

Anmälan mot Kriminalvården, huvudkontoret och anstalten Kumla, om hanteringen av omprövningar av placering på säkerhetsavdelning, m.m.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 15 mars 2011, uppgav AA bl.a. följande.

Han har anhållit om att skriftligen få preciserat vilken eller vilka omständigheter som skulle kunna föranleda Kriminalvården att vid sina månatliga omprövningar besluta att placering på säkerhetsavdelning inte längre är påkallad. Lämnat svar har inte tillgodosett hans begäran. Han har därför vänt sig till Kriminalvårdens säkerhetschef BB, beslutsfattare i de aktuella ärendena, men denne klarade inte att muntliga besvara hans frågor. Det synes därför vara BB:s godtycke som avgör när en intagen på säkerhetsavdelning ska omplaceras till normalavdelning. Han har vidare begärt att skriftligen underrättas om vilka återanpassnings- och rehabiliteringsinsatser som Kriminalvården har planerat för hans del och framfört önskemål om besked när dessa ska påbörjas. BB har vid behandlingskollegium uppgett att det enda som kan hjälpa honom är att bli frälst. Han har begärt att få skriftligt ett svar om detta, men Kriminalvården har inte tillgodosett hans begäran.

Utredning

Kriminalvården anmodades att yttra sig över anmälan. I sitt svar den 21 juni 2011 anförde myndigheten (huvudkontoret), genom dåvarande generaldirektören CC, bl.a. följande.

Sakförhållanden

Uppgifter har hämtats in från region Mitt, från de klientadministrativa systemen samt från huvudkontorets klient- och säkerhetsenhet genom säkerhetschefen BB. Region Mitt har inhämtat upplysningar från kriminalvårdsinspektören DD och klienthandläggaren EE.

Placeringen på säkerhetsavdelning m.m.

AA avtjänar ett fängelsestraff om sju år och sex månader för ekonomisk brottslighet. Han häktades 16 oktober 2008. Verkställigheten påbörjades den 8 februari 2010. Efter en inledande placering vid Kriminalvårdens riksmottagning för utredning om särskilda villkor placerades AA den 22 mars 2010 på säkerhetsavdelning, där han fortfarande är placerad. Tidigaste dag för villkorlig frigivning är den 12 oktober

2013. Enligt de särskilda villkor som gäller för verkställigheten får några särskilda utslusningsåtgärder inte beviljas.

Av riksmottagningens utredning inför beslut om särskilda villkor framgår sammanfattningsvis att risken för allvarlig misskötsamhet eller kriminalitet under verkställigheten inklusive misskött friförmån bedöms som hög och att risken för rymning och fritagning från anstalt bedöms som medel.

Som skäl för beslutet om placering på säkerhetsavdelning angavs följande.

”[AA] är i aktuell dom dömd som huvudman för gränsöverskridande brottslighet vilket har omfattat miljonbelopp. Han bedöms ha ett utbrett kriminellt kontaktnät vilket utgör hög risk för kriminalitet under kommande verkställighet. [AA] har även till viss del begått aktuell brottslighet under tidigare verkställighet i kriminalvårdsanstalt. Det bedöms även finnas risk för rymning och fritagning från anstalt med hänvisning till [AA:s] stora kriminella kontaktnät samt med hänsyn till de stora belopp som hans brottslighet har genererat.

Med hänvisning till brottets art och omfattning, [AA:s] stora kriminella kontaktnät, stor risk för fortsatt brottslighet av allvarlig karaktär under verkställigheten samt risk för rymning/fritagning finner Kriminalvården, huvudkontoret, att AA ska vara placerad på säkerhetsavdelning enligt 20 a § Kval. Vad [AA] anfört föranleder ingen annan bedömning.”

Verkställighetsplaneringen

En verkställighetsplan har upprättats för AA. Denna följs kontinuerligt upp i enlighet med de krav som anges i Kriminalvårdens föreskrifter.

AA var inledningsvis placerad på säkerhetsavdelning i anstalten Hall. Han deltog där i brotts- och missbruksrelaterad programverksamhet genom att påbörja samtalsserien BSF – Beteende Samtal Förändring. Till följd av AA:s deltagande i olika rättegångar och förflyttning till anstalten Kumla i november 2011 hann AA inte helt genomföra samtalsserien. Eftersom samtalen enligt programmet bör genomföras med en och samma programledare kommer samtalsserien att behöva tas om från början. Eftersom AA kommer att fortsätta att delta i rättegångar och eftersom han har lång återstående strafftid har anstalten Kumla avvaktat med att låta AA på nytt delta i samtalsserien.

Den 20 december 2010 hölls ett kollegium för uppföljning av verkställighetsplanen. AA närvarade vid kollegiet.

Av verkställighetsplanen framgår att planeringen för AA på området arbete/utbildning/ekonomi är kontakt med kronofogdemyndigheten till följd av stora skulder, eftergymnasiala studier samt insiktsskapande samtal kring negativa konsekvenser gällande val av försörjning. Det anges också att åtgärder på området inte är prioriterade då det under de slutna förhållanden som råder vid placering på säkerhetsavdelning är svårt att arbeta med delar av insatsbehovet. Det framgår också att Kriminalvården och AA inte helt delar synen på åtgärdsbehoven.

På området kriminalitet anges som planerade åtgärder programverksamhet när detta kan erbjudas samt kontaktmannasamtal. I samband med kollegium den 16 juni 2011 har dock antecknats att AA inte anser sig ha något kriminellt umgänge eller några kriminella värderingar.

På området frigivningsförberedelser anges att AA behöver arbeta med insatser som kan gynna ett prosocialt liv efter villkorlig frigivning samt att han under perioder kan behöva någon form av samtalskontakt. Det konstateras dock att det, under de slutna förhållanden som placering på säkerhetsavdelning innebär, är svårt att arbeta med insatsbehovet. Vidare anges att AA studerar litterär gestaltning på halvtid, deltar i produktionsarbetet på avdelningen samt är mycket aktiv i avdelningens självförvaltning.

Mötet den 23 februari 2011

Intagna som är placerade på säkerhetsavdelning erbjuds att vid några tillfällen per år träffa säkerhetschefen BB, föredragande i frågor om placering på eller utplacering från säkerhetsavdelning. Vid sådana tillfällen har intagna möjlighet att muntligt ta upp frågor kring sin placering på säkerhetsavdelning och få muntliga svar.

Den 23 februari 2011 hölls ett sådant möte. Vid mötet deltog, förutom AA och BB, även kriminalvårdsinspektören vid anstalten Kumlas säkerhetsenhet DD samt klienthandläggaren EE. Av protokollet framgår följande.

”[AA] berättade om sin situation och att hans barn lider av att han är placerad på säkerhetsavdelning eftersom detta medför lång resväg för dem att besöka honom. [AA] hade även innan kollegiet lämnat in flera skrivelser med frågeställningar som kollegiet redogjorde för. [AA] undrade bland annat vilka rehabiliteringsinsatser och återanpassningsinsatser som Kriminalvården tänker vidta i hans fall och när dessa ska inledas. Kollegiet berättade för [AA] om vad kriminalvården identifierade för risker och vad som föranlett hans placering på säkerhetsavdelning. Kollegiet meddelade vidare honom vad säkerhetsenheterna kan erbjuda i form av sysselsättning och programverksamhet för att hans tid ska bli så bra som möjligt. Kollegiet förklarade för AA att det är svårt att påvisa förändring gällande de skäl som föranlett hans placering på säkerhetsenheten även om det inte är en omöjlighet. [AA] uppgav vidare för kollegiet att han ber 30 minuter om dagen för sina brottsoffer och önskade att kollegiet skulle ta notis om detta. Vidare diskuterades omprövningsbesluten avseende placeringen på säkerhetsavdelning och [AA:s] skrivelse gällande detta som framförallt handlade om en önskan att få svar på hur länge han kommer att kvarstanna. Kollegiet meddelade [AA] att anstalten kommer yttra sig när det anses påkallat men att han måste räkna med en längre tid på enheten då han är relativt nyplacerad på säkerhetsavdelning. I övrigt fortsätter [AA] att följa sin verkställighetsplanering och fungerar bra på avdelning A. De skäl som föranlett placering på säkerhetsavdelning föreligger fortfarande och beräknas bestå under en längre tid.”

Det var vid mötet tydligt att AA inte var nöjd med de svar som lämnades.

BB har härutöver uppgett: AA har flera gånger tagit upp de nämnda frågorna med honom, både i brev och vid direktkontakt. I fråga om rehabilitering har Kriminalvårdens personal gjort vad som går att göra för att normalisera tillvaron på avdelningen och det får ses som ett led i behandlingen. En rehabilitering är svår att genomföra om man inte är överens med den intagne om vad som ska rehabiliteras. I de flesta fall handlar det om att komma till rätta med det som har lett fram till kriminaliteten. En förutsättning för att lyckas med detta är dock att den intagne tar ansvar för sina handlingar. AA har en förmåga att beskriva vad som skett på ett sätt som gör att andra närvarande får intrycket att man varit på olika tillställningar. Han har således aldrig blivit utkastad från något möte, däremot innan det nämnda mötet avbrutits fått en i sammanhanget osedvanligt lång tid på sig för att utveckla sina åsikter, uppskattningsvis minst 20 minuter.

Författningsbestämmelser

Verkställighetsplanering

Bestämmelsen om verkställighetsplanering (behandlingsplan) fanns före den 1 april 2011 i 6 § förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt. Där framgick, såvitt nu är aktuellt:

För varje intagen ska upprättas en behandlingsplan. Planen ska, under hänsynstagande till anstaltstidens längd och övriga omständigheter, inriktas på åtgärder som är ägnade att främja den intagnes anpassning i samhället och som förbereder honom för tillvaron utanför anstalten. Behandlingsplanen ska omprövas regelbundet och så ofta det finns anledning till det.

Från och med den 1 april 2011 återfinns bestämmelsen om verkställighetsplanering i 1 kap. 5 § fängelselagen (2010:610) (FäL). Där anges:

Verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. Verkställigheten ska, i den utsträckning det är möjligt utan att kravet på samhällsskydd eftersätts, särskilt inriktas på åtgärder som är ägnade att förebygga återfall i brott. För varje intagen ska det upprättas en individuellt utformad verkställighetsplan. Verkställigheten ska planeras och utformas efter samråd med den intagne och i samverkan med berörda myndigheter.

Av 6 § fängelseförordningen (2010:2010) framgår:

En verkställighetsplan ska grundas på en utredning om den intagnes behov av stöd och kontroll och om vilka åtgärder som bör vidtas under verkställigheten för att minska risken för återfall i brott. Förutsättningarna för att bevilja den intagne ett tillstånd till en sådan utslussningsåtgärd som avses i 11 kap. 1 § fängeslagen (2010:610) ska särskilt övervägas. Vid utformningen av verkställighetsplanen ska hänsyn tas till anstaltstidens längd och den intagnes motivation till förändring. Hänsyn ska också tas till brottsoffer och andra som berörs av verkställigheten. Verkställighetsplanen ska följas upp fortlöpande och ändras när det finns anledning till det.

Ytterligare bestämmelser om verkställighetsplanen finns i 1 kap. 26–31 §§ Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för fängelse (FARK Fängelse).

Placering på säkerhetsavdelning

Regler om placering på säkerhetsavdelning fanns före den 1 april 2011 i 20 a § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL). Från och med den 1 april 2011 finns regeln i 2 kap. 4 § FäL. Där framgår:

En intagen får placeras på en avdelning med särskilt hög grad av övervakning och kontroll (säkerhetsavdelning) om

det finns en varaktig risk för att den intagne rymmer eller fritas och det kan antas att han eller hon är särskilt benägen att fortsätta allvarlig brottslig verksamhet, eller

det finns särskild anledning att anta att det behövs för att hindra den intagne från allvarlig brottslig verksamhet under vistelsen i anstalt.

Ett beslut om placering på en säkerhetsavdelning ska omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst en gång i månaden.

Av Kriminalvårdens arbetsordning (KVAF 2011:1) (Ao), bilaga 1, framgår att generaldirektören beslutar om placering på säkerhetsavdelning och utskrivning från sådan avdelning.

Reglering i förvaltningslagen (1986:223)

Av 4 § förvaltningslagen framgår, såvitt nu är aktuellt, att varje myndighet ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälp ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

Kriminalvårdens bedömning

För placering på säkerhetsavdelning krävs att kriterierna i 2 kap. 4 § FäL är uppfyllda. För AA:s del handlar det om en bedömning av att det finns en varaktig risk för att han rymmer eller fritas och ett antagande om att han är särskilt benägen att fortsätta allvarlig brottslig verksamhet. För utplacering från säkerhetsavdelning krävs motsatsvis att kriterierna i 2 kap. 4 § FäL inte längre är uppfyllda. Någon ”katalog” över omständigheter som föranleder utplacering från säkerhetsavdelning finns inte upprättad eftersom det i varje enskilt fall handlar om en bedömning av om de förhållanden som föranlett placeringen på säkerhetsavdelning har förändrats eller inte. Eftersom det för placering krävs att risken för rymning eller fritagning är

varaktigt ligger det i sakens natur att placeringen sällan kan bli helt kortvarig. För att få placeringen på säkerhetsavdelning prövad finns möjlighet för AA att överklaga Kriminalvårdens beslut till förvaltningsdomstol.

En skriftlig begäran från en intagen kan besvaras skriftligen eller muntligen. En rimlig utgångspunkt är ofta att en skriftlig framställning också besvaras skriftligt. Det behöver dock inte alltid vara så (se t.ex. JO:s beslut den 19 november 2009, dnr 1263-2009 samt den 22 mars 2010, dnr 3493-2009). Av utredningen framgår att BB muntligen vid flera tillfällen, bl.a. vid mötet den 23 februari, har lämnat information till AA av den innebörd som framgår ovan. Mot bakgrund av frågans karaktär och betydelse för den intagne, kan diskuteras om inte frågan även borde ha besvarats skriftligen.

När det gäller planerade återanpassnings- och rehabiliteringsinsatser framgår dessa av verkställighetsplanen. AA har fått en kopia av den. Frågor kring verkställighetens innehåll och utformning har också tagits upp vid behandlingskollegium, då AA närvarat. Muntliga svar har också lämnats vid mötet den 23 februari. Det är dock ofrånkomligt att placeringen på säkerhetsavdelning och de gällande särskilda villkoren utgör en inskränkande faktor i möjligheterna att erbjuda adekvata frigivningsförberedelser.

AA yttrade sig över remissvaret. Han kom därefter in med ytterligare handlingar.

Bedömning

Svar på frågor

Av 4 § förvaltningslagen (1986:223) framgår att varje myndighet ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt.

Serviceskyldigheten i 4 § förvaltningslagen är vidsträckt men inte obegränsad. Myndigheten avgör själv i vilken utsträckning det kan vara lämpligt att ge hjälp, i vilken form svar på frågor ska ges, etc. Det kommer alltså an på myndigheten att avgöra t.ex. om frågor ska besvaras skriftligen eller muntligen. Enbart det förhållandet att en enskild inte är nöjd med innehållet i ett visst lämnat svar innebär inte att serviceskyldigheten har åsidosatts.

Av utredningen framgår att AA inte är nöjd med innehållet i det svar som Kriminalvården lämnat på hans frågor. Mot bakgrund av det ovan sagda innebär emellertid inte detta att myndigheten åsidosatt serviceskyldigheten i 4 § förvaltningslagen. Som Kriminalvården anfört kan det förvisso diskuteras om inte AA:s fråga även borde ha besvarats skriftligen. Jag anser dock inte att det finns tillräcklig grund för kritik mot Kriminalvården i denna del.

Hantering av omprövningar av placering på säkerhetsavdelning

JO:s granskning är av rättslig art och avser främst en kontroll av att myndigheterna har följt de regler som gäller för förfarandet. JO kan inte ändra eller upphäva myndigheters beslut. Granskningen är inte heller avsedd att föregripa eller ersätta den prövning som kan eller har kunnat ske i ordinarie ordning. JO brukar således inte ta ställning till om ett beslut är riktigt i sak. Jag finner inte skäl att frångå denna princip beträffande de omprövningar som gjorts av AA:s placering på

säkerhetsavdelning. Det som förevarit föranleder mig dock att erinra om vikten av att Kriminalvården, vid omprövning av beslut om placering på säkerhetsavdelning, i vart fall i mer allmänna ordalag lägger sig vinn om att så långt det är möjligt redogöra för skälen till att placeringen på säkerhetsavdelning består.

Övrigt

Vad AA anfört i övrigt ger inte anledning till något uttalande.

Ärendet avslutas.