

Kritik mot Kriminalvården för brister i utformningen av beslut om omprövning av placeringen av intagna på säkerhetsavdelning. Uppföljning av JO 2014/15 s. 243 (dnr 2311-2013)

Beslutet i korthet: I JO 2014/15 s. 243 (dnr 2311-2013) utredde JO Kriminalvårdens handläggning av ärenden om placering av intagna på säkerhetsavdelning. I sitt remissvar uppgav Kriminalvården bl.a. att myndigheten hade inlett en översyn av hanteringen av dessa ärenden. I sitt beslut uttalade chefsJO att hon hade för avsikt att göra en uppföljning av frågan efter ett år.

Kriminalvården har i ett yttrande till JO redovisat en processbeskrivning för hanteringen av säkerhetsplaceringar. ChefsJO uttalar att det har funnits ett behov av att se över denna process för att skapa ett mer rättssäkert, förutsebart och begripligt system. Enligt chefsJO framstår Kriminalvårdens processbeskrivning på ett övergripande plan som ändamålsenlig. Rätt tillämpad kommer den att stärka de intagnas rätts-säkerhet men även bidra till en ökad förutsebarhet.

I granskningen uppmärksammades att Kriminalvården i ett initialbeslut om placering på säkerhetsavdelning åberopat en omständighet som inte kan läggas till grund för en sådan placering. Beslutet fattades innan Kriminalvården yttrade sig i JO 2014/15 s. 243, och det har därmed inte kunnat påverkas av Kriminalvårdens efterföljande arbete med säkerhetsplaceringar. ChefsJO framhåller emellertid att Kriminalvården i ett antal omprövningsbeslut – som fattats efter JO 2014/15 s. 243 – inte funnit något skäl att ändra initialbeslutet. I samtliga beslut har Kriminalvården konstaterat att myndigheten inte finner anledning att göra annan bedömning än vad som gjordes i initialbeslutet. ChefsJO framhåller att Kriminalvården genom denna skrivning har bekräftat även den felaktiga omständigheten i initialbeslutet och därmed lagt den till grund för en fortsatt placering. Kriminalvården borde under dessa förhållanden i stället ha rättat till bristerna i ett omprövningsbeslut och får kritik för att inte ha gjort det.

Slutligen kritiserar chefsJO Kriminalvården för att de månatliga omprövningsbesluten fortfarande är intetsägande.

1 Bakgrund

Under våren 2013 beslutade jag att i ett särskilt initiativärende utreda Kriminalvårdens handläggning av ärenden om placering enligt 2 kap. 4 § fängelselagen

(2010:610).¹ Bestämmelsen ger Kriminalvården möjlighet att placera intagna på en avdelning med en särskilt hög grad av övervakning och kontroll (säkerhetsavdelning) om det finns en varaktig risk för att den intagne rymmer eller fritas och det kan antas att han eller hon är särskilt benägen att fortsätta allvarlig brottslig verksamhet, eller att det finns särskild anledning att anta att det behövs för att hindra den intagne från allvarlig brottslig verksamhet under vistelsen i anstalt. Ett beslut om placering på säkerhetsavdelning ska omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst en gång i månaden.

Skälet till granskningen var att det hade kommit till min kännedom att det rådde ett utbrett missnöje bland de intagna på landets säkerhetsavdelningar. Missnöjet avsåg bl.a. hur Kriminalvården motiverar besluten att placera intagna på säkerhetsavdelning och handläggningen av omprövningsärendena. Efter det inledande utredningsarbetet förelades Kriminalvården att yttra sig i ärendet.

Kriminalvården uppgav bl.a. att myndigheten hade inlett en översyn av hanteringen av ärenden om placering på säkerhetsavdelning. Enligt myndigheten var utgångspunkten 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. Kriminalvården uppgav vidare att det skulle komma att tas fram tidslinjer för varje intagen på säkerhetsavdelning. Detta för att göra det tydligare för den intagne hur länge han eller hon kan räkna med att få vara placerad på en sådan avdelning och när en eventuell flytt kan komma att ske till en normalavdelning i säkerhetsklass 1. Avsikten med detta var att skapa en mer flexibel tillämpning av placeringar där en intagen kan komma att vistas kortare tid av sin verkställighet på säkerhetsavdelning, under förutsättning att den aktiva riskbedömningen möjliggör en utskrivning. Flexibiliteten förutsätter dock enligt Kriminalvården även det omvända, där en likaså aktiv riskbedömning kan medföra ett beslut om att en intagen återigen ska placeras på säkerhetsavdelning.

I ett beslut den 22 maj 2014² uttalade jag att jag hade för avsikt att efter cirka ett år göra en uppföljning i frågan, detta eftersom Kriminalvården hade initierat en översyn av hanteringen av ärenden om placering på säkerhetsavdelning.

2 Beslut om uppföljning

Under våren 2015 kom det in nya klagomål till JO om brister i Kriminalvårdens handläggning av ärenden om placering på säkerhetsavdelning. I anmälningarna hävdades bl.a. att omprövningsbesluten fortsatt var bristfälligt motiverade och att Kriminalvården inte hade infört de nya rutiner som myndigheten hade redo-

¹ Se JO:s dnr 2311-2013.

² Se JO 2014/15 s. 243, dnr 2311-2013.

gjort för i det tidigare ärendet. Av den anledningen beslutade jag att påbörja en uppföljning av det tidigare ärendet.

3 Inledande utredningsåtgärder

Inledningsvis inhämtades initialbesluten om placering på säkerhetsavdelning beträffande två intagna, AA och BB, jämte ett antal omprövningsbeslut. Efter att besluten hade granskats upprättades en promemoria av vilken bl.a. följande framgick.

3.1 Klagomål från intagna

I sina anmälningar framförde AA och BB ett antal klagomål över utformningen av initialbesluten, omprövningsbesluten och de s.k. tidslinjerna.

3.1.1 Initialbesluten

I denna del uppgav AA att Kriminalvården i initialbeslutet inte på ett tydligt sätt hade redovisat varifrån de uppgifter som ligger till grund för placeringen kommer. Inte heller hade myndigheten redovisat vilken betydelse uppgifterna hade för bedömningen i frågan. När AA efterfrågade skälen för placeringen hänvisade Kriminalvården enbart till att det råder sekretess för dessa uppgifter. Det innebär att den intagne inte kan försvara sig mot skälen för placeringen.

3.1.2 Omprövningsbesluten

I denna del uppgav AA bl.a. att anstalten Saltvik har som rutin att varje månad skicka ett yttrande till huvudkontoret med information om de positiva och negativa förändringar som skett sedan den senaste omprövningen. Enligt AA väljer emellertid huvudkontoret att i omprövningsbesluten enbart notera de negativa förändringarna. Vidare uppgav AA att han aldrig hade getts möjlighet att yttra sig till huvudkontoret i samband med anstaltens yttrande.

AA uppgav vidare att uppgiften från Kriminalvården om att säkerhetsenheten genomför två till fyra möten med intagna per år är felaktig. På samma sätt förhåller det sig enligt honom med uppgiften om att de intagna ges möjlighet att per telefon ha en dialog med beslutsfattaren om sin placering. Enligt AA har han vid ett antal tillfällen begärt att få tala med Kriminalvårdens säkerhetschef, men fått till svar att denne inte vill prata med honom.

3.1.3 Tidslinjer

AA uppgav att Kriminalvårdens säkerhetschef under 2014 lovade att en tidslinje skulle upprättas för varje intagen efter sommaren. Av denna skulle det bl.a. framgå vilka åtgärder den intagne kan vidta för att påverka sin situation den eventuella tiden för utslussning m.m. Ett år senare finns det enligt AA fortfarande inte några tidslinjer eller något datum för när sådana kan finnas tillgängliga.

BB uppgav att han hade fått besked om att Kriminalvården beslutat sig för att "skippa" tidslinjerna. Han uppgav dessutom att han i samtal med kriminalvårdsinspektören i anstalten Hall hade fått besked om att ingen intagen skrivs ut från

säkerhetsenheter med så lång avtjänandetid som han har kvar (över två år). Det verkar som om det för placeringen inte spelar någon roll vilka positiva förändringar som den intagne vidtar.

3.2 De granskade besluten

I initialbeslutet om placering av AA på säkerhetsavdelning, som fattades innan JO:s beslut JO 2014/15 s. 243, har Kriminalvården, huvudkontoret, lämnat en utförlig redogörelse för den dom som AA för närvarande avtjänar. Vidare finns en sammanfattning av bedömningen från riksmottagningens utredning. Av beslutet framgår inte om AA har getts möjlighet att yttra sig i ärendet och vad han i så fall lämnat för synpunkter. Under rubriken Huvudkontoret gör följande bedömning framgår följande:

[AA] är dömd för allvarlig våldsbrottslighet vilken han har beställt och varit delaktig i planeringen av samt brott vilket han begått under tid i häkte i aktuellt mål. Det bedöms med hänvisning till vad som framkommit i ärendet föreligga varaktig hög risk för allvarlig misskötsamhet, återfall i brott och rymning samt fritagning. Det finns särskild anledning att anta att en placering på säkerhetsavdelning behövs för att hindra [AA] från allvarlig brottslig verksamhet och rymning samt fritagning under verkställighet i anstalt. Kriminalvården, huvudkontoret, finner därmed att [AA] ska vara placerad på säkerhetsavdelning i anstalten Kumla i enlighet med 2 kap 4 § Fängelselagen för att ordningen och säkerheten ska kunna upprätthållas. Vad [AA] anfört i övrigt föranleder ingen annan bedömning.

JO har granskat 14 omprövningsbeslut (perioderna mars till november 2014 och januari till april 2015). I omprövningsbeslutet i mars 2014 angavs bl.a. att AA hade placerats på säkerhetsavdelning för att ordningen och säkerheten under verkställigheten skulle kunna upprätthållas. Vidare redovisades att AA hade rapporterats för misskötsamhet och varit placerad i avskildhet. Under rubriken Huvudkontoret gör följande bedömning framgår följande:

Kriminalvården, huvudkontoret, finner inte anledning att göra annan bedömning än vad som gjordes den 18 februari 2014 i fråga om placering av AA på säkerhetsavdelning. AA ska således allttjämt vara placerad på säkerhetsavdelning jämlikt 2 kap 4 § fängelselagen.

De 13 efterföljande besluten har i stort sett samma utformning och den enda tillkommande informationen är om AA under den gångna månaden har rapporterats för misskötsamhet eller varit placerad i avskildhet.

I fråga om BB har initialbeslutet (från 2010) och 16 omprövningsbeslut (perioden januari 2014 till april 2015) granskats. Beslutet från januari 2014 har följande utformning:

BESLUT

[BB] ska allttjämt vara placerad på säkerhetsavdelning.

BAKGRUND

Kriminalvårdens huvudkontor beslutade [2010] att BB ska vara placerad på säkerhetsavdelning. Med hänvisning till aktuell och tidigare kriminalitet samt då [BB] återfallit i grov kriminalitet och tidigare även har dömts för brott som har

begåtts under anstaltsvistelse bedöms risken för allvarlig misskötsamhet eller kriminalitet under verkställigheten vara hög. Risken för hot och våld under verkställigheten bedöms vara hög med hänvisning till tidigare misskötsamhet i anstalten och då [BB] har en ledande position i en kriminell organisation. Risken för rymning och fritagning från anstalt bedöms även vara hög med hänvisning till [BB:s] stora kriminella kontaktnät med ledande position i en kriminell organisation. Enligt handlingarna i ärendet har inget nytt framkommit som föranleder annan bedömning.

Huvudkontoret gör följande bedömning

Kriminalvården, huvudkontoret, finner inte anledning att göra annan bedömning än vad som gjordes [2010] i fråga om placering av [BB] på säkerhetsavdelning. [BB] ska således alltjämt vara placerad på säkerhetsavdelning jämlikt 2 kap. 4 § fängelselagen.

Nio efterföljande beslut (februari–december 2014) har exakt samma utformning som beslutet från januari 2014. I besluten från perioden januari – mars 2015 anges att BB rapporterats för misskötsamhet. I beslutet från april 2015 anges att BB i samtal ”uppvisar tydligt kriminella attityder och värderingar”, och att han studerar vid anstaltens lärcentrum. De egentliga skälen under rubriken Huvudkontoret gör följande bedömning har exakt samma utformning i samtliga granskade omprövningsbeslut.

3.3 Den fortsatta handläggningen

Kriminalvården förelades att yttra sig över vad som redovisats ovan. I remissvaret skulle myndigheten dessutom

- lämna en redogörelse för handläggningen av ärenden om placering av intagna på säkerhetsavdelning och vilka eventuella förändringar som har vidtagits efter JO 2014/15 s. 243
- ge myndighetens syn på utformningen av initialbeslutet om placering av AA på säkerhetsavdelning
- ge myndighetens syn på utformningen av de granskade omprövningsbesluten.

4 Kriminalvårdens remissvar

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom generaldirektören CC, bl.a. följande:

Kriminalvårdens bedömning

Uppgifter har hämtats in från placeringssektionen, Kriminalvårdens säkerhetsdirektör och kriminalvårdsinspektören på anstalten Halls säkerhetsavdelning. Sammanfattningsvis har följande kommit fram.

Ny organisation

Den 12 januari 2015 började en ny organisationsstruktur gälla för Kriminalvården, varvid en ny arbetsordning trädde i kraft. Enligt Kriminalvårdens nya arbetsordning beslutar chefsjuristen om in- och utplacering på säkerhets- och skyddsavdelningar och ett eventuellt omprövningsbeslut fattas av anstalts- och häktesdirektören. De månatliga omprövningsbesluten av placering på säkerhetsavdelning, beslut gällande förflyttning mellan säkerhetsavdelningarna samt beslut när intagen på säkerhetsavdelning själv ansöker om omplacering fattas av chefen för placeringssektionen och omprövas av chefsjuristen. Beslut om placering i avskildhet enligt 6 kap. 7 § 1 st 3 p FäL fattas av chefsjuristen och omprövas av anstalts- och häktesdirektören.

Processen avseende handläggning av ärenden gällande placering på säkerhetsavdelning

Kriminalvården redogjorde i sitt yttrande i JO 2014/15 s. 243 för att en processbeskrivning för placering på säkerhetsavdelning höll på att utarbetas på huvudkontoret. Detta arbete har mynnat ut i att Kriminalvården nu arbetar utifrån en process som syftar till att säkerställa förutsägbarhet och rättssäkerhet avseende såväl placering på säkerhetsavdelning som omprövningar av sådana placeringsbeslut. Processen beskrivs nedan, och den beslutade processbeskrivningen bifogas, se bilaga [utelämnad här, JO:s anm.].

Processen avseende placering på säkerhetsavdelning inleds genom att ett behov av att eventuellt placera en klient på säkerhetsavdelning identifieras av det aktuella verksamhetsstället (ofta ett häkte och ibland redan innan åtal är väckt) eller av avdelningen för säkerhet genom information från andra parter, t.ex. polis och åklagare.

Placeringssektionen uppmärksammas på behovet av eventuell placering på säkerhetsavdelning, och samråder kontinuerligt med enheten för verksamhetsskydd i ärendet. Placeringssektionen följer hur behovet utvecklas och tar fortlöpande, t.ex. när en eventuell dom blir verkställbar, ställning till om säkerhetsplaceringsprocessen ska fortsätta eller om klienten inte längre är aktuell för en eventuell placering på säkerhetsavdelning.

Om säkerhetsplaceringsprocessen ska fortsätta beställer placeringssektionen en säkerhetsmässig bedömning från enheten för verksamhetsskydd. Om det bedöms aktuellt tar placeringssektionen fram ett förslag till beslut om placering i avskildhet. Samråd sker även i denna fråga med enheten för verksamhetsskydd. Förslaget föredras för chefsjuristen som avgör om skäl för placering i avskildhet enligt 6 kap. 7 § 3 p FäL föreligger.

Placeringssektionen fortsätter utredningen om placering på säkerhetsavdelning. Underlaget till denna utredning är antingen riksmottagningens utredning eller underlag från verksamhetsstället samt den säkerhetsmässiga bedömningen från enheten för verksamhetsskydd, vilken inkluderar ett ställningstagande avseende placering. Uppgifter som tillkommit kommuniceras klienten, detta görs av verksamhetsstället på uppdrag av placeringssektionen. Placeringssektionen för också i förekommande fall en dialog med sektionen för centrala klientärenden.

Placeringssektionen tar, efter samråd med enheten för verksamhetsskydd, fram ett förslag till beslut om placering på säkerhetsavdelning. Förslaget föredras för chefsjuristen som avgör om skäl för placering på säkerhetsavdelning föreligger.

Inför den månatliga omprövningen av placeringen på säkerhetsavdelning upprättar verksamhetsstället ett yttrande som klienten ges möjlighet att lämna synpunkter på. Den intagne ges även möjlighet att, om han vill, skicka med ett eget yttrande till placeringssektionen. En fördjupad riskbedömning, mer om den nedan, görs 12 månader efter den första riskbedömningen (t.ex. riksmottagningens utredning), och därefter kontinuerligt var sjätte månad. Det är kriminalvårdsinspektören vid respektive säkerhetsavdelning som ansvarar för att en fördjupad riskbedömning upprättas och fastställs. Anstaltschefen och den intagne som berörs ska få del av den fastställda fördjupade riskbedömningen. I den fördjupade riskbedömningen ingår även en ny säkerhetsmässig bedömning som utförs av enheten för verksamhetsskydd. Förnyat samråd med enheten för verksamhetsskydd sker vid behov och chefen för placeringssektionen fattar sedan beslut om fortsatt placering på säkerhetsavdelning. Den intagne kan begära omprövning av det månatliga omprövningsbeslutet samt efter omprövningen överklaga beslutet till förvaltningsrätten.

Inför utskrivning från säkerhetsavdelning tar placeringssektionen, efter samråd med enheten för verksamhetsskydd, fram ett förslag till beslut. Ett beslut om utskrivning fattas av chefsjuristen. Efter utskrivning från säkerhetsavdelning fattar placeringssektionen ett nytt beslut om placering i anstalt.

Arbetet med s.k. tidslinjer och den fördjupade riskbedömningen

I Kriminalvårdens yttrande i JO 2014/15 s. 243 nämndes bl.a. att Kriminalvården avsåg att ta fram tidslinjer för intagna på säkerhetsavdelning. Kriminalvården har dock valt att inte i nuläget gå vidare med detta arbete eftersom sådana tidslinjer inte bedömts vara ändamålsenliga, vilket kunde ha kommunicerats tydligare med de intagna på säkerhetsavdelningarna.

I samma yttrande framgick att ett förslag på rutin för kontinuerliga riskbedömningar remitterades i myndigheten. Detta har, som nämnts ovan, resulterat i att Kriminalvården har infört en ordning med regelbundna fördjupade riskbedömningar avseende intagna på säkerhetsavdelning. Intagna på säkerhetsavdelning har inte sällan långa strafftider, och Kriminalvårdens uppfattning är att tid är en faktor som i sig kan medföra förändrade förhållanden. Det är därför viktigt att följa upp den riskbedömning som initialt ledde till placeringen. Den fördjupade riskbedömningen ska bidra till det blir tydligare för de intagna vilka riskfaktorer som inverkar på deras placering på säkerhetsavdelning. Den ska även vara ett hjälpmedel för personalen på säkerhetsavdelningen genom att uppmärksamma vilka risker och behov som bör prioriteras under verkställigheten. Den fördjupade riskbedömningen blir också en del av underlaget som ligger till grund för det yttrande som upprättas av anstalten inför omprövningsbeslutet varje månad, för att säkerställa att det fattas utifrån aktuella omständigheter.

Utformningen av, och omständigheterna kring, initialbeslutet om placering av AA på säkerhetsavdelning

Det beslut som avses är fattat innan Kriminalvården yttrade sig i JO 2014/15 s. 243 och har inte kunnat påverkas av Kriminalvårdens efterföljande arbete med säkerhetsplaceringsprocessen. Det kan konstateras att vissa av de synpunkter som framfördes i det tidigare ärendet gör sig gällande också avseende detta beslut, bl.a. hur det förhåller sig till motiveringsplikten i 20 § FL samt vissa formuleringars förenlighet med rekvisiten i 2 kap. 4 § FäL.

Inskrivningsbeslut på säkerhetsavdelning grundar sig på olika kända faktorer, däribland utfall av eventuell tidigare och aktuell häktetid samt verkställighet, brottets art och beskaffenhet samt uppgifter från riksmottagningens utredning. De uppgifter som ligger till grund för beslutet att placera AA på säkerhetsavdelning är kända av, eller kommunicerade med, klienten. Av KVR framgår att AA har underrättats riksmottagningens utredning och informerats om möjligheten att lämna skriftliga synpunkter på denna, något han avstod från. AA erbjöds vidare möjlighet att vid ett möte med utredare och psykolog muntligen ge eventuella synpunkter, något han dock inte önskade medverka i. AA har också tagit del av det upprättade placeringsunderlaget. AA har alltså informerats om möjligheten samt getts tillfälle att lämna eventuella synpunkter men avstått från detta.

Utformningen av de nu aktuella granskade omprövningsbesluten

JO har särskilt nämnt att det i omprövningsbeslutet i mars 2014 avseende AA bl.a. angavs att AA hade placerats på säkerhetsavdelning för att ordningen och säkerheten under verkställigheten ska kunna upprätthållas. Kriminalvården kan konstatera att formuleringen också finns i initialbeslutet avseende AA och i omprövningsbeslutet i april 2014 samt att detta inte är ett rekvisit för placering på säkerhetsavdelning. Det kan emellertid nämnas att dessa tre beslut samtliga meddelades under handläggningen av JO 2014/15 s. 243 och att beslutens utformning inte har kunnat påverkas av Kriminalvårdens efterföljande arbete med säkerhetsplaceringsprocessen. De 14 granskade omprövningsbesluten avseende AA innehåller också i övrigt viss sammanblandning av rekvisiten för placering på säkerhetsavdelning och skäl som inte är relevanta för en sådan placering. Av samtliga beslut JO har granskat avseende AA framgår dock att åtminstone ett av de två alternativa rekvisiten för placering på säkerhetsavdelning har bedömts vara uppfyllt. Förutsättningar för fortsatt placering på säkerhetsavdelning har alltså i sig förelagat.

Gällande de 16 granskade omprövningsbesluten avseende BB kan följande sägas. I besluten redogörs för de omständigheter som ligger till grund för bedömningen avseende olika risker. Detta knyts dock inte på ett tydligt sätt till de i 2 kap. 4 § FäL angivna rekvisiten, vilket utgör en brist. Även i dessa fall tycks dock förutsättningar för placering på säkerhetsavdelning i sig förelegat på så sätt att något av de två alternativa rekvisiten för placering på säkerhetsavdelning bedömts vara uppfyllt.

Sammanfattningsvis kan Kriminalvården således konstatera att motiveringarna till de nu granskade omprövningsbesluten innehåller brister. Det är naturligtvis inte tillfredsställande att Kriminalvården ännu inte kommit till rätta med vissa av problemen kopplade till den månatliga omprövningen av placering på säkerhetsavdelning.

Kriminalvården vidhåller sin uppfattning om att det är svårt att åstadkomma eller se några större förändringar på kort tid, dvs. månatligen, när ett av rekvisiten för placering på säkerhetsavdelning är att risken i 2 kap. 4 § 1 p FäL ska vara varaktig. Svårigheterna kopplade till månatliga omprövningar gör sig även gällande avseende 2 kap. 4 § 2 p FäL, då det säger sig självt att en placering på säkerhetsavdelning aldrig kan bli aktuell för att förhindra någon enskild händelse eller liknande som t.ex. skulle kunna undvikas med en tillfällig placering i avskildhet. Kriminalvården överväger därför att hos regeringen göra en framställan om att kravet på månatlig omprövning slopas.

Med detta sagt är Kriminalvårdens ambition ändå att omprövningsbesluten i större utsträckning ska ta fasta på vad som skett under verkställigheten sedan inskrivningen alternativt sedan senaste omprövningen, positivt som negativt. I denna del bör den fördjupade riskbedömningen kunna bidra till att säkerställa att beslutet fattas utifrån aktuella omständigheter. Härutöver har en mindre arbetsgrupp, med stöd från sektionen för verksjuridik, tillsatts och diskussioner avseende omprövningsbeslutens utformning förs inom myndigheten för att höja kvaliteten. Det kan också nämnas att de senaste månadernas omprövningsbeslut har en, till viss del, annorlunda form, även om arbetet med att utveckla beslutens utformning ännu inte är färdigt.

Övrigt

AA har anført att uppgiften i Kriminalvårdens yttrande i JO 2014/15 s. 243 om att dåvarande säkerhetschefen på huvudkontoret genomförde regelbundna möten med de intagna på säkerhetsavdelningarna är felaktig. Uppgiften i yttrandet var korrekt, men det stämmer att sådana möten inte längre hålls. Mötena var en ordning inrättad av den tidigare chefen för dåvarande säkerhetsenheten. Den nuvarande chefen för avdelningen för säkerhet, säkerhetsdirektören, genomförde ett antal möten efter sitt tillträde men valde sedan att upphöra med dem. Det har förts en diskussion huruvida mötena skulle återupptas men i annan ordning. Signalerna från verksamheten har dock varit att mötena inte har efterfrågats.

Det är inte preciserat när eller av vem AA ska ha fått besked om att säkerhetsdirektören inte vill prata med honom i telefon och påståendet är därför svårt att bemöta. Säkerhetsdirektören har uppgett att han har svarat på ett antal skrivelser från AA, som då bl.a. informerats om att säkerhetsdirektören, efter omorganisationen den 12 januari 2015, inte längre fattar några beslut i placeringsfrågor avseende intagna på säkerhetsavdelning. Säkerhetsdirektören har inte kontaktats av AA efter detta, och har alltså inte gett AA beskedet att han inte vill prata med denne.

Kriminalvårdsinspektören på anstalten Halls säkerhetsavdelning tillbakavisar bestämt att BB ska ha fått sådana besked som omnämns i JO:s promemoria gällande att ingen skrivs ut från säkerhetsavdelning med så pass lång kvarvarande verkställighetstid som han har.

5 Bedömning

I ärendet aktualiseras bl.a. frågan om Kriminalvårdens utformning av processen för placering av intagna på säkerhetsavdelning. Jag tänker inleda bedömningen med att ge min syn på vad myndigheten har redovisat i denna del för att därefter beröra frågan om utformningen av besluten om placering av intagna på sådana avdelningar och de efterföljande omprövningsbesluten.

5.1 En ny process för placering på säkerhetsavdelning

I det tidigare ärendet om placering av intagna på säkerhetsavdelningar uppgav Kriminalvården att det pågick en översyn av ”hela hanteringen” av sådana placeringar. Jag framhöll att min ambition med initiativärendet var att det skulle kunna bidra till att göra processen kring sådana placeringar mer begriplig för de intagna för att på så sätt försöka minska deras känsla av hopplöshet. Jag uttalade vidare:

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.

Efter mitt beslut har Kriminalvården fortsatt sin översyn och har nu kunnat presentera en färdig processbeskrivning. De tidslinjer som Kriminalvården i ett tidigare skede sagt sig vilja införa finns inte med i den färdiga beskrivningen. Enligt myndigheten var syftet med tidslinjerna att de skulle tydliggöra för de intagna hur lång tid de kan räkna med att få vara placerade på en säkerhetsavdelning. Myndigheten har emellertid gjort bedömningen att tidslinjerna inte var ändamålsenliga.

Min uppfattning är att det har funnits ett behov av att se över processen med placering av intagna på säkerhetsavdelning för att skapa ett mer rättssäkert, förutsebart och begripligt system. Jag välkomnar därför att myndigheten nu har slutfört detta arbete. När det kommer till utformningen av processen ser jag det inte som min uppgift att på detaljnivå ha åsikter om hur Kriminalvården ska bedriva detta arbete. Av den anledningen har jag inte några synpunkter på att myndigheten numera har slopat tidslinjerna. På samma sätt förhåller det sig med frågan om vilka typer av möten Kriminalvården ska ha med de intagna och hur ofta dessa ska ske.

På ett mer övergripande plan framstår Kriminalvårdens processbeskrivning i mina ögon som ändamålsenlig. Enligt min bedömning kommer den – rätt tillämpad – att stärka de intagnas rättssäkerhet och samtidigt bidra till en ökad förutsebarhet. Av betydelse är att det med jämna mellanrum kommer att göras fördjupade riskbedömningar. Genom sådana ”omtag” motverkas att processen blir statisk och att myndigheten ständigt återkommer till att det inte har fram-

kommit något nytt som påverkar den tidigare bedömningen. Jag finner inte några skäl att ytterligare kommentera vad som har redovisats i denna fråga.

5.2 Behovet av att motivera beslut

Bestämmelsen som reglerar en myndighets skyldighet att motivera sina beslut finns i 20 § förvaltningslagen (1986:223). Enligt paragrafens huvudregel ska ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Denna bestämmelse är tillämplig på beslut om placering på säkerhetsavdelning och omprövningsbesluten.

Bestämmelsen i förvaltningslagen medför inte en skyldighet för en myndighet att efterlikna domstolars domar. Även om ett förvaltningsbeslut som regel kan utformas mer kortfattat och kärnfullt än exempelvis en brottmålsdom måste det vid utformningen tas stor hänsyn till vad för beslut det är fråga om. Det innebär alltså att myndigheters sätt att utforma beslut kan ges stor variation med hänsyn till vad de berör. Enligt min mening är det rimligt att ställa mer långtgående krav på utformningen av beslut som innebär att ingripande åtgärder riktas mot en enskild.

I det tidigare ärendet om placering av intagna på säkerhetsavdelning framhöll jag att sådana placeringar utgör en ingripande åtgärd. Därmed kan kraven på Kriminalvårdens skyldighet att motivera beslut i dessa fall ställas betydligt högre än beträffande många andra beslut som myndigheten fattar. Jag framhöll även att det förhållandet att Kriminalvården har valt att ha relativt kortfattade beslutsmotiveringar i de månatliga omprövningsbesluten bidrar till att högre krav måste ställas på initialbeslutens utformning.

Jag vill även nämna att det efter mitt tidigare beslut har meddelats en dom i Göta hovrätt³ som har betydelse i sammanhanget. Frågan som hovrätten hade att pröva var om rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan kallad Europakonventionen) hade kränkts i samband med att intagen hade placerats på säkerhetsavdelning. I artikelns första punkt anges bl.a. att var och en ska, vid prövningen av hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom eller henne för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag.

I sin dom konstaterade Göta hovrätt att frågor om hur straff ska verkställas normalt faller utanför den aktuella artikeln. Emellertid kan artikeln aktualiseras på denna grund om det i verkställigheten ingår inskränkningar av civila rättigheter.

³ Se Göta hovrätts dom den 20 november 2015 i mål nr FT 2074-14.

En verkställighet innebär enligt hovrätten alltid mer eller mindre stora inskränkningar av den frihetsberövades tillvaro. Även om rättsläget i viss mån får betecknas som oklart i fråga om vad som avses med inskränkningar av civila rättigheter vid frihetsberövande, kan det enligt hovrätten inte vara tänkt att varje form av begränsning i den frihetsberövades tillvaro ska betraktas som en inskränkning i den mening som avses i artikel 6 i Europakonventionen. Därefter konstaterade hovrätten följande:

Av utredningen har framgått att [klaganden] har varit placerad på säkerhetsavdelning under större delen av sin tid i anstalt. En sådan placering har inneburit att [han] fått utstå en särskilt sträng övervakning och kontroll. I [klagandens] fall har detta resulterat i att han endast tillåtits ha mycket begränsade kontakter med bl.a. sina barn. Kontakterna har skett via telefon och samtalen har dessutom varit avlyssnade. Han har, enligt egen uppgift, inte haft möjligt att träffa sina barn någon gång under tiden han var placerad på säkerhetsavdelning.

På säkerhetsavdelning har alla utrymmen som [klaganden] vistats i varit kamera- och ljudövervakade [sic].⁴ Hans möjligheter till privat- och familjeliv har varit mycket begränsade även med beaktande av att det har varit fråga om verkställighet av ett fängelsestraff. Dessa begränsningar har dessutom varit långvariga då han var placerad på säkerhetsavdelning under drygt tre års tid. Han flyttades till en vanlig avdelning när det återstod mindre än fyra månader till villkorlig frigivning. Hovrätten anser att begränsningarna av [klagandens] personliga friheter har rört hans civila rättigheter på sådant sätt att artikel 6 får anses tillämplig (jfr *Stegarescu och Bahrin v Portugal*).

Hovrättens avgörande understryker vikten av mitt uttalande om behovet av att Kriminalvården på ett utförligt sätt motiverar varför en intagen ska placeras på eller vara fortsatt placerad på en säkerhetsavdelning.

5.3 Utformningen av initialbesluten

Jag har tidigare inte haft någon invändning mot Kriminalvårdens uppfattning om att det är möjligt att begränsa omprövningsbeslutens omfattning till enbart sådana förhållanden som inträffat efter initialbeslutet. En förutsättning för att en myndighet på sådant sätt ska kunna lägga omprövningsbeslutet ”ovanpå” initialbeslutet är dock att detta beslut är utförligt och utformat på ett korrekt sätt.

Jag uppmärksammade utformningen av initialbesluten i mitt förra beslut. I samband med min granskning kunde jag konstatera att det fanns flera fall där Kriminalvården som skäl för sådana placeringar hade angett omständigheter som inte kan läggas till grund för sådana beslut. Jag uttalade vidare:

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

⁴ Det är enbart de gemensamma utrymmena som är kamera- och ljudövervakade. Sådan övervakningsutrustning finns alltså inte i exempelvis de intagnas bostadsrum eller i duschutrymmen. Se exempelvis JO 2011/12 s. 238, dnr 5384-2009.

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.

I JO:s promemoria i det här ärendet nämns ett initialbeslut där Kriminalvården i sin bedömning angett att den intagne placerades på säkerhetsavdelning för att ordningen och säkerheten skulle kunna upprätthållas. Detta är en omständighet som inte kan läggas till grund för ett sådant beslut. Kriminalvården har framhållit att beslutet fattades innan myndigheten yttrade sig i JO 2014/15 s. 243. Därmed har beslutet inte kunnat påverkas av Kriminalvårdens efterföljande arbete med säkerhetsplaceringar.

Av betydelse är emellertid att Kriminalvården i ett antal omprövningsbeslut – som fattats efter att jag meddelade mitt beslut i maj 2014 – inte funnit några skäl att ändra initialbeslutet. I samtliga beslut har Kriminalvården konstaterat att myndigheten ”finner inte anledning att göra annan bedömning än vad som gjordes den [datum] i fråga om placering av AA på säkerhetsavdelning”.

Genom en sådan skrivning har Kriminalvården bekräftat de bedömningar som gjordes i initialbeslutet, och har därmed även lagt en felaktig omständighet till grund för en fortsatt placering på säkerhetsavdelning. Om ett initialbeslut exempelvis innehåller omständigheter som inte kan läggas till grund för en placering på säkerhetsavdelning och därmed inte ”håller måttet”, kan beslutet enligt min mening inte användas som grund för de efterföljande omprövningsbesluten. Under sådana förhållanden är Kriminalvården enligt min mening skyldig att i ett omprövningsbeslut rätta till de brister som finns i initialbeslutet, dvs. att utförligt beskriva de förhållanden som ligger till grund för beslutet att inte ändra det tidigare beslutet. Så har inte skett och för det förtjänar Kriminalvården kritik.

5.4 Utformningen av omprövningsbesluten

Inledningsvis vill jag framhålla att jag har förståelse för att det har tagit tid att få på plats vissa av de förändringar som Kriminalvården presenterade i sitt remissvar i JO 2014/15 s. 243. Vissa av de åtgärder som jag framhöll i mitt tidigare beslut som nödvändiga att vidta är emellertid av sådant slag att de borde ha kunnat vidtas i stort sett direkt. Ett sådant exempel är utformningen av omprövningsbesluten. I denna del konstaterade jag bl.a. följande:

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.⁵ 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.

Frågan om omprövningsbeslutens utformning var alltså inte ny när jag tog upp den i JO 2014/15 s. 243 utan Kriminalvården uppmärksammades redan 2011 på att detta var ett område där det fanns en förbättringspotential. Eftersom jag i min granskning inte kunde se att det skett någon märkbar förbättring i denna fråga fann jag skäl att ge Kriminalvården mer handfasta rekommendationer om hur myndigheten kunde gå till väga för att öka tydligheten. Mina rekommendationer kräver i och för sig en något större arbetsinsats vid utformningen av besluten än vad som tidigare varit fallet. Emellertid är antalet intagna som är placerade på säkerhetsavdelningar begränsade och det borde därför inte innebära en alltför stor insats att vidta denna förändring.

Mot denna bakgrund blev jag förvånad när jag i samband med den inledande granskningen i det här ärendet kunde konstatera att det inte hade hänt någonting i denna fråga. I de omprövningsbeslut som fattats efter mitt tidigare beslut har de egentliga skälen fått samma intetsägande skrivningar som tidigare. Den intagne får varje månad reda på att:

Kriminalvården, huvudkontoret, finner inte anledning att göra annan bedömning än vad som gjordes den [datum] i fråga om placering av [den intagne] på säkerhetsavdelning. [Den intagne] ska således alltså vara placerad på säkerhetsavdelning jämlikt 2 kap 4 § fängelselagen.

De analyser och bedömningar som jag efterlyst tidigare återfinns inte i dessa ständigt återkommande, kortfattade rader. Kriminalvården förtjänar kritik för den bristfälliga hanteringen.

5.5 Övriga frågor

Med anledning av vad som har framkommit i remissvaret finner jag inte något skäl att ytterligare kommentera det som har redovisats i JO:s promemoria.

Som framgått inledningsvis är Kriminalvården skyldig att ompröva ett beslut om placering på säkerhetsavdelning en gång i månaden. Myndigheten har i det tidigare ärendet påtalat att en förutsättning för placering på säkerhetsavdelning

⁵ Se JO:s beslut den 25 oktober 2011 i dnr 1468-2011.

på grund av att den intagne rymmer eller fritas är att denna risk är varaktig. Med hänsyn till detta framhöll myndigheten att det kan tyckas motsägelsefullt att den första omprövningen ska ske redan en månad efter initialbeslutet.⁶

I anslutning till detta uttalade jag att jag delade Kriminalvårdens uppfattning om att det finns en motsägelse i den aktuella bestämmelsen. Det säger sig självt att den första omprövningen efter initialbeslutet 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. Därefter uttalade jag följande:

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 placeras 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.

Eftersom Kriminalvården nu har återkommit till denna fråga finner jag skäl att – precis som jag gjorde med det tidigare beslutet – skicka en kopia av detta beslut för kännedom till Justitiedepartementet och riksdagens justitieutskott.

Avslutningsvis vill jag nämna att jag även fortsättningsvis kommer att följa de frågor som har behandlats i JO 2014/15 s. 243 och i detta ärende.

Ärendet avslutas.

⁶ Se under rubrik 4.2.4 Utformningen av omprövningsbesluten i JO 2014/15 s. 243.