

Utformningen av ett beslut om avskildhet och handläggningen av en begäran om omprövning av beslutet

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 25 april 2008, mot Kriminalvården, anstalten Tidaholm, klagade AA på anstaltens beslut att placera honom i avskildhet. Enligt AA hade anstalten inte preciserat anklagelserna mot honom och han kunde därför inte bemöta dessa.

Till sin anmälan hade AA fogat en i anstalten upprättad rapport om att han hade uppträtt olämpligt samt anstaltens beslut den 11 respektive 15 april 2008 om avskildhetsplacering.

AA inkom därefter med ytterligare en skrift, i vilken han ifrågasatte anstaltens beslut den 24 april 2008 att tilldela honom varning. AA bifogade det aktuella beslutet.

Utredning

Ett utdrag ur Kriminalvårdens klientadministrativa system (KLAS) begärdes in och granskades. Kriminalvården anmodades därefter att yttra sig över vad AA hade framfört.

I ett remissvar den 11 augusti 2008 anförde Kriminalvården (Region Väst), genom regionchefen BB, bl.a. följande. (Ett till remissvaret fogat yttrande från anstalten Tidaholm har utelämnats här.)

Bakgrund

Avskildheten

AA placerades i avskildhet den 11 april 2008 jml 50 § KvaL, då det förelåg misstankar att han tillsammans med andra intagna stört ordningen i anstalten genom att medverka till anstiftan till kollektiv arbetsnedläggelse och trakasserier mot personal. I den dator som var placerad i allmänna utrymmen hittades ett dokument med kränkande omdömen om tre vårdare som arbetar på avdelningen. Dessutom fanns vårdarnas personnummer och adresser med i dokumentet. Oberoende källor uppgav att AA varit delaktig. För övrigt hade det en vecka innan cirkulerat en namnlista bland intagna där de krävde att en namngiven vårdare skulle tas bort från

avdelningen. Vårdaren drabbades av hot den 14 april 2008 då en pistolkula sändes till hans hemadress.

Anstalten har under utredningen inhämtat information från andra intagna. Dessa källor kan av naturliga skäl inte röjas för AA. Enligt tillförlitliga uppgifter från Kriminalvårdens säkerhetsorganisation tillhör AA ett kriminellt nätverk vars metoder bland annat inbegriper trakasserier mot personal. Man har vidare från anstalten uppgett att ordningen såväl som relationen mellan personal och de intagna på avdelningen markant förbättrats efter förflyttningen av AA vilket talar för att han varit inblandad. Ett flertal intagna bekräftade i informella samtal att rätt person flyttats från avdelningen.

Beslutet om avskildhet jml 50 § KvaL hävdades den 15 april 2008. Han placerades då i avskildhet enligt 20 § första stycket första punkten KvaL då anklagelserna mot honom kunde styrkas av de uppgifter anstalten hade. Utredningen slutfördes den 24 april 2008, och AA erhöll en varning enligt 49 § KvaL. Beslutet om avskildhet omprövades den 25 april 2008 och man angav att han skulle kvarbli i avskildhet för att utredningen skulle slutföras. Detta överklagades av AA och anstalten omprövade då sitt beslut och kom fram till att grunden var felaktig eftersom utredningen redan hade slutförts. Den 30 april 2008 ändrade man beslutet och angav i stället att AA skulle kvarbli i avskildhet jml 20 § första stycket första punkten KvaL p.g.a. att det förelåg fara för annans säkerhet till liv eller hälsa, samt enligt första stycket andra punkten samma lag för att hindra den intagne att påverka annan intagen att allvarligt störa ordningen inom anstalten.

Överklagandet av avskildheten

AA begärde omprövning av beslutet. Kriminalvården Region Väst omprövade beslutet den 16 maj 2008. Beslutet ändrades inte. AA överklagade beslutet till länsrätten i Mariestad som avslag överklagandet (mål nr. 1033-08 E).

Varningen

Efter utredning fann anstalten Tidaholm att AA varit delaktig i att tillsammans med andra intagna ha stört ordningen på anstalten och trakasserat personal. Anstalten Tidaholm beslutade den 24 april 2008 att meddela AA en varning enligt 49 § KvaL på grund av olämpligt uppträdande. Beslutet motiverades med att anstalten fann det styrkt att AA brutit mot gällande regelverk genom att störa ordningen på anstalten.

Överklagandet av varningen

AA begärde omprövning av beslutet. Kriminalvården Region Väst omprövade beslutet den 13 maj 2008. Beslutet ändrades inte. AA överklagade beslutet till Länsrätten i Mariestad som avslag överklagandet (mål nr. 896-08 E). Länsrättens dom överklagades till Kammarrätten i Jönköping. Kammarrätten meddelade inte prövningstillstånd (mål nr. 2326-08).

Gällande bestämmelser

2 kap. 9 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt, KvaL, föreskriver bland annat att intagen ska visa hänsyn mot anstaltspersonal och medintagna. Han ska rätta sig efter de ordningsregler som gäller för anstalten och de anvisningar som anstaltspersonalen lämnar honom.

Av 49 § KvaL framgår såvitt nu är av intresse att en intagen som bryter mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten får tilldelas en varning.

Enligt de allmänna råden till 9 kap. 2 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt, KVFS 2008:3, bör en varning meddelas om den intagne har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten. Med föreskrifter avses all normgivning som gäller för den intagne, dvs. såväl lagar och förordningar som Kriminalvårdens föreskrifter och verksamhetsställets lokala ordningsregler. Med villkor avses annat som är bindande för den intagne, t.ex. anvisningar från personal. De allmänna råden till 9 kap. 2 § KVFS 2008:3 uppställer några händelser som kan användas som vägledning vid bedömningen om varning

bör meddelas. Av nämnda allmänna råd framgår att en intagen bör varnas om han eller hon trakasserar personal eller medintagen.

Av KvaL 20 § första punkten framgår att en intagen får hållas avskild från andra intagna, om det är nödvändigt 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. En intagen får även enligt andra punkten hållas avskild för att hindra att den intagne påverkar någon annan intagen att allvarligt störa ordningen inom anstalten.

Av KvaL 50 § framgår att under utredningen av frågor som avses i 49 § får en intagen tillfälligt hållas avskild från andra intagna i den utsträckning det är absolut nödvändigt för att syftet med utredningen inte ska äventyras. Åtgärden får inte bestå längre än fyra dygn. Kan den intagne inte hållas avskild på anstalten, får han placeras i allmänt häkte, om detta är lämpligare än att han förs över till en annan anstalt. Den intagne ska få den lättnad i avskildheten som är möjlig.

Enligt 9 kap. 3 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt, KVFS 2008:3, ska anstalten vid misskötsamhet upprätta en rapport samt skyndsamt utreda det inträffade. Vid det förhör som ska hållas med den intagne enligt 51 § ska vittne närvara, om det inte brådskar och vittne inte finns att tillgå. För det fall vittne inte är närvarande ska orsaken därtill dokumenteras. Förhørsledaren får inte, i syfte att få den intagne att erkänna eller att få någon att uttala sig i viss riktning, använda oriktiga uppgifter, löften eller förespeglningar om förmåner. De allmänna råden anger att om en intagen har blivit placerad i avskildhet på grund av misstanke om misskötsamhet bör förhör hållas skyndsamt. Detta gäller oavsett följderna av den eventuella misskötsamheten. I samband med förhöret ska den intagne om möjligt få del av den rapport som ligger till grund för beslutet om avskildhet. Om innehållet inte bedöms kunna lämnas ut till den intagne bör man i allmänna ordalag redogöra för orsakerna till avskildheten.

Om en myndighet finner att ett beslut som den meddelat som första instans är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, ska myndigheten enligt 27 § förvaltningslagen (1986:223) ändra beslutet, om det kan ske snabbt och enkelt och utan det blir till nackdel för någon enskild part.

Kriminalvården Region Väst gör följande bedömning

En intagen får inte av utredningsskäl hållas avskild enligt 20 § KvaL. Mot bakgrund av vad som kommit fram i ärendet finner därför Kriminalvården att anstalten Tidaholm inte har haft fog för sitt beslut den 30 april om att placera AA i avskildhet med stöd av 20 § första stycket första punkten KvaL för att slutföra utredningen. Anstalten skulle dock med anledning av det inträffade ha haft stöd för en placering enligt 20 § första stycket första och andra punkten, då det förelåg fara för annans säkerhet till liv eller hälsa och för att hindra att den intagne påverkar någon annan intagen att allvarligt störa ordningen inom anstalten. Enligt förvaltningslagen 27 § finns möjlighet för en myndighet att ändra bedömningsfel om det sker i samband med omprövning. Med anledning av att utredningsskäl inte är grund för avskildhet enligt 20 § KvaL, var motiveringen uppenbart oriktig och anstalten ändrade därför den 30 april 2008 rätteligen beslutsmotiveringen. Grund för avskildhet har förelegat men anstalten har använt fel motivering för beslutet. Anstalten har omprövat beslutet om avskildhet var tionde dag vilket styrker att anstalten betraktat det som en avskildhetsplacering jämlikt § 20 KvaL.

Vid en sammantagen bedömning kan konstateras att den felaktiga motiveringen för avskildhetsbeslutet är en förvaltningsrättslig miss. Frågan kommer att tas upp i lämpligt utbildningssammanhang.

Vad slutligen avser varningen har anstalten efter utredning funnit att AA varit delaktig i att, tillsammans med andra intagna, ha stört ordningen på avdelningen och trakasserat personal. Misskötsamheten är styrkt av anstaltens utredning och är av sådan art att det fanns grund för att meddela varning.

AA yttrade sig över remissvaret.

I beslut den 19 februari 2009 anförde *JO Nordenfelt* följande.

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 ska vistas tillsammans med andra intagna. På fritiden får den intagne i den utsträckning som han önskar vistas tillsammans med andra intagna. Enligt ett nytt fjärde stycke i 17 §, som trädde i kraft den 1 april 2008, får intagna hållas tillfälligt avskilda från varandra, om det är nödvändigt för att upprätthålla ordningen eller säkerheten i en anstalt.

De intagnas rätt till gemenskap får vidare inskränkas med stöd av bestämmelserna i 18, 20, 20 a och 23 §§ kriminalvårdslagen. Dessa bestämmelser gör det möjligt att av ordnings- och säkerhetsskäl begränsa gemenskapen mellan intagna i vissa situationer. Intagna kan också placeras i avskildhet under utredningen av disciplinärenden enligt 50 § kriminalvårdslagen. Möjligheten att placera någon i avskildhet får inte användas som bestraffning.

Enligt 20 § kriminalvårdslagen får en intagen hållas avskild från andra intagna bl.a. om det är nödvändigt 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. Det finns inte någon begränsning av hur länge en intagen får vara placerad i avskildhet med stöd av denna bestämmelse. Beslutet ska emellertid omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst var tionde dag.

Av 50 § kriminalvårdslagen framgår att en intagen under utredningen av frågor som avses i 49 § tillfälligt får hållas avskild från andra intagna i den utsträckning det är absolut nödvändigt för att syftet med utredningen inte ska äventyras. Åtgärden får inte bestå längre än fyra dygn.

Enligt 74 § kriminalvårdslagen får Kriminalvårdens beslut i särskilda fall överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, om inte annat följer av 80 §. Av 75 § framgår att ett beslut inte får överklagas enligt 74 § innan beslutet har omprövats av Kriminalvården. En sådan omprövning får begäras av den som beslutet angår om det har gått honom eller henne emot. Ett överklagande av ett beslut som inte har omprövats ska anses som en begäran om omprövning. Vid omprövning enligt 75 § får beslutet inte ändras till den enskildes nackdel.

I 27 § förvaltningslagen (1986:223) föreskrivs följande. Finner en myndighet att ett beslut, som den har meddelat som första instans, är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, ska myndigheten ändra beslutet, om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Skyldigheten gäller även om beslutet överklagas, såvida inte klaganden begär att beslutet tills vidare inte ska gälla (inhibition).

Bedömning

Av utredningen i ärendet framgår följande. AA placerades den 11 april 2008 i avskildhet med stöd av 50 § kriminalvårdslagen. Som bakgrund till beslutet angavs

att AA ”under en tid tillbaka varit en mycket negativ ledare och styrt de andra på avdelningen” och att det fanns information om att AA var en av flera intagna som hotat och trakasserat personalen på avdelningen. I bedömningen anfördes att utredningen initialt omfattades av ”förhållanden avseende kraftiga hot eller trakasserier mot personal, samt negativt och mycket menligt inflytande på såväl andra intagna som avdelningsmiljö”. Den 14 april 2008 hölls förhör med AA angående olämpligt uppträdande bestående i, enligt en rapport upprättad samma dag, att AA tillsammans med andra intagna stört ordningen på avdelningen och att det bl.a. förekommit ”trakasserier mot personalen där intagna skrivit namnlistor för att viss personal ska bort från avdelningen”. Den 15 april 2008 beslutade anstalten att AA skulle vara placerad i avskildhet enligt 20 § första stycket 1 kriminalvårdslagen. Som skäl för beslutet angavs att en sammantagen bedömning styrkte att AA borde hållas avskildhetsplacerad för att ”kunna färdigställa utredningen i avvaktan på vidare beslut.” Vid en omprövning av beslutet den 25 april fann anstalten att AA skulle vara fortsatt avskild enligt 20 § kriminalvårdslagen. Sedan AA begärt omprövning av det sistnämnda beslutet ändrade anstalten, med stöd av 27 § förvaltningslagen, den 30 april beslutet såtillvida att grunden för avskildhetsplaceringen angavs vara föreliggande fara för annans säkerhet till liv och hälsa och förhindrande av störande av ordningen i anstalten. I bedömningen anfördes, att ”då myndigheten har angett fel anledning i beslutet [...] ändras detta beslut”. Vidare anfördes att den genomförda utredningen styrkte AA:s misskötsamhet. – I ett beslut den 24 april 2008 tilldelades AA en skriftlig varning för olämpligt uppträdande.

Som framgår av den rättsliga reglering, som jag har redogjort för ovan, är utgångspunkten att intagna i kriminalvårdsanstalt ska ges tillfälle att i så stor utsträckning som möjligt vistas tillsammans. Att placera någon i avskildhet är en från humanitär synpunkt mycket ingripande åtgärd. Även behandlingsskäl kan tala emot en sådan placering. Mot den bakgrunden anser jag att användningen av sådana åtgärder bör begränsas i så stor utsträckning som möjligt. 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. När så sker måste, av hänsyn till den enskildes rättssäkerhet, kravet på en korrekt hantering ställas högt.

Motiveringen till ett beslut om avskildhetsplacering bör givetvis anknyta till de rättsliga krav som uppställts som förutsättning för åtgärden. Enligt 50 § kriminalvårdslagen får en intagen placeras i avskildhet under utredningen av ett disciplinärende, i den utsträckning det är absolut nödvändigt för att syftet med utredningen inte ska äventyras. I anstaltens beslut den 11 april 2008 att placera AA i avskildhet, som anges vara grundat på nämnda bestämmelse, finns emellertid inte ens en antydning om att AA skulle kunna försvåra utredningen och att en avskildhetsplacering därför var nödvändig.

När det gäller beslutet den 15 april 2008 och omprövningsbeslutet den 25 april har dessa grundats på 20 § första stycket 1. Enligt denna bestämmelse får en intagen hållas avskild från andra intagna bl.a. om det är nödvändigt 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. Besluten har emellertid motiverats med att AA borde hållas avskild för att anstaltens utredning skulle kunna slutföras. Även i dessa fall saknades alltså anknytning till de rättsliga förutsättningar som den åberopade bestämmelsen ställer upp. Att anstalten, vilket Kriminalvården gjort gällande, ändå må ha haft stöd för en avskildhetsplacering enligt 20 § första stycket första och andra punkten, saknar betydelse för min bedömning. Dessutom kan tilläggas att en avskildhet för utredning får pågå högst fyra dygn, se 50 § kriminalvårdslagen.

Jag övergår nu till anstaltens handläggning av AA:s begäran om omprövning av beslutet den 25 april. Såvitt framkommit ledde denna begäran endast till att anstalten, med åberopande av 27 § förvaltningslagen, ändrade beslutsmotiveringen.

Som en konsekvens av omorganisationen inom kriminalvården och bildandet av myndigheten Kriminalvården infördes ett nytt system med omprövningar inom den nya myndigheten. Det nya systemet innebär att ett beslut som t.ex. en anstalt har fattat, inte får överklagas innan det har omprövats av Kriminalvården. Enligt Kriminalvårdens arbetsordning sker omprövning av ett beslut om avskildhetsplacering på regionnivå. I den proposition som låg till grund för ändringarna anfördes att det i vissa särskilda fall, t.ex. beslut som tidigare fattades av Kriminalvårdsstyrelsen i första instans, kan vara tillräckligt att beslutet omprövas av en annan tjänsteman på samma enhet (prop. 2004/05:176 s. 65). I propositionen anfördes också att det nya systemet, med obligatorisk materiell omprövning inom myndigheten innan överklagande kan ske, innebär att det inte längre finns behov av att tillämpa förvaltningslagens bestämmelser om omprövning (s. 64).

Jag har för egen del en annan uppfattning om tillämpligheten av 27 § förvaltningslagen än den som framförs i propositionen, vilket jag också gett uttryck för i ett beslut i ett annat ärende (dnr 5862-2008, beslut den 7 april 2008). Enligt min mening talar samma skäl nu som innan Kriminalvården blev en myndighet för att det bör finnas ett snabbt och enkelt sätt att rätta felaktiga beslut när det inte är till nackdel för en enskild part.

Jag anser således att det finns ett utrymme för en anstalt att tillämpa 27 § förvaltningslagen när en intagen begär omprövning av ett beslut som anstalten har fattat. I det aktuella fallet framstår emellertid anstaltens tillämpning av denna bestämmelse som tveksam. Bestämmelsen infördes i syfte bl.a. att förskjuta tyngdpunkten i förvaltningsförfarandet mot första instans (prop. 1985/86:80 s. 41). Tanken är alltså att bestämmelsen i första hand ska tillämpas för att ändra ett beslut i sak utan att den enskilde ska behöva vända sig till domstol och inte, som i detta fall, för att rätta till andra brister i beslutet. Enligt min mening borde anstalten i det aktuella fallet ha lämnat över AA:s begäran om omprövning till regionen.

Jag är sammantaget mycket kritisk till anstaltens handläggning i de ovan berörda avseendena. Handläggningen visar på anmärkningsvärt bristande insikter i den

rättsliga regleringen på området. Det är naturligtvis av största vikt att dessa brister avhjälpas.

Det som i övrigt har förekommit i ärendet föranleder inte något uttalande eller någon annan åtgärd från min sida.