

Allvarlig kritik mot Kriminalvården för att en intagen under lång tid varit placerad i avskildhet m.m.

Beslutet i korthet: En intagen har gjort sig skyldig till allvarlig våldsbrottslighet mot en annan intagen och placerades därefter i avskildhet i anstalten Hinseberg under en längre tid. I beslutet om avskildhet har anstalten konstaterat bl.a. att den intagna behöver vara placerad i en avdelning med särskild kontroll. Kriminalvården har i sitt remissvar uppgett att anstalten för närvarande saknar avdelningar som möjliggör en sådan inre differentiering. I beslutet uttalas att resursbrist eller avsaknaden av möjlighet till inre differentiering inte är acceptabla skäl till att hålla en intagen avskild från andra intagna. Kriminalvården får allvarlig kritik för sitt agerande.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 28 februari 2014, framförde J.H. klagomål över att N.N. (född 1991) sedan maj 2013 varit placerad på anstalten Hinsebergs avskildhetsavdelning.

Utredning

Inledningsvis inhämtades och granskades vissa handlingar. Av handlingarna framgick bl.a. att anstalten Hinseberg den 17 juni 2013 upprättade en anmälan mot N.N. angående misstänkt misskötsamhet. Av anmälan framgick att N.N. misstänktes för att ha misshandlat en medintagen. Samma dag placerades hon i avskildhet. Med anledning av anmälan förhöordes N.N. dagen efter av anstaltspersonal. Den 25 juni anhölls hon och den 28 juni häktades hon som på sannolika skäl misstänkt för grov misshandel. Samma dag skrevs hon in vid häktet Örebro.

Den 25 juli 2013 dömdes N.N. av Örebro tingsrätt för grov misshandel till fängelse i tre år. I samband med huvudförhandlingen i Göta hovrätt hävde domstolen häktningen och den 16 september 2013 återkom N.N. till anstalten Hinseberg, där hon omedelbart placerades i avskildhet med stöd av 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen (2010:610). Den 23 september fastställde hovrätten tingsrättens dom. Den 30 oktober beslutade anstalten att tilldela N.N. en varning på grund av den misskötsamhet som hon hade gjort sig skyldig till i samband med den grova misshandeln. I början av mars 2014 var N.N. alltså placerad i avskildhet.

Anmälan remitterades till Kriminalvården, huvudkontoret, för yttrande. Av remissvaret skulle framgå dels huvudkontorets syn på handläggningen av misskötsamhetsärendet, dels vilka åtgärder som vidtagits för att hitta en lämplig anstaltsplacering för N.N. I sitt remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom enhetschefen Elisabeth Lager, bl.a. följande:

Sakförhållanden

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från region Mitt. Information har vidare inhämtats från Kriminalvårdens klientadministrativa system (KLAS). Genom utredningen har sammanfattningsvis följande kommit fram.

Den 17 juni 2013 inträffade en allvarlig våldsincident, bestående av att en intagen fick kokande vatten kastat över sig, vid anstalten Hinsebergs riksmottagning och de intagna på den aktuella avdelningen placerades i avskildhet med stöd av 6 kap. 8 § fängelselagen (2010:610), FäL. Uppgifter om att N.N. varit inblandad i våldsincidenten, vilka anstalten bedömde som trovärdiga, inkom och anstalten beslutade den 18 juni att N.N. i stället skulle vara placerad i avskildhet jämlikt 6 kap. 7 § 1 st 2 p FäL. Den 25 juni hävdades beslutet om avskildhet pga. att N.N. anhållits och sedan häktats. N.N. återkom till anstalten den 16 september, och anstalten beslutade på nytt att hon skulle vara placerad i avskildhet jämlikt 6 kap. 7 § 1 st 2 p FäL. Den 23 september dömdes N.N. av Göta hovrätt till tre års fängelse för grov misshandel för sin roll i våldsincidenten. Anstalten har kontinuerligt omprövat sitt avskildhetsbeslut och N.N. är alltjämt placerad i avskildhet enligt samma paragraf. Det kan tilläggas att N.N. inte har begärt omprövning av avskildheten.

Under tiden som N.N. varit placerad i avskildhet har hon getts möjlighet till studier, och anstalten har ordnat lättnader i form av samsittning med annan avskildhetsplacerad intagen och möjlighet att vistas i fritidshallen. N.N. har även regelbundna besök. Enligt N.N:s verkställighetsplan har hon också genomgått motivationsinsatsen Motiverande samtal i Kriminalvården (MIK). Anstalten hade under en tid lägre beläggning än normalt, vilket möjliggjorde att N.N., som en ytterligare lättnad, från den 10 april 2014 under en period om cirka en månad kunde vara placerad tillsammans med en annan avskildhetsplacerad intagen vid en normalavdelning.

Enligt de särskilda villkor som gäller för N.N:s verkställighet får hon vara placerad i någon av anstalterna Hinseberg eller Ystad i säkerhetsklass 2. Möjligheterna till förflyttning till anstalten Ystad har undersökts, men med hänsyn till de risker som bedömts föreligga kring N.N. samt att andra personer inblandade i incidenten är placerade i anstalten Ystad har någon sådan inte gått att genomföra.

I samband med våldsincidenten den 17 juni 2013 initierades ett misskötsamhetsärende avseende N.N. och en redogörelse för misstänkt misskötsamhet upprättades samma dag. Efter att N.N. häktats valde anstalten att avvakta dom innan man fattade beslut i misskötsamhetsärendet. Beslut att tilldela N.N. en varning fattades den 31 oktober.

Författningsbestämmelser

Av 1 kap. 6 § FäL följer att verkställigheten inte får innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av denna lag eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.

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

Av 6 kap. 7 § 1 st 2 p FäL framgår att en intagen får hållas avskild från andra intagna om det är nödvändigt med hänsyn till att det finns en risk för den intagnes eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa eller för allvarlig skadegörelse på egendom som tillhör eller har upplåtits till Kriminalvården.

Av 6 kap. 8 § FäL framgår följande. Under utredning av frågor enligt 12 kap. 1 § denna lag eller enligt 26 kap. 6 och 7 §§ brottsbalken får en intagen hållas avskild från andra intagna i den utsträckning det är absolut nödvändigt för att syftet med utredningen inte ska äventyras. Den intagne får inte hållas avskild under längre tid än fyra dygn.

Av 12 kap. 1 § FäL framgår att en intagen som bryter mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten får tilldelas en varning.

Av allmänna råd till bestämmelsen i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, FARK Fängelse, framgår bl.a. att en intagen bör varnas för våld eller hot mot medintagen.

Av 12 kap. 3 § FäL framgår att frågor om varning enligt 1 § eller uppskjutande av villkorlig frigivning enligt 26 kap. 6 och 7 §§ brottsbalken ska avgöras skyndsamt.

Kriminalvårdens bedömning

Såvitt avser avskildhetsplaceringen och möjligheten att placera N.N. i en annan anstalt kan följande sägas. N.N. har varit inblandad i en allvarlig våldshandling gentemot en medintagen, något hon sedermera dömts till tre års fängelse för, under tiden hon varit placerad i anstalten Hinsebergs riksmottagning. Mot bakgrund av detta samt de risker som identifierats kring N.N:s personliga omständigheter har anstalten bedömt att det är nödvändigt att hon hålls avskild med hänsyn till att det finns risk för annans säkerhet till liv eller hälsa. N.N. har under tiden i avskildhetsplacering bl.a. getts möjlighet till studier och anstalten har också genomfört olika former av lättnader.

Möjligheterna för en förflyttning till anstalten Ystad har, som ovan nämnts, utretts, men har inte gått att genomföra med hänsyn till de risker som bedömts föreligga kring N.N. samt att andra personer inblandade i incidenten är placerade i anstalten Ystad. Den kvinnliga klientpopulationen är förhållandevis liten och antalet anstalter och mängden platser är anpassat därefter. Detta innebär att det är betydligt svårare för Kriminalvården att omplacera kvinnliga intagna för att exempelvis undvika olämpliga klientkonstellationer jämfört med manliga intagna där möjligheterna till omplacering är avsevärt större eftersom det finns fler såväl anstalter och anstaltsplatser som medintagna.

Anstalten Hinseberg saknar i dagsläget möjlighet till inre differentiering av N.N. Det har dock, sedan hösten 2013 pågått ett arbete med att skapa en mindre avdelning på anstalten, vilken skulle kunna tillgodose intagna med höga risker och behov av särskilt stöd. Detta arbete har mynnat ut i att en avdelning med extra hög personaltäthet och möjlighet att tillgodose särskilda behov planeras att sättas i drift efter sommaren. Planeringen är att avdelningen ska kunna erbjuda programverksamhet, studier, arbete och annan strukturerad verksamhet, exempelvis yoga.

Gällande handläggningen av misskötsamhetsärendet har Kriminalvården, region Mitt, gett uttryck för uppfattningen att misskötsamhetsärenden i normalfallet avgörs skyndsamt på anstalten Hinseberg. Det kan dock konstateras att skyndsamhetskravet som ställs upp i 12 kap. 3 § FäL inte har uppfyllts i det aktuella ärendet, vilket, även om anstalten uppgett att det i det berott på att man velat avvakta domen i brottmålet, inte är acceptabelt. Kriminalvården beklagar det inträffade.

J.H. gavs möjlighet att kommentera remissvaret.

Bedömning

N.N:s avskildhetsplacering

Inledningsvis vill jag framhålla att JO som regel brukar avstå från att uttala sig i bedömningsfrågor. Skälet till det är att JO varken kan ändra eller upphäva andra myndigheters beslut. Granskningen är inte heller avsedd att föregripa eller ersätta

den prövning som kan eller har kunnat ske i ordinarie ordning. De speciella förhållanden som har gett upphov till att N.N. varit placerad i avskildhet under närmare ett års tid gör emellertid att jag finner anledning att frånga denna huvudregel och ge min syn på de skäl som angetts för avskildhetsbesluten.

Enligt huvudregeln i fängelselagen ska en intagen under den tid då han eller hon är skyldig att utföra eller delta i sysselsättning vistas tillsammans med andra intagna (gemensamhet), om inte annat anges i fängelselagen eller följer av sysselsättnings särskilda beskaffenhet.¹ En intagen ska även enligt huvudregeln ha rätt att på sin fritid vistas i gemensamhet med andra intagna.² Syftet med dessa bestämmelser är att minska de negativa följderna av en anstaltsvistelse. Det kan emellertid finnas behov för Kriminalvården att i vissa situationer kunna placera intagna i avskildhet. I fängelselagen har lagstiftaren i 6 kap. 3–9 §§ angett ett antal situationer när en anstalt har rätt att vidta en sådan åtgärd. Uppräkningen är uttömmande. Kriminalvården har alltså inte möjlighet att neka en intagen rätt till gemensamhet av något annat skäl än de som anges i de nyss nämnda bestämmelserna.

Eftersom en placering i avskildhet med stöd av fängelselagen utgör ett frihetsberövande i frihetsberövandet är det viktigt att Kriminalvården använder sig av dessa bestämmelser med urskiljning. Av samma skäl är det centralt att en avskildhetsplacering inte pågår längre än vad som är nödvändigt för att syftet med åtgärden ska kunna uppnås.

Som framgår av remissvaret är det möjligt för Kriminalvården att hålla en intagen avskild om det bedöms nödvändigt med hänsyn till att det finns en risk för någon annans säkerhet till liv eller hälsa.³ Med hänsyn till den allvarliga misshandel som N.N. gjort sig skyldig till har jag förståelse för att det vid hennes återkomst till anstalten inledningsvis fanns ett behov av att hålla en henne avskild i avvaktan på riksmottagningens utredning. Den 6 november 2013 beslutade Kriminalvården att N.N. skulle vara placerad i någon av anstalterna Hinseberg eller Ystad i säkerhetsklass 2.

Den 11 november 2013 beslutade anstalten Hinseberg att N.N. alltjämt skulle vara placerad i avskildhet. Som bakgrund till beslutet angav anstalten bl.a. följande:

Av Riksmottagningens utredning framgår av säkerhetsrelaterade riskhanteringsinsatser att det torde föreligga en risk för kontakt med andra intagna som varit drabbade av brottsligheten mot bakgrund av den grova våldsbrottsligheten hon gjort sig skyldig till, samt att [N.N.] bör placeras i en särskild kontrollerad avdelning för att möjliggöra optimal kontroll och hantering av framtida vålds- eller annat illegalt beteende. Anstalten har i dagsläget inte möjlighet till någon sådan differentiering.

¹ Se 6 kap. 1 § fängelselagen.

² Se 6 kap. 2 § fängelselagen.

³ Se 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen.

Samma information har även redovisats i de tolv efterföljande omprövningsbesluten som har granskats. I besluten har anstalten konstaterat att vad som har framkommit i ärendet gör att det vid en ”sammantagen bedömning” fortfarande finns en risk för annans säkerhet till liv eller hälsa och att N.N. därmed fortsatt ska vara placerad i avskildhet med stöd av 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen.

Anstaltens avskildhetsbeslut tar i och för sig sin utgångspunkt i den allvarliga våldsbrottslighet som N.N. har gjort sig skyldig till under anstaltsvistelsen. Emellertid framgår det såväl av bakgrundsinformationerna till besluten som av remissvaret att det som är avgörande för den fortsatta avskildheten är att anstalten Hinseberg för närvarande saknar möjlighet till s.k. inre differentiering. Dessa uppgifter kan inte förstås på annat sätt än att Kriminalvårdens begränsade resurser har gjort att det hittills inte har funnits något alternativ till att ha N.N. placerad i avskildhet.

Jag har förståelse för att det begränsade antal anstaltsplatser som finns för kvinnor innebär en särskild utmaning för Kriminalvården när det uppstår behov av att kunna omplacera intagna. Trots det måste det enligt min mening finnas en beredskap inom myndigheten för att även kunna hantera kvinnliga intagna som är svårplacerade. Resursbrist eller avsaknaden av möjlighet till en inre differentiering är inte acceptabla skäl till att hålla en intagen avskild från andra intagna. Kriminalvården förtjänar allvarlig kritik för att detta förhållande utgjort skälet till den långa tid som N.N. varit placerad i avskildhet.

Slutligen noterar jag att anstalten Hinseberg har vidtagit åtgärder för att komma till rätta med bristen på s.k. differentieringsplatser.

Misskötsamhetsärendet

Den 17 juni 2013 upprättade anstalten Hinseberg, med anledningen av den grova misshandeln, en anmälan mot N.N. angående en misstänkt misskötsamhet. Inledningsvis vill jag nämna att det av artikel 4.1 i det sjunde tilläggsprotokollet till Europeiska konventionens d. 4 nov. 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna⁴ följer att ingen får lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han redan blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat.

Hovrätten över Skåne och Blekinge har i ett avgörande konstaterat att en varning enligt fängelselagen inte är att betrakta som ett straff enligt Europakonventionen. Därmed hindrar inte Europakonventionen att en anstalt – som i det aktuella fallet – efter en lagakraftvunnen dom meddelar en intagen en varning för samma händelse.⁵ Emellertid ska ett ärende som kan leda till varning eller till att villkorlig frigivning

⁴ Europakonventionen.

⁵ Se Hovrättens över Skåne och Blekinge beslut den 10 juni 2014 i mål nr B 70-14.

skjuts upp avgöras skyndsamt. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att ett beslut om varning normal ska meddelas i anslutning till överträdelsen.⁶ Det är således inte förenligt med bestämmelsen att – såsom anstalten har gjort – vänta flera månader innan ärendet avgörs. Anstalten förtjänar kritik för detta.

Ärendet avslutas.

⁶ Se prop. 2009/10:135 s. 172.