

Initiativärende om beslut om placeringar av intagna i avskildhet i anstalten Skänninge

Beslutet i korthet: I samband med en inspektion av anstalten Skänninge granskades ett stort antal beslut om placering av intagna i avskildhet, vilket ledde till att ett initiativärende lades upp för att ytterligare utreda vissa frågeställningar kring sådana beslut.

I JO:s beslut riktas allvarlig kritik mot anstalten för hur man har tillämpat fängelselagens bestämmelser om placering av intagna i avskildhet och för brister i motiveringarna av dessa beslut.

En brist som JO uppmärksammar är att många intagna har placerats i avskildhet med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen under längre perioder än vad som normalt ryms inom ramen för den bestämmelsen. Enligt JO borde många av besluten i stället ha fattats utifrån en bedömning på individuella grunder med stöd av andra bestämmelser i fängelselagen.

En annan brist som lyfts fram i JO:s beslut är att vissa beslut om placering i avskildhet på grund av att en intagen är våldsam eller berusad inte har fattats utifrån en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Redan den omständigheten att en intagen uppvisar tecken på exempelvis narkotikapåverkan utgör enligt Kriminalvårdens handbok, som tillämpas av anstalten, ett skäl för placering i avskildhet, vilket JO är kritisk till.

Motiveringarna av besluten är i många fall mycket kortfattade och innehåller ofta inte mer än en hänvisning till det lagrum som tillämpas. Detta är enligt JO djupt otillfredsställande.

Initiativ

I samband med en inspektion av Kriminalvården, anstalten Skänninge, den 12–15 oktober 2015 granskades ett stort antal avskildhetsbeslut som fattats vid anstalten. Dåvarande chefsJO Elisabet Fura beslutade därefter att inleda en utredning med anledning av vad som framkom vid granskningen.

Utredning

Efter inspektionen upprättades en promemoria med JO:s iakttagelser i anslutning till granskningen av besluten. Kriminalvården förelades att yttra sig över denna, med uppmaning att särskilt ge sin syn på bl.a. hur vissa exempel på beslut förhåller sig till 20 § förvaltningslagen (1986:223) samt hur

Kriminalvården säkerställer att dess tjänstemän tillämpar fängelselagens (2010:610) bestämmelser om avskildhet på ett korrekt sätt.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, rättsenheten vid huvudkontoret, genom ställföreträdande enhetschefen AA, bl.a. följande:

Avskildhet i siffror

Som redovisas i Kriminalvårdens årsredovisning för år 2015 står följande fyra grunder i 6 kap. fängelselagen (2010:610), FäL, för 90 procent av alla avskildheter:

- Kollektiv avskildhet för att upprätthålla ordning och säkerhet (5 §)
- Avskildhet vid risk för liv, hälsa eller allvarlig skadegörelse (7 § första stycket p. 2)
- Avskildhet vid risk att syftet med viss utredning äventyras (8 §)
- Avskildhet som är nödvändig för att genomföra kroppsbesiktning (9 §)

Av årsredovisningen framgår vidare att ca 78 procent av samtliga avskildhetsbeslut under 2014 (9 409 av totalt 12 018 beslut) avsåg en tidsperiod om ett dygn eller kortare.

Beslut om avskildhet med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen

JO:s iakttagelser

JO:s granskning visar att anstalten i relativt många fall har avskilt intagna med stöd av 6 kap. 5 § FäL. Av bestämmelsen följer att intagna tillfälligt får hållas avskilda från varandra om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Avskildheten har pågått under varierande tidsrymder, men det är inte ovanligt att intagna varit avskilda i flera dygn med stöd av bestämmelsen (Kriminalvårdens anm: 1,5–3 dygn). I några fall har avskildheten pågått betydligt längre (Kriminalvårdens anm: 4–6 dygn). I flera fall har misskötsamhetsärenden upprättats mot de intagna som har placerats i avskildhet. Avskildheterna har hävts när de intagna har förhörts och när misskötsamhetsärendena har blivit utredda (Kriminalvårdens anm: 6 timmar–2 dygn).

Utredning

Enligt 6 kap. 5 § FäL får intagna tillfälligt hållas avskilda från varandra, om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Bestämmelsen tar sikte på tillfällig avskildhet på kollektiv grund. I förarbetena till bestämmelsen (prop. 2009/10:135 s. 139) nämns som exempel på situationer som kan vara skäl för sådana avskildhetsbeslut att ett larm utlöses, att elektriciteten är ur funktion, att otillåtna föremål hamnar i omlopp eller att intagna deltar i kollektiv arbetsvägran. Det framgår också att ett beslut aldrig får pågå längre än vad som krävs för att Kriminalvården ska kunna hantera situationen, normalt inte mer än några timmar eller något dygn.

Av Kriminalvårdens handbok om gemensamhet och avskildhet i anstalt (2012:1) framgår att avskildhet enligt 6 kap. 5 § FäL även kan ske vid hot eller allmän oro. Det framgår också att mindre ingripande åtgärder alltid ska prövas och att s.k. inre sektionering eller differentiering kan ersätta beslut om kollektiv avskildhet.

Av de 91 redovisade besluten synes 63 beslut ha fattats med stöd av 6 kap. 5 § FäL. I några av exemplen där intagna varit avskilda mellan 1,5 och 3 dygn (se t.ex. exempel XXXIX och LXVI) framgår det av skälen för besluten att det i stället för kollektiv avskildhet synes ha rört sig om avskildhet på individuell grund, antingen på grund av en potentiell hotbild mot den intagne (6 kap. 7 § första stycket p. 2 FäL) eller på grund av misstankar om misskötsamhet (6 kap.

8 § FäL). Även vad gäller de exempel där intagna varit avskilda mellan 4 och 6 dygn pekar skälen i besluten på att det rör sig om avskildhet på individuell grund, i vart fall efter initialskedet. I ett fall (exempel LIV) är det svårt att utläsa om avskildheten skett enligt 6 kap. 5 § eller 6 kap. 7 § första stycket p. 2 FäL.

Kriminalvårdens bedömning

Kriminalvården konstaterar att avskildheterna i flera av exemplen har pågått längre än vad som normalt får anses rymmas inom ramen för 6 kap. 5 § FäL och att skälen i några av exemplen framstår som klart bristfälliga.

Enligt Kriminalvårdens mening är det tydligt att de intagna i flera av de redovisade exemplen rätteligen borde ha varit avskilda på individuell grund, främst till följd av misstänkt misskötsamhet enligt 6 kap. 8 § FäL. Såväl beslutsmotiveringarna som orsakerna till hävning av besluten tyder på det. En rimlig förklaring till att så många av avskildheterna har hävts när förhör och utredningar avslutats är att avskildheterna inletts så som kollektiva avskildheter enligt 6 kap. 5 § men av troligt förbiseende eller misstag inte ändrats när det uppstått misstanke på individnivå som utgjort skäl för avskildhet enligt 6 kap. 8 § FäL. Detta är självklart inte tillfredsställande.

Beslut om avskildhet med stöd av 6 kap. 6 § fängeslagen

JO:s iakttagelser

JO:s granskning visar att anstalten i ett antal beslut avskilt intagna med stöd av 6 kap. 6 § FäL. Enligt bestämmelsen får intagna tillfälligt hållas avskilda från andra intagna, om det är nödvändigt på grund av att den intagne är våldsam eller berusad. I besluten har anstalten som skäl för avskildheten angett att de intagna är påverkade eller upplevs som påverkade. I några fall har avskildheterna pågått i flera dygn.

Utredning

Enligt 6 kap. 6 § FäL får en intagen tillfälligt hållas avskild från andra intagna, om det är nödvändigt på grund av att den intagne är våldsam eller berusad. Av bestämmelsens andra stycke följer att om ett avskiljande enligt första stycket inte kan verkställas i anstalt får den intagne placeras i häkte i högst två dygn.

Av författningskommentaren till 6 kap. 6 § FäL (prop. 2009/10:135 s. 138 f.) framgår att paragrafen i sak motsvarar 2 kap. 23 § första och tredje styckena lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL), som angav att det för avskildhet krävdes att den intagne var så påverkad av alkoholhaltiga drycker eller annat berusningsmedel att han kunde befaras störa ordningen på anstalten. I författningskommentaren anges även att ett beslut om avskildhet på denna grund är avsett att gälla under kort tid och att avskildheten inte får pågå under längre tid än vad som är nödvändigt för att betvinga berusningen.

I Kriminalvårdens handbok om gemensamhet och avskildhet i anstalt (2012:1) anges att det i stort sett alltid är nödvändigt att avskilja en intagen som är drogpåverkad, eftersom tecknen på drogpåverkan (t.ex. förstörade pupiller) riskerar att upptäckas av andra intagna och därigenom äventyra ordningen och säkerheten. Ett beslut om att avskilja en intagen enligt bestämmelsen är avsett att gälla under kort tid och bör endast användas i akuta situationer. Av proportionalitetsprincipen följer att avskildheten inte får pågå under längre tid än vad som är nödvändigt för att betvinga det våldsamma uppträdandet eller till dess tecknen på drogpåverkan upphört.

I ett protokoll fört vid inspektion av Kriminalvården, anstalten Kirseberg, den 12-14 maj 2014 (JO:s dnr 2690-2014) har JO uttalat som sin mening att Kriminalvårdens skrivning om att det i stort sett alltid är nödvändigt att avskilja en intagen som är drogpåverkad eftersom tecknen på drogpåverkan riskerar att upptäckas av andra intagna och därigenom äventyra ordningen och säkerheten

inte är förenlig med lagstiftarens avsikt. JO:s uttalande har inte föranlett någon revidering av handboken.

Såvitt avser de avskildheter som JO i denna del lyft fram i sin promemoria konstaterar Kriminalvården att det i huvudsak rör sig om avskildheter under ett eller två dygn. Ett beslut gäller en intagen som vid egen inställelse lämnade urinprov som uppvisade höga halter av olika substanser där avskildheten pågick i 2,5 dygn. Vidare finns det ett exempel där avskildheten pågått i 4 dygn.

Kriminalvårdens bedömning

Kriminalvården vidhåller som sin uppfattning att det vid en prövning enligt 6 kap. 6 § FäL normalt är nödvändigt att avskilja en intagen som är drogpåverkad, dvs. uppvisar olika tecken på drogpåverkan, t.ex. förstorade pupiller, lukt, sluddrigt eller osammanhängande tal. Ett sådant beteende kan enligt Kriminalvården resultera i oroligheter bland medintagna och därigenom äventyra ordningen och säkerheten.

Enligt författningskommentaren (prop. 2009/10:135 s. 139) är ett beslut om avskildhet enligt bestämmelsen avsett att gälla under kort tid och får inte pågå under längre tid än vad som är nödvändigt för att betvinga berusningen. Det innebär enligt Kriminalvårdens mening att avskildheten – efter en proportionalitetsbedömning av om åtgärden fortfarande är nödvändig – får pågå till dess att tecknen på drogpåverkan upphört. Det är inte möjligt att slå fast någon absolut gräns för hur lång tid en avskildhet enligt 6 kap. 6 § FäL kan fortgå. Inte heller lagstiftaren har angett någon sådan gräns.

Med detta sagt är det svårt att närmare uttala sig om de beslut som här avses, även om det framstår som tveksamt huruvida i vart fall de beslut som avser avskildhet under längre tider är förenliga med lagens krav.

Utformningen av beslut i förhållande till 20 § förvaltningslagen (1986:223)

Kriminalvården har förelagts att ge myndighetens syn på hur beslutsexemplen i JO:s bilaga 2 förhåller sig till 20 § förvaltningslagen (FL).

Enligt 20 § FL ska ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis

1. om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövligt att upplysa om skälen,
2. om beslutet rör tjänstetillsättning, antagning för frivillig utbildning, betygssättning, tilldelning av forskningsbidrag eller något jämförbart,
3. om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något jämförbart förhållande,
4. om ärendet är så brådskande att det inte finns tid att utforma skälen, eller
5. om ärendet gäller meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen och det inte är fråga om prövning i högre instans efter överklagande.

Om skälen utelämnats framgår av 20 § FL andra stycket att myndigheten på begäran av den som är part om möjligt bör upplysa honom om dem i efterhand.

Av 18 § fängelseförordningen (2010:2010) följer att om en intagen hålls avskild enligt 6 kap. 4-9 §§ FäL ska åtgärden dokumenteras. Av dokumentationen ska det framgå vilka skälen för åtgärden är, när den intagne avskildes, när avskildheten upphörde, var den intagne placerats och om den intagne undersökts av läkare.

En övervägande andel av de 42 beslut som återfinns i bilagan uppvisar, i varierande grad, brister vad gäller motiveringskravet enligt 20 § FL. Den vanligaste förekommande bristen består i att det saknas redogörelse för det händelseförlopp som lett fram till beslutet (exempel LVIII, LXVI, LXXIII), vilket gör det svårt att i det enskilda fallet utläsa varför den intagne placerats i

avskildhet och om det förelegat tillräckliga skäl för avskildheten. Det finns även exempel på där det inte går att utläsa av skälen på vilket sätt rekvisiten i det angivna lagrummet varit uppfyllda i det enskilda fallet.

En annan brist är att tillämpliga bestämmelser inte fullt ut redovisats. I de allra flesta beslut finns en hänvisning till korrekt lagrum men i vissa beslut är det inte återgivet i själva beslutet. Det förekommer även att beslutsmotiveringen anger att den intagne ska placeras i avskildhet enligt ett lagrum samtidigt som det under rubriken ”skäl” återges ett annat lagrum (exempel XX, XXXVIII).

Även de beslut som avser avskildhet enligt 6 kap. 6 § FäL uppvisar brister. Besluten saknar konkretion och en tydlig redogörelse av hur den intagne har uppträtt när han eller hon uppträtt påverkad, vilket försvårar möjligheten att bedöma om förutsättningarna för avskildhet var uppfyllda (exempel XLII, XLIII, LVI, LVIII, LVIII). I några fall saknas uppgifter om den intagne anmodats att lämna utandningsprov eller prov för droganalys och vad dessa prov i så fall indikerat.

I några fall där anstalten avskilt intagna med stöd av 6 kap. 8 § FäL framgår det inte av beslutsmotiveringen att en placering i avskildhet är absolut nödvändig för att syftet med utredningen inte ska äventyras. Anstalten har även underlåtit att närmare beskriva på vilket sätt misshandelsutredningen skulle kunna äventyras i det enskilda fallet, exempelvis genom att den intagne undanröjer bevis eller på något annat sätt försvårar den utredning som ska vidtas.

Det finns även ett par exempel på beslut där det helt saknas en redogörelse för konkreta omständigheter som kan ligga till grund för placering i avskildhet (exempel XVII och XXIII).

Sammanfattningsvis kan konstateras att en betydande andel av de skäl som återfinns i beslutsexemplen i bilagan uppvisar tydliga brister i förhållande till vad som krävs vid utformning av beslutsskäl enligt 20 § FL. Det är givetvis otillfredsställande, även om vissa av bristerna rimligen kan förklaras av att ett avskildhetsbeslut ofta fattas i en akut eller annars brådskande situation då det också i sig torde vara möjligt att helt eller delvis utelämna skälen enligt 20 § första stycket 4 FL (jfr dock 18 § fängelseförordningen där något motsvarande undantag inte finns). Som närmare redovisas nedan arbetar Kriminalvården med att höja kvaliteten i beslutsfattandet, vilket framöver bör resultera i alltmer korrekta och väl underbyggda beslutsskäl.

Kriminalvårdens arbete för att säkerställa att fängeslagens bestämmelser tillämpas på ett korrekt sätt

Lokal och regional nivå

Avskildhetsbeslut fattas nästan uteslutande av kriminalvårdsinspektörer eller vakthavande befäl. Kriminalvårdsinspektörerna erhåller en central utbildning med en mer omfattande rättsvårdsdel, medan vakthavande befäl inte regelmässigt erhåller någon central utbildning. På vissa ställen har emellertid vakthavande befäl getts möjlighet att delta i nationella grund- och fortbildningsinsatser.

Under pågående avskildhetsbeslut synes det vanligaste vara att det sker en daglig avstämning mellan vakthavande befäl och ansvarig kriminalvårdsinspektör. Avskildhetsbeslut kvalitetssäkras av klienthandläggare.

Vid mindre verksamhetsställen och anstalter i lägre säkerhetsklass fattas sällan andra beslut om avskildhet än enligt 6 kap. 9 § FäL för att genomföra kroppsbesiktning (urinprov). I de fall en intagen placerats i avskildhet på annan grund sker en daglig dialog mellan vakthavande befäl och kriminalvårdsinspektör där kriminalvårdsinspektören bl.a. kvalitetssäkrar de beslut som fattats. Intagna är sällan placerade i avskildhet under längre tider utan oftast sker en omplacering av säkerhetsskäl till en annan anstalt. På mindre anstalter meddelas inte sällan anstaltschefen när avskildhetsbeslut fattas. Från Kriminalvårdens

klientadministrativa system (KVR) går det att ta fram bevakningslista avseende pågående avskildheter för att kontrollera att omprövning, hävning samt läkarundersökning sker i rätt tid och att dokumentation av fängsel skett enligt 24 § fängelseförordningen.

Kunskapsspridning om de bestämmelser och rutiner som gäller vid avskildhet sker lokalt. Detta görs på lite olika sätt men några exempel är genom rättsvårdsforum, regelbundna övningar och särskilda utbildningsinsatser. Nya kriminalvårdsinspektörer och vakthavande befäl introduceras lokalt av erfarna kollegor och ansvariga chefer. Lokalt har man på vissa anstalter särskilda möten för vakthavande befäl, VB-möten, där avskildhetsfrågor kan lyftas. Vid vissa anstalter har det även utarbetats lokala instruktioner till stöd för t.ex. vakthavande befäl vid beslut om avskildhet.

Samtliga regioner ger uttryck för att det pågår regionala insatser för att stärka enhetlighet och kvalitet i rättstillämpningen. Insatserna ser lite olika ut men består bl.a. i utbildningsinsatser (såväl teoretiska som praktiska) och särskilda praxismöten. Flera av regionerna har avskildhet som ett fokusområde.

Sammantaget kan Kriminalvården konstatera att det såväl lokalt som regionalt görs goda insatser i syfte att säkerställa att fängselagens bestämmelser om avskildhet efterföljs och för att kvalitetssäkra avskildhetsbeslut. Kriminalvårdens handbok om gemensamhet och avskildhet i anstalt (2012:1) som utarbetades 2012 utgör ett gott stöd till beslutsfattarna. Det går dock inte att bortse ifrån att det ibland finns stora skillnader mellan olika regioner och verksamhetsställen. Vissa av dessa skillnader skulle kunna förklaras med ett lågt antal avskildheter och därmed ett lägre behov av t.ex. utbildningsinsatser. I andra fall rör det sig om små anstalter i säkerhetsklass 3 där avskildhetsbeslut sällan eller aldrig fattas på annan grund än kroppsbesiktning, varför behovet av kontinuerliga uppföljningar av längre pågående avskildheter är litet. Oaktat detta har Kriminalvården identifierat avskildhetsåtgärder som ett prioriterat område och har därför vidtagit och beslutat om flera centrala insatser för att höja kvaliteten och uppnå ökad enhetlighet.

Central nivå

Under år 2014 genomförde Kriminalvårdens internrevision en granskning av avskildhetsåtgärder som beslutats under 2013. Internrevisionen ansåg att det i allt väsentligt fanns grund för de granskade besluten men konstaterade brister av olika slag i omkring en tredjedel av de granskade ärendena. Merparten av de granskade besluten hade fattats av vakthavande befäl, vilka internrevisionen ansåg ha otillräcklig utbildning för uppgiften. Internrevisionen rekommenderade bland annat att utbildningsinsatserna för beslutsfattare inom området skulle utökas samt att det skulle skapas system för kontinuerlig uppföljning och granskning.

Kriminalvården genomförde i januari 2015 en större omorganisation. Ett syfte med den nya organisationen har varit att öka förmågan att leda och styra hela Kriminalvårdens alla verksamhetsdelar för att kunna erbjuda en mer sammanhållen, likvärdig och rättssäker kriminalvård i hela landet. I Kriminalvårdens verksamhetsplan för 2015 fick anstalts- och häktesavdelningen i uppdrag att stärka enhetlighet och kvalitet i rättstillämpning i handling och beslut. Detta ska ske genom att bl.a. etablera en struktur och rutiner för praxisbildning och uppföljning på rättsområdet.

Under 2015 gav generaldirektören ett särskilt uppdrag till anstalts- och häktesavdelningen att inom ramen för verksamhetsplanen arbeta fram rutiner som säkerställer att avskildhetsbeslut följs upp och granskas kontinuerligt. Inom ramen för detta uppdrag har anstalts- och häktesavdelningen utformat ett egenkontrollprogram för avskildhetsbeslut, se bilaga. Programmet är inte avsett att ersätta ordinarie rutiner för kvalitetssäkring av pågående avskildhetsärenden, utan ska fungera som ett stickprov i efterhand. Egenkontrollen består i en grundläggande och en fördjupad del. Den grundläggande delen tar sikte på

efterlevnaden av de tidsgränser för omprövning alternativt hävning samt läkarbedömning som följer av fängelselagen. Kontrollen utgår ifrån bevakningslistan i KVR och innefattar även en granskning av att dokumentation av fängselanvändning följer fängelseförordningens krav. Den grundläggande delen ska göras en gång per månad. Den är en mer ingående kvalitativ granskning i ett begränsat antal avskildhetsärenden där fokus ligger på utformningen av beslut och dokumentation. Den fördjupade egenkontrollen omfattar samtliga avskildhetsärenden avseende tio intagna vid anstalten.

Vaktstående befäl är enligt Kriminalvårdens arbetsordning beslutsfattare i de flesta avskildhetssituationer. Huvudkontorets HR-avdelning erbjuder fortlöpande nationella grund- och fortbildningar för vaktstående befäl. Utbildningarna har fokus på säkerhet men innehåller också moment om tillämpningen av regelverket om avskildhet. HR-avdelningen fick i 2015 års verksamhetsplan ett uppdrag att granska utformningen av utbildningsinsatserna för beslutsfattare av avskildhetsbeslut samt överväga hur insatserna kan utökas. Uppdragets syfte är att förbättra rättssäkerheten och dokumentationen.

Som ett led i Kriminalvårdens satsning på att förbättra tillämpningen av reglerna om avskildhet har HR-avdelningen i samarbete med anstalts- och häktesavdelningen utarbetat en e-kurs om avskildhet som introducerades i mars 2016. Utbildningen ska bidra till att skapa förutsättningar för en korrekt tillämpning av avskildhetslagstiftningen och säkerhetsställa att eventuella åtgärder inte görs mera ingripande än vad situationen kräver. E-kursen är case-baserad och bygger på ett antal filmer som behandlar situationer som kan resultera i avskildhet för en eller flera intagna.

Kriminalvården måste alltid göra en avvägning vad gäller att begränsa antalet möjliga beslutsfattare avseende ingripande beslut, t.ex. om placering i avskildhet, mot nödvändigheten i att sådana beslut kan fattas snabbt. Det avgörande för riktigheten i ett avskildhetsbeslut är inte vilken funktion som har rätt att fatta beslutet utan att beslutsfattaren har fått erforderlig utbildning och stöd för att fatta väl avvägda beslut i enlighet med fängelselagens bestämmelser. Kriminalvården vidtar för närvarande ett flertal åtgärder för att både öka kompetensen hos beslutsfattarna men även för att skapa strukturer för en enhetlig kvalitetsuppföljning. Kriminalvården är förhoppningsfull om att dessa åtgärder kommer att ge ett gott resultat.

Bedömning

Inledning

En utgångspunkt för verksamheten i anstalt är att de intagna ska vistas i gemenskap med andra intagna, både under sysselsättning och fritid (6 kap. 1 och 2 §§ fängelselagen). Även en helt kortvarig inlåsning utan gemenskap innebär ett avskiljande i fängelselagens mening. Däremot kan s.k. inre sektionering eller differentiering, dvs. att gemenskapen begränsas till mindre grupper av intagna, ske utan särskilt lagstöd eftersom de intagna då fortfarande vistas tillsammans med andra.

Avskildhet får inte användas som disciplinär bestraffning, utan endast med hänvisning till de skäl som räknas upp i fängelselagens bestämmelser. Bestämmelserna kan delas in två kategorier: de som rör kollektiv avskildhet och de som kräver en individuell bedömning. Till den första kategorin hör regeln i 6 kap 3 § fängelselagen om avskildhet i anslutning till dygnsvilan och regeln i 6 kap. 5 § fängelselagen om tillfällig avskildhet som är nödvändig med hänsyn till ordningen och säkerheten.

Vid alla beslut om placering i avskildhet ska en intresseavvägning göras utifrån proportionalitetsprincipen, eftersom det handlar om en kontroll- och tvångs-åtgärd (1 kap. 6 § andra stycket fängelselagen).

Kriminalvården har i sitt remissvar redogjort för innehållet i relevanta bestämmelser mer i detalj.

Beslut om avskildhet med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen

Inledningsvis vill jag understryka att ett beslut om avskildhet enligt 6 kap. 5 § fängelselagen ska meddelas för varje intagen som omfattas av beslutet, trots att det rör sig om beslut som fattas på kollektiv grund (se t.ex. JO:s beslut den 23 november 2010, dnr 6715-2009). Det betyder emellertid inte att den eller de som avskiljs måste kunna knytas till de omständigheter som ligger till grund för beslutet.

Min granskning inom ramen för detta initiativ omfattar 63 exempel på beslut som har fattats med stöd av den nämnda bestämmelsen. Som Kriminalvården framhåller i sitt remissvar tycks många av placeringarna, i vart fall efter initialskedet, i själva verket grunda sig på individuella omständigheter, vilka borde ha lett till beslut enligt främst 6 kap. 8 § fängelselagen om avskildhet till följd av misstänkt misskötsamhet. Eftersom motiveringarna till besluten i många fall är mycket kortfattade är detta emellertid svårt att utläsa. Jag återkommer till motiveringen av besluten nedan i avsnittet om utformningen av beslut i förhållande till 20 § förvaltningslagen.

Flera av de avskildhetsplaceringar som redovisas i exempelbilagan har pågått längre än vad som får anses rymmas inom ramen för 6 kap. 5 § fängelselagen, vilket enligt förarbetena normalt rör sig om några timmar eller något dygn (prop. 2009/10:135 s. 138). Det finns flera exempel på placeringar som har pågått i upp till sex dygn.

Dessa förhållanden är, precis som Kriminalvården konstaterar i sitt yttrande, naturligtvis inte tillfredsställande.

Beslut om avskildhet med stöd av 6 kap. 6 § fängelselagen

Beslut med stöd av 6 kap. 6 § fängelselagen fattas utifrån en bedömning på individuella grunder. Om en intagen är våldsam eller berusad kan han eller hon behöva hållas avskild från andra intagna, men sådana situationer torde enligt förarbetena många gånger kunna hanteras utan placering i avskildhet. Under alla förhållanden får placering i avskildhet med stöd av den här bestämmelsen inte pågå under längre tid än vad som är nödvändigt för att betvinga det våldsamma uppträdandet eller berusningen (prop. 2009/2010:135 s. 139).

Kriminalvården vidhåller i sitt yttrande den uppfattning som avspeglas i myndighetens handbok om gemensamhet och avskildhet i anstalt (2012:1), dvs. att det i stort sett alltid är nödvändigt att avskilja en intagen som är drog-påverkad, eftersom tecknen på drogpåverkan riskerar att upptäckas av andra

intagna och därigenom äventyra ordningen och säkerheten. JO har, som Kriminalvården påpekar i sitt yttrande, tidigare uttalat att den skrivning som finns i Kriminalvårdens handbok inte är förenlig med lagstiftarens avsikt (dnr 2690-2014). Uttalandet har inte föranlett någon revidering av handboken.

Jag står fast vid det synsätt som kommer till uttryck i det nyss nämnda uttalandet av JO och ser det som problematiskt att den handbok som används i det dagliga arbetet inom anstalterna fortfarande innehåller den kritiserade formuleringen.

Kriminalvården skriver vidare att det inte går att slå fast någon absolut gräns för hur lång tid en placering i avskildhet enligt 6 kap. 6 § fängelselagen kan fortgå, men att inte heller lagstiftaren har angett någon sådan gräns. Den intagne får enligt Kriminalvårdens uppfattning hållas avskild till dess att tecknen på drogpåverkan upphört, efter en proportionalitetsbedömning av om åtgärden fortfarande är nödvändig.

De beslut med stöd av 6 kap. 6 § fängelselagen som finns med i exempelbilagan uppgår till tolv stycken och placeringarna i avskildhet har pågått i mellan ett och fyra dygn. I motiveringarna av besluten, som generellt är relativt kortfattade, redogörs i de flesta fall enbart för att den intagne lämnat positivt alkohol-utandningsprov eller i största allmänhet framstått som påverkad. Detta är förvisso förenligt med Kriminalvårdens handbok, men som jag konstaterar ovan är jag av uppfattningen att en sådan tolkning inte är i linje med avsikten hos lagstiftaren. Min ståndpunkt är att det i varje enskilt fall måste göras en helhetsbedömning av om placering i avskildhet är nödvändig för att hantera situationen eller om det går att vidta någon annan åtgärd som är mindre ingripande. Det är svårt att på det underlag som finns i ärendet avgöra om placeringarna har pågått längre än nödvändigt.

Utformningen av beslut i förhållande till 20 § förvaltningslagen

Kriminalvården skriver i sitt remissvar att en övervägande andel av de beslut som finns i bilagan i varierande grad uppvisar brister när det gäller motiveringskravet enligt 20 § förvaltningslagen. Detta är enligt Kriminalvården otillfredsställande, även om vissa av bristerna rimligen kan förklaras av att ett avskildhetsbeslut ofta fattas i en akut eller annars brådskande situation då det också i sig torde vara möjligt att helt eller delvis utelämna skälen enligt 20 § första stycket 4 förvaltningslagen (jfr dock 18 § fängelseförordningen där något motsvarande undantag inte finns).

Precis som Kriminalvården konstaterar blir det svårt att utläsa varför den intagne placerats i avskildhet och om det har funnits tillräckliga skäl för beslutet om händelseförlopp eller konkreta omständigheter inte redovisas i besluts-skälen. Det är naturligtvis än mer problematiskt att det finns exempel där det inte går att utläsa av skälen på vilket sätt rekvisiten i den angivna bestämmelsen varit uppfyllda i det enskilda fallet. Även om jag kan ha en viss förståelse för Kriminalvårdens synpunkt att den här typen av beslut ofta fattas i en akut eller

annars brådskande situation, finns det i 18 § fängelseförordningen ett uttalat krav på dokumentation och redogörelse för skälen för åtgärden. Motiven bakom detta krav är naturligtvis framför allt att ett beslut om avskildhet innebär en ingripande tvångsåtgärd mot den intagne och att det därför är viktigt att säkerställa att tillräckliga skäl finns för åtgärden samt att detta kan kontrolleras i efterhand.

Kriminalvårdens arbete för att säkerställa att fängelselagens bestämmelser tillämpas på ett korrekt sätt

Kriminalvården redogör i sitt yttrande för det arbete och de utbildningsinsatser som pågår lokalt och regionalt för att säkerställa enhetlighet och kvalitet i rättstillämpningen. Kriminalvården konstaterar att det görs goda insatser för att säkerställa att fängelselagens bestämmelser om avskildhet följs och för att kvalitetssäkra avskildhetsbeslut, men att det inte går att bortse från att det ibland finns stora skillnader mellan olika regioner och verksamhetsställen. Kriminalvården skriver vidare att myndigheten har identifierat avskildhetsåtgärder som ett prioriterat område och därför har genomfört och beslutat om flera centrala insatser för att höja kvaliteten och uppnå ökad enhetlighet.

Jag uppfattar Kriminalvårdens arbete på alla nivåer som en seriös strävan efter att uppnå de mål myndigheten har satt upp för insatserna. Min förhoppning är att det ska ge resultat i den dagliga verksamheten i anstalterna, då min granskning i det här ärendet har visat på brister i tillämpningen av reglerna om avskildhet och motiveringen av beslut i anstalten Skänninge.

Sammanfattande bedömning

Vid min granskning av beslut om avskildhet i anstalten Skänninge har brister framkommit både när det gäller tillämpningen av bestämmelserna i 6 kap. 5 och 6 §§ fängelselagen och när det gäller motiveringen av många beslut i förhållande till 20 § förvaltningslagen. För detta förtjänar anstalten Skänninge allvarlig kritik. Jag utgår från att anstalten ser över sina rutiner för beslut om avskildhet och tillämpningen av de aktuella bestämmelserna i fängelselagen och förvaltningslagen.

Jag ser positivt på det arbete och de insatser som Kriminalvården har redogjort för när det gäller avskildhetsbeslut och en enhetlig och rättssäker hantering av dessa.

Med dessa uttalanden avslutas ärendet.