. Från det att han avskildhetsplacerades dröjde det sju dagar innan förhör hölls med honom. Han har inte fått ta del av något förhørsprotokoll. Anstaltens motivering av beslutet har inte heller varit korrekt. Han anser inte att utredningen och behandlingen av honom har varit objektiv och saklig. Han ifrågsatte vidare hur omprövningarna av avskildhetsplaceringen gått till. I samband med att han avskildhetsplacerades tömde anstaltspersonalen hans bostadsrum på privata ägodelar. När avskildhetsplaceringen upphört bad han om att få tillbaka sina personliga ägodelar men fick bortförklaringar och undvikande svar. En av hans privata böcker påträffades senare i anstaltens bibliotek. Boken hade då en stämpel och streckkod som angav att den tillhörde biblioteket.

Utredning

AA:s behandlingsjournal hämtades in och granskades. Av denna framgår bl.a. följande. Den 12 januari 2007 kl. 15.00 placerades AA i avskildhet med stöd av 20 § första stycket 2 lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (kriminalvårdslagen) på grund av att han samma dag rapporterats för att uppvisa medintagna att arbetsvägra. Detta har i Kriminalvårdens klientadministrativa system införts som "ANNAN FÖRSEELSE". Den 13 januari 2007 hölls förhör med AA. Den 19 januari 2007 beslutade anstalten att "ärendet om Annan förseelse 2007-01-12 föranleder ingen åtgärd". I skälen för beslutet har anstalten angett att

det var utrett att AA ”inte/inte styrkt” brutit mot gällande regelverk. Den 22 januari respektive den 1 februari 2007 omprövade anstalten beslutet om avskildhetsplacering jämlikt 20 § första stycket 2 kriminalvårdslagen. Anstalten har i samband med dessa omprövningsbeslut angett i skälen för beslutet att det kommit till anstaltens kännedom att AA uppmanar medintagna att störa ordningen på anstalten. Den 7 februari 2007 kl. 12.00 hävde anstalten beslutet om avskildhetsplacering. Som skäl för den åtgärden har anstalten angett att företagen utredning inte har kunnat styrka AA:s inblandning i händelsen.

Anmälningarna remitterades därefter till Kriminalvården för yttrande. I sitt svar anförde myndigheten (Region Stockholm), genom regionchefen BB, bl.a. följande (bilagor utelämnade).

AA har till Justitieombudsmannen inkommit med klagomål mot anstalten Norrtälje. Klagomålen avser att anstalten placerat AA i avskildhet, att det gått sju dagar från avskiljande till förhör, att beslutsmotiveringen inte varit korrekt, att omprövningar av beslut om avskiljande inte gått till på ett korrekt sätt, att han inte fått ta del av protokoll, att AA inte trots önskemål fått samtala med kriminalvårdsinspektör och samordnare eller annan beslutsfattare och att anstalten i samband med att AA isolerats tagit en bok från AA:s bostadsrum och placerat denna i anstaltens bibliotek utan AA:s medgivande. AA riktar vidare klagomål mot anstalten Norrtälje och menar att han inte hanterats på ett objektivt och sakligt sätt.

Rättslig reglering:

Enligt lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt 20 § följer att en intagen får 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 slutan stalt 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.

Ett beslut enligt första eller andra stycket skall omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst var tionde dag.

I 21 § framkommer att en intagen som hålls avskild från andra intagna enligt 20 § eller 20 a § skall få den lättnad i avskildheten som är möjlig.

I 22 § stadgas att innan beslut meddelas om en åtgärd enligt 20 § eller 20 a § och vid omprövning av ett sådant beslut skall de omständigheter utredas som inverkar på

frågans avgörande. Den som hålls avskild på grund av att han är farlig för sin egen säkerhet till liv eller hälsa skall undersökas av läkare så snart det kan ske. Andra intagna som hålls avskilda enligt 20 § eller 20 a § och sådana intagna som är placerade på en säkerhetsavdelning skall undersökas av läkare, om det behövs med hänsyn till den intagnes tillstånd. Har en intagen hållits avskild under en sammanhängande tid av en månad skall en sådan undersökning alltid äga rum.

Protokoll skall föras över vad som kommit fram vid utredning enligt första stycket.

Placering i avskildhet är en av de mest ingripande åtgärder som kan vidtagas mot en intagen. Det är viktigt att sådana ärenden hanteras och handläggs med yttersta noggrannhet. Bestämmelserna om avskiljande får ses som tvångsmedel och måste därför vid jämförelse skiljas från andra regler som inte har denna karaktär. Man måste alltid beakta det grundlagsskydd som finns. Rättssäkerhetsaspekterna måste särskilt beaktas.

Bestämmelserna rörande möjligheten att placera någon i avskildhet skall tolkas restriktivt. Som huvudregel gäller att förhör skall hållas. Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd KVFS 2006:26 innehåller bl.a. föreskrifter om förhör.

Beslut om avskildhet såväl som beslut om upphävande av avskildheten skall fattas. De respektive besluten skall delges den intagne. Förvaltningslagens bestämmelser gäller, speciellt viktigt är att uppmärksamma kraven på utredning, kommunikation, och motivering av beslut. Reglerna om partsinsyn gäller med de begränsningar som följer av SekrL 14:5.

Av Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt, KVFS 2006:26 1 kap. 16 §, framgår att en intagen om han/hon begär samtal med representant för ledningen av verksamhetsstället, skall få tillfälle till detta så snart det är möjligt.

KVFS 2006:26 4 kap. 22, 23 §§ ger övergripande föreskrifter om hantering av visitation av bostadsrum. Anstalten skall visitera intagnas bostadsrum efter behov så att rätt nivå upprätthålls vad gäller ordning och säkerhet. Anstalten skall fortlöpande analysera behovet av sådana visitationer.

Vid visitation av den intagnes bostadsrum skall normalt minst två tjänstemän delta när omhändertagande av egendom är aktuell. Visitationer av bostadsrum och allmänna utrymmen bör omfatta kontroll av ren säkerhetskaraktär, av hygieniska förhållanden, av den intagnes innehav av personliga tillhörigheter och tecken på skadegörelse.

Underlag till yttrande och företagen utredning

– Beslut om avskiljande samt beslut om att upphäva avskiljande.

AA placerades den 12 januari 2007 i avskildhet enligt KvaL 20 § 1 st. 2 p. med motiveringen att han genom att uppmana medintagna att arbetsvägra störte ordningen i anstalten. Den 22 januari och den 1 februari 2007 har anstalten vid omprövning förlängt AA:s placering i avskildhet enligt samma paragraf. Placeringen i avskildhet upphörde den 7 februari 2007 med motiveringen att företagen utredning ej kunnat styrka AA:s inblandning i angiven händelse.

Av anstaltens underlag till yttrande framkommer att misstankarna mot AA stärktes under utredningen men att misstankarna inte var så starka att de kunde utgöra underlag för disciplinär bestraffning. Anstalten menar dock att avskiljande av AA var nödvändigt av säkerhetsskal. Enligt anstalten har beslutet om upphävande av avskildheten motiverats på ett ”olyckligt” sätt som inte återspeglade kunskapen från anstaltens utredning och anstaltens överväganden och ställningstagande. Se vidare anstaltens underlag till yttrande (se bilaga).

I skrivelse som inkom till Kriminalvården, Region Stockholm den 1 februari 2007 överklagade AA placeringen i avskildhet. I beslut om omprövning den 12 februari

2007 fastställde Region Stockholm beslutet om avskildhet men påpekade för anstalten att denna redan den 19 januari 2007 borde ha fattat beslut om att upphäva avskildheten då anstalten vid förhör med AA denna dag konstaterade att det inte var styrkt att denne brutit mot gällande regelverk (se bilaga).

AA inkom vidare i skrivelse, som till sitt innehåll är nästintill identisk med AA:s klagomål till JO, till Region Stockholm den 16 februari 2007 med klagomål mot anstaltens placering av honom i avskildhet. Region Stockholm besvarade klagomålen den 18 mars 2007. Vad avser AA:s klagomål avseende förhör, begäran om att få ta del av protokoll och brister i beslutsmotivering hänvisas till Region Stockholms svar på AA:s klagomål den 16 februari (se bilaga). *[Av denna bilaga framgår bl.a. att uppgifterna som låg till grund för avskildhetsplaceringen kom från flera håll och att det sammanfattades i en mycket kort rapport. AA har delgetts denna rapport och övriga handlingar i ärendet, JO:s anmärkning.]*

– Begäran om att få samtala med kriminalvårdsinspektör, samordnare eller annan beslutsfattare.

AA har begärt att få samtala med kriminalvårdsinspektör, samordnare eller annan beslutsfattare. Denna begäran tillgodosågs inte under den tid AA var avskild. Enligt anstalten har man noterat AA:s önskemål men ej kunnat tillgodose dessa p.g.a. tidsbrist.

– Påstående om att utredning och behandling av AA inte skett på ett objektivt och sakligt sätt.

Anstalten tillbakavisar AA:s påståenden om att hans ärende inte hanterats på ett objektivt och sakligt sätt.

– Påstående om att en av AA:s böcker, utan AA:s medgivande placerats i anstaltens bibliotek.

I samband med att AA:s bostadsrum visiterades omhändertogs, enligt uppgjord leveransspecifikation, för förvaring bl.a. böcker och tidningar. Det framgår inte av leveransspecifikationen vilka böcker eller boktitlar som avses. Det framkommer dock vid vidare kontakt med anstalten att man vid visitation av AA:s bostadsrum, av misstag felaktigt tagit om hand böcker som tillhörde AA. Det synes som om böcker från AA:s bostadsrum felaktigt lämnats till såväl anstaltens skola som till anstaltens bibliotek. Anstalten uppger att AA såvitt är känt nu återfått böckerna.

Kriminalvården gör följande bedömning:

Region Stockholm har vid omprövning av frågan om avskiljande funnit att anstalten haft fog för sitt beslut om avskiljande och att anstalten hållit förhör dagen efter beslut om avskiljande samt att AA fått ta del av tillgängligt underlag avseende beslut om avskiljande. Avseende den formella hanteringen har Region Stockholm påpekat att anstalten borde ha fattat beslut om att upphäva beslutet om avskiljande redan den 19 januari 2007. Att anstalten menar att beslutsmotiveringen varit bristfällig och att det funnits grund för fortsatt avskiljande p.g.a. säkerhetsskäl ändrar inte Region Stockholms ställningstagande i denna fråga. Ärendet har inte hanterats korrekt i denna del.

AA:s begäran om att få samtala med kriminalvårdsinspektör, samordnare eller annan beslutsfattare får anses ha varit en så ”öppen” begäran att denna borde ha kunnat tillgodoses under tidsramen för avskiljande.

AA:s påstående om att anstalten Norrtälje inte hanterat hans ärende på ett objektivt och sakligt sätt tillbakavisas av anstalten. Oaktat ärendet visat sig ha vissa formella brister avseende beslutsmotivering och skäl för fortsatt avskiljande föranleder det inte Region Stockholm att kritisera anstalten Norrtälje för brister avseende en objektiv och saklig hantering. Anstaltens materiella bedömning var enligt Region Stockholm korrekt.

Vad avser huruvida en bok tagits ifrån AA:s bostadsrum och placerats i anstaltens bibliotek kan konstateras att anstaltens leveransspecifikation inte har en detaljnivå som möjliggör att i efterhand belägga vilka böcker som omhändertagits för förvaring. Utredningen visar dock att böcker från AA:s bostadsrum, av misstag felaktigt tagits om hand av anstalten och placerats i anstaltens bibliotek och anstaltens skola. Personalen kan inte p.g.a. en boktitel eller ”biblioteksmarkering” presumera att boken inte tillhör den intagne. Anstalten bör utreda frågan om osäkerhet om ägarförhållandet till en bok eller annan egendom uppkommer.

Anstalten Norrtälje har uppmärksammats på behovet av att beslut om avskiljande och beslut om upphävande av avskiljande skall ske med stor omsorg och noggrannhet. Frågan kommer att tas upp vid kommande rättsvårdsmöten vid anstalten och anstaltens kontaktman i rättsvårdsfrågor kommer att gå igenom gällande lagstiftning avseende avskiljande och förvaltningslagens bestämmelser rörande utformning och kommunikering av beslut.

Rutinerna för visitation bör uppmärksammas och anstaltens personal bör, då osäkerhet om ägarförhållanden avseende viss egendom uppstår, utreda frågan på ett fullgott sätt.

AA har getts tillfälle att kommentera remissvaret.

I beslut den 13 december 2007 anförde *JO Cecilia Nordenfelt* följande.

Bedömning

En intagen har enligt 17 § kriminalvårdslagen normalt rätt till gemenskap med andra intagna under den tid då han eller hon är skyldig att ha sysselsättning. En intagens rätt till gemenskap får dock inskränkas bl.a. med stöd av bestämmelserna i 20 § samma lag. Kriminalvården har i sitt yttrande redogjort för dessa bestämmelser.

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 finner jag inte anledning att kommentera anstaltens beslut den 12 januari 2007 att placera AA i avskildhet.

Att placera en intagen i avskildhet är en mycket ingripande åtgärd, som enligt min mening bör användas med restriktivitet. Jag är medveten om att det för att säkerställa ordning och säkerhet inom anstalten kan krävas att en eller flera intagna placeras i avskildhet. Det är dock av yttersta vikt att ärenden om placering i avskildhet handläggs med största noggrannhet.

Av utredningen i ärendet har framkommit att förhör hölls med AA dagen efter avskiljandet den 13 januari, och den 19 januari 2007 beslutade anstalten att händelsen inte föranledde någon ytterligare åtgärd. Trots det bestod placeringen i avskildhet fram till den 7 februari 2007. Som anstalten har formulerat sitt beslut av den 19 januari 2007 saknades formell grund för fortsatt placering i avskildhet efter denna tidpunkt. Anstalten har i utredningen anförts att det fanns grund för fortsatt avskildhetsplacering i form av säkerhetsskäl. Anstaltens uppfattning har emellertid

inte dokumenterats eller avspeglats i de omprövningar som skett av beslutet om avskildhetsplacering. Jag är synnerligen kritisk till anstalten Norrtäljes agerande att låta AA:s avskildhetsplacering fortgå efter den 19 januari 2007 i avsaknad av ett beslut med de ”verkliga” skälen för placeringen. Jag vill påminna om att enligt 20 § förvaltningslagen (1986:223) skall beslut normalt innehålla de skäl som bestämt utgången. Ett åsidosättande av den principen medför allvarliga risker för rättssäkerheten.

Kriminalvården hävdar att AA fått del av samtliga handlingar i ärendet. Jag finner därför inte anledning att kommentera AA:s klagomål i den delen ytterligare. Anstalten förtjänar dock kritik för att AA, under den tid han varit avskildhetsplacerad, inte har getts tillfälle att samtala med en beslutsfattare.

Av utredningen har också framkommit att en bok som tagits från AA:s bostadsrum placerats i anstaltens bibliotek. Anstaltens visitation och hantering av AA:s personliga föremål har i detta fall varit bristfällig. Min förhoppning är att det handlar om ett enskilt misstag. Trots det är jag kritisk till det inträffade. Jag utgår ifrån att anstalten har ombesörjt att AA fått tillbaka aktuell bok. Har så inte skett skall detta snarast ske.

Vad AA anfört i övrigt föranleder inte någon kommentar från min sid