

Kritik mot Kriminalvården, anstalten Skenäs, för hanteringen av en begäran om omprövning av ett avskildhetsbeslut. Även frågor om vem som i samtal med intagen representerar ledningen

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 11 maj 2020 framförde AA klagomål mot Kriminalvården, anstalten Skenäs, och anförde bl.a. följande.

Han blev den 12 mars 2020 placerad i avskildhet. Under tiden i avskildhet bad han vid flera tillfällen, både muntligt och skriftligt, om ett möte med en kriminalvårdsinspektör utan att ens få ett svar. Han skickade in ett överklagande av avskildhetsbeslutet den 16 mars 2020 och det tog två veckor innan anstalten den 1 april 2020 vidarebefordrade detta.

Utredning

Daganteckningar, beslut om placering i avskildhet och handlingar i ärenden om misskötsamhet hämtades in och granskades.

Anmälan remitterades därefter till Kriminalvården i nämnda delar. I sitt remissvar anförde myndigheten, region Öst, genom tf. regionchefen, bl.a. följande.

Uppgifter om sakförhållandena har inhämtats från BB, kriminalvårdschef för VO Norrköping vari anstalten Skenäs ingår. Information har vidare inhämtats från berörda kriminalvårdsinspektörer samt journalanteckningar i Kriminalvårdsregistret (KVR). Genom utredningen har sammanfattningsvis följande framkommit.

Omständigheter i ärendet

Samtal med kriminalvårdsinspektör

AA var vid tillfället inskriven vid anstalten Skenäs. AA placerades i avskild fr.o.m. den 12 mars 2020 med anledning av en stor incident på anstalten, där ett upplopp inleddes, och där AA ansågs vara en av de intagna som bidrog till detta förlopp. Anstalten känner igen AA:s önskemål om att få träffa ledningen. Med anledning av incidenten på anstalten och kriminalvårdsinspektörernas arbetsbörda utsågs vakthavande befäl att representera ledningen i samtal med

AA. Samtal med AA genomfördes enligt tillsynsloggaren den 14 mars och den 19 mars 2020.

Hantering av begäran om omprövning

AA var avskildhetsplacerad mellan den 12 och 24 mars 2020 och avskildheten hävdades med anledning av AA:s förflyttning till annan anstalt. Begäran om omprövning från AA avseende placering i avskildhet lämnades till anstaltspersonal den 16 mars 2020 men inkom inte till region Öst, sektionen för allmän intagenjuridik, förrän den 1 april 2020. Begäran om omprövning från AA lämnades till kriminalvårdsinspektör för rättidsprövning först den 30 mars 2020, då avskildheten redan hävts, vilket kriminalvårdsinspektör på anstalten reagerade på redan när begäran om omprövning kom denne tillhanda. Man har på anstalten Skenäs försökt att utreda vad som har förevarit i ärendet, detta är dock inte helt klarlagt. Det kan dock konstateras att det rörde sig om en extraordinär händelse som innebar ett väldigt intensivt arbete med drygt tio identifierat inblandade intagna. Flera av dessa intagna var aktuella för förflyttning, avskildhet, ärenden om misskötsamhet vilket genererade mycket praktiskt och administrativt efterarbete.

Kriminalvårdens, Region Östs, bedömning

Samtal med kriminalvårdsinspektör

AA uttryckte önskemål om att få samtala med kriminalvårdsinspektör. Vid tillfället var arbetsbelastningen på kriminalvårdsinspektörerna väldigt hög varför man utsåg vakthavande befäl att representera ledningen i samtal med AA. Samtal har därefter genomförts med AA vid två tillfällen. Kriminalvården finner att AA:s önskemål tillgodosätts i denna fråga.

Hantering av begäran om omprövning

Det är av yttersta vikt att det finns säkra rutiner för hur ärenden avseende intagna ska hanteras och att personalen följer dessa rutiner. AA:s begäran om omprövning avser en placering i avskildhet, vilken är en mycket ingripande åtgärd.

Kriminalvården ska för varje intagen föra journal och dokumentera den intagnes verkställighet. Detta avser alla beslut som har fattats, viktiga händelser och väsentliga uppgifter om viktiga eller planerade åtgärder avseende den intagne samt uppgifter om omständigheterna i övrigt som är av betydelse för verkställigheten. Kriminalvården har även att följa förvaltningslagens regler om handläggning av ärenden där det bl.a. framgår att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Kriminalvården ska vidare bl.a. motivera sina beslut, underrätta berörd intagen om beslutet samt informera om hur den intagne överklagar beslutet.

I aktuellt ärende kan konstateras att begäran om omprövning inte kom kriminalvårdsinspektör till del för rättidsprövning förrän efter ca två veckor efter att den intagna lämnat den till personal. Händelsen har fått till följd att AA:s placering i avskildhet inte omprövats under tiden den pågick, vilket är mycket angeläget för den intagne.

Sammantaget konstaterar region Öst att anstalten Skenäs brustit i sin hantering av AA:s begäran om omprövning, vilket även uppmärksammats av anstalten. Anstalten Skenäs har efter händelsen sett över sina rutiner i syfte att förbättra dessa och påmint personalgruppen om regelverket och lokala rutiner vid ärendehandläggning avseende intagna.

AA kommenterade remissvaret och anförde bl.a. följande. Han hade samtal med vakthavande befäl men fick inte veta att denne kom i stället för kriminalvårdsinspektören. Han fick inte heller svar på sina frågor eftersom vakthavande befäl inte kunde fatta den typen av beslut.

JO hämtade därefter in kompletterande upplysningar från kriminalvårdsjuristen CC, vid Kriminalvårdens huvudkontor, som redovisade vissa uppgifter ur Kriminalvårdens arbetsordning och uppgav bl.a. följande.

Hon och myndighetens verksjurister är tveksamma till att vakthavande befäl kan anses ingå i anstaltsledningen. Vakthavande befäl leder och fördelar arbetet i olika situationer men ingår inte i exempelvis lokal ledningsgrupp. Av Säkerhetshandboken (2018:9) framkommer bl.a. att följande uppgifter åligger vakthavande befäl:

Dagligen bedöma behovet av bemanning på verksamhetsstället.

Under kriminalvårdsinspektören, se till att personal blir tilldelade de arbetsuppgifter som måste genomföras för dagen.

Under kriminalvårdsinspektören, leda personal i den dagliga verksamheten så att rutiner och instruktioner följs på ett optimalt sätt.

Vidare framgår att när dagpersonalen slutat sin tjänstgöring leder vakthavande befäl all verksamhet på verksamhetsstället eller inom verksamhetsområdet under KVC beredskap.

Vidare uppgav CC följande. Vad gäller samtal med representant för ledningen framgår det av 1 kap. 20 § FARK Fängelse att om en intagen vill tala med en representant för ledningen av anstalten, ska tillfälle till det ges så snart det lämpligen kan ske samt att det är Kriminalvården som bestämmer vem som vid ett visst samtal representerar ledningen. I det sammanhanget anser myndigheten att det kan vara även vakthavande befäl.

Rättslig reglering m.m.

Varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet (1 kap. 4 § fängelselagen [2010:610]).

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

Verkställigheten får inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av fängelselagen eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. 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. (1 kap. 6 § fängelselagen.)

En intagen får hållas avskild från andra intagna om det är nödvändigt bl.a. 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 (6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen).

Allmänna bestämmelser om dels vilka beslut som får överklagas och av vem, dels rättsprövning och beslutsmyndighetens övriga åtgärder med anledning av ett överklagande finns i 41 och 42 samt 45 och 46 §§ i förvaltningslagen

(2017:900), FL. Dessa bestämmelser är dock subsidiära i förhållande till bestämmelserna i exempelvis fängelselagen (4 § FL).

Kriminalvårdens beslut enligt fängelselagen får som huvudregel överklagas till allmän förvaltningsdomstol (14 kap. 1 § fängelselagen). Ett beslut får dock inte överklagas innan beslutet har omprövats av Kriminalvården. En sådan omprövning får begäras av den beslutet angår om det har gått honom eller henne emot. Ett överklagande av ett beslut som inte har omprövats ska anses som en begäran om omprövning (14 kap. 2 § fängelselagen).

Ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts (9 § FL).

Om en intagen vill tala med en representant för ledningen av anstalten, ska tillfälle till det ges så snart det lämpligen kan ske. Kriminalvården bestämmer vem som vid ett visst samtal representerar ledningen (1 kap. 20 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd [KVFS 2011:1] om fängelse, FARK Fängelse).

Av Arbetsordning för Kriminalvården (gällande från den 1 juli 2020) framgår bl.a. följande:

3.12 Ledningsgrupper

Kriminalvården har ledningsgrupper på nationell, regional och lokal nivå. Ledningsgrupperna utgör rådgivande organ och forum för information, diskussion, samordning, planering, ledning och uppföljning av verksamheten inom respektive nivå och ansvarsområde.

Ledningsgrupper inom varje nivå utgör ett stöd för överordnad chef. I ledningsgrupperna ingår de medarbetare som respektive chef bestämmer.

9.5.1 Vakthavande befäl

Vid säkerhetshäkten och anstalter i säkerhetsklass 1, samt i säkerhetsklass 2 enligt generaldirektörens särskilda beslut, ska det dygnet runt finnas ett vakthavande befäl i tjänst. Säkerhetsdirektören beslutar, efter samråd med anstalts- och häktesdirektören, i vad mån det ska finnas vakthavande befäl vid andra häkten och anstalter.

Det vakthavande befälet utövar – i den utsträckning som behövs för uppdraget – ledningsansvaret över varje annan medarbetare som tjänstgör inom verksamhetsstället och som inte är det vakthavande befälets chef i uppdraget.

En närmare reglering av det vakthavande befälets arbetsuppgifter och ansvarsområde finns i Kriminalvårdens säkerhetshandbok och i lokala anvisningar för verksamhetsstället.

Motsvarande skrivningar finns i den arbetsordning som gällde vid tiden för de anmälda händelserna (se Arbetsordning för Kriminalvården gällande från den 1 mars 2020).

Bedömning

Hanteringen av begäran om omprövning

Av utredningen framgår att AA den 16 mars 2020 överklagade beslutet om placering i avskildhet och att skrivelsen ansågs som en begäran om omprövning. Denna handling kom in till den enhet inom myndigheten som skulle ompröva beslutet först den 1 april 2020, dvs. drygt två veckor senare. Vid den senare tidpunkten var avskildhetsbeslutet redan hävt och AA omplacerad till annan anstalt.

Enligt min mening är beslut om placering i avskildhet av sådan karaktär att överprövning alltid bör ske med skyndsamhet (jfr bl.a. JO:s beslut den 31 maj 2010, dnr 4347-2009). Det är därför angeläget att anstalten har fungerande rutiner för en snabb och rättssäker hantering av dessa ärenden. Detta har också Kriminalvården varit inne på i sitt remissvar.

Anstaltens bristande hantering av AA:s begäran om omprövning har inneburit en oacceptabel fördröjning av handläggningen och dessutom fått till följd att han gått miste om sin rätt att få en överprövning av beslutet. Anstalten förtjänar kritik för detta. Jag noterar att anstalten har sett över sina rutiner efter den aktuella händelsen.

Samtal med representant för ledningen

När det gäller AA:s önskemål om att få tala med en kriminalvårdsinspektör har utredningen visat att anstalten på grund av hög arbetsbelastning utsåg ett vakthavande befäl att representera ledningen i samtal med AA. Av Kriminalvårdens arbetsordning och de kompletterande upplysningarna framgår att vakthavande befäl leder och fördelar arbetet i vissa situationer och att en sådan befattningshavare kan ingå i lokala ledningsgrupper men ofta inte gör det.

Det finns inte någon i fängelselagen eller fängelseförordningen grundad rätt för en enskild intagen att tala med en befattningshavare som formellt ingår i ledningen för ett verksamhetsställe. Annorlunda förhåller det sig beträffande en grupp av intagna som samverkar i ett s.k. förtroenderåd. Av 4 kap. 5 § fängelselagen framgår att ett förtroenderåd ska ges möjlighet att på lämpligt sätt överlägga med ledningen för anstalten. Om en enskild intagen vill tala med en representant för ledningen av en anstalt ska dock enligt 1 kap. 20 § FARK Fängelse tillfälle till det ges så snart det lämpligen kan ske, men det är Kriminalvården som bestämmer vem som vid ett visst samtal representerar ledningen.

Syftet med bestämmelsen i FARK Fängelse torde vara att en intagen ska kunna lyfta frågor till ledningsnivå även utan medverkan av ett förtroenderåd. Jag kan konstatera att det finns utrymme för anstaltsledningen att utse även en befattningshavare som normalt inte ingår i ledningen som dess representant vid ett samtal med en enskild intagen. Enligt min mening är det rimligt att det som utgångspunkt är en befattningshavare med visst ansvar och som har tillräcklig

kunskap om och erfarenhet av att hantera de frågor som är aktuella i det enskilda fallet. Av remissyttrandet drar jag slutsatsen att det i anstalten Skenäs normalt är en kriminalvårdsinspektör som representerar ledningen vid samtal med enskilda intagna.

Det finns inte anledning för mig att ha några synpunkter på att ett vakthavande befäl i det här fallet utsågs att representera anstaltsledningen i samtal med AA. Jag vill dock understryka att det alltid görs klart för en intagen vilken tjänsteman som har utsetts av ledningen vid ett samtal och vilket mandat denne har. Det är också viktigt att de frågor som befattningshavaren inte själv kan besvara förs vidare i organisationen.

Det som i övrigt har kommit fram i ärendet ger inte skäl till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

Katarina Pålsson

Ärendet har föredragits av Agnes Morin. Byråchefen Catrine Björkman har deltagit i beredningen.