

## Uttalanden om intagnas vistelse i ensamhet på Kriminalvårdens säkerhetsavdelningar

**Beslutet i korthet:** Dåvarande chefsJO Elisabet Fura uttalade i ett beslut den 24 maj 2016, dnr 6614-2015, kritik mot Kriminalvården för att en intagen vistats ensam på sin avdelning (säkerhetsavdelning) trots att förutsättningarna för placering i avskildhet inte var uppfyllda. I beslutet uttalade chefsJO i och för sig förståelse för de svårigheter som Kriminalvården, enligt vad myndigheten uppgivit, kan ställas inför när det gäller att placera intagna i konstellationer som fungerar, men framhöll samtidigt att det inte innebär att Kriminalvården har rätt att bortse från bestämmelserna om vistelse i gemensamhet och avskildhet i fängelselagen.

Med anledning av klagomål i december 2016 från samme intagne om att han och andra intagna fått vistas ensamma på säkerhetsavdelningar utan att något beslut om placering i avskildhet meddelats inleddes en utredning. Kriminalvården anförde i ett yttrande till JO bl.a. att det utifrån behovet av att undvika olämpliga klientkonstellationer kan uppstå en situation där en intagen under begränsad tid vistas ensam på en säkerhetsavdelning och att sådan faktisk vistelse i ensamhet inte utgör avskildhet i fängelselagens mening.

ChefsJO uttalar i det nu aktuella beslutet att det enligt hennes mening, alldeles oavsett de svårigheter som kan finnas när det gäller att hitta lämpliga klientkonstellationer, är synnerligen otillfredsställande att intagna alltjämt vistas på säkerhetsavdelning under förhållanden som innebär att de periodvis vistas i avskildhet trots att de lagstadgade förutsättningarna för placering i avskildhet inte är uppfyllda. Enligt chefsJO torde de intagna i sådana fall också ha svårt att få frågan överprövad, till skillnad mot vad som gäller i de fall där ett formellt beslut om avskildhet har fattats.

Mot bakgrund av de oklarheter som chefsJO anser föreligger avseende de rättsliga förutsättningarna för att placera intagna under sådana förhållanden att de i praktiken vistas i avskildhet utan ett formellt beslut och de bristande rättssäkerhetsgarantierna i sådana situationer väcker chefsJO frågan om översyn av lagstiftningen i detta hänseende. En kopia av beslutet överlämnas därför till regeringen.

### Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 1 december 2016 och i kompletterande skrifter framförde AA klagomål mot Kriminalvården. Klagomålen rörde bl.a. att AA och andra intagna vistats ensamma på säkerhetsavdelningar utan att något

beslut om placering i avskildhet meddelats. En senare inkommen skrift från en annan intagen på säkerhetsavdelning, BB, tillfördes ärendet.

## Utredning

Efter remiss anförde Kriminalvården, rättsenheten vid huvudkontoret, genom sektionschefen CC, bl.a. följande:

### Utredning

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från säkerhetsavdelningen, placeringssektionen vid anstalts- och häktesavdelningen samt region Stockholm. Av utredningen framgår i huvudsak följande.

AA ankom anstalten Halls säkerhetsavdelning den 17 november 2016 efter omplacering från säkerhetsavdelningen i anstalten Kumla. Han hade då suttit avskildhetsplacerad enligt 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen (2010:610) sedan den 29 juli 2016 med anledning av en våldsincident med en medintagen på säkerhetsavdelningen. Han omplacerades framför allt för att möjliggöra placering i gemensamhet med andra intagna, men även för att det förelåg konflikter med personal i anstalten Kumla. Vid AA:s ankomst till anstalten Hall fanns inga andra intagna på säkerhetsavdelningen, men den 21 december 2016 informerades han om att ytterligare en intagen var på ingång och att avsikten var att denne skulle placeras på samma avdelning som AA. Han motsatte sig dock detta och uppgav att om så skulle ske skulle han komma att bruka våld mot den medintagne. Med anledning av detta hot beslutades den 22 december 2016 att AA skulle placeras i avskildhet enligt 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen. Den 27 december 2016 beslutades att det inte längre förelåg skäl för placering i avskildhet.

Den 10 januari 2017 fattade anstalten Hall på nytt beslut om avskildhet av AA enligt 6 kap 7 § första stycket 2 fängelselagen efter att AA till personal uttryckt hot som bedömdes utgöra fara för annans säkerhet. Beslutet om avskildhet hävdades fredagen den 17 mars 2017.

AA har från januari 2015 till dags datum rapporterats och tilldelats varningar för misskötsamhet vid 77 tillfällen. Av dessa avser 20 varningar våld eller hot mot tjänsteman och 41 varningar olämpligt uppträdande.

AA har sedan han ankom anstalten Hall den 17 november 2016 varit ensam placerad på säkerhetsavdelning under perioderna 17 november till 22 december 2016 samt 27 december 2016 till 10 januari 2017. Övrig tid har han varit placerad i avskildhet.

### Rättslig reglering

Enligt 1 kap. 6 § fängelselagen (2010:610) får verkställigheten inte 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 (första stycket). En kontroll- eller tvångsåtgärd får endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas (andra stycket).

I 2 kap. 4 § fängelselagen finns bestämmelser om placering på en avdelning med särskild hög grad av övervakning och kontroll (säkerhetsavdelning). En intagen får placeras på en sådan avdelning om 1. det finns en varaktig risk för att den intagne rymmer eller fritas och det kan antas att han eller hon är särskilt benägen att fortsätta allvarlig brottslig verksamhet, eller 2. det finns särskild anledning att anta att det behövs för att hindra den intagne från allvarlig brottslig verksamhet under vistelsen i anstalt (första stycket). Ett beslut om placering på en säkerhetsavdelning ska omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst en gång i månaden (andra stycket).

Enligt 10 § fängelseförordningen (2010:2010) ska behovet av att undvika en olämplig sammansättning av intagna och att i övrigt kunna bedriva en ändamålsenlig verksamhet i anstalt beaktas vid beslut om placering.

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.

#### **Kriminalvårdens bedömning**

Det ligger i sakens natur att en intagen som behöver placeras på en säkerhetsavdelning med den slutenhet det innebär inte sällan är svår att placera tillsammans med andra utifrån behovet av att undvika olämpliga klientkonstellationer. Det innebär svåra avvägningar för Kriminalvården. Någon gång kan det då uppstå en situation där en intagen under begränsad tid vistas ensam på en säkerhetsavdelning. Sådan faktisk vistelse i ensamhet utgör inte avskildhet i fängeslagens mening. Till skillnad från den som vistas på en säkerhetsavdelning kan den som är avskild inte röra sig fritt inom avdelningen utan är normalt isolerad i en cell.

Det är tydligt att AA behöver vara placerad på en säkerhetsavdelning för att möta de risker som finns under hans verkställighet. AA har, som framgått, varit ensam på säkerhetsavdelning under perioderna 161117–161222 samt 161227–170110. Under dessa perioder har han inte varit avskild, vilket han dock varit större delen av övrig tid som han varit placerad i anstalten Hall.

Kriminalvården är medveten om att JO tidigare har uttryckt kritik mot att AA vistats ensam på säkerhetsavdelning (jfr JO:s beslut den 24 maj 2016, dnr 6614-2015). Kriminalvården har försökt att placera andra intagna tillsammans med AA, men de intagna som behöver vara placerade på säkerhetsavdelningar är få till antalet och flera av dem har ett sådant förhållande till AA att det inte är möjligt att placera dem tillsammans utifrån behovet av att t.ex. undvika olämpliga klientkonstellationer. Som redovisats har AA även själv avfärdat placering tillsammans med en viss intagen under uttalande av hot. Detta sammantaget har medfört att det uppstått sådana svårigheter att det inte varit möjligt att undvika en situation där AA under viss tid vistats ensam på säkerhetsavdelning (jfr JO:s beslut den 30 augusti 2016, dnr 1381-2016).

Sammanfattningsvis anser Kriminalvården att man vidtagit de åtgärder som kan krävas för att hitta medintagna som kan placeras tillsammans med AA, för att därigenom undvika att AA vistas ensam på säkerhetsavdelningen. Utredningen visar dock på betydande svårigheter i förevarande fall, utifrån behovet av att upprätthålla lämpliga klientkonstellationer och AA:s eget beteende.

AA kommenterade remissvaret.

En annan intagen på säkerhetsavdelning, DD, kom, efter att ha tagit del av Kriminalvårdens remissvar, in med en skrift. Jag inspekterade den 25–27 april 2017 anstalten Kumla. Två av mina medarbetare sammanträffade där med AA, som alltså var placerad på säkerhetsavdelning och vistades ensam på ”sin” avdelning. Han uppgav bl.a. att ensamheten tär på honom rent mentalt. Även andra intagna som mina medarbetare sammanträffade med i säkerhetsenheten gav uttryck för samma problem.

Efter inspektionen lånades vissa handlingar in och granskades.

### **Rättslig reglering m.m.**

Kriminalvården har i sitt remissvar redogjort för bl.a. den rättsliga reglering som är tillämplig vid placering på säkerhetsavdelning och på vilket sätt sådan placering ska ske för att exempelvis undvika olämpliga klientkonstellationer. Jag vill för egen del nämna följande:

Som Kriminalvården anført får enligt 1 kap. 6 § fängelselagen första stycket verkställigheten inte 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. Enligt andra stycket samma bestämmelse får en kontroll- eller tvångsåtgärd endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

Av 1 kap. 5 § första stycket fängelselagen framgår att verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas.

Enligt 2 kap. 1 § första stycket fängelselagen får en intagen inte 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 bestämmelse framgår det att vid beslut om placering ska i den utsträckning det är möjligt hänsyn tas till den intagnes behov av sysselsättning, omvårdnad och en lämplig frigivningsplanering.

I Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse framgår av 2 kap. 2 § att, i den utsträckning det är möjligt, ska vid placering beaktas den intagnes behov av åtgärder som kan underlätta hans eller hennes anpassning i samhället eller övergången till ett liv i frihet eller som kan motverka negativa följder av frihetsberövandet.

En grundläggande utgångspunkt för verksamheten i anstalt är att de intagna ska vistas i gemenskap med andra intagna, under både 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 i de fall som anges i fängelselagen.

Av betydelse i sammanhanget är också artikel 3 i Europakonventionen, där det föreskrivs att ingen får utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Enligt artikel 13 ska var och en, vars i konventionen angivna rättigheter kränkts, ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet och detta även om kränkningen förövats av någon under utövning av offentlig myndighet.

Dåvarande chefsJO Elisabet Fura uttalade i ett beslut den 24 maj 2016, dnr 6614-2015, kritik mot Kriminalvården för att AA vistats ensam på sin avdelning (säkerhetsavdelning) trots att förutsättningarna för placering i avskildhet inte var uppfyllda. I beslutet påpekades bl.a. att det inte är något okänt förhållande att ett lågt antal intagna per avdelning kan leda till ökad isolering och att den frågan även hade uppmärksammats av the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) i samband med kommitténs besök i Sverige i maj 2015. I beslutet uttalade chefsJO i och för sig förståelse för de svårigheter som Kriminalvården kan ställas inför när det gäller att placera intagna på landets säkerhetsavdelningar i konstellationer som fungerar, men chefsJO framhöll samtidigt att det inte innebär att Kriminalvården har rätt att bortse från bestämmelserna om vistelse i gemensamhet och avskildhet i 6 kap. fängelselagen.

### **Bedömning**

I sitt remissvar uppger Kriminalvården att myndigheten anser sig ha vidtagit de åtgärder som kan krävas för att hitta medintagna som kan placeras tillsammans med AA för att därigenom undvika att han vistas ensam på säkerhetsavdelningen. Utredningen visar dock enligt Kriminalvården på betydande svårigheter i detta avseende utifrån behovet av att undvika olämpliga klientkonstellationer och med hänsyn till AA:s eget beteende.

I det ovan angivna beslutet förutsatte dåvarande chefsJO att Kriminalvården snarast skulle vidta nödvändiga åtgärder för att motverka att bestämmelserna om vistelse i gemensamhet och avskildhet i 6 kap. fängelselagen åsidosätts. Att Kriminalvården, vilket myndigheten uppgett, påbörjar ett arbete med att placera om en intagen så snart det står klart att han eller hon inte kan vistas i gemenskap med andra intagna ansåg chefsJO inte vara en tillräcklig åtgärd för att komma till rätta med problematiken.

I likhet med min företrädare har jag i och för sig förståelse för att det kan uppstå svårigheter med att hitta tillfredsställande lösningar vid placeringen av intagna på säkerhetsavdelning. Kriminalvården har även i det nu aktuella ärendet framhållit att behovet av att undvika olämpliga klientkonstellationer inte sällan kan medföra att det blir svårt att placera en intagen på säkerhetsavdelning tillsammans med andra intagna. Kriminalvården uppger att det någon gång kan uppstå en situation där en intagen under begränsad tid vistas ensam på en säkerhetsavdelning, men att sådan vistelse i ensamhet inte i sig utgör avskildhet i fängelselagens mening. Enligt min mening är det dock, alldeles oavsett de svårigheter som kan föreligga, synnerligen otillfredsställande att intagna alltjämt vistas på säkerhetsavdelning under förhållanden som i praktiken innebär att de periodvis är placerade i avskildhet, trots att de lagstadgade förutsättningarna för sådan placering inte är uppfyllda. Till skillnad från vad som gäller i de fall där ett formellt beslut om avskildhet har fattats torde den intagne också ha svårt att få frågan överprövad.

Den intagne kan genom begäran om omprövning och överklagande få till stånd en domstolsprövning av förutsättningarna för placeringen på säkerhetsavdelning. Denna prövning får visserligen förväntas innefatta en proportionalitetsbedömning där också den intagnes levnadsförhållanden under placeringen ska beaktas, men det måste ifrågasättas om den intagne därigenom kan anses ha tillgång till ett effektivt rättsmedel också med avseende på de faktiska avskildhetsplaceringar han kan komma att bli föremål för på säkerhetsavdelningen. Placering av en intagen i avskildhet från andra människor, efter beslut härom eller de facto, är en mycket ingripande åtgärd som ytterst kan aktualisera frågan om kränkning av grundläggande mänskliga rättigheter. Det finns en omfattande praxis från Europadomstolen som gäller isolering av intagna i anstalter och häkten. Av denna praxis kan utläsas att långvarig isolering av en intagen under vissa omständigheter skulle kunna utgöra omänsklig behandling och därigenom strida mot artikel 3 i Europakonventionen, särskilt om isoleringen är mycket strikt. Det måste dock göras en helhetsbedömning av den intagnes situation, varvid tillgång till radio, tv och tidningar liksom kontakter med advokater och anhöriga ska beaktas. Av betydelse är också hur starkt behovet av isolering är (se Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 4 uppl. 2015, s. 87).

Mot den angivna bakgrunden är det naturligtvis angeläget att undantagen från fängelselagens huvudregel om vistelse i gemenskap är tydligt reglerade och förenade med tillfredsställande rättssäkerhetsgarantier som också tillämpas i praktiken. Som jag konstaterat ovan måste dock ifrågasättas vilka möjligheter intagna har att få till stånd en rättslig prövning av förutsättningarna för en eventuell faktisk avskildhet som inte grundas på beslut om avskildhetsplacering. Därmed uppkommer också frågan om Sverige i detta avseende uppfyller Europakonventionens krav på att var och en, vars i konventionen angivna rättigheter kränkts, ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet.

När det gäller AA framgår det av utredningen att han under en stor del av den tid han vistats ensam på säkerhetsavdelningen har varit föremål för placering i avskildhet efter särskilda beslut härom. AA har också motsatt sig gemensam placering med vissa intagna. Det framgår vidare att han tagit emot en del besök och har haft möjlighet till telefonkontakt med omvärlden. Kriminalvården kan likväl inte undgå kritik för att myndigheten under de perioder AA borde ha fått vistas i gemenskap med andra intagna inte har lyckats möjliggöra detta. Det kan tilläggas att huvudregeln om gemenskap anses förutsätta vistelse tillsammans med flera andra intagna (se bl.a. Kriminalvårdens handbok om gemenskap och avskildhet i anstalt, 2012:1, s. 7).

I en situation som den som AA och andra intagna har befunnit sig i när de vistats ensamma på sin avdelning – med eller utan ett formellt beslut om placering i avskildhet – är det enligt min mening vidare av största vikt att Kriminalvården i så stor utsträckning som möjligt erbjuder isoleringsbrytande

åtgärder för att motverka de negativa effekterna av ensamheten. Erbjudandena om sådana åtgärder, liksom den intagnes inställning till dessa, ska självfallet dokumenteras. För att försäkra sig om att anstalterna hanterar dessa viktiga frågor på ett tillfredsställande och enhetligt sätt bör Kriminalvården utforma riktlinjer där innebörden av begreppet isoleringsbrytande åtgärder klargörs liksom lämpliga former för sådana åtgärder och de minimikrav som bör ställas på insatserna för olika grupper av intagna presenteras. Det behövs även riktlinjer för vilka krav som bör gälla avseende dokumentationen i olika situationer, för att möjliggöra såväl intern kvalitetssäkring och uppföljning av Kriminalvårdens verksamhet som extern kontroll.

Vad AA anfört i övrigt föranleder inte några kommentarer från min sida.

Kriminalvården uppmanas att senast den 30 april 2018 återkomma med en redogörelse för vilka åtgärder myndigheten har vidtagit eller avser att vidta med anledning av det som jag anfört.

Mot bakgrund av vad jag ovan uttalat rörande oklarheterna avseende de rättsliga förutsättningarna för Kriminalvårdens placeringar av intagna under sådana förhållanden att de i praktiken vistas i avskildhet utan att det fattas något formellt avskildhetsbeslut, samt de bristande rättssäkerhetsgarantierna i sådana situationer, finner jag anledning att enligt 4 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän, väcka fråga om översyn av lagstiftningen i detta hänseende. Jag överlämnar därför en kopia av detta beslut till Regeringskansliet (Justitiedepartementet).