

Chefsjustitieombudsmannen
Elisabeth Rynning**Kritik mot Kriminalvården bl.a. för att en person som var dömd för brott i Norge och vars straffverkställighet skulle flyttas över från Norge till Sverige fick tillbringa 35 dagar i häkte i avvaktan på en utredning om särskilda villkor**

Beslutet i korthet: En person flyttades över från en öppen anstalt i Norge till ett häkte i Sverige i avvaktan på placering i anstalt här. När han anlände till Sverige återstod ett år och tre veckor av verkställigheten. Tio dagar efter ankomsten lämnade häktet in en begäran till riksmottagningen om att den intagne skulle utredas för fastställande av särskilda villkor. Han blev kvar i häkte i 35 dagar innan det blev en plats ledig i riksmottagningen. Efter närmare en månad i riksmottagningen beslutade Kriminalvården att det inte fanns skäl att besluta om särskilda villkor för honom. Han placerades kort därefter i en anstalt i säkerhetsklass 2, men placeringsbeslutet omprövades av Kriminalvården, bl.a. efter det att kontakt hade tagits med anstalten i Norge, och han placerades slutligen i en öppen anstalt.

I beslutet riktar chefsJO kritik mot Kriminalvården för den långa häktesplaceringen och för att varken häktet eller riksmottagningen initialt övervägde om det verkligen fanns ett behov av att utreda frågan om särskilda villkor. ChefsJO är även kritisk till den långsamma handläggningen vid riksmottagningen efter det att den intagne hade flyttats över dit och för att Sektionen för internationella och andra särskilda klientärenden (SCK) inte snabbare fattade beslut i frågan om särskilda villkor. ChefsJO anser även att det kan finnas skäl för SCK att ta ställning till om det finns ett behov av särskilda villkor i de ärenden om överflyttning av straffverkställighet där frågan kan bli aktuell. När det gäller placeringen i en anstalt i säkerhetsklass 2 menar chefsJO att det, mot bakgrund av vad som framkommit om dennes tidigare verkställighet, framstår som att placeringen medförde mer ingripande övervakning och kontroll än vad som var nödvändigt.

I beslutet behandlas även under vilka förutsättningar en intagen som avtjänat delar av ett fängelsestraff utomlands och därefter överförts till Sverige för vidare verkställighet här, tillfälligt kan placeras i häkte i avvaktan på ett beslut om anstaltsplacering.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 1 augusti 2017 förde AA fram klagomål mot Kriminalvården och anförde bl.a. följande:

I maj 2016 blev han dömd till fängelse i fyra år och två månader av en norsk domstol. Han verkställde till en början sitt straff i en sluten anstalt i Oslo. Den 28 november 2016 flyttades han till den öppna anstalten Bastøy. Under tiden i Bastøy hade han flera permissioner på egen hand, varav några med övernattnig. Permissionerna genomfördes utan anmärkning. I januari 2017 beslutade Kriminalvården att han skulle verkställa resten av strafftiden i Sverige. Han överklagade beslutet men fick avslag. Den 16 maj 2017 överfördes han från Norge till häktet Göteborg, där han fick stanna i cirka tre veckor innan han flyttades över till häktet Karlstad. Från häktet Karlstad blev han flyttad till riksmottagningen i anstalten Kumla för att genomgå en utredning om särskilda villkor. Väl i Kumla tog det cirka tre veckor innan utredningen påbörjades. Han fick då träffa en psykolog som konstaterade att han tidigare hade varit i en öppen anstalt och hade mindre än ett år kvar att avtjäna av sitt straff. Psykologen avbröt av denna anledning omedelbart utredningen. Trots att han hade varit i en öppen anstalt och där skött sig exemplariskt blev han placerad i anstalten Skogome, som är en anstalt i säkerhetsklass 2. Det tog cirka nio veckor från det att han överlämnades till Sverige till dess att han placerades i Skogome, och en stor del av denna tid tillbringade han i häkte. Han vill med anledning av det inträffade ha ersättning för sveda och värk.

Utredning

Inledningsvis inhämtades vissa handlingar. Därefter remitterades anmälan till Kriminalvården för yttrande.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom tf. chefen för sektionen för verksjuridik, i huvudsak följande:

Utredning

Uppgifter om sakhållandena har hämtats in från region Väst samt från placeringssektionen och sektionen för internationella och andra särskilda klientärenden vid Kriminalvårdens huvudkontor. Av uppgifterna framgår i huvudsak följande.

AA dömdes den 26 maj 2016 av Bogarting lagmansrett i Norge [...] till fängelse fyra år och två månader. Verkställighet av straffet påbörjades den 4 augusti 2016 i Norge. Kriminalvården beslutade den 3 januari 2017 att verkställigheten skulle överflyttas från Norge till Sverige. AA ankom häktet Göteborg den 16 maj 2017. Enligt ett straffidsbeslut som utfärdades samma dag beräknades tidigaste dag för villkorlig frigivning till den 9 juni 2018 [...].

Den 26 maj 2017 gjorde häktet Göteborg en anmälan till riksmottagningen för utredning inför beslut om särskilda villkor. När anmälan gjordes översteg kvarstående verkställighet ett år. Det är klienthandläggarna som ansvarar för att göra anmälan, vilket hanteras skyndsamt. Det görs inte några avväganden inför att eventuellt avstå från att anmäla klienter utan samtliga klienter som dömts till fängelse i lägst fyra år anmäls till riksmottagningen. Anmälan sker genom att klienthandläggaren skickar en standardiserad blankett via e-post till riksmottagningen. Information om och när klienten anmäls dokumenteras genom en daganteckning i Kriminalvårdens klientadministrativa system, KVR. Häktet

Göteborg har för avsikt att se över sina rutiner kring förfarandet vid anmälan till riksmottagningen.

Mot bakgrund av den brottslighet AA var dömd för placerades han vid ankomst till häktet Göteborg på en avdelning avsedd för klienter misstänkta, alternativt dömda för [...]. På grund av att avdelningen skulle stängas över sommaren placerades samtliga klienter på andra häkten. Häktet Karlstad har en gemensamhetsavdelning för klienter misstänkta, alternativt dömda för [...] varför AA placerades där den 30 maj 2017 i väntan på en ledig plats på riksmottagningen.

AA ankom till anstalten Kumla och riksmottagningen den 19 juni 2017. Beslut om att inte meddela särskilda villkor för den återstående strafftiden fattades av sektionen för internationella och andra särskilda klientärenden den 11 juli 2017 [...]. Skälet var att det ansågs obehövt eftersom återstående strafftid understeg ett år.

Anstalten Kumla upprättade ett placeringsunderlag och initierade ett ärende om anstaltsplacering den 12 juli 2017 [...]. Av placeringsunderlaget framgick att anstalten Kumlas bedömning var att anstalt i säkerhetsklass 2 utgjorde tillräcklig grad av övervakning och kontroll. Av placeringsunderlaget framgick vidare att AA varit placerad i lågriskanstalt, genomfört permissioner och uppvisat god skötsamhet under verkställigheten i Norge. AA invände mot placeringsunderlaget och framförde önskemål om att verkställa med fotboja, alternativt att placeras i anstalt i säkerhetsklass 3.

Beslut om placering fattades vid placeringssektionen den 13 juli 2017 [...]. Mot bakgrund av vad som framkommit i ärendet, särskilt beaktat anstalten Kumlas bedömning, beslutades om placering i anstalten Skogome i säkerhetsklass 2. AA ankom till anstalten Skogome den 18 juli 2017.

AA inkom den 27 juli 2017, genom ombud, med en begäran om omprövning av beslutet. I begäran ifrågasattes varför AA behövde vara placerad i anstalt i säkerhetsklass 2. Ombudet anförde att AA avtjänat en stor del av sitt straff med mycket god skötsamhet, att han sedan november 2016 varit placerad i den öppna anstalten Bastøy samt att han beviljats tre permissioner med övernattning. Vidare framfördes önskemål om att kontakt skulle tas med anstalten i Norge för att bekräfta uppgifterna. AA inkom den 31 juli 2017 med en egen begäran om omprövning varvid han önskade placering i anstalten Tillberga.

Med anledning av begäran om omprövning kontaktade handläggare vid placeringssektionen anstalten Bastøy via telefon den 31 juli 2017. Genom samtalet framkom att anstalten är en lågsäkerhetsanstalt där samtliga intagna är i permissionsgång eller aktivt arbetar för återanpassning i samhället. Anstalten bekräftade att AA uppvisat god skötsamhet samt att han genomfört tre permissioner med övernattning utan anmärkning.

Omprövningsbeslut fattades den 1 augusti 2017 [...]. Efter en förnyad prövning, särskilt beaktat vad som framkommit gällande verkställigheten i Norge, gjorde placeringssektionen bedömningen att anstalt i säkerhetsklass 3 utgjorde tillräcklig grad av övervakning och kontroll. Det tidigare beslutet om placering ändrades på så sätt att AA istället skulle vara placerad i anstalten Tillberga i säkerhetsklass 3. Enligt beslutet kunde förflyttningen ske samma dag. AA ankom till anstalten Tillberga den 8 augusti 2017.

Under perioden den 2 september–29 november 2017 beviljades AA totalt sju permissioner varav fyra med övernattning. Halva strafftiden var avtjänad den 30 oktober 2017. Beslut om utökad frigång fattades den 28 november 2017 och påbörjades den 29 november 2017 [...].

Rättslig reglering

Av 1 kap. 7 § fängelselagen (2010:610), FäL, framgår att för en intagen som avtjänar fängelse i lägst fyra år ska det, om det inte är uppenbart obehövt, beslu-

tas om de särskilda villkor som av säkerhetsskäl är nödvändiga när det gäller placering i anstalt, vistelse utanför anstalt enligt 10 kap. 1 och 2 §§, och särskilda utslussningsåtgärder enligt 11 kap. 1 §. Av andra stycket följer att om det finns särskilda skäl så ska villkor enligt första stycket också beslutas för en intagen som har dömts till fängelse i lägst två år.

Av allmänna råd till 1 kap. 7 § första stycket FäL, i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse (FARK Fängelse), följer att möjligheten att avstå från att besluta om särskilda villkor när det är uppenbart obehövt bör användas restriktivt. Beslut om särskilda villkor kan anses uppenbart obehövt t.ex. när den återstående verkställighetstiden understiger ett år. I beslutet om särskilda villkor anges normalt i vilka anstalter eller avdelningar den intagne får placeras och när omplacering till anstalt eller avdelning med lägre grad av övervakning och kontroll får beviljas, om och när permission får beviljas och om och när särskilda utslussningsåtgärder får beviljas.

Av 2 kap. 4 § FARK Fängelse framgår att en intagen som avtjänar fängelse i lägst fyra år och som vistas i häkte när domen blir verkställbar ska placeras i riksmottagning för utredning inför beslut om särskilda villkor, om det inte finns särskilda skäl mot det. Även i annat fall kan en intagen placeras i riksmottagning om det behövs inför beslut om särskilda villkor. Enligt allmänna råd till bestämmelsen kan det finnas särskilda skäl att inte placera en intagen i riksmottagning t.ex. när den återstående verkställighetstiden understiger ett år och det därför kan antas vara uppenbart obehövt att besluta om särskilda villkor.

Av Kriminalvårdens handbok (2012:2) om särskilda villkor för långtidsdömda och placering i riksmottagning (s. 9) framgår att en kategori intagna som kan ha en återstående verkställighetstid som understiger ett år är de som överförts från annat land för att fortsätta straffverkställigheten i Sverige. Dessa intagna placeras vanligen i svenskt häkte i avvaktan på placering i riksmottagning eller annan anstaltsavdelning och frågan om att avstå från att besluta om särskilda villkor bör därför aktualiseras av häktet eller den anstalt där den intagne initialt placeras. Om ett häkte, en anstalt eller placeringssektionen finner att omständigheterna i ett enskilt fall talar för att det kan vara uppenbart obehövt att besluta om särskilda villkor, ska kontakt tas med beslutsfattare vid sektionen för internationella och andra särskilda klientärenden. Beslutsfattaren ska då ta ställning till om utredningen inför beslut om särskilda villkor ska påbörjas eller om det redan på befintligt underlag kan konstateras att det är uppenbart obehövt att besluta om särskilda villkor.

Enligt Kriminalvårdens arbetsordning är lägsta nivå för att fatta beslut om särskilda villkor enligt 1 kap. 7 § FäL sektionen för internationella och andra särskilda klientärenden (huvudkontoret). Vidare följer att lägsta nivå för ställningstagande angående placering i riksmottagning enligt 2 kap. 4 § första stycket FARK Fängelse är verksamhetsstället (häktet eller anstalten).

Av 11 § lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m. följer att den som ska förpassas till kriminalvårdsanstalt för att undergå påföljd får i anslutning härtill tillfälligt förvaras i allmänt häkte eller polisarrest i avvaktan på beslut om anstaltsplacering eller om det behövs med hänsyn till transportförhållandena.

Av allmänna råd till 2 kap. häkteslagen (2010:611), i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (2011:2) om häkte (FARK häkte), följer att en intagen som är häktad normalt bör placeras i det häkte som är beläget i eller nära den ort där rättsprocessen ska äga rum, om inte placering i annat häkte behövs av säkerhets- eller beläggningsskäl.

Av 2 kap. 1 § FäL framgår att en intagen inte får placeras så att han eller hon underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än vad som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Vidare framgår att vid beslut om placering ska, i den utsträckning det är möjligt, hänsyn tas till den intagnes behov av sysselsättning, omvårdnad och en lämplig frivgningsplanering.

Av 10 § fängelseförordningen (2010:2010), FäF, framgår att vid bedömning enligt 2 kap. 1 § första stycket FäL ska särskilt beaktas risken för rymning, frigtagning, fortsatt brottslighet, missbruk och annan misskötsamhet samt behovet av att undvika en olämplig sammansättning av intagna och i övrigt kunna bedriva en ändamålsenlig verksamhet i anstalt.

Av 2 kap. 1 § FARK Fängelse framgår att vid bedömningen av de risker som framgår av 10 § FäF ska särskilt beaktas bl.a. karaktären och omfattningen av den intagnes tidigare och aktuell brottslighet, utfallet av tidigare och pågående verkställighet samt strafftidens längd och återstående verkställighetstid.

Av 11 kap. 1 § första stycket 4 FäL framgår att en intagen för att minska risken för att han eller hon återfaller i brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället får beviljas tillstånd till vistelse utanför anstalt genom utökad frigång enligt 5 §.

Enligt 11 kap. 5 § FäL innebär utökad frigång att en intagen under kontrollerade former avtjänar fängelsestraffet i sin bostad. Utökad frigång får beviljas om

1. minst halva strafftiden, dock minst tre månader, har avtjänats,
2. det inte finns någon beaktansvärd risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt allvarligt missköta sig,
3. han eller hon har tillgång till bostad, och
4. han eller hon utför arbete, får behandling eller deltar i utbildning eller särskilt anordnad verksamhet.

Kriminalvårdens bedömning

För en intagen som avtjänar fängelse i lägst fyra år ska, om det inte är uppenbart obehövt, beslut fattas om de särskilda villkor som av säkerhetsskäl är nödvändiga när det gäller placering i anstalt, vistelse utanför anstalt och särskilda utslusningsåtgärder. Enligt förarbetena till 1 kap. 7 § FäL (prop. 2009/10:135 s. 73 f. och 122 f.) och Kriminalvårdens allmänna råd till bestämmelsen ska möjligheten att avstå från att besluta om särskilda villkor när det är uppenbart obehövt användas restriktivt. Beslut om särskilda villkor kan anses uppenbart obehövt t.ex. när en intagen inte är frihetsberövad i direkt anslutning till att verkställigheten inleds eller när den återstående verkställighetstiden understiger ett år. En kategori intagna som kan ha en återstående verkställighetstid som understiger ett år är de som överförts från annat land för att fortsätta straffverkställigheten i Sverige.

Vid tidpunkten då AA överfördes för verkställighet till Sverige översteg återstående verkställighetstid ett år. Någon föreskriven skyldighet för häktet Göteborg att pröva frågan om att avstå från att besluta om särskilda villkor har således inte förelegat vid tidpunkten. Häktet Göteborg gjorde anmälan till riksmottagningen inom en dryg vecka från att AA ankom till häktet. Häktet Göteborg har uppgett att de har för avsikt att se över sina rutiner kring förfarandet vid anmälan till riksmottagningen.

En intagen som är häktad ska placeras i det häkte som är beläget i, eller nära, den ort där rättsprocessen ska äga rum, om inte placering i annat häkte behövs av säkerhets- eller beläggnings-skäl. Detsamma bör rimligtvis gälla intagna i häkte som är placerade där av andra skäl än häktning. AA hade ingen pågående process som förutsatte att han kvarblev på häktet Göteborg varför han förflyttades till annat lämpligt häkte då platser behövde frigöras för att ta emot nyhäktade. Förfarandet är förenligt med gällande allmänna råd. Av utredningen framgår vidare att det inte funnits någon ledig plats på riksmottagningen förrän den 19 juni 2017 varvid AA förflyttades dit omedelbart. Den totala tiden AA var placerad i häkte uppgick således till strax under fem veckor.

Av utredningen i ärendet framgår inte att det skulle förekommit något egentligt fel i hanteringen av frågan om särskilda villkor. Det kan emellertid konstateras

att en rad olyckliga sammanträffanden resulterat i att AA varit placerad i häkte under en längre tid. Kriminalvården överväger om de allmänna råden till 1 kap. 7 § FäL skulle kunna förtydligas på så sätt att verksamhetsställen ska samråda med sektionen för internationella och andra särskilda klientärenden när fråga uppkommer om en klient som överförs från annat land ska placeras på riksmottagningen, om det kan antas att verkställighetstiden kan komma att understiga ett år.

AA ankom till anstalten Kumla och riksmottagningen den 19 juni 2017. Efter tre veckor, den 11 juli 2017, fattades beslut om att inte meddela särskilda villkor för den återstående strafftiden. Det går inte att utesluta att förfarandet tagit längre tid på grund av semesterperiod och mellankommande storhelg. Så snart beslut om att inte meddela särskilda villkor fattats initierade anstalten Kumla ett ärende om anstaltsplacering. Mot bakgrund av vad som framkommit i ärendet fattades den 13 juli 2017 beslut om placering i anstalten Skogome i säkerhetsklass 2 varefter AA flyttades fem dagar senare. Placeringsärendet och förflyttningen synes ha hanterats skyndsamt.

AA inkom den 27 juli 2017 med en begäran om att Kriminalvården skulle kontakta anstalten i Norge. Efter att kompletterande uppgifter inhämtats från anstalten i Norge fattades omprövningsbeslut redan den 1 augusti 2017 med innebörden att en placering i anstalt i säkerhetsklass 3 utgjorde tillräcklig grad av övervakning och kontroll. AA flyttades till anstalten Tillberga den 8 augusti 2017. Hanteringen av omprövningsärendet och förflyttningen bedöms ha hanterats skyndsamt. AA beviljades flera permissioner, majoriteten med övernattnings, under hösten 2017. Omkring fyra veckor efter att halva strafftiden var avtjänad beviljades AA även verkställighet utanför anstalt genom utökad frigång.

AA gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

Bedömning

Rättslig reglering

Kriminalvården har redogjort för den relevanta rättsliga regleringen. Jag vill tillägga att en ny lag om strafftid (strafftidslagen [2018:1251]) liksom två nya paragrafer i 2 kap. fängelselagen (2010:610), 2 kap. 4 a och 4 b §§, trädde i kraft den 1 april 2019.

Bakgrund

Genom utredningen har sammanfattningsvis följande framkommit om ärendets handläggning.

Den 3 januari 2017 beslutade Kriminalvården att verkställigheten av AA:s straff skulle flyttas över från Norge till Sverige och den 16 maj 2017 anlände han till häktet Göteborg, från anstalten Bastøy i Norge. Enligt ett strafftidsbeslut kunde AA frigges villkorligt tidigast den 9 juni 2018. Den 26 maj 2017 gjorde häktet en anmälan till riksmottagningen för att en utredning inför beslut om särskilda villkor skulle initieras. Den 30 maj 2017 flyttades AA till häktet Karlstad och den 19 juni 2017 ankom han till riksmottagningen i anstalten Kumla. Den 11 juli 2017 meddelade Sektionen för internationella och andra särskilda klientärenden (SCK) vid Kriminalvårdens huvudkontor ett beslut som innebar att man avstod från att besluta om särskilda villkor för AA:s återstående verkställighet. Den 12 juli 2017 initierades ett placeringsärende vid placeringssektionen, som den 13 juli 2017 fattade beslut om att AA skulle vara placerad i anstalten

Skogome. AA begärde omprövning av placeringsbeslutet. Den 18 juli 2018 ankom AA till anstalten Skogome men flyttades den 8 augusti 2018 till anstalten Tillberga, efter det att Kriminalvården hade omprövat och ändrat sitt beslut i placeringsärendet.

AA tillbringade alltså 35 dagar i häkte innan han fördes över till riksmottagningen. Vid riksmottagningen blev han kvar i nästan en månad innan han blev placerad i anstalt.

Tillfällig placering av AA i häkte

Av 11 § lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m. (StidL) följer att den som ska förpassas till kriminalvårdsanstalt för att avtjäna ett fängelsestraff i anslutning till det tillfälligt får förvaras i allmänt häkte eller polisarrest i avvaktan på beslut om anstaltsplacering eller om det behövs med hänsyn till transportförhållandena. En tillfällig förvaring i häkte har i praxis ansetts kunna ske med stöd av den nämnda bestämmelsen även när en intagen ska överföras från en anstalt till en annan. Från JO:s sida har tidigare uttalats att en sådan utvidgad tillämpning dock torde förutsätta att frågan om ändrad anstaltsplacering har aktualiserats och att förvaring i häkte sker i avvaktan på beslut i den frågan (se t.ex. JO 1988/89 s. 99). En sådan tillfällig förvaring bör dock, enligt ett uttalande i förarbetena till bestämmelsen, inte få pågå mer än någon eller några få dagar (se prop. 1974:20 s. 77). Från och med den 1 april 2019 har denna praxis kodifierats i och med införandet av 2 kap. 4 a och 4 b §§ fängeslagen. Genom de nyss nämnda bestämmelserna tydliggörs dessutom under hur lång tid en intagen tillfälligt får förvaras i häkte i samband med en omplacering, dvs. inte längre än nödvändigt och inte längre än sju dagar, om det inte finns särskilda skäl för en längre tid. Även om det finns särskilda skäl ska vistelsen i häkte inte få vara längre än trettio dagar.

Motsvarande reglering när det gäller placering i häkte i samband med att verkställigheten inleds (initialplaceringar) har införts i 10 § strafftidslagen (2018:1251). I förarbetena till den nya lagen har denna ökade flexibilitet, i fråga om möjligheten att ta in en dömd person i häkte i samband med att han eller hon ska överföras eller förpassas till kriminalvårdsanstalt för verkställighet, motiverats med att Kriminalvårdens uppgift att placera intagna generellt sett har blivit mer komplicerad och tidskrävande (prop. 2017/18:250 s.74). När det gäller omplaceringsfallen anges att behovet av att placera en intagen i häkte i samband med en omplacering främst avser akuta omplaceringssituationer vid t.ex. ordningsstörningar eller risk för rymning eller fritagning (a. prop. s. 79).

I de fall där en dömd person som i likhet med AA har avtjänat delar av sitt straff utomlands och överförs till Sverige för vidare straffverkställighet, är det på många sätt fråga om både en omplacering och en initialplacering. Placeringen kan betraktas som en omplacering med hänsyn till att den dömd redan avtjänat delar av sitt straff i anstalt och som en initialplacering med tanke på att det inte är de svenska reglerna för verkställighet som har beaktats vid den ursprungliga

placeringen i det andra landet. Det kan därför i detta senare skede i vissa fall finnas behov av att genomföra de utredningar (t.ex. risk- och behovsbedömningar eller en utredning inför ett beslut om särskilda villkor) som annars görs i samband med att en verkställighet inleds. I sammanhanget bör dock noteras att det i en sådan situation kan finnas viktig information att inhämta från det tidigare verkställighetslandet, vilken kan vara av betydelse både när det gäller bedömningen av om det finns skäl att vidta några utredningsåtgärder och i själva placeringsfrågan.

Enligt förarbetena till de nya bestämmelserna i fängelselagen, som jag redogjort för ovan, är en tillfällig placering i häkte av den som ska omplaceras främst aktuell i akuta omplaceringssituationer. Enligt min uppfattning finns det inte anledning att bedöma omplaceringar som skett med stöd av den tidigare gällande lagstiftningen på något annat sätt. Efter det att Kriminalomsorgen (den norska motsvarigheten till Kriminalvården) hade begärt att verkställigheten skulle flyttas över till Sverige bifölls begäran av Kriminalvården i januari 2017. AA överflyttades emellertid inte till Sverige förrän i mitten av maj samma år. Det var alltså inte en akut omplaceringssituation som föranledde behovet att placera AA i häkte. Som jag har nämnt ovan skiljer sig dock ett ärende som detta från de omplaceringar som görs mellan svenska anstalter på så vis att flera av de frågor som aktualiseras i ett initialplaceringsärende kan bli aktuella även här. Mot denna bakgrund anser jag att det fanns visst fog för Kriminalvården att med stöd av 11 § StidL placera AA i häkte i avvaktan på den nya anstaltsplaceringen. AA borde dock skyndsamt ha överförts till riksmottagningen i anstalten Kumla eller, om detta inte var möjligt, till någon annan anstalt. AA kom i stället att tillbringa 35 dagar i häkte innan han överfördes till riksmottagningen, vilket inte skulle ha varit acceptabelt ens om den nya strafftidslagen och de nya reglerna i fängelselagen hade börjat tillämpas vid den aktuella tidpunkten.

Kriminalvården har uppgett att anledningen till att AA blev kvar i häkte så pass länge var att det inte fanns någon plats ledig i riksmottagningen. Jag är medveten om bristen på lediga platser inom Kriminalvården och har därför öppnat ett initiativärende för att utreda vilka konsekvenser beläggningssituationen inom Kriminalvården får för de frihetsberövade (dnr O 19-2019). Platsbrist är inte ett godtagbart skäl för den långa häktesplaceringen av AA. Jag är sammantaget mycket kritisk till det inträffade.

Hanteringen av frågan om särskilda villkor

Enligt 1 kap. 7 § fängelselagen ska beslut om särskilda villkor meddelas för en intagen som avtjänar fängelse i lägst fyra år, om det inte är uppenbart obehövt. Av lagens förarbeten framgår att möjligheten att avstå från att besluta om särskilda villkor ska användas restriktivt men att det i ett enskilt fall kan vara uppenbart att en intagen inte utgör någon sådan samhällsfara som motiverar särskilda villkor, trots att han eller hon avtjänar ett långvarigt fängelsestraff. Av de allmänna råden till den nämnda bestämmelsen, i Kriminalvårdens före-

skrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, FARK Fängelse, framgår att ett beslut om särskilda villkor kan vara uppenbart obehövt t.ex. när den återstående verkställighetstiden understiger ett år. Enligt Kriminalvårdens handbok (2012:2) om särskilda villkor för långtidsdömda och placering i riksmottagning ska kontakt tas med beslutsfattare vid SCK om ett häkte, en anstalt eller en placeringssektion finner att omständigheterna i ett enskilt fall talar för att det kan vara uppenbart obehövt att besluta om särskilda villkor.

Genom utredningen har framkommit att det dröjde tio dagar från det att AA anlände till häktet Göteborg till dess att häktet tog kontakt med riksmottagningen med en begäran om att en utredning inför beslut om särskilda villkor skulle initieras. Det har även framkommit att häktet skickar en sådan begäran avseende alla klienter som dömts till fängelse i lägst fyra år och att man i de fall där den kvarvarande verkställighetstiden överstiger ett år inte gör någon bedömning av om det kan finnas skäl att avstå från en sådan begäran. Det framgår varken om riksmottagningen, när en begäran om utredning inkommer dit, gör någon bedömning av om utredningen är nödvändig eller inte, eller vilka överväganden, om några, som gjordes i AA:s fall. Av Kriminalvårdens yttrande framgår inte heller om SCK överväger frågan i samband med att man fattar beslut om överflyttning av verkställighet.

När AA ankom till häktet Göteborg hade han drygt ett år och tre veckor kvar att avtjäna av sitt straff och när en begäran om utredning avseende särskilda villkor sedermera lämnades in till riksmottagningen återstod endast ett år och två veckor. Kriminalvården har gjort bedömningen att det inte förekommit något egentligt fel vid hanteringen av frågan om särskilda villkor eftersom AA:s kvarvarande verkställighetstid översteg ett år och det i ett sådant läge inte finns någon skyldighet att överväga om det kan anses uppenbart obehövt att besluta om särskilda villkor.

Frågan om det kan anses uppenbart att en intagen inte utgör någon sådan samhällsfara som motiverar särskilda villkor är emellertid inte enbart beroende av den återstående straffverkställighetstiden. I det aktuella fallet översteg denna tid dessutom ett år med endast några veckor. Även det faktum att AA innan han flyttades över till Sverige hade avtjänat sitt straff i en öppen anstalt och där beviljats flera permissioner som han hade genomfört utan anmärkning, talade för att det inte fanns skäl att meddela ett beslut om särskilda villkor. Enligt min bedömning borde dessa faktorer ha föranlett häktet Göteborg att, i enlighet med vad som föreskrivs i Kriminalvårdens handbok, ta kontakt med en beslutsfattare vid SCK för ställningstagande i frågan. Motsvarande åtgärd borde även ha vidtagits av riksmottagningen när häktets begäran inkom dit. Eftersom SCK fattar beslut i fråga om både överflyttning av straffverkställighet och särskilda villkor bör vidare SCK i vissa fall redan i samband med att överflyttningsärendet avgörs kunna göra en bedömning av om det finns skäl att utreda särskilda villkor. I AA:s fall återstod visserligen drygt ett år och fem månader av strafftiden när SCK den 3 januari 2017 fattade beslut om överflyttning av

hans straffverkställighet till Sverige. Som jag redan konstaterat är dock bedömningen av om det finns skäl att meddela särskilda villkor inte enbart beroende av den resterande verkställighetstidens längd.

Från det att AA ankom till riksmottagningen den 19 juni 2017 dröjde det ända till den 11 juli 2017 innan SCK tog ställning i frågan om särskilda villkor. Kriminalvården har uppgett att det inte går att utesluta att förfarandet tog längre tid med anledning av semestertider och en mellankommande storhelg. Enligt min uppfattning borde AA:s ärende oavsett detta ha behandlats med större skyndsamhet än vad som skedde. Vid ankomsten till riksmottagningen hade AA tillbringat 35 dagar i häkte i väntan på en plats där. Detta i kombination med vad som redan då var känt om AA:s tidigare verkställighet och hur lång tid av verkställigheten som kvarstod när AA anlände dit, borde ha lett till en skyndsam hantering av ärendet både från riksmottagningen och från SCK:s sida.

Sammanfattningsvis är jag kritisk till att varken häktet Göteborg eller riksmottagningen initialt ifrågasatte om det fanns ett behov av att utreda särskilda villkor för AA:s del, för att om möjligt påskynda placeringsärendet och minimera tiden i häkte. Jag är även kritisk till att häktet Göteborg tog hela tio dagar på sig innan någon handläggningsåtgärd över huvud taget vidtogs i AA:s ärende och att det dröjde nästan en månad från det att AA anlände till riksmottagningen till dess att ett beslut i frågan om särskilda villkor meddelades.

Som jag har nämnt ovan anser jag även att det kan finnas skäl för SCK att ta ställning till om det finns ett behov av särskilda villkor i de ärenden om överflyttning av straffverkställighet där frågan kan bli aktuell.

Handläggningen av placeringsärendet

Som Kriminalvården konstaterat i sitt yttrande handlades placeringsärendet, i tiden efter beslutet att inte meddela särskilda villkor, med skyndsamhet. Redan två dagar efter beslutet, den 13 juli 2017, fattades ett beslut om att AA skulle placeras i anstalten Skogome, som är en anstalt i säkerhetsklass 2. AA hade å sin sida begärt att få bli placerad i en anstalt i säkerhetsklass 3 och hänvisat till att han i Norge varit placerad i en lågsäkerhetsanstalt och där genomfört permissioner utan anmärkning. Efter det att AA hade begärt omprövning av placeringsbeslutet fattade Kriminalvården den 1 augusti 2017 beslut om att han i stället skulle vara placerad i anstalten Tillberga, en anstalt i säkerhetsklass 3. Av skälen för beslutet framgår att Kriminalvården inför detta beslut hade inhämtat uppgifter om AA:s verkställighet i Norge.

Av 2 kap. 1 § fängelselagen framgår att en intagen inte får placeras så att han eller hon underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än vad som är

nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. I ett beslut om placering eller omplacering måste Kriminalvården göra en helhetsbedömning och vid denna särskilt beakta risken för rymning, fritagning, fortsatt brottslighet, missbruk och annan misskötsamhet samt behovet av att undvika en olämplig sammansättning av intagna (10 § fängelseförordningen [2010:2010]). Information av betydelse för placeringsfrågan kan givetvis finnas att inhämta från en tidigare anstalt där den dömda varit intagen. I AA:s fall tog Kriminalvården inte kontakt med anstalten i Norge förrän inför beslutet om omprövning. Även om jag inte anser mig ha tillräckligt stöd för slutsatsen att det saknades ett fullgott underlag för beslutet att placera AA i en anstalt i säkerhetsklass 2 framstår det, mot bakgrund av vad som framkommit om AA:s tidigare verkställighet, som att placeringen medförde mer ingripande övervakning och kontroll än vad som var nödvändigt. Jag vill i detta sammanhang understryka vikten av att Kriminalvården även i de fall där den intagne verkställt delar av sitt straff utomlands, inhämtar den information från den tidigare anstalten som kan ha betydelse i placeringsärendet.

Avslutande synpunkter

En vistelse i häkte skiljer sig på flera sätt från en vistelse i kriminalvårdsanstalt, bl.a. när det gäller lokaler, säkerhetsrutiner och den dömdes möjlighet till kontakt med omvärlden. Tiden i häkte upplevs av de flesta intagna som särskilt påfrestande. Det är därför mycket angeläget att häktesvistelsen inte pågår längre än vad som är nödvändigt och att den som döms så snart det är möjligt placeras i anstalt.

Det här ärendet belyser några av de svårigheter som kan aktualiseras i samband med att verkställigheten av ett fängelsestraff ska överföras från ett annat land till svensk kriminalvård och som kan leda till oönskade resultat i form av t.ex. oskäligt långa häktesplaceringar. Kriminalvården har inte utformat några särskilda föreskrifter eller allmänna råd om överflyttning av verkställighet från utlandet. Kriminalvården tillhandahåller inte heller någon handbok för hur dessa ärenden bör hanteras. Med bakgrund av de synpunkter på ärendets handläggning som jag har framfört anser jag att Kriminalvården bör se över de rutiner som finns i den här typen av ärenden samt överväga behovet av föreskrifter och tydligare riktlinjer, för att undvika att något liknande inträffar igen.

Det som AA har anfört i övrigt ger inte anledning till något uttalande från min sida.

JO prövar inte frågor om skadestånd.

Ärendet avslutas.