

Anmälan mot Kriminalvården, anstalten Norrtälje, om att intagna inte erbjudits utomhusvistelse i samband med avskildhetsplacering

Beslutet i korthet: Samtliga intagna på en avdelning i anstalten Norrtälje placerades i avskildhet och gavs inte möjlighet till daglig utomhusvistelse (promenad) i samband med det. Anstalten kallade in extrapersonal för att iordningsställa en paviljong dit vissa av de avskildhetsplacerade kunde flyttas för att avskildheten för övriga intagna skulle kunna hävas.

I beslutet uttalas att en timmes daglig promenad är en grundläggande rättighet som intagna bara kan nekas om det finns synnerliga skäl. Det innebär att Kriminalvården aktivt måste vidta åtgärder för att hantera den situation som gjort att de intagna inte kan erbjudas promenad. En sådan åtgärd kan exempelvis vara att myndigheten kallar in extrapersonal för att kunna erbjuda de intagna promenad. Personalen kan även tas i anspråk för att skynda på en utredning om en misstänkt misskötsamhet, och på så sätt korta tiden för avskildhet. Vilken del av verksamheten som en anstalt väljer att prioritera måste avgöras från fall till fall. Det viktiga är emellertid att det i en sådan extraordinär situation som det innebär att placera ett stort antal intagna i avskildhet vidtas särskilda åtgärder för att antingen kunna erbjuda de intagna utomhusvistelse eller för att de ska kunna återgå till vistelse i gemensamhet så snart som möjligt.

ChefsJO har ingen invändning mot att anstalten Norrtälje valde att låta inkallad extrapersonal prioritera åtgärder för att snabbare kunna häva vissa av avskildhetsplaceringarna i stället för att erbjuda de intagna en timmes daglig utomhusvistelse. Det centrala är att anstalten vidtagit åtgärder för att lösa den akuta situationen.

Beslutet innehåller även vissa uttalanden om Kriminalvårdens dokumentationsplikt och avskildhetsplacering enligt 6 kap. 5 § fängelselagen.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 19 januari 2015, framförde ett antal intagna på paviljong B i anstalten Norrtälje klagomål över förhållandena i samband med att de hade varit placerade i avskildhet. De anförde i huvudsak följande:

Den 19 december 2014 inträffade en incident i anstaltens snickeri. En planka började ryka av okänd anledning och larmet utlöstes. Samtliga intagna evakuerades och fördes tillbaka till avdelningen. På avdelningen fanns även intagna som inte hade deltagit i verksamheten i snickeriet. Samtliga intagna låstes in på sina bostadsrum. Inlåsningsen skedde omkring kl. 10 och medförde bl.a. att de

intagna inte gavs möjlighet att handla i kiosken. I normala fall skulle det ha skett kl. 13.00, och personalen hade tre timmar på sig att dela ut kiosklistora. Att så inte skedde upplevde de intagna som "djävulskap". Samtliga 30 intagna på avdelningen, och därmed även de som inte hade befunnit sig i snickeriet, kunde inte köpa cigaretter. Detta utgör enligt "EU-kommittén" en kollektiv bestraffning. Under de tre dagar som avskildhetsplaceringen pågick nekades de intagna även daglig utomhusvistelse och möjligheten att duscha. Vidare kunde det dröja upp till tre timmar innan de intagna tilläts besöka toaletten.

Utredning

Inledningsvis inhämtades vissa handlingar. Därefter remitterades anmälan till Kriminalvården för yttrande. I sitt remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom chefsjuristen AA, bl.a. följande:

Sakförhållanden

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från anstalten Norrtälje. Genom utredningen har sammanfattningsvis följande kommit fram.

Den 19 december 2014 kl. 09.53 uppmärksammade personal tre olika bränder i industrilokalen. Personalen slog larm och lyckades därefter släcka bränderna med hjälp av handbrandsläckare. Larmstyrkan anlände sedan till platsen. På grund av brandröken utrymdes platsen och de intagna fördes tillbaka till avdelningen. När brandkåren anlände till anstalten kunde de konstatera att någon/några applicerat brandfarlig vätska över trä- och pappersmaterial på flera ställen och därefter startat bränderna.

Anstaltsledningen fattade beslut om att samtliga intagna vid den avdelning där de intagna som uppehållit sig i anslutning till bränderna bodde skulle avskiljas. De 13 intagna som uppehöll sig i anslutning till bränderna avskildes av utrednings-skäl enligt 6 kap. 8 § fängelselagen (2010:610, FäL). Övriga intagna på avdelningen avskildes enligt 6 kap. 5 § FäL då det bedömdes vara nödvändigt för att ordningen och säkerheten skulle kunna upprätthållas. Totalt var ca 30 personer avskilda. Efter att lunch och middag delats ut till de intagna och rapporter upprättats påbörjades förhör med de intagna som uppehållit sig i anslutning till bränderna. Innan förhören påbörjades samlades incidentledningen för att sammanställa tillgänglig information kring händelsen. Det fanns vid tidpunkten endast några få lediga platser på anstaltens avskildhetsavdelning varför det inte var möjligt att placera alla de intagna som misstänktes för att ha anlagt bränderna där. Med hänsyn till omfattningen och genomförandet av utredningen och antalet intagna som var inblandade i incidenten var det inte heller möjligt att placera de inblandade på andra häkten eller anstalter. Genomförandet av transporter med drygt ett tiotal intagna till olika verksamhetsställen samtidigt som de inte skulle kunna ha någon kontakt med varandra hade krävt resurser som svårligen kunnat frambringas en fredagseftermiddag. Därtill måste utredningen hanteras av en begränsad grupp personer med kännedom om såväl incidenten och de intagna som lokaliteterna. Det hade därför varit ogörligt att utreda en händelse med så många misstänkta intagna utlokaliserade på olika verksamhetsställen.

Utredningen fortsatte under lördagen den 20 december samtidigt som man försökte lösa frågan kring de intagna som var avskilda enligt 6 kap. 5 § FäL. Ledningen gjorde bedömningen att incidentutredningen kunde ta ytterligare några dagar. Vid tidpunkten var en paviljong på anstalten stängd för renovering men varit planerad att öppnas tre veckor senare. Efter inspektion av paviljongen gjordes bedömningen att bostadsrummen kunde tas i anspråk efter visst iordningsställande. Personal kallades därför in på övertid under söndagen och efter att bostadsrummen iordningstälts förflyttades de intagna som var avskilda enligt

6 kap. 8 § FäL till denna paviljong. Avskildheten upphörde för övriga intagna som kunde återgå i gemensamhet kl. 14.30 på söndagen den 21 december. Detta ledde också till att anstalten kunde lägga mer resurser på incidentutredningen. Att hålla ett större antal intagna avskilda enligt 6 kap. 8 § FäL samtidigt är särskilt resurskrävande vid toalettbesök och matutdelning då man måste förhindra att de kommunicerar med varandra eller andra intagna.

Promenad sker normalt i samband med lunch. Avdelningens promenadgård är placerad på sådant sätt att det inte är möjligt att hindra intagna som befinner sig ute på promenadgården från att kommunicera med intagna som befinner sig på sina rum. Anstalten Norrtälje är en anstalt av säkerhetsklass 1 där avdelningarna är i stort sett helt differentierade. Anstalten är inte byggd med kulvertar varför det är väldigt tid- och resurskrävande att slussa intagna från en del av anstalten till en annan. Något utrymme att utnyttja andra avdelningars promenadgårdar finns normalt inte heller då dessa nyttjas av intagna på respektive avdelning. Sammanfattningsvis är det inte möjligt att slussa intagna från en avdelning till en annan avdelnings promenadgård.

Anstalten har gjort bedömningen att det har förelegat synnerliga skäl mot utomhusvistelse den 19–20 december beträffande samtliga intagna som varit avskilda med anledning av incidenten. Vidare har det bedömts föreligga synnerliga skäl mot utomhusvistelse även den 21 december beträffande de intagna som var avskilda enligt 6 kap. 8 § FäL.

Det fanns inte tid att ordna med inköp från kiosken under fredagen den 19 december. Mot bakgrund av att nästa tillfälle att få handla i kiosken var redan på tisdagen den 23 december planerades det inte in något extra kioskstillfälle.

I den renoverade paviljongen finns sammanlagt fyra toaletter. I normalfallet tar det inte mer än några minuter innan en intagen släpps ut för toalettbesök. Det händer emellertid att samtliga toaletter är upptagna vilket kan leda till att viss väntetid uppstår. Mer än 15–20 minuter bör det dock aldrig ha tagit. Det är korrekt att de intagna inte erbjuds möjlighet att duscha under avskildheten. Det har emellertid funnits möjligheter att tvätta sig på respektive rum. Vid kortare avskildheter prioriteras inte möjlighet att duscha utan resurserna utnyttjas till utredningsåtgärder för att korta ner tiden för avskildhet samt till utevistelser.

Författningsbestämmelser

Av 6 kap. 5 § fängelselagen (2010:610, FäL) framgår att intagna får tillfälligt hållas avskilda från varandra, om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.

Av 6 kap. 8 § FäL framgår att under utredning av frågor enligt 12 kap. 1 § i denna lag eller enligt 26 kap. 6 och 7 §§ brottsbalken får en intagen tillfälligt hållas avskild från andra intagna i den utsträckning det är absolut nödvändigt för att syftet med utredningen inte ska äventyras. Den intagne får inte hållas avskild under längre tid än fyra dygn.

Av 1 kap. 15 § FARK Fängelse [*Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, JO:s anm.*] framgår att en intagen ska ges möjlighet att dagligen sköta sin personliga hygien.

Av 4 kap. 2 § FARK Fängelse framgår att en intagen genom Kriminalvårdens försorg ska ges möjlighet att köpa varor i kiosk eller i varuautomat.

Av 4 kap. 1 § FäL framgår att en intagen ska ges möjlighet att vistas utomhus minst en timme varje dag, om det inte finns synnerliga skäl mot det. Av allmänna råd till bestämmelsen framgår att synnerliga skäl mot att ge möjlighet till en timmes utomhusvistelse varje dag kan finnas t.ex. vid en oförutsedd situation som gör det nödvändigt att hålla de intagna avskilda från varandra med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen (2010:610) och det till följd därav saknas praktiska förutsättningar att låta de intagna vistas utomhus.

Kriminalvårdens bedömning

Avseende placering i avskildhet och utevistelse har JO i beslut den 20 mars 2014, dnr 4379-2013 och 5176-2013, anfört bl.a. följande. När intagna placeras i avskildhet är situationen i de flesta fall oförutsedd för anstalten. Det kan således i ett inledande skede uppstå sådana praktiska svårigheter att de intagna på grund av detta inte kan erbjudas utevistelse. Om avskildheten drar ut på tiden kan det emellertid knappast hävdas att situationen är oförutsedd för anstalten. Det innebär att anstalten som placerar intagna i avskildhet är skyldig att omedelbart påbörja planeringen för att så snart som möjligt kunna erbjuda de intagna en timmes daglig utomhusvistelse. Parallellt med sådana åtgärder måste anstalten vidare kontinuerligt ompröva – allt eftersom nödvändiga utredningsåtgärder vidtas – för vilka intagna som avskildheten kan hävas.

Anstalten Norrtälje har vidgått att de intagna som var avskilda den 19–20 respektive den 19–21 december 2014 inte fick möjlighet att vistas utomhus en timme. Anstalten gjorde bedömningen att det förelåg synnerligen starka skäl för att åsidosätta rättigheten med anledning av incidenten i produktionslokalen, antalet intagna som misstänktes vara inblandade i incidenten, det totala antalet intagna som var avskilda samt de resurser som var nödvändiga att avsätta till att utreda incidenten så snabbt som möjligt.

De anlagda bränderna i industrilokalen var en mycket allvarlig incident med ett stort antal misstänkta intagna. Tack vare personalens snabba agerande kunde ett allvarligare händelseförlopp förhindras. För att kunna utreda incidenten var det av yttersta vikt att de intagna som misstänktes vara inblandade inte kunde ha kontakt med varandra. Samtliga intagna bodde på samma avdelning blandade med övriga intagna på avdelningen. Det fanns inte tillräckligt med platser på anstaltens avskildhetsavdelning och det var heller inte möjligt att differentiera de intagna inom den aktuella avdelningen varför samtliga placerades i avskildhet, fast på olika grund.

Vad gäller avskildheten den 19 december påbörjades denna vid 11-tiden på förmiddagen. Hela avdelningen avskildes samtidigt vilket innebar ett trettiotal intagna. Med hänsyn till det stora antal avskilda samt den tid som återstod efter lunch för utevistelse denna dag måste det anses ha varit fråga om ett sådant initialt skede av avskildheten att det i praktiken funnits svårigheter att ombesörja en timmes utevistelse.

Såvitt avser avskildheten den 20 december så har utevistelse uteblivit denna dag. Denna dag var det alltså ett trettiotal intagna som var avskilda. Med hänsyn till att det var av avgörande betydelse för incidentutredningen att de intagna inte hade kontakt med varandra fanns det ingen praktisk möjlighet för samtliga avskilda att vistas ute en timme var. Alternativt skulle ett fåtal intagna ha kunnat vistas på promenadgården samtidigt i sällskap av personal för att försäkra att de inte skulle ha kontakt med de 13 intagna som befann sig på sina rum. Detta skulle ha tagit resurser från utredningsarbetet och därmed förlängt den sammanlagda tiden för avskildhet.

Anstalten kallade in extrapersonal som på söndagen den 21 december iordningställde paviljongen som de intagna som var avskilda enligt 6 kap. 8 § FäL sedan förflyttades till. Så snart dessa intagna förflyttats hävdades avskildheten för de intagna som varit avskilda enligt 6 kap. 5 § FäL, varefter utevistelse möjliggjordes. Anstalten prioriterade att skapa förutsättningar för att så snart som möjligt förflytta de intagna som var avskilda enligt 6 kap. 8 § FäL för att på detta sätt reducera den tid som samtliga intagna annars skulle behöva vara avskilda. Vad gäller de intagna som var avskilda enligt 6 kap. 8 § FäL så uteblev utevistelse denna dag då tillgängliga personalresurser användes till förflyttningen samt för incidentutredningen. Avseende dessa intagna var det alltså av största betydelse för utredningen av incidenten att de inte skulle kunna kommunicera med varandra. Anstalten bedömde således att det förelåg synnerligen starka skäl för att inte erbjuda utevistelse denna dag.

Det är självklart alltid möjligt att i efterhand ifrågasätta de prioriteringar som görs i denna typ av situationer. I förevarande ärende har anstalten omgående påbörjat planeringen av åtgärder för att kunna häva avskildheten för så många som möjligt av de intagna som var avskilda samtidigt som en omfattande incidentutredning initierats. Anstalten har även tagit in extrapersonal för att så snart som möjligt kunna flytta på de intagna som alltjämt behövde hållas avskilda. Därigenom möjliggjorde man utevistelse så snart som möjligt.

Kriminalvården är väl införstådd med vilken betydelse tillgången till kiosk har för de intagna och försöker i största möjliga mån att tillgodose behovet. Det finns dock extraordinära tillfällen då det inte är möjligt att avvara de personalresurser som krävs eller finns tid att ordna med kioskinköp på andra sätt. Den uppkomna händelsen måste anses vara ett sådant tillfälle. Det har inte varit fråga om någon form av bestraffning.

Det har inte framkommit något i utredningen som stödjer påståendet om att det skulle tagit tre timmar för intagna att få gå på toaletten. Vad gäller möjligheten att duscha så stämmer det att detta inte prioriterats under rådande omständigheter. Samtliga rum har emellertid varit utrustade med tvättmöjligheter och på så sätt har de intagna haft möjlighet att sköta sin personliga hygien på erforderligt sätt.

Anmälarna fick möjlighet att kommentera remissvaret.

Bedömning

Inledningsvis vill jag framhålla att det inte har framkommit några omständigheter som ger mig skäl att befara att avskildhetsplaceringarna skett i bestraffningssyfte. Huruvida det funnits skäl att placera samtliga intagna i avskildhet är en sådan bedömningsfråga som jag avstår från att uttala mig i.

Avskildhet enligt 6 kap. 5 § fängelselagen

En omständighet som gjorde situationen svårhanterlig för anstalten var att de intagna var avskilda med stöd av olika bestämmelser i fängelselagen. Medan 6 kap. 8 § fängelselagen ger en anstalt möjlighet att hålla en intagen avskild i upp till fyra dygn får avskildhetsplaceringar enligt 6 kap. 5 § fängelselagen bara ske tillfälligt. Den senare bestämmelsen ger möjlighet för en anstalt att placera en intagen i avskildhet utan att han eller hon har gjort sig skyldig till någon oegentlighet.

Jag har i ett annat nyligen meddelat beslut uttalat att 6 kap. 5 § fängelselagens relativt fria ramar ställer stora krav på den som väljer att tillämpa bestämmelsen, och detta förhållande har en viktig betydelse bl.a. för bedömningen av hur länge åtgärden kan anses som proportionerlig. Det säger sig självt att tiden under vilken en avskildhetsplacering kan anses proportionerlig är betydligt mer begränsad i en situation där den avskilde inte är misstänkt för någon missköttsamhet, jämfört med en situation där det finns sådana misstankar. I motiven till bestämmelsen har det understrukits genom ett uttalande om att en avskildhet enligt 6 kap. 5 § fängelselagen aldrig får pågå längre än vad som är nödvändigt

för att Kriminalvården ska kunna hantera situationen, normalt inte mer än några timmar eller något dygn.¹

Mot den bakgrunden har jag förståelse för att anstalten Norrtälje valde att prioritera sådana åtgärder som krävdes för att de intagna som var placerade i avskildhet med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen skulle kunna återgå till gemensamhet så snart som möjligt. Jag återkommer nedan till vilken betydelse dessa förhållanden hade för möjligheten att kunna erbjuda de intagna en timmes daglig utomhusvistelse.

De intagna var avskilda med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen i drygt två dygn. Med hänsyn till den allvarliga incident som föregick avskildhetsplaceringarna, att händelsen berörde ett stort antal intagna och att anstalten relativt snart påbörjade arbetet med att vidta åtgärder för att kunna häva avskildheten framstår åtgärden enligt min mening som proportionerlig.

Möjligheten till daglig utomhusvistelse

I fråga om förhållandena i samband med avskildhetsplaceringarna framgår att anstalten så länge avskildheten pågick inte kunde erbjuda de intagna bl.a. den timmes dagliga utomhusvistelse som de enligt huvudregeln har rätt till. För vissa intagna innebar det att de inte gavs möjlighet till utomhusvistelse under tre dygn. Jag har förståelse för att intagna kan uppleva en avskildhetsplacering som extra ingripande om de dessutom inte får möjlighet att komma ut för frisk luft och motion.

Jag har under det senaste året i flera beslut gett min syn på tillämpningen av bestämmelsen om daglig utomhusvistelse. I dessa beslut har jag framhållit bl.a. att en timmes daglig promenad är en grundläggande rättighet som Kriminalvården bara kan neka en intagen om det finns synnerliga skäl.² Detta förhållande innebär att myndigheten aktivt måste vidta åtgärder för att hantera den situation som gjort att intagna nekas promenad. En sådan åtgärd kan exempelvis vara att myndigheten kallar in extrapersonal för att kunna erbjuda möjligheten till vistelse utomhus.³

Om de intagna är avskilda för att det ska genomföras en utredning om misstänkt misskötsamhet⁴ kan inkallandet av extra personal även möjliggöra att utredningsarbetet kan skyndas på. Därmed är det möjligt att häva avskildhetsplaceringarna i ett tidigare skede än vad som annars skulle vara fallet. Vilken del av verksamheten som en anstalt väljer att prioritera i en viss situation måste av-

¹ Se prop. 2009/10:135 s. 138 och mitt beslut den 15 september 2015 i dnr 1096-2015.

² Se bl.a. JO 2014/15 s. 281.

³ Se mitt beslut den 22 april 2015 i dnr 1924-2014.

⁴ Se 6 kap. 8 § fängelselagen.

göras från fall till fall. Det viktiga är emellertid att det i en sådan extraordinär situation, som det innebär att placera ett stort antal intagna i avskildhet, vidtas särskilda åtgärder för att antingen kunna erbjuda de intagna utomhusvistelse eller för att de ska kunna återgå till vistelse i gemenskap så snart som möjligt.

Det framgår att anstalten Norrtälje i samband med avskildhetsplaceringen kallade in extrapersonal för att iordningsställa en paviljong dit de intagna som var avskilda för utredning av misstänkt misskötsamhet kunde flyttas. Jag har ingen invändning mot att anstalten valde att prioritera detta arbete för att kunna häva avskildhetsplaceringarna för övriga intagna i stället för att använda personalresurserna för att erbjuda de intagna promenad. De centrala är att anstalten har vidtagit åtgärder för att lösa den akuta situationen och därmed arbetat för att de intagna skulle kunna återgå till gemenskap så snart som möjligt.

Kriminalvårdens dokumentationsplikt

Som jag nämnt tidigare utgör möjligheten till en timmes daglig utomhusvistelse en grundläggande rättighet, och anser en anstalt att det finns synnerliga skäl att begränsa den måste det enligt min mening dokumenteras. Det är inte nödvändigt att det sker i de intagnas journal⁵, men någonstans måste det anges. I samband med avskildhetsplaceringar kan utomhusvistelser utgöra ett viktigt inslag för att motverka de negativa effekterna av tvångsåtgärden. Av den anledningen är det viktigt att anstalten även dokumenterar om den intagne tackar nej till erbjudandet om daglig promenad.

Övriga frågor

Anstalten har tillbakavisat att de intagna skulle ha behövt vänta i upp till tre timmar på att få besöka toalett. I denna del står ord mot ord, och jag gör bedömningen att ytterligare utredning inte kan förväntas ändra på detta förhållande. Med beaktande av detta och de uppgifter som Kriminalvården lämnat i övriga delar saknar jag skäl att ytterligare kommentera anmälarnas klagomål.

Sammanfattningsvis

Sammanfattningsvis anser jag att anstalten Norrtälje har hanterat perioden av avskildhet på ett bra sätt. Anstalten har vidtagit åtgärder för att komma till rätta med situationen, och det saknas skäl för mig att uttala någon kritik med anledning av vad som har framkommit i utredningen.

Ärendet avslutas.

⁵ Jfr 5 § fängelseförordningen (2010:2010) och 14 kap. 1 § i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd.