

Allvarlig kritik mot Kriminalvården för brister i samband med placering av intagna i avskildhet

Beslutet i korthet: I samband med att JO genomförde ett besök i Kriminalvården, anstalten Saltvik, uppmärksammades att tre intagna var placerade i avskildhet. Eftersom det framkom att det rådde vissa oklarheter om varför de intagna var placerade i avskildhet beslutade chefsJO att utreda saken i ett initiativärende.

I beslutet konstateras att två av de intagna har placerats i avskildhet utan att det har funnits förutsättningar för det. Utredningen visar även att det har funnits brister i hanteringen av den tredje intagne och i utformningen av anstaltens avskildhetsbeslut. Eftersom det har varit fråga om en begränsning av en grundläggande rättighet får Kriminalvården allvarlig kritik för dessa brister.

Bakgrund

Den 12 mars 2015 genomförde medarbetare till mig ett besök på säkerhetsenheten i Kriminalvården, anstalten Saltvik. I samband med det uppmärksammades att tre intagna var placerade i avskildhet. Samtal fördes med bl.a. de tre intagna, och avskildhetsbesluten begärdes in.

Avskildhetsbesluten

En tjänsteman i anstalten Saltvik beslutade att de intagna skulle vara placerade i avskildhet med följande motivering:

BESLUT

Kriminalvården beslutar att [den intagne] ska vara placerad i avskildhet.

BAKGRUND

[Den intagne] vistas på en avdelning där klientkonstellationen inte medger att han vistas tillsammans med samtliga intagna. (Omplacering eller annan differentiering är inte möjligt)

SKÄL FÖR BESLUTET

Av 6 kap. 7 § fängeselagen (2010.610) framgår följande. En intagen får hållas avskild från andra intagna om det är nödvändigt

1. med hänsyn till rikets säkerhet,
2. med hänsyn till att det finns en risk för den intagnes eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa eller för allvarlig skadegörelse på egendom som tillhör eller har upplåtits till Kriminalvården,

3. med hänsyn till att det finns en risk för att den intagne rymmer eller fritas och det kan antas att han eller hon är särskilt benägen att fortsätta allvarlig brottslig verksamhet,
4. för att hindra att den intagen påverkar någon annan intagen att allvarligt störa ordningen i anstalten,
5. för att hindra att den intagne medverkar till att någon annan intagen får tillgång till alkohol, narkotika, något annat berusningsmedel, något sådant medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) mot förbud mot vissa hälsofarliga varor, eller
6. för att hindra att den intagne allvarligt ofredar någon annan intagen.

Ett beslut om avskildhet enligt första stycket ska omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst var tionde dag.

Kriminalvården gör följande bedömning

Mot bakgrund av vad som är känt om [den intagne] och om andra intagna på avdelningen finns det en risk för [den intagne] eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa om han vistas tillsammans med andra intagna. Han ska av den anledningen vara placerad i avskildhet och för att förhindra att han påverkar någon annan intagen att allvarligt störa ordningen i anstalten.

JO:s promemoria

Efter besöket upprättade en av mina medarbetare en promemoria. Av denna framgår bl.a. följande:

I samtal med en av de intagna, AA, uppgav han att han hade fått en annan motivering till avskildhetsplaceringen än den som har angetts i beslutet. Enligt AA uppgav kriminalvårdsinspektören att det var oro för att en medintagen skulle påverka AA i religiöst radikal riktning som gjorde att Kriminalvården, huvudkontoret, hade beslutat att de inte fick träffa varandra. AA känner inte den medintagne sedan tidigare. Eftersom de är placerade på samma avdelning innebär beslutet att de är inlåsta på bostadsrummen en halvdag vardera. Situationen har varit sådan sedan han kom till anstalten för cirka tre veckor sedan. Enligt AA är det märkligt att han placeras på samma avdelning som en intagen som han inte får träffa.

Den andra intagne, BB, uppgav att han placerades i avskildhet i samband med att det kom en ny intagen, AA, till avdelningen. Anstalten uppgav att det skedde för att han inte skulle påverka AA. Han har aldrig tidigare träffat denne. Enligt BB är det mycket frustrerande att bli placerad i avskildhet på grund av att Kriminalvården beslutat att en viss intagen ska vara placerad på avdelningen.

Det tredje intagne, CC, uppgav att han tidigare var avskild på egen begäran. När han uppgav att han ville återgå i gemensamhet beslutade anstalten att han skulle vara placerad i avskildhet med stöd av 6 kap. 7 § fängelselagen. Anstalten har erbjudit honom att vistas i avskildhet med lätnader på en bostadsavdelning. Erbjudandet innebär emellertid, enligt anstalten, att ytterligare en intagen måste placeras i avskildhet. Eftersom CC inte vill orsaka att en medintagen placeras i avskildhet har han valt att stanna kvar på avskildhetsavdelningen.

I samband med samtalen lämnade en av de intagna in ett dokument benämnt Dagordning vid sektionering. Av handlingen framgår att jämna veckor låses den intagnes bostadsrum upp vid kl. 7.00. Därefter låses den intagne in kl. 8.00 på bostadsrummet och serveras lunch där. Kl. 13.00 sker upplåsning för ”gemensamhet på avdelningen”, och därefter sker inlåsning för natten kl. 18.00. Ojämna veckor sker upplåsningen en timme senare, och därefter sker inlåsning för natten kl. 18.00. Ojämna veckor sker upplåsningen en timme senare, och därefter har den intagne gemensamhet på avdelningen till kl. 13.00 då den intagne blir inlåst på bostadsrummet. Kl. 18.00 släpps den intagne ut för vistelse i gemensamhet fram till kl. 19.00.

Av uppgifter från anstalten framkom att ytterligare en intagen, DD, är placerad på avdelningen och att han utan inskränkningar får vistas tillsammans med AA och BB var för sig.

Mitt initiativ

Mot bakgrund av vad som framkommit i samband med mina medarbetares besök i anstalten Saltvik beslutade jag den 16 mars 2015 att inom ramen för ett särskilt initiativärende granska anstaltens handläggning av avskildhetsärendena.

Kriminalvården förelades att yttra sig över vad som hade framkommit i JO:s promemoria. Av yttrandet skulle framgå

- efter vilka riktlinjer som myndigheten placerar intagna som enligt dess bedömning inte kan vistas tillsammans i gemensamhet
- vilka åtgärder som hade vidtagits eller som myndigheten planerade att vidta för att avskildhetsbesluten skulle kunna hävas
- vilka enheter inom myndigheten som var involverade i besluten om avskildhetsplacering
- hur DD:s situation förhåller sig till innehållet i 6 kap. 1 § fängelselagen, myndighetens syn på skälen som anges i besluten och hur dessa förhåller sig till de åberopade lagrummen
- myndighetens syn på beslutens utformning.

Kriminalvårdens remissvar

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom kriminalvårdsdirektören EE, bl.a. följande:

Sakförhållanden

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från anstalten Saltvik, från placeringssektionen (rättsenheten inom avdelningen för anstalt och häkte) samt från avdelningen för säkerhet. Genom utredningen har sammanfattningsvis följande kommit fram.

Anstalten Saltvik

Ärendet har utretts genom kontroller i de klientadministrativa systemen och genom att hämta in uppgifter från kriminalvårdschefen FF, kriminalvårdsinspektören GG, klienthandläggaren HH och samordnaren JJ. Följande har framkommit.

Anstalten Saltviks säkerhetsenhet består av fyra avdelningar, varav en säkerhetsavdelning och tre skyddsavdelningar. I landet finns endast dessa tre skyddsavdelningar på anstalt i säkerhetsklass 1. Varje avdelning har sex platser. I januari 2015 aviserades att anstalten skulle ta emot en intagen AA som av säkerhetsskäl inte fick träffa fyra av de andra intagna på de tre skyddsavdelningarna. På dessa tre avdelningar fanns sedan tidigare intagna som inte fick vistas tillsammans. Fram till dess hade en differentiering varit möjlig på de tre avdelningarna. För att anstalten skulle kunna uppfylla det nya uppdraget att hålla isär de intagna som redan fanns och den intagne som var på väg in skulle det bli nödvändigt att på något sätt dela av en eller två av avdelningarna. Eftersom avdelningarna faktiskt inte går att dela av fysiskt innebär uppdraget i praktiken att flera intagna måste avskiljas från varandra, alltså placeras i avskildhet på något sätt. Uppdraget till anstalten har kallats för sektionering av avdelningar. Samtliga beslut om avskildhet har fattats av säkerhetsskäl.

Sektioneringen föregicks av både skriftlig och muntlig kommunikation mellan anstalten och placeringssektionen samt avdelningen för säkerhet. Anstalten har haft en konstant kommunikation med placeringssektionen och avdelningen för säkerhet och har lyft frågan vid varje s.k. Fenix-möte (den 4 februari 2015, den 13 mars 2015 och den 14 april 2015) varvid alternativa nya placeringar, utskrivningar från skyddsavdelning samt eventuella andra lösningar diskuterats. Även mellan Fenix-mötena har frekventa muntliga kontakter förekommit mellan anstalten och placeringssektionen samt avdelningen för säkerhet. Det har också efter att sektioneringen trädde i kraft pågått en diskussion huruvida anstalten fullgjort uppdraget såsom var tänkt. Anstalten är av uppfattningen att den lösningen man valde var sanktionerad bland annat vid Fenix-mötet den 4 februari 2015. Lösningen innebär att endast en avdelning sektionerades, delvis beroende på att en av de intagna, CC, valde att begära sig själv i avskildhet, se vidare nedan. Två intagna, AA och BB, i stället för åtta föreslagna, blev föremål för avskildhetsbeslut på grund av säkerhetsskäl.

Fenix-mötena berör egentligen säkerhetsavdelningarna, men i anslutning till Fenix-mötena brukar ett möte om skyddsavdelningarna äga rum. Mötena har till syfte att tillse de intagnas behov av skydd, säkerhet och omvårdnad. Vid mötet görs en genomgång av samtliga intagna, genomgång av specifika händelser kopplat till intagna, nulägesbeskrivning av det allmänna klimatet/säkerhetsläget på avdelningarna och genomgång av eventuella nyinskrivningar (var de ska placeras osv) samt eventuella utskrivningar. Vid mötena deltar vanligtvis chefen för placeringssektionen, placeringshandläggare med ansvar för skyddsplaceringar, ansvarig för skyddsintagna på avdelningen för säkerhet, kriminalvårdsinspektör Fenix Saltvik samt vid behov representant för huvudkontoret/KUT och kriminalvårdsjurist. Ibland har även kriminalvårdschefen Saltvik deltagit.

BB, CC och DD informerades runt den 10 februari 2015 om den kommande sektioneringen som skulle börja gälla när AA kom till anstalten. CC och BB är målskamrater.

CC hade varit avskild sedan den 2 december 2014 för hot mot medintagen och skulle därför inte tillbaka till den avdelning han varit på innan. CC visste sedan tidigare att han hade en målskamrat som han inte fick träffa på den avdelning som han skulle få byta till. Han förstod därmed att denne också skulle placeras i avskildhet om han gick ut på avdelningen enligt den dagordning som presenterades för honom. Han hade inte uttryckt att han ville tillbaka i gemensamhet innan han fick information om sektioneringen. CC valde att begära sig själv i avskildhet. Beslutet om avskildhet på egen begäran enligt 6 kap. 4 § fängelselagen fattades den 12 februari 2015. CC begärde i mars 2015 omprövning av beslutet och hävdade då att han inte begärt sig själv i avskildhet. Beslutet omprövades av kriminalvårdsjuristen KK som samrådde med dåvarande t.f. chefsjuristen LL i ärendet. Beslutet upphävdes efter omprövning den 5 mars 2015 och anstalten fattade då ett beslut om att CC skulle vara avskild av säkerhetsskäl enligt 6 kap.

7 § första stycket 2 och 4 fängelselagen. CC begärde inte omprövning av det beslutet. CC flyttades den 7 april 2015 till annan anstalt.

Samtalet med BB den 10 februari 2015 ägde inledningsvis rum tillsammans med DD. De båda informerades om att en ny intagen, AA, skulle komma och att BB inte skulle få träffa honom, men att DD skulle få träffa både BB och AA. De presenterades dagordningen. Inget sades om att BB skulle kunna påverka AA. Samtalet fortsatte sedan enskilt med BB som då undrade om den nyintagne var någon som han kände och om det var någon som visste vad han tidigare var dömd för. Svaret till BB var att det av klientkonstellationsskäl var olämpligt att de två satt ihop. BB placerades i samband med JO:s besök i avskildhet enbart på grund av att han till JO framfört hot mot personal. BB flyttades den 28 maj 2015, i enlighet med beslut fattat den 22 maj 2015, till annan anstalt.

Samtalet med AA ägde rum den 16 februari 2015, samma dag som han kom till och skrevs in på anstalten. Han informerades om den kommande avskildheten och dagordningen. AA kände inte i förväg till att han skulle bli föremål för avskildhet. Han och BB placerades i avskildhet med lättnader enligt den särskilda dagordningen. AA informerades om att det var av säkerhetsskäl. På riksmottagningen var AA placerad i avskildhet för våld mot medintagen från den 21 december 2014 fram till dess han kom till Saltvik den 16 februari 2015. I placeringsbeslutet framgår att det övervägts en placering på säkerhetsavdelning, men att bedömningen gjorts att AA:s behov av skydd bäst tillgodoses på skyddsavdelning. AA begärde omprövning av sitt beslut om avskildhet. Kriminalvårdsjuristen MM omprövade beslutet, som inte ändrades. Vid omprövningen samrådde hon dels med NN, ansvarig för skyddsintagna på avdelningen för säkerhet, dels med dåvarande t.f. chefsjuristen LL och dels med verksjuristen OO. Samråden med de senare handlade bland annat om utformning av beslut och andra förvaltningsrättsliga överväganden. Samma dag som omprövningsbeslutet fattades placerades emellertid BB i avskildhet efter hot mot personal. AA:s avskildhet hävdades därför av anstalten. AA har således vistats i gemenskap på skyddsavdelning sedan den 13 mars 2015.

Dagordningen som JO hänvisar till innehåller de planerade lättnader som avskildheten skulle innehålla. I praktiken har de berörda intagna fått mer lättnader än de som framgår av dagordningen. Om AA, under tid när han haft lättnad i sin avskildhet, valt att exempelvis studera så har BB kunnat få gå ut på promenad, träna eller liknande trots att han enligt dagordningen vid den aktuella tidpunkten skulle varit på sitt bostadsrum.

DD har utan inskränkningar fått vistas med både AA och BB. DD har haft daglig sysselsättning 8–11 samt 13–16 i form av enklare montering och förpackning. Sysselsättningen har skett i ett rum med glasvägg på avdelningen. Under fikaraster har han kunnat lämna rummet för att fika i gemenskap. Varken AA eller BB har varit arbetsplacerade (AA var placerad för studier och BB var sjukskriven).

Placeringssektionen

Av rekommendation från säkerhetsorganisationen framgick att fem av tio klienter på skyddsavdelningarna av säkerhetsskäl inte var lämpliga att placera tillsammans. Dessa fem klienter var i behov av placering i egen konstellation för att ordningen och säkerheten under verkställigheten skulle kunna upprätthållas. Säkerhetsorganisationens rekommendation avseende en lämplig klientkonstellation innefattade sektionering på två av anstaltens skyddsavdelningar. Anstalten Saltvik fick frågan om det var möjligt att sektionera två av avdelningarna för att möjliggöra placering i gemenskap. Svaret som erhöles var att det gick att ordna, men att det i så fall skulle bli en begränsning i vistelsen utanför bostadsrummet. En av klienterna, CC, beviljades dock placering i avskildhet på egen begäran, varför sektionering endast blev nödvändig på en av avdelningarna.

Under sektioneringen pågick arbete med att försöka hitta en långsiktig lösning på problemen med differentiering av klienterna. En om- och/eller inplacering till

anstalt föregås alltid av kontroll av klientkonstellation. Vid skyddsplaceringar är detta extra viktigt. Den omstrukturering som behövdes i anstalten Saltvik krävde därför extra noggrannhet och försiktighet. Innan beslut om utskrivning fattades avseende CC och BB fanns inga andra lämpliga alternativa platser.

Avdelningen för säkerhet

Avseende eventuell avskildhet enligt 6 kap. 7 § 1 st 3 fängelselagen (2010:610) är ska dessa beslut fattas av chef för rättsenheten i samråd med säkerhetsavdelningen vid Kriminalvårdens huvudkontor. Avseende placeringsfrågor är det enligt Kriminalvårdens arbetsordning chefen vid rättsenheten som fattar beslut om in- och utplacering på skyddsplats på säkerhetsenhet i samråd med säkerhetsavdelningen vid Kriminalvårdens huvudkontor. I aktuellt fall har samråd skett och avdelningen för säkerhet har bedömt att det förelegat ett skyddsbehov samt ett behov av sektionering.

Författningsbestämmelser

Enligt 1 kap. 6 § första stycket fängelselagen (2010:610) följer att verkställigheten inte får innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av denna lag eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.

Av andra stycket samma lagrum 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.

Av 2 kap. 1 § första stycket fängelselagen framgår att en intagen inte får placeras så att han eller hon underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.

Av andra stycket samma lagrum framgår att vid beslut om placering ska, i den utsträckning som är möjligt, hänsyn tas till den intagnes behov av sysselsättning, omvårdnad och en lämplig frigivningsplanering.

Av allmänt råd till 2 kap. 1 § första stycket fängelselagen framgår följande. Ett beslut om placering ska föregås av en helhetsbedömning i varje enskilt fall. Denna bedömning får inte mynna ut i att en intagen placeras under högre eller lägre grad av övervakning och kontroll än som är nödvändigt för att ordningen och säkerheten ska kunna upprätthållas. Graden av övervakning och kontroll framgår i första hand av anstaltens eller avdelningens säkerhetsklass.

Av 10 § fängelseförordningen (2010:2010) framgår att vid bedömning enligt 2 kap. 1 § första stycket fängelselagen ska följande särskilt beaktas:

1. risken för rymning, fritagning, fortsatt brottslighet, missbruk och annan misskötsamhet, och
2. behovet av att undvika en olämplig sammansättning av intagna och att i övrigt kunna bedriva en ändamålsenlig verksamhet i anstalt.

Av allmänt råd till 10 § 2 fängelseförordningen framgår bl.a. följande. En olämplig sammansättning av intagna kan uppkomma t.ex. när det gäller intagna som är dömda i samma mål eller som är medlemmar i eller har annan koppling till samma eller rivaliserande kriminella nätverk, om en intagen riskerar att utsättas för övergrepp av en annan intagen eller om en intagen kan befaras påverka en annan intagen att allvarligt störa ordningen eller säkerheten.

Av 6 kap. 1 § fängelselagen framgår att en intagen, under den tid då han eller hon är skyldig att utföra eller delta i sysselsättning, ska vistas tillsammans med andra intagna (gemensamhet), om inte annat anges i denna lag eller följer av sysselsättningens särskilda beskaffenhet.

Enligt 6 kap. 2 § fängelselagen ska en intagen ges möjlighet att på sin fritid vistas i gemensamhet, om inte annat anges i denna lag.

Av 6 kap. 4 § fängelselagen framgår att en intagen, om det är lämpligt, får medges att på egen begäran hållas avskild från andra intagna.

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

Av 6 kap. 7 § fängelselagen följer att en intagen får hållas avskild från andra intagna om det är nödvändigt

1. med hänsyn till rikets säkerhet,
2. med hänsyn till att det finns en risk för den intagnes eller någon annan säkerhet till liv eller hälsa eller för allvarlig skadegörelse på egendom som tillhör eller har upplåtits till Kriminalvården,
3. med hänsyn till att det finns en risk för att den intagne rymmer eller fritas och det kan antas att han eller hon är särskilt benägen att fortsätta allvarlig brottslig verksamhet,
4. för att hindra att den intagne påverkar någon annan intagen att allvarligt störa ordningen i anstalten,
5. för att hindra att den intagne medverkar till att någon annan intagen får tillgång till alkohol, narkotika, något annat berusningsmedel, något sådant medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, eller
6. för att hindra att den intagne allvarligt ofredar någon annan intagen.

Av 20 § förvaltningslagen (1986:223) följer bl.a. att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende skall innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Kriminalvårdens bedömning

Enligt vilka riktlinjer placeras intagna, som enligt myndighetens bedömning inte ska kunna vistas tillsammans i gemensamhet?

Av 2 kap. 1 § fängelselagen framgår att en intagen inte får placeras så att han eller hon underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Av 10 § fängelseförordningen framgår att vid bedömning enligt 2 kap. 1 § första stycket fängelselagen ska särskilt beaktas bl.a. behovet av att undvika en olämplig sammansättning av intagna och att i övrigt kunna bedriva en ändamålsenlig verksamhet i anstalt. Av allmänt råd till 10 § fängelseförordningen framgår att en olämplig sammansättning av intagna kan uppkomma t.ex. när det gäller intagna som är dömda i samma mål eller som är medlemmar i eller har annan koppling till samma eller rivaliserande kriminella nätverk, om en intagen riskerar att utsättas för övergrepp av en annan intagen eller om en intagen kan befaras påverka en annan intagen att allvarligt störa ordningen eller säkerheten.

Det är således, för att minska risken för fortsatt brottslighet eller ordningsstörningar under verkställigheten, av vikt att undvika att placera intagna som är dömda i samma mål på samma anstalt eller avdelning. Det är också en viktig ordnings- och säkerhetsfråga att undvika kriminell gängbildning och konflikter mellan rivaliserande gäng i anstalt. Olämplig sammansättning av intagna föreligger också om en intagen riskerar att utsättas för övergrepp, t.ex. i form av hot eller våld eller olika former av trakasserier, av en annan intagen eller om det finns risk för att en intagen påverkar en annan intagen att allvarligt störa ordningen eller säkerheten i anstalten. Det kan i vissa fall också finnas behov att differentiera intagna som missbrukar och som inte kan förmås att gå igenom behandling mot sitt missbruk från andra intagna som missbrukar och som befinner sig i en annan motivationsnivå. En olämplig sammansättning av intagna anses härvid normalt uppkomma först när en intagen är så omotiverad att hans eller hennes inställning påverkar de övriga intagnas behandling negativt.

Kriminalvården försöker på olika sätt, bl.a. genom ovan angivna, att undvika att konstellationsproblematik över huvud taget uppstår. I förevarande fall var fråga om en akut situation som Kriminalvården försökte lösa på bästa möjliga sätt och genom att orsaka så lite skada som möjligt. Såsom angivits ovan finns i landet endast tre skyddsavdelningar på anstalt i säkerhetsklass 1. Varje avdelning har sex platser. Antalet platser är således begränsat. Under vistelsen i anstalten Kumlas Riksmottagning rapporterades AA för våld mot medintagen vilket föranledde en placering i avskildhet, från den 21 december 2014, till dess omplacering till anstalten Saltvik, den 16 februari 2015, kunde ske. Utifrån utfallet av aktuell verkställighet samt de brott som AA är dömd för ansågs det föreligga höga risker för misskötsamhet under verkställigheten. AA bedömdes vidare vara i behov av den höga säkerhet som nuvarande placering på skyddsavdelning innebär. Placering på RO-avdelning ansågs enligt säkerhetsorganisationen inte vara tillräckligt för att ordningen och säkerheten i anstalten skulle kunna upprätthållas. En placering på RO-avdelning bedömdes inte heller lämplig utifrån rådande klientkonstellation och utifrån AA:s höga skyddsbehov. Det aktuella brottets beskaffenhet var försvårande i konstellationshänseende. Den alternativa lösning som Kriminalvården såg i det akuta skedet var att endast AA skulle placeras i avskildhet. Kriminalvården bedömde det dock som mindre skadligt att såväl AA som BB sattes i avskildhet med lättnader i stället för att endast AA skulle vara helt avskild. Kriminalvårdens intention var inte att denna lösning skulle vara långvarig, utan den användes i det akuta skedet i avvaktan på att Kriminalvården skulle kunna finna en lösning.

Vilka åtgärder har vidtagits eller planerar myndigheten att vidta för att avskildhetsbesluten ska kunna hävas?

Anstalten har haft en konstant kommunikation med placeringssektionen och avdelningen för säkerhet och har lyft frågan vid varje s.k. Fenix-möte (den 4 februari 2015, den 13 mars 2015 och den 14 april 2015) varvid alternativa nya placeringar, utskrivningar från skyddsavdelning samt eventuella andra lösningar diskuterats. En om- och/eller inplacering föregås alltid av kontroll av klientkonstellation. Vid skyddsplaceringar är detta extra viktigt. Den omstrukturering som behövdes i anstalten Saltvik krävde därför extra noggrannhet och försiktighet. Även mellan mötena har frekventa muntliga kontakter förekommit mellan anstalten och placeringssektionen samt avdelningen för säkerhet. Avskildheten avseende AA upphörde den 13 mars 2015, då förutsättningarna för placeringarna ändrades genom att BB avskildes med anledning av att han framfört hot mot personal. CC flyttades den 7 april 2015 till annan anstalt och BB flyttades till annan anstalt den 28 maj 2015. Innan beslut om utskrivning fattades avseende CC och BB fanns inga andra lämpliga alternativa platser.

Vilka enheter inom Kriminalvården är involverade i besluten om avskildhetsplacering?

Enligt Kriminalvårdens arbetsordning fattas beslut om in- och utskrivning från säkerhetsavdelning och skyddsplats på säkerhetsenhet av chefsjuristen. Det var således chefsjuristen PP som fattade beslut om att AA skulle skrivas in på den aktuella avdelningen.

Chefsjuristen beslutar också, efter samråd med säkerhetsavdelningen, om avskildhet enligt 6 kap. 7 § 1 st 3 fängelselagen (annan avskildhet av ordnings- och säkerhetsskäl).

Anstalten beslutar om avskildhet enligt övriga punkter i 6 kap. 7 § fängelselagen. Omprövning av besluten sker på rättsenhetens sektion för allmänna klientärenden. Något samråd med säkerhetsavdelningen krävs inte. De uppgifter som ligger till grund för de aktuella avskildhetsbesluten är emellertid, utöver vad som framgår av riksmottagningens utredning och placeringsbesluten, uteslutande muntligt inhämtade från säkerhetsavdelningen.

CC begärde omprövning av det beslut som fattats enligt 6 kap. 4 § fängelselagen. Beslutet omprövades av kriminalvårdsjuristen KK som samrådde med dåvarande t.f. chefsjuristen LL i ärendet. Beslutet upphävdes efter omprövning och CC placerades därefter i stället i avskildhet enligt 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen.

AA begärde också omprövning av sitt beslut om avskildhet. Kriminalvårdsjuristen MM omprövade beslutet, som inte ändrades. Vid omprövningen samrådde hon dels med NN, ansvarig för skyddsintagna på avdelningen för säkerhet, dels med dåvarande t.f. chefsjuristen LL och dels med verksjuristen OO. Samråden med de senare handlade bland annat om utformning av beslut och andra förvaltningsrättsliga överväganden. Samma dag som omprövningsbeslutet fattades placerades emellertid BB i avskildhet efter hot mot personal. AA:s avskildhet hävdades därför av anstalten.

Trots att det varken finns obligatoriskt samråd för grund- eller omprövningsbeslut med någon annan avdelning eller sektion har samråd hållits med hänsyn till ärendenas karaktär, då uppdraget varit att hålla vissa intagna avskilda från varandra.

Hur förhåller sig DD:s situation till innehållet i 6 kap. 1 § fängelselagen?

Av 6 kap. 1 § fängelselagen framgår att en intagen under den tid han eller hon är skyldig att utföra eller delta i sysselsättning ska vistas tillsammans med andra intagna (gemensamhet), om inte annat anges i fängelselagen eller följer av sysselsättningens särskilda beskaffenhet. DD hade haft daglig sysselsättning 8–11 samt 13–16 i form av enklare montering och förpackning. Sysselsättningen har skett i ett rum med glasvägg på avdelningen. Under fikaraster har han kunnat lämna rummet för att fika i gemensamhet. Varken AA eller BB har varit arbetsplacerade (AA var placerad för studier och BB var sjukskriven). På grund av DD:s skyddsbehov har det inte heller varit möjligt att bereda DD sysselsättning med andra intagna från de andra avdelningarna. Med anledning av detta var det inte möjligt att erbjuda DD sysselsättning i gemensamhet under tiden för sektioneringen.

Vad är myndighetens syn på de i besluten angivna skälen och hur förhåller sig dessa till de åberopade lagrummen? Vad är myndighetens syn på beslutens utformning?

De aktuella avskildhetsbesluten har fattats av säkerhetsskäl. Kriminalvården har ansett att rekvisiten i 6 kap. 7 § 1 st 2 och 4 fängelselagen varit uppfyllda. De intagna som omfattats av avskildhetsplaceringarna har mycket gedigna dokumenterade säkerhetsfaktorer där hot och våld mot medintagna och personal är sådana faktorer som har beaktats.

Av 20 § förvaltningslagen framgår att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende ska innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Man kan visserligen inte begära att förvaltningsmyndigheternas beslut ska efterlikna domstolarnas domar, men beslutet måste göra det begripligt för parten vilka faktiska förhållanden som är avgörande, vilka rättsregler som är tillämpliga och hur myndigheten resonerat på de punkter där meningarna kan gå isär.¹ Att som motivering endast återge tillämplig lagtext är självfallet inte tillräckligt.² JO har vidare uttalat att principen är att det av beslutet ska gå att utläsa vad som i det enskilda fallet varit avgörande för

¹ Hellner och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentar, tredje upplagan, s. 237.

² Jfr JO 1981/82 s. 276 samt JO 1990/91 s. 101.

utgången, men att det, om skälen utförs av sekretesskyddade uppgifter, naturligtvis är svårare att ge en motivering utan att röja dessa uppgifter.³

Anstaltens motivering, som i princip endast består av en omformulering av tillämplig lagtext, är således inte tillräckligt. Av anstaltens beslutsmotivering borde, trots att vissa uppgifter i ärendet omfattats av sekretess, ha kunnat gå att utläsa tydligare vilka faktiska förhållanden som varit avgörande för besluten om avskiljning.

Bedömning

Kriminalvården har redogjort för innehållet i de bestämmelser som reglerar intagnas vistelse i gemensamhet och i avskildhet, och som är av intresse här. Bestämmelserna kan sammanfattas på så sätt att en intagen enligt huvudregeln ska vistas tillsammans med andra intagna (gemensamhet) under den tid han eller hon är skyldig att utföra eller delta i sysselsättning. Intagna ska även ges möjlighet till gemensamhet på sin fritid, men i samband med dygnsvilan får de hållas avskilda från varandra.⁴

Regleringen har sin bakgrund i att ett frihetsberövande i sig innebär att en intagen i stor utsträckning isoleras från en naturlig gemenskap med andra människor. Dessa negativa följder bör enligt motiven till fängelselagen inte förstärkas genom att de intagna hålls isolerade från varandra.⁵ Av den anledningen har det angetts i fängelselagen att undantag från kravet på gemensamhet under sysselsättningstid endast får göras när det är särskilt reglerat eller följer av sysselsättningens särskilda art.⁶

Intagnas möjlighet till vistelse i gemensamhet är en grundläggande rättighet. Jag har förståelse för att det kan uppstå situationer i vilka det är nödvändigt att placera en intagen i avskildhet. Reglernas utformning, och vad som angetts i motiven, gör emellertid att en avskildhetsplacering bara bör ske i undantagsfall. Om en intagen har blivit placerad i avskildhet ligger det ett stort ansvar på Kriminalvården att vidta åtgärder för att den intagnes period i avskildhet ska bli så kort som möjligt. Att det är fråga om en ingripande åtgärd innebär även att det är viktigt att Kriminalvården i avskildhetsbesluten gör det begripligt för den intagne varför han eller hon har placerats i avskildhet. Skälen för det är bl.a. att en intagen ska ges möjlighet att ta till vara sin rätt och begära omprövning av beslutet. Ett välformulerat beslut ger också en bild av vilka åtgärder som den intagne eller Kriminalvården bör vidta för att avskildhetsplaceringen ska kunna hävas.

³ JO 1990/91 s. 101.

⁴ Se 6 kap. 1–3 §§ fängelselagen.

⁵ Se prop. 2009/10:135 s. 136.

⁶ Se 6 kap. 1 § fängelselagen.

Eftersom en avskildhetsplacering innebär ett frihetsberövande i frihetsberövandet måste det enligt min mening ställas höga krav på hur Kriminalvården tillämpar dessa bestämmelser. När jag efter mina medarbetares besök i anstalten Saltvik tog del av avskildhetsbesluten om AA, BB och CC kunde jag konstatera att det inte var möjligt att utifrån besluten förstå varför de intagna hade placerats i avskildhet. Anstalten hade inte närmare redogjort för vilka förhållanden i det enskilda fallet som ledde fram till bedömningen att en avskildhetsplacering var nödvändig.

I samtal med AA och BB framkom det dessutom uppgifter om att anstaltspersonalen muntligen skulle ha förklarat för dem varför de hade placerats i avskildhet. Uppgifterna gjorde gällande att Kriminalvården var av uppfattningen att två av de intagna (AA och BB) inte fick vistas tillsammans. AA:s högst berättigade fråga varför Kriminalvården under sådana förhållanden valde att placera honom på samma avdelning som BB gjorde att jag fann skäl att utreda om myndigheten hanterat situationen på ett korrekt och ändamålsenligt sätt.

De bestämmelser som ger Kriminalvården möjlighet att placera en intagen i avskildhet under sysselsättningstid återfinns i 6 kap. 4–9 §§ fängelselagen. Kriminalvården, anstalten Saltvik, har som skäl för avskildhetsplaceringen av de tre intagna åberopat två av punkterna i 7 §.⁷ De åberopade punkterna ger Kriminalvården möjlighet att placera en intagen i avskildhet bl.a. om det är nödvändigt med hänsyn till att det finns en risk för den intagnes eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa, eller för att hindra att den intagne påverkar någon annan intagen att allvarligt störa ordningen i anstalten.⁸

I motiven till de båda punkterna har det angetts bl.a. att punkten 2 ger möjlighet att placera en intagen som är utsatt för hot från en annan intagen i avskildhet. Åtgärder bör emellertid i första hand vidtas mot den som utövar hotet, t.ex. genom att han eller hon förflyttas eller hålls avskild. Bestämmelsen ger också möjlighet att hålla en intagen avskild vid risk för självskada eller självmord. Vidare framgår att punkten 4 kan användas för att avskildhetsplacera en intagen som påverkar andra intagna att inte delta i den verksamhet som bedrivs i anstalten, t.ex. genom att uppmana till kollektiv arbetsvägran. En intagen bör inte avskiljas med hänvisning till den grunden om det rör sig om en mindre allvarlig förseelse.⁹ De båda punkterna har det gemensamt att de möjliggör avskildhetsplacering med utgångspunkt i den intagnes agerande.

⁷ Se punkterna 2 och 4.

⁸ Enligt punkten 2 finns det även möjlighet att besluta om avskildhet om det är nödvändigt med hänsyn till att det finns en risk för allvarlig skadegörelse på egendom som tillhör eller upplåtits till Kriminalvården. Denna omständighet har emellertid inte berörts i anstaltens beslut.

⁹ Se prop. 2009/10:135 s. 140.

Som jag nämnt tidigare är det inte möjligt att med utgångspunkt i anstaltens beslut få klarhet i vad det var i de intagnas agerande som ledde fram till bedömningen att en avskildhetsplacering var nödvändig. Kriminalvården har i sitt remissvar angett att anstalten ansåg att de åberopade bestämmelserna var uppfyllda med hänsyn till de intagnas ”mycket gedigna dokumenterade säkerhetsfaktorer där hot eller våld mot medintagna och personal är sådana faktorer som har beaktats”. Även denna skrivning är enligt min mening alltför allmänt hållen för att det ska bli begripligt varför de intagna placerades i avskildhet.

Kriminalvårdens redovisning av de omständigheter som ledde fram till avskildhetsplaceringen av AA och BB visar emellertid, enligt min mening, att skälen till åtgärden egentligen inte står att finna i de intagnas agerande. Avskildhetsbeslutet för AA hävdades i samband med att BB den 13 mars 2015 flyttades från bostadsavdelningen till avskildhetsavdelningen. Av det förhållandet drar jag slutsatsen att avskildhetsplaceringen av AA enbart skedde på den grunden att han inte skulle få träffa BB. Skälen till att Kriminalvården gjorde bedömningen att det var nödvändigt att hålla dem åtskilda är okända för mig. Emellertid framgår det att dessa skäl var kända av myndigheten innan AA flyttades till anstalten Saltvik. Enligt Kriminalvården rådde det brist på lämpliga anstaltsplatser, och för att råda bot på en ”akut situation” placerades AA i anstalten Saltvik, trots att det resulterade i att både AA och BB avskildhetsplacerades.

Jag har förståelse för att det i vissa situationer inom Kriminalvården kan uppstå akuta problem med platsbrist. Så kan exempelvis vara fallet om en anstalt är tvungen att separera intagna som gjort sig skyldiga till hot eller våld. Under sådana förhållanden kan det finnas grund för att hålla de intagna i avskildhet i avvaktan på att Kriminalvården hittar nya lämpliga anstaltsplatser. När det gäller AA var det inte fråga om en hastigt uppkommen situation, utan han hade vistats en längre tid vid Riksmottagningen i anstalten Kumla. Det kan därmed inte ha kommit som någon överraskning för Kriminalvården att han förr eller senare skulle vara i behov av en anstaltsplats. Under senare år har antalet intagna i svenska anstalter minskat, och förutsättningarna borde därmed ha förbättrats för att skapa en flexibel organisation där även svårplacerade intagna ges möjlighet att vistas i gemensamhet.

Jag har i ett tidigare ärende riktat allvarlig kritik mot Kriminalvården, anstalten Hinseberg, för att en intagen varit placerad i avskildhet under lång tid.¹⁰ Anledningen till att den intagna var placerad i avskildhet var att anstalten saknade möjlighet att differentiera de intagna. Mot den bakgrunden uttalade jag att resursbrist eller avsaknaden av möjlighet till inre differentiering inte är acceptabla skäl för att hålla en intagen avskild. Om en sådan ordning accepteras skulle

¹⁰ Se mitt beslut den 24 september 2014 i dnr 1227-2014.

det nämligen kunna resultera i att intagna under lång tid blir sittande i avskildhet i avvaktan på att Kriminalvården får fram de resurser som krävs för att den intagne ska kunna återgå till vistelse i gemensamhet.

När det gäller AA och BB låg alltså det egentliga skälet för avskildhetsplaceringen (platsbrist) utanför deras kontroll. Med andra ord fanns inga åtgärder som de kunde vidta för att påverka sin situation. I stället låg ansvaret för den uppkomna situationen på Kriminalvården, eftersom myndigheten valde att placera dem på samma avdelning trots att det var känt sedan tidigare att de inte fick vistas tillsammans. Att Kriminalvården har svårt att planera sin verksamhet får enligt min mening inte på ett sådant sätt läggas till grund för ett beslut om avskildhetsplacering.

Även i fråga om CC var det platsbrist som gjorde att han, när han valde att avbryta sin frivilliga avskildhetsplacering, var hänvisad till placering på en avdelning där det fanns en målskamrat som han inte fick träffa. En placering där skulle därmed innebära att även målskamraten placerades i avskildhet. Jag har förståelse för att han upplevde det som att han genom att acceptera en placering på avdelningen på ett påtagligt sätt skulle försämra situationen för en medintagen. Att lägga ett sådant ansvar på en intagen är i mina ögon oacceptabelt.

Genom den sektionering som Kriminalvården genomfört på en av avdelningarna har myndigheten försökt minska de negativa konsekvenserna av avskildhetsplaceringarna. Det är i och för sig lovvärt. Emellertid ändrar inte den omständigheten på förhållandet att AA och BB placerades i avskildhet utan att det fanns förutsättningar för det. Utredningen visar även att det funnits brister i hanteringen av CC och i utformningen av anstaltens avskildhetsbeslut. Det har varit fråga om en begränsning av en grundläggande rättighet för de intagna, och Kriminalvården förtjänar allvarlig kritik för dessa brister.

Avslutningsvis noterar jag att Kriminalvården har framhållit att avskildhetsplaceringarna inte var avsedda som en långsiktig lösning på platsbristen. Myndigheten har emellertid inte redovisat om det fanns några konkreta planer för hur man skulle kunna komma till rätta med problemet. Av remissvaret framgår att det vid den aktuella tidpunkten fanns fyra intagna som inte fick träffa varandra, och att dessa enligt Kriminalvården skulle vara placerade på någon av myndighetens tre skyddsavdelningar i säkerhetsklass 1.

Jag kan inte tolka situationen på annat sätt än att avskildhetsplaceringarna riskerade att pågå under relativt lång tid. Det enda skälet till att så inte blev fallet var att BB hotade personalen och blev placerad på avskildhetsavdelningen. Därmed kunde AA:s avskildhetsplacering hävas efter en knapp månad. Enligt min mening måste Kriminalvården organisera verksamheten så att även intagna som är i behov av placering på skyddsavdelning i den högsta säkerhetsklassen kan vistas i gemensamhet.

Med detta konstaterande avslutar jag ärendet.