

## Initiativ angående Kriminalvårdens handläggning av ärenden om placering på säkerhetsavdelningar

**Beslutet i korthet:** Kriminalvården har möjlighet att under vissa förhållanden placera intagna på s.k. säkerhetsavdelningar. Det kan göras för att förhindra rymning, fritagning eller att den intagna fortsätter allvarlig brottslig verksamhet under anstaltsvistelsen. Placeringen på en sådan avdelning innebär att den intagne underkastas mer omfattande kontroller än intagna i övrigt. En placering på säkerhetsavdelning ska omprövas minst en gång i månaden.

Genom anmälningar till JO och vid inspektioner av säkerhetsenheterna i anstalterna Kumla och Saltvik har det framkommit att det bland de intagna råder ett utbrett missnöje över hur Kriminalvården motiverar besluten om placering på säkerhetsavdelning och över handläggningen av omprövningsärendena. Av den anledningen inleddes ett initiativ-  
rende angående Kriminalvårdens handläggning av sådana placeringsärenden.

I fråga om utformningen av Kriminalvårdens initialbeslut uttalas att myndigheten måste sträva efter att i möjligaste mån på ett klart och tydligt sätt redovisa varifrån olika uppgifter i besluten har hämtats och vilken betydelse uppgifterna har för myndighetens bedömning. Det är nödvändigt för att skapa ett mer transparent system som är begripligt för den intagne. Den intagnes förståelse för vilka skäl som har legat till grund för beslutet är vidare nödvändig för att denne ska kunna genomföra det förändringsarbete som i de flesta fall är nödvändigt för att den intagne ska kunna påverka placeringen.

När det gäller de månatliga omprövningsbesluten konstateras att Kriminalvården i dessa måste redovisa omständigheter som har tillkommit efter initialbesluten. Det kan exempelvis röra sig om den tid som en intagen har tillbringat på säkerhetsavdelning och uppgifter om skötsamhet eller deltagande i programverksamhet. Vidare måste Kriminalvården analysera betydelsen av de tillkommande faktorerna och varför de – om myndigheten inte väljer att ändra beslutet – inte är tillräckliga för att påverka initialbeslutet. Omprövningsbesluten måste till en inte obetydlig del ses som en utvärdering av den intagnes vistelse på säkerhetsavdelningen, med hjälp av vilken den intagne ska kunna förstå vilka åtgärder denne kan vidta för att påverka sin situation.

### 1 Bakgrund

Enligt 2 kap. 4 § första stycket fängelselagen (2010:610) får en intagen placeras på en avdelning med särskilt hög grad av övervakning och kontroll (säkerhetsavdelning) om (1) 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 (2) det finns särskild anledning att anta att det behövs för att

hindra den intagne från allvarlig brottslig verksamhet under vistelsen i anstalt. Av paragrafens andra stycke följer att ett beslut om placering på en säkerhetsavdelning ska omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst en gång i månaden.

En placering på säkerhetsavdelning innebär bl.a. att den intagnes försändelser, telefonsamtal och besök granskas eller övervakas i större utsträckning än vad som gäller för en intagen placerad på en s.k. normalavdelning.

För närvarande förfogar Kriminalvården över tre säkerhetsenheter, vilka är belägna i anstalterna Hall, Kumla och Saltvik. Genom anmälningar till JO och i samband med inspektioner av säkerhetsenheterna i anstalterna Kumla och Saltvik har det blivit tydligt för mig att det råder ett utbrett missnöje bland de intagna på landets säkerhetsenheter. Missnöjet avser bl.a. hur Kriminalvården motiverar besluten att placera intagna på säkerhetsavdelning och handläggningen av omprövningsärendena.

När omfattningen av detta missnöje stod klar för mig beslutade jag den 23 april 2013 att inom ramen för ett särskilt upplagt initiativärende utreda frågan om Kriminalvårdens handläggning av ärenden om placering av intagna på landets säkerhetsavdelningar. Efter beslutet att inleda initiativet har jag och mina medarbetare även gjort en inspektion av säkerhetsenheten i anstalten Hall.

## **2 Redogörelse för initiativets genomförande**

Inledningsvis begärde mina medarbetare in och granskade handlingar som har samband med Kriminalvårdens beslut att placera intagna på säkerhetsavdelningarna. Dessa handlingar kan delas upp i två kategorier. Den första kategorin utgörs av samtliga initialbeslut för de intagna som i april 2013 var placerade i någon av landets tre säkerhetsenheter. Totalt är det 39 initialbeslut som har granskats. Den andra kategorin utgörs av handlingar om en intagen som var placerad på säkerhetsavdelning under ett antal år. Handlingarna i det senare fallet omfattar – förutom initialbeslut och verkställighetsplan – Kriminalvårdens omprövningsbeslut och därtill hörande utredningar samt överklaganden av placeringsbeslut och därtill hörande domar från förvaltningsdomstol.

Efter det att handlingarna hade granskats upprättades en promemoria med ett antal frågeställningar, se bilaga 1. Till promemorian fogades en bilaga med tio exempel som frågeställningarna anknöt till, se bilaga 2. Kriminalvården förelades att dels yttra sig över frågeställningarna, dels redovisa vissa statistikuppgifter. Kriminalvården, genom generaldirektören AA, kom därefter in med ett remissvar, se bilaga 3.

De frågeställningar som Kriminalvården har yttrat sig över kan delas in i följande områden:

1. Kriminalvårdens initialbeslut om placering på säkerhetsavdelning
2. Kriminalvårdens månatliga omprövningsbeslut
3. Kriminalvårdens riksmottagnings utredningar.

### 3 Kriminalvårdens initialbeslut

#### 3.1 Bakgrund

I samband med den granskning som mina medarbetare gjorde kunde de konstatera att Kriminalvårdens initialbeslut uppvisar stora variationer i fråga om omfattning och redovisning av vilka skäl som har bestämt utgången. Det finns exempel på beslut som på ett relativt tydligt sätt utvecklat de omständigheter som legat till grund för beslutet. Vidare finns exempel på beslut som enbart i allmänna ordalag beskriver skälen för placeringen.

Av den anledningen tillfrågades Kriminalvården om vilka överväganden som legat bakom utformningen av besluten och varför det exempelvis i besluten

- inte hade angetts vilket kriminellt nätverk som en viss intagen hade kontakt med
- inte hade angetts på vilket sätt en annan intagen var inblandad i gränsöverskridande brottslighet
- inte hade angetts varför en tredje intagen bedömdes ha ett utbrett kriminellt kontaktnät.

Vidare tillfrågades Kriminalvården hur de exempel som hade redovisats förhåller sig till kravet på att en myndighet i ett slutligt beslut som går den enskilde emot enligt huvudregeln ska ange de skäl som har bestämt utgången. Därtill tillfrågades Kriminalvården om det finns möjlighet att öka beslutens tydlighet och på så sätt öka de intagnas förståelse för vilka skäl som legat bakom placeringen.

Vid granskningen av initialbesluten noterades vidare att sju personer hade omplacerats från normalavdelningar till säkerhetsavdelningar. I besluten hade Kriminalvården angett ”varaktigt hög risk för allvarlig misskötsamhet” som ett av skälen för omplacering. Av den anledningen förelades Kriminalvården att yttra sig över om dessa beslut var förenliga med 2 kap. 4 § fängelselagen.

#### 3.2 Kriminalvårdens yttrande

I denna del har Kriminalvården i sitt remissvar uppgett i huvudsak följande.

Uppgifter om tillhörighet till kriminella nätverk skrivs regelmässigt inte ut i besluten. Det finns flera anledningar till detta. Sekretessen enligt 35 kap. 15 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller inte för beslut, vilket innebär att de uppgifter som anges i allmänhet blir offentliga. Undantag från motiveringsplikten kan enligt 20 § förvaltningslagen (1986:223) göras på grund av sekretess- eller integritetsskäl, bl.a. i syfte att skydda en part mot psykiskt lidande eller annars ta hänsyn till personlig eller ekonomisk integritet.

Uppgifter om att en intagen tillhör eller har kopplingar till en viss kriminell organisation kan innebära risker för såväl den intagne själv som för ordningen och säkerheten på anstalten. Det kan också ge utrymme för en kriminell organisation att kartlägga individer i rivaliserande organisationer. Ofta framkommer uppgifter av aktuellt slag i riksmottagningens utredning, som den intagne redan tidigare tagit del

av. I de fall det framgår av domen att den intagne har tillhörighet till en viss organisation har det i några fall dock också angetts i placeringsbeslutet.

När det gäller formuleringar som ”gränsöverskridande brottslighet” och ”utbrett kriminellt nätverk” refererar detta till information som framgår av brottmålsdomen. Kriminalvården ser i och för sig inte att det skulle finnas skäl att mer detaljerat återge vad som framgår av domshandlingarna. Däremot finns det skäl att i beslutstexten vara tydligare med varifrån en uppgift är hämtad, t.ex. från domen eller riksmottagningens utredning.

När det gäller hur de beslut som bifogats förhåller sig till motiveringsplikten kan följande konstateras. Den relevanta bestämmelsen är angiven, och i bedömningen har knutits an till de rekvisit som uppställs i den aktuella bestämmelsen. Det finns emellertid brister i besluten när det gäller tydligheten med varifrån en uppgift är hämtad. Man borde även på ett tydligare sätt utveckla på vilket sätt dessa uppgifter har betydelse för bedömningen att ett visst rekvisit är uppfyllt.

När det gäller beslutsmotiveringen i fråga om de intagna som omplacerats till säkerhetsavdelningarna och dess förenlighet med 2 kap. 4 § fängeslagen kan det konstateras att bestämmelsen ställer upp två alternativa rekvisit för placering på säkerhetsavdelning. Det innebär att det är tillräckligt att ett av rekvisiten är uppfyllt för att bestämmelsen ska vara tillämplig. I exemplet har man, som JO påpekat, i beslutsmotiveringen angett ett skäl som inte är relevant i fråga om placering enligt aktuell bestämmelse. Det är oklart varför denna formulering har använts, och Kriminalvården beklagar detta. Det kan dock noteras att det trots detta ändå framgår av beslutsmotiveringen att åtminstone ett av de alternativa rekvisiten har bedömts vara uppfyllt, varför misstaget egentligen inte har någon betydelse i sak.

### 3.3 Min bedömning

#### 3.3.1 Förvaltningslagens bestämmelse om motiveringsskyldighet

Av 20 § förvaltningslagen följer att ett beslut genom vilket en myndighet avgör ett ärende ska innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis (1) om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövligt att upplysa om skälen, (2) om beslutet rör tjänstetillsättning, antagning för frivillig utbildning, betygssättning, tilldelning av forskningsbidrag eller något jämförbart, (3) om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något jämförbart förhållande, (4) om ärendet är så brådskande att det inte finns tid att utforma skälen, eller (5) om ärendet gäller meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen och det är fråga om prövning i högre instans efter överklagande. Av paragrafens andra stycke följer att om skälen har utelämnats, bör myndigheten på begäran av den som är part om möjligt upplysa honom om dem i efterhand.

Omfattningen av en myndighets motiveringskyldighet behandlades i motiven till motsvarande bestämmelse i den numera upphävda förvaltningslagen (1971:290) enligt följande:

I fråga om motiveringskravets innehåll fordras enligt det nu framlagda lagförslaget att myndigheten anger »de skäl som bestämt utgången». Som påpekats av regeringsrättens ledamöter antyder arbetsgruppens lagtext på denna punkt ett längre gående motiveringskrav (»de sakliga och rättsliga bedömningar som väsentligast bestämt utgången»). Med den av mig föreslagna formuleringen avses att markera att förvaltningslagen i princip inte uppställer något krav på att förvaltningsmyndigheternas beslut skall innehålla detaljerade redogörelser för sakförhållandena i ärenden och vidlyftiga resonemang om hur dessa förhållanden bedömts rätteligen av myndigheten. Det är – som arbetsgruppen uttrycker det – »de springande punkterna» som skall komma fram i motiveringen.<sup>1</sup>

Motivuttalandena innebär att en förvaltningsmyndighet måste göra det begripligt för parten vilka faktiska förhållanden som är avgörande, vilka rättsregler som är tillämpliga och hur myndigheten har resonerat på de punkter där meningarna kan gå isär. Samtidigt som det finns en motiveringskyldighet får den inte föras för långt, och det är exempelvis inte möjligt att begära att en myndighets beslut ska efterlikna domstolars domar.<sup>2</sup>

### 3.3.2 Utformningen av Kriminalvårdens initialbeslut

Det är en mycket ingripande åtgärd att placera en intagen på en säkerhetsavdelning, och jag har förståelse för att de begränsningar som placeringen innebär kan skapa frustration hos de intagna. Jag har även förståelse för de svårigheter som är förknippade med Kriminalvårdens uppdrag att avgöra vilka intagna som ska placeras på en säkerhetsavdelning och hur länge denna placering ska bestå. Det rör sig i regel om svåra avvägningar mellan innehållet i fängelselagens bestämmelser om proportionalitet<sup>3</sup> och Kriminalvårdens uppdrag att förhindra intagna från att fortsätta begå allvarlig brottslighet under sin vistelse i anstalt.

Som framgått av det jag har redovisat ovan är inte avsikten med en myndighets motiveringsplikt att besluten ska efterlikna domstolars domar. Även om ett förvaltningsbeslut som regel kan utformas mer kortfattat och kärnfullt än exempelvis en brottmålsdom måste vid utformningen stor hänsyn tas till vad för typ av beslut det är fråga om. Den ingripande åtgärd som det innebär att placera en intagen på en säkerhetsavdelning gör att kraven på Kriminalvårdens motiveringskyldighet i

---

<sup>1</sup> Se prop. 1971:30 s. 493.

<sup>2</sup> Se Hellners m.fl., *Förvaltningslagen med kommentarer*, 3 uppl., 2010, s. 237.

<sup>3</sup> Se exempelvis 1 kap. 5 § första stycket fängelselagen där det framgår att verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. Av 1 kap. 6 § andra stycket i samma lag framgår att en kontroll- eller tvångsåtgärd endast får användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

dessa fall kan ställas betydligt högre än beträffande många andra beslut som myndigheten fattar.<sup>4</sup> Det förhållandet att Kriminalvården har valt att ha relativt kortfattade beslutsmotiveringar i de månatliga omprövningsbesluten bidrar även det till att höga krav måste ställas på initialbeslutens utformning.

I samtal som jag och mina medarbetare har haft med intagna på landets säkerhetsavdelningar har de intagna vid ett flertal tillfällen uppgett att de inte förstår varför de har placerats på säkerhetsavdelning. Denna oförståelse inför Kriminalvårdens beslut gör att det bland de intagna finns en uppfattning om att myndigheten hemlighåller de egentliga skälen för placeringen eller att myndigheten har lagt oriktiga uppgifter till grund för besluten. Dessa uppfattningar bidrar till att skapa en känsla av utsatthet hos de intagna. Kriminalvården bör ta detta på allvar och sträva efter att i möjligaste mån på ett klart och tydligt sätt redovisa varifrån olika uppgifter har hämtats och vilken betydelse uppgifterna har haft för myndighetens beslut. Enligt min mening är detta nödvändigt för att skapa ett mer transparent system som är begripligt för den intagne.

Även om man knappast kan räkna med att samtliga intagna kommer att acceptera placeringsbesluten är den intagnes förståelse för vilka skäl som legat bakom beslutet viktig. Utan en sådan förståelse kan det bli svårt att genomföra det förändringsarbete som i de flesta fall är nödvändigt för att den intagne ska kunna påverka placeringen. Utan förändringsarbete riskerar en placering på en säkerhetsavdelning bara att bli en förvaring.

Det förhållandet att placeringen av intagna på säkerhetsavdelning är mycket ingripande gör att särskilt höga krav måste ställas på Kriminalvårdens handläggning. Av den anledningen är det något förvånande att myndigheten i ett antal fall som skäl för placeringen har angett omständigheter som inte omfattas av 2 kap. 4 § fängelselagen. I dessa fall har som skäl för placeringen bl.a. angetts att det finns en varaktigt hög risk för fortsatt misskötsamhet. Som Kriminalvården har påpekat har emellertid som skäl för placeringen även åberopats en omständighet som omfattas av bestämmelsen. Misstaget har alltså enligt Kriminalvården inte haft någon betydelse i sak. Jag avhåller mig från att uttala mig i sakfrågor. Emellertid vill jag framhålla att även om felaktigheten inte har haft någon betydelse för placeringen är det mycket olämpligt att Kriminalvården har åberopat en felaktig grund för att vidta en så ingripande åtgärd.

---

<sup>4</sup> Jfr uttalande av Hellners m.fl. i *Förvaltningslagen med kommentarer* s. 237, där det anges att medan en beslutsmotivering i okomplicerade ärenden kan lämnas i några korta meningar kan den i invecklade fall behöva göras mer utförlig.

## 4 Kriminalvårdens omprövningsbeslut

### 4.1 Bakgrund

Inför de månatliga omprövningsbesluten lämnar säkerhetsenheterna ett yttrande till Kriminalvårdens huvudkontor. De yttranden som begärdes in och granskades av mina medarbetare var formulerade på ungefär samma sätt och kan illustreras med följande exempel:

Han uppvisar god skötsamhet. Emellertid har det inte tillkommit nya, relevanta omständigheter sedan det senast föregående omprövningsbeslutet gällande placering i säkerhetsavdelning enligt 2 Kap § 4 fängelselagen (2010:610).

Vidare noterades att Kriminalvården hade utformat sina omprövningsbeslut på ett i stort sett likartat sätt, och regelmässigt hade besluten följande motivering:

Vid en förnyad prövning av ärendet finner Kriminalvården, huvudkontoret, att [BB, JO:s anmärkning] allttjämt ska vara placerad på säkerhetsavdelning. Beslutet ändras inte. Vad [BB, JO:s anmärkning] anfört föranleder ingen annan bedömning.

Med anledning av vad som framkommit vid granskningen förelades Kriminalvården att närmare redogöra för rutinerna vid handläggningen av omprövningsärendena. Av yttrandet skulle framgå bl.a. vad som enligt Kriminalvården utgör ”relevanta omständigheter”, vilken information som säkerhetsenheternas yttrande bygger på och om personalen informeras om de förhållanden som legat till grund för placeringen av en intagen på en säkerhetsavdelning.

### 4.2 Kriminalvårdens yttrande

I denna del har Kriminalvården i sitt remissvar uppgett i huvudsak följande.

#### 4.2.1 Rutinerna för omprövning

Inför omprövningar av placeringar på säkerhetsavdelning bereder anstalten ett underlag som är baserat på det initiala placeringsbeslutet. De tre olika anstalterna har i stort sett samma rutiner för upprättande av säkerhetsenheternas yttranden inför den månatliga omprövningen. Den intagne får ta del av yttrandet innan det skickas till huvudkontoret och har då möjlighet att yttra sig till enheten och/eller huvudkontoret. Anstalten Hall har för sin del uppgett att man uppmanar den intagne att skicka med ett eget yttrande om det finns invändningar mot vad som skrivits i anstaltens yttrande. Att så sker är dock enligt samtliga anstalter ovanligt.

I sammanhanget ska också nämnas att det regelbundet genomförs kollegier där den intagne och bl.a. klienthandläggaren på säkerhetsavdelningen deltar. I samband med detta diskuteras verkställighetsplaneringen. Säkerhetsenheten på huvudkontoret genomför också regelbundet möten med intagna, omkring två–fyra gånger per år, då placeringen på säkerhetsavdelningen och andra frågor som rör den intagne diskuteras. Vid dessa möten deltar även personal från den berörda säkerhetsavdelningen. De intagna har också möjligheter att per brev och även per telefon ha en dialog med beslutsfattaren om sin placering.

#### *4.2.2 Utformningen av säkerhetsenheternas yttranden*

De omständigheter som är relevanta i en enskild intagens fall är de som motiverade den initiala placeringen. Dessa finns angivna i initialbeslutet och hänvisas till i omprövningsbesluten. Dessutom bör i säkerhetsenhetens yttrande redovisas sådana ändrade förhållanden som skulle kunna tyda på att det inte längre finns skäl för placering enligt 2 kap. 4 § fängelselagen. De bör i så fall på något sätt vara mätbara eller väl dokumenterade, t.ex. deltagande i sysselsättning, programverksamhet och/eller aktivt ställningstagande mot kriminalitet.

Säkerhetsenheternas yttranden bygger på information om den intagne som framkommit i samband med att initialbeslutet fattades, utfall av tidigare verkställigheter, eventuell misskötsamhet, deltagande i programverksamhet, information från säkerhetsorganisationen liksom information från den personal som har daglig kontakt med den intagne. Avdelningspersonalen tillfrågas inte särskilt inför att yttrandet upprättas. Däremot kan det löpande komma information från avdelningspersonal om de intagnas förhållanden, som kan beaktas i yttrandet. Sådan information kan exempelvis avse uppgifter som har kommit fram vid samtal eller genom personalens iakttagelser. En bedömning av informationens relevans och karaktär görs sedan av ansvarig kriminalvårdsinspektör.

#### *4.2.3 Kriminalvårdspersonalens kunskap om skälen för placering*

När en ny intagen är på väg till någon av säkerhetsavdelningarna informeras personalen om dennes bakgrund. Skälen till placeringen redovisas och finns också tillgänglig i de klientadministrativa systemen. Personalen har även tillgång till de domar, utredningar och beslut som ligger till grund för placeringen, och förväntas också själva sätta sig in i underlaget. All personal som arbetar på säkerhetsavdelningarna har genomgått en särskild utbildning (Bas-Säk) innan tjänstgöring påbörjas. En del av utbildningen berör just skäl för placering på säkerhetsavdelning.

Det kan också nämnas att de olika säkerhetsavdelningarna, placeringsgruppen och säkerhetsenheten på huvudkontoret skickar månadsrapporter till varandra där de redogör för läget när det gäller samtliga intagna på de olika säkerhetsavdelningarna och för hur deras verkställighet fortskrider. Fokus i dessa rapporter ligger på upprätthållande av ordningen och säkerheten. I dagsläget pågår också ett förändringsarbete där ansvariga kriminalvårdsinspektörer vid de olika säkerhetsavdelningarna och huvudkontoret samverkar för att skapa bättre rutiner och förutsättningar för klienter som är placerade på säkerhetsavdelningarna.

#### *4.2.4 Utformningen av omprövningsbesluten*

När det gäller hur omprövningsbesluten förhåller sig till motiveringsplikten enligt 20 § förvaltningslagen kan följande konstateras. Omprövningsbesluten rörande fortsatt placering på säkerhetsavdelning är mycket kortfattade. Grunden för placeringen bygger dock i de flesta fall på statiska faktorer som omfattande brottshistorik och kopplingar till grov organiserad brottslighet, vilka har redovisats redan i initialbeslutet. Placeringen förutsätter också i de allra flesta fall att det finns en varaktig risk för rymning eller fritagning. För att en förändring hos den intagne ska



kunna motivera en utskrivning från säkerhetsavdelningen krävs därför normalt att förändringen kan påvisas över en längre tid. Med hänsyn till detta är det också Kriminalvårdens uppfattning att en månatlig omprövning av placeringen kan tyckas motsägelsefull. Detta har också framförts i kontakter med Justitiedepartementet i samband med införandet av ny häktes- och fängelselagstiftning.

Den kontinuerliga omprövningen enligt 2 kap. 4 § fängelselagen ska baseras på omständigheterna vid tidpunkten för omprövningen och syfta till att avgöra om det fortfarande finns skäl att hålla kvar den intagne på säkerhetsavdelningen. Mot bakgrund av vad som framförs ovan om grunderna för den initiala placeringen bör man emellertid enligt Kriminalvårdens mening kunna ta ledning av vad som anges i kommentaren till förvaltningslagen om motiveringskravet när en myndighet omprövar sina egna beslut. Finns det en tillfredsställande motivering i ursprungsbeslutet, kan myndigheten i sitt nya beslut inrikta sig på det som kommit fram i samband med omprövningen.<sup>5</sup> Även med detta sagt är det enligt Kriminalvårdens uppfattning tveksamt om beslutsmotiveringen i omprövningsbesluten i de exempel som bifogats kan anses uppfylla motiveringsplikten i 20 § förvaltningslagen. Man kan kräva att det åtminstone i kortare drag redogörs för varför beslutsfattaren anser att kriterierna för placering fortfarande är uppfyllda. Samtidigt kan det också konstateras att ett flertal beslut har prövats av förvaltningsdomstol som i samtliga fall utom ett avslagit överklagandena.

#### 4.3 Min bedömning

##### 4.3.1 *Kravet på varaktighet i förhållande till omprövningsfrekvensen*

Inledningsvis vill jag framhålla att jag delar Kriminalvårdens uppfattning att det finns en motsägelse i innehållet i 2 kap. 4 § första stycket 1 fängelselagen och innehållet i paragrafens andra stycke. För att en intagen ska kunna placeras på en säkerhetsavdelning med stöd av den nämnda bestämmelsen krävs att förhållandena som leder fram till placeringen är *varaktiga*. Trots kravet på varaktighet är Kriminalvården skyldig att redan en månad efter initialbeslutet göra en omprövning. Det säger sig självt att denna första omprövning och flera av de därpå följande omprövningarna knappast kan leda till att Kriminalvården kommer fram till att det har skett någon förändring i de varaktiga riskerna.

För egen del anser jag att en lämpligare ordning i dessa fall skulle vara att den första *obligatoriska* prövningen sker först ett halvår efter att den intagne placerats på säkerhetsavdelning. Därefter skulle frekvensen av de obligatoriska prövningarna kunna öka i takt med den tid som förflyter och tyngden av de förhållanden som legat till grund för initialbeslutet kan förväntas avta. På så sätt skulle enligt min mening ett system uppnås som är mer förenligt med de rekvisit som anges i 2 kap. 4 § första stycket 1 fängelselagen.

---

<sup>5</sup> Se Hellners m.fl., *Förvaltningslagen med kommentarer*, 3 uppl., 2010, s. 242.

#### 4.3.2 Utformningen av Kriminalvårdens omprövningsbeslut

Oavsett vad man tycker om den nuvarande regleringen är Kriminalvården skyldig att varje månad pröva om det även fortsatt finns skäl att hålla den intagne placerad på säkerhetsavdelning. Med hänsyn till att det som regel är varaktiga förhållanden som har lett fram till placeringen har jag förståelse för att det åtminstone i de första omprövningsbesluten sällan finns några nya omständigheter eller bedömningar att redovisa i förhållande till initialbeslutet. Det viktiga är att denna inledande period inte blir alltför lång och att Kriminalvården inte i det närmaste slentrianmässigt använder sig av samma beslutsformulering månad efter månad. Jag tycker mig ha sett sådana tendenser, och det riskerar att urholka systemets trovärdighet.

Jag delar Kriminalvårdens uppfattning att det vid bedömningen av vilka krav som bör ställas på myndighetens motiveringsskyldighet måste tas hänsyn till att det är fråga om en omprövning av ett tidigare beslut. Som Kriminalvården har påpekat bör myndigheten – om initialbesluten har en tillfredsställande motivering – i omprövningsbesluten kunna inrikta sig på de förhållanden som har inträffat efter placeringen på säkerhetsavdelning. En sådan ordning får emellertid inte leda till att Kriminalvården regelmässigt i sin prövning enbart konstaterar att det inte har framkommit några nya förhållanden som påverkar den tidigare bedömningen.

Min företrädare, dåvarande chefsJO Cecilia Nordenfelt, har i ett tidigare ärende understrukit vikten av att Kriminalvården åtminstone i mer allmänna ordalag så långt det är möjligt redogör för skälen till att placeringen på säkerhetsavdelningen består.<sup>6</sup> Jag delar denna uppfattning, och i detta ligger enligt min mening också att Kriminalvården i sina omprövningsbeslut måste redovisa omständigheter som har tillkommit efter initialbesluten. Det kan exempelvis röra sig om den tid som en intagen har tillbringat på säkerhetsavdelningen och uppgifter om skötsamhet eller deltagande i programverksamhet. Vidare måste Kriminalvården analysera betydelsen av de tillkommande faktorerna och varför de – om myndigheten inte väljer att ändra beslutet – inte är tillräckliga för att påverka initialbeslutet. Enligt min mening måste omprövningsbesluten till en inte obetydlig del ses som en utvärdering av den intagnes vistelse på säkerhetsavdelningen, med hjälp av vilka den intagne ska kunna förstå vilka åtgärder denne kan vidta för att påverka sin situation.

## 5 Riksmottagningens utredningar

### 5.1 Bakgrund

I samband med granskningen av de initialbeslut som begärts in kunde mina medarbetare konstatera att Kriminalvården regelmässigt hämtar uppgifter från de utredningar som Kriminalvårdens riksmottagning har utfört. Riksmottagningen har till uppgift att bl.a. göra utredningar om intagna som har dömts till långa fängelse-

---

<sup>6</sup> Se JO:s beslut den 25 oktober 2011 i dnr 1468-2011.

straff.<sup>7</sup> Utredningen avseende en intagen granskades, och i den noterades att riksmottagningen hade hämtat in uppgifter från Kriminalvårdens säkerhetsorganisation. Av den anledningen förelades Kriminalvården att yttra sig över följande frågor:

- Hur ser riksmottagningens rutiner ut för inhämtande av upplysningar från Kriminalvårdens säkerhetsorganisation?
- Dokumenteras de inhämtade uppgifterna på annat sätt än i utredningen, exempelvis i de intagnas journaler?
- Kommuniceras de uppgifter som hämtas in med de intagna?

## 5.2 Kriminalvårdens yttrande

I denna del har Kriminalvården i sitt remissvar uppgett i huvudsak följande.

Riksmottagningens utredare lämnar förslag till huvudkontoret om de särskilda villkor som ska gälla för den intagne samt om anstaltsplacering. Inför utredningen tar utredaren kontakt med säkerhetsorganisationen för att höra efter om det finns ytterligare relevant information som kan ha betydelse för riskbedömningen, utöver vad som framgår av domshandlingar, klientadministrativa system (KLAS/KVR) och övrigt aktmaterial. Om säkerhetsorganisationen har tillgång till sådan information kan den lämnas muntligt, om den efter prövning bedöms kunna lämnas ut. Utredaren uppmanas också att försöka få informationen bekräftad genom andra källor, exempelvis genom att begära in information från polisen. Den information som utredaren får från säkerhetsorganisationen dokumenteras inte på annat sätt. Uppgifterna finns dokumenterade hos säkerhetsorganisationen.

I riksmottagningens utredning ingår att utredaren håller en intervju med den intagne. Under intervjun presenteras inhämtade uppgifter för den intagne, och utredaren efterfrågar den intagnes inställning till det som har framkommit. Eventuella invändningar från den intagne noteras i utredningen. När utredningen är färdigställd får den intagne del av denna och har möjlighet att inkomma med skriftliga synpunkter, vilka bifogas utredningen. Därefter hålls ett kollegium med representanter från huvudkontoret. Vid kollegiet har den intagne en ytterligare möjlighet att bemöta och invända mot uppgifter som har framkommit i utredningen.

---

<sup>7</sup> Av 2 kap. 4 § första stycket Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse följer att en intagen som avtjänar fängelse i lägst fyra år och som vistas i häkte när domen blir verkställbar ska placeras i riksmottagningen för utredning inför beslut om särskilda villkor, om det inte finns särskilda skäl mot det. För kvinnor gäller att de som avtjänar fängelse i lägst två år och som vistas i häktet när domen blir verkställbar ska placeras i riksmottagningen för utredning inför upprättandet av en verkställighetsplan, om det inte finns särskilda skäl mot det (se 5 § samma kapitel).

### 5.3 Min bedömning

Inledningsvis vill jag framhålla att det av 15 § förvaltningslagen följer att uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet ska antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Syftet med bestämmelsen är att trygga en parts möjlighet att få del av uppgifter enligt 16 och 17 §§ förvaltningslagen. Dokumentationsplikten fyller även en viktig funktion i möjliggörandet för överordnade instanser att kunna bilda sig en självständig uppfattning om beslutsunderlaget. Därtill gör en korrekt dokumentation det möjligt att i efterhand kontrollera vad som har hänt i ett ärende, exempelvis vid JO:s granskning.<sup>8</sup>

Det framgår av utredningen att uppgifter från Kriminalvårdens säkerhetsorganisation via riksmottagningens utredningar finner sin väg till besluten om placering av intagna på säkerhetsavdelningarna. Uppgifterna har betydelse för placeringen av intagna, och av den anledningen är det viktigt att riksmottagningen hanterar dessa uppgifter på ett sådant sätt att det möjliggör dels för den intagne att bemöta dem, dels för andra myndigheter att kontrollera och utvärdera dem (exempelvis vid ett överklagande).

Det skulle i och för sig kunna hävdas att det inte finns någon dokumentationsplikt för riksmottagningen, eftersom uppgifterna har hämtats från en annan del av Kriminalvårdens organisation.<sup>9</sup> Denna tanke bygger på att enskilda kan få del av uppgifterna eftersom de redan finns hos myndigheten. Enligt min mening är detta förhållande inte tillräckligt för att riksmottagningen ska kunna avstå från att dokumentera uppgifterna. De uppgifter som hämtas in från säkerhetsorganisationen är nya i riksmottagningens utredning, och det talar med styrka för att de ska dokumenteras. I sammanhanget bör det även noteras att det inte framgår från vem inom säkerhetsorganisationen som uppgifterna har hämtats in eller hur uppgifterna har dokumenterats där. Det kan innebära vissa svårigheter för såväl den enskilde som andra myndigheter att kontrollera uppgifterna och skaffa sig en självständig bild av det material som legat till grund för beslutet. Av den anledningen anser jag att uppgifterna måste dokumenteras av riksmottagningen.

I det exempel som Kriminalvården hade att yttra sig över redovisade riksmottagningen kontakten med säkerhetsorganisationen enbart i utredningarna, där det angavs följande: "Vid kontakt med Kriminalvårdens säkerhetsorganisation lämnas information att [BB, JO:s anmärkning] har omfattande kontakt med multikriminella individer som är associerade till grov organiserad brottslighet." Enligt min bedömning ska anteckningsskyldigheten fullgöras omgående, och det är inte till-

---

<sup>8</sup> Se Hellners m.fl., *Förvaltningslagen med kommentarer*, 3 uppl., 2010, s. 176.

<sup>9</sup> Jfr uttalande i prop. 1985/86:80 s. 66 där det anges att uppgifter som redan framgår av handlingarna inte behöver antecknas på nytt.

räckligt att uppgifterna enbart tas in i riksmottagningens utredning.<sup>10</sup> I fråga om anteckningarnas utformning är det viktigt att de inte blir så knapphändiga att det inte kan användas som bevis om vad som har förekommit.<sup>11</sup> Vidare måste det av tjänsteanteckningen framgå vem som uppgifterna har hämtats in från, och slutligen måste den dateras.<sup>12</sup>

Riksmottagningens sätt att dokumentera uppgifterna i det ovannämnda exemplet gör det svårt för den intagne att bemöta uppgifterna. Det framgår exempelvis inte vad de omfattande kontakterna med multikriminella individer består i. Inte heller framgår det på vilket sätt dessa individer är associerade med grov organiserad brottslighet eller varifrån Kriminalvårdens säkerhetsorganisation har fått uppgifterna. Denna brist på substans gör det svårt för den intagne att bemöta uppgifterna. Därtill innebär bristen på substans en uppenbar svårighet för högre instans att vid en överprövning av beslutet värdera uppgifterna som har hämtats in.

I sammanhanget bör det framhållas att om det vid kontakten med säkerhetsorganisationen kommer fram känsliga uppgifter finns det en möjlighet att sekretessbelägga dessa uppgifter i förhållande till den intagne.<sup>13</sup> Även om det krävs ”synnerlig vikt” för att Kriminalvården ska kunna neka en intagen att ta del av uppgifterna kan det exempelvis finnas utrymme för att göra det för att skydda en uppgiftslämnarens identitet. Det viktiga är att den typen av överväganden inte leder fram till att tjänsteanteckningen utformas på ett intetsägande sätt och därmed påverkar den överprövande myndighetens möjlighet att göra en självständig värdering. Jag utgår från att Kriminalvården ser över rutinerna i denna del och ser till så att förvaltningslagens rättssäkerhetskrav uppfylls.

---

<sup>10</sup> Se JO 1993/94 s. 402.

<sup>11</sup> Se Hellners m.fl., *Förvaltningslagen med kommentarer*, 3 uppl., 2010, s. 180.

<sup>12</sup> JO 1998/99 s. 214.

<sup>13</sup> Se 10 kap. 3 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Av bestämmelsen följer bl.a. att en part kan nekas rätten till insyn i ett ärendes handläggning (s.k. partsinsyn) om det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att en sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. Om en uppgift inte lämnas ut ska myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda.

## 6 Övriga frågor

### 6.1 En ny struktur för omprövningsbesluten

#### 6.1.1 *Kriminalvårdens yttrande*

I sitt remissvar har Kriminalvården uppgett att myndigheten för närvarande utreder förutsättningarna för en ny struktur för omprövningsbesluten. I denna del har Kriminalvården uppgett i huvudsak följande.

Översynen har inletts eftersom det har framkommit att flera intagna har gett uttryck för att de inte har förstått skälen till sin placering. Hela hanteringen är nu föremål för en översyn, och ett förslag på rutin för kontinuerliga riskbedömningar är ute på remiss. Utgångspunkten är att det vid minst två tillfällen per år ska utföras en fördjupad riskanalys för varje intagen för att på så sätt förtydliga grunderna för placeringen. Det är dock viktigt att vara medveten om att i många fall med intagna som är placerade på säkerhetsavdelningar kommer risken för bl.a. rymning och fritagning att vara hög under mycket lång tid. Bilden kommer att vara statisk i flera fall, och mycket lite kommer att hända som påverkar själva beslutsformuleringarna.

I samband med att den nya processen börjar tillämpas och en mer kontinuerlig och aktiv riskbedömning görs, ska man även ta fram tidslinjer för intagna på säkerhetsavdelningar. Med tidslinjer avses att det tydligare än förut ska framgå hur lång tid en intagen kan räkna med att få vara placerad på säkerhetsavdelning och när en eventuell flytt kan komma att ske till en normalavdelning i säkerhetsklass 1. Avsikten är att skapa en mer flexibel tillämpning av placeringar där en intagen kan komma att vistas kortare tid av sin verkställighet på en säkerhetsavdelning, under förutsättning att den aktiva riskbedömningen möjliggör en utskrivning. Flexibiliteten förutsätter dock även det omvända, där en likaså aktiv riskbedömning kan medföra ett beslut om att en intagen återigen ska placeras på en säkerhetsavdelning.

#### 6.1.2 *Min bedömning*

Som jag har nämnt inledningsvis var skälet till det här initiativet att det hade blivit uppenbart för mig att flera intagna på landets säkerhetsavdelningar anser att de inte har fått reda på de verkliga skälen till sin placering. Bland de intagna finns det även en uppfattning att de inte kan påverka sin situation när de väl har placerats på säkerhetsavdelningen och att placeringen kommer att fortgå tills det bara återstår en kort tid till villkorlig frigivning. Många intagna har beskrivit att de upplever sin situation som hopplös. Min ambition med det här initiativet har varit att det ska kunna bidra till att göra processen kring placeringen på en säkerhetsavdelning mer begriplig för de intagna och på så sätt försöka minska känslan av hopplöshet.

Mot den bakgrunden ser jag det som positivt att Kriminalvården har vidtagit åtgärder för att skapa ett mer flexibelt system för placeringen på säkerhetsavdelningar. Det kommer självfallet även fortsättningsvis att finnas intagna som är missnöjda med sin placering på sådana avdelningar. Ambitionen från Kriminalvårdens sida måste emellertid vara att även den missnöjde ska få klart för sig varför denne har placerats på en säkerhetsavdelning. Vidare måste Kriminalvården göra det tydligt

vilka åtgärder den intagne som vill uppnå förändring kan vidta för att påverka sin situation.

#### 6.2 Uppföljning m.m.

Kriminalvården genomför för närvarande en omorganisation som kommer att ha betydelse för placeringen av intagna på säkerhetsavdelningar. Av den anledningen har jag för avsikt att om cirka ett år göra en uppföljning av frågan om Kriminalvårdens handläggning av ärenden om placering av intagna på sådana avdelningar. Eftersom det har framkommit synpunkter på utformningen av 2 kap. 4 § fängelselagen, översänder jag en kopia av detta beslut för kännedom till Justitiedepartementet och riksdagens justitieutskott.

Ärendet avslutas.