

## Intagna får vänta orimligt länge på Kriminalvårdens fördjupade villkorsutredningar

**Beslutet i korthet:** I det här ärendet har JO granskat handläggningstiderna för s.k. fördjupade villkorsutredningar och angränsande frågor. En sådan utredning ska en intagen normalt genomgå om verkställigheten av hans eller hennes fängelsestraff ska förenas med särskilda villkor som av säkerhetsskäl är nödvändiga för bl.a. placering i anstalt och permission.

Den kartläggning som Kriminalvården efter JO:s initiativ har låtit göra visar att handläggningarna ofta drar ut på tiden och att en stor del av utredningstiden består av enbart väntan. Detta innebär bl.a. att prövningen av villkoren inte äger rum så snart verkställigheten påbörjas, vilket strider mot fängeslagen. Dessutom blir inte sällan de berörda intagna kvar i häkte i avvaktan på rätt anstaltsplats, och JO konstaterar att också det strider mot tvingande lag. Hon tar upp en del av de negativa konsekvenser som förhållandena får för de intagna.

Trots Kriminalvårdens insatser är det enligt JO uppenbart att problemet med långa handläggningstider långt ifrån är löst. Hon anser att det som har framkommit i granskningen är synnerligen allvarligt och finner anledning att fortsätta följa frågorna.

### Bakgrund och initiativ

För intagna som avtjänar fängelse i lägst fyra år ska Kriminalvården som huvudregel besluta om de *särskilda villkor* som av säkerhetsskäl är nödvändiga för bl.a. placering i anstalt och permission. Den prövningen ska ske så snart verkställigheten påbörjas eller annars när det finns behov av det (se 1 kap. 7 och 8 §§ fängeslagen [2010:610]). Kriminalvården har inrättat en ordning som innebär att myndigheten inför ett beslut om särskilda villkor får placera en intagen i anstalt för s.k. *fördjupad villkorsutredning*. Med det avses särskilda åtgärder som syftar till att bedöma och fastställa den intagnes individuella risk- och behovsprofil (se 2 kap. 4 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd [KVFS 2011:1] om fängelse, FARK Fängelse, samt allmänna råd till bestämmelsen).

JO får återkommande anmälningar med uppgifter om att intagna som har dömts till fängelse och där verkställigheten ska förenas med s.k. särskilda villkor får vänta mycket länge på att deras fördjupade villkorsutredningar kommer igång.

Utöver dessa väntetider sägs också att själva handläggningstiderna är långa. En anmälare anförde t.ex. att genomsnittstiden för att en utredning ska bli klar i anstalten Kumla var sju till nio månader i stället för sex till åtta veckor, som det är meningen (dnr 1450-2023). Liknande påståenden fördes fram vid mina inspektioner av häktet Göteborg i september 2022 och anstalten Kumla i februari 2023 (dnr 6818-2022 och O 6-2023). I ett klagomålsärende framkom att en intagen i anstalten Hinseberg hade väntat cirka ett år från det att hon började avtjäna sitt fängelsestraff tills de särskilda villkoren fastställdes (dnr 4391-2023).

Med anledning av dessa uppgifter beslutade jag i juni 2023 att inom ramen för ett särskilt ärende granska handläggningstiderna för fördjupade villkorsutredningar och angränsande frågor. Initiativet har handlagts i det här ärendet.

### **Utredning**

JO uppmanade Kriminalvården att redogöra för handläggningstiderna<sup>1</sup> för fördjupade villkorsutredningar och beslut om särskilda villkor under perioden den 1 juli 2022–30 juni 2023 samt hur myndighetens handläggning förhåller sig till den rättsliga regleringen. Kriminalvården ombads att redovisa vilken del av handläggningstiderna som avsåg verkställighet av fängelsestraff i häkte respektive anstalt. Av redogörelsen skulle det framgå om tiderna skiljde sig åt för manliga och kvinnliga intagna – och i så fall på vilket sätt samt anledningen till detta. Därutöver skulle Kriminalvården beskriva vilka konsekvenser handläggningstiderna får för de intagna, bl.a. i fråga om vilken övervakning och kontroll de underkastas under utredningstiden. Myndigheten anmodades vidare att ange vilka åtgärder som vidtas för att effektivisera arbetet och om några kompensatoriska insatser görs för de intagna som berörs.

I sitt yttrande i oktober 2023 anförde Kriminalvården, genom den ställföreträdande rättschefen, i huvudsak följande:

Kriminalvården har hämtat in uppgifter från avdelningen för anstalt, häkte och frivård, myndighetsledningens kansli och Kriminalvårdens region Mitt.

#### **Rättslig reglering**

##### **Verkställighetens mål och utformning**

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

Av 1 kap. 5 § FäL framgår bl.a. att verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. Verkställigheten ska, i den utsträckning det är

---

<sup>1</sup> Med handläggningstider avses här tiden från det att fängelsestraffen blev verkställbara till dess beslut om särskilda villkor hade fattats.

möjligt utan att kravet på samhällsskydd eftersätts, särskilt inriktas på åtgärder som är ägnade att förebygga återfall i brott. För varje intagen ska det upprättas en individuellt utformad verkställighetsplan.

Enligt 1 kap. 6 § FäL 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. 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.

Av 1 kap. 30 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, FARK Fängelse, framgår bl.a. att för en intagen som placerats i anstalt för fördjupad villkorsutredning enligt 2 kap. 4 § ska verkställighetsplanen fastställas inom 60 dagar från inskrivning.

#### Särskilda villkor för långtidsdömda

Av 1 kap. 7 § FäL framgår att för en intagen som avtjänar fängelse i lägst fyra år ska det, om det inte är uppenbart obehövt, beslutas om de särskilda villkor som av säkerhetsskäl är nödvändiga när det gäller

1. placering i anstalt,
2. vistelse utanför anstalt enligt 10 kap. 1 och 2 §§, och
3. särskilda utslussningsåtgärder enligt 11 kap. 1 §.

Om det finns särskilda skäl ska villkor enligt första stycket också beslutas för en intagen som har dömts till fängelse i lägst två år.

Av 1 kap. 8 § FäL framgår att prövning av vilka särskilda villkor som ska gälla för verkställigheten enligt 7 § ska ske så snart verkställigheten påbörjas eller annars när det finns behov av det. Villkoren ska omprövas när det finns anledning till det. Ett beslut om placering, permission, särskild permission eller särskilda utslussningsåtgärder får inte meddelas i strid med de särskilda villkoren.

I de allmänna råden till 1 kap. 7 § första stycket FäL i FARK Fängelse anges följande. 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 vissa fall kan det också vara uppenbart obehövt att besluta om särskilda villkor för en intagen som inte varit frihetsberövad i direkt anslutning till att verkställigheten inleddes. Om en sådan intagen tidigare har dömts till fängelse, är medlem i eller har annan koppling till ett kriminellt nätverk eller grov organiserad brottslighet eller är dömd för våldsbrott, finns dock normalt behov av särskilda villkor. 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.

I de allmänna råden till 1 kap. 7 § andra stycket FäL i FARK Fängelse anges följande. Särskilda skäl att besluta om särskilda villkor för en intagen som har dömts till fängelse i lägst två år kan vara t.ex. att den intagne är medlem i eller har annan koppling till ett kriminellt nätverk eller grov organiserad brottslighet, att den intagne var under 21 år när brottet begicks och är dömd för upprepad våldsbrottslighet eller att den intagne under tidigare verkställighet har gjort sig skyldig till allvarlig misskötsamhet. Ytterligare exempel kan vara att det bedöms finnas hög risk för rymning, fritagning eller för att den intagne gör sig skyldig till allvarlig brottslighet i anstalt.

Av 2 kap. 4 § FARK Fängelse framgår att en intagen som ska meddelas särskilda villkor för verkställigheten enligt 1 kap. 7 § FäL får inför beslutet, eller inför omprövning av beslut, placeras i anstalt för fördjupad villkorsutredning, om behov av en sådan utredning finns.

I de allmänna råden till den bestämmelsen anges följande. Med fördjupad villkorsutredning avses särskilda åtgärder som syftar till att bedöma och fastställa den intagnes individuella risk- och behovsprofil, exempelvis psykologutredning. Behov av en fördjupad villkorsutredning föreligger om det saknas tillräckligt underlag avseende den intagne inför prövningen av vilka särskilda villkor som av säkerhetsskäl är nödvändiga för verkställigheten. Ett sådant behov föreligger normalt för en intagen som

- är dömd för sexualbrott eller våldsbrott,
- har koppling till ett kriminellt nätverk eller organiserad brottslighet,
- är under 21 år,
- har en strafftid om 6 år eller mer, eller
- har återfallit i allvarlig eller omfattande brottslighet.

För en intagen som är dömd till utvisning föreligger normalt inte ett behov av fördjupad villkorsutredning.

I avsnitt 7.1 i Kriminalvårdens handbok för särskilda villkor, fördjupad villkorsutredning samt yttrande vid ansökan om omvandling av fängelse på livstid (2022:1) anges följande om tiden för prövning av särskilda villkor enligt 1 kap. 8 § FäL. Att ett beslut om särskilda villkor ska meddelas så snart verkställigheten påbörjas innebär att den utredning som ska ligga till grund för beslutet måste göras med viss skyndsamhet. Ett ärende om särskilda villkor som ska initieras av anstalt i enlighet med avsnitt 4.2–4.4 ska därför initieras till placeringssektionen så snart som möjligt. En fördjupad villkorsutredning bör om möjligt sammanställas inom sex veckor efter att den intagne ankommit till aktuell anstalt. Placeringssektionen bör fatta beslut om fullständiga särskilda villkor inom två månader efter det tillfälliga beslutet om särskilda villkor avseende säkerhetsnivå.

### **Strafftidslagen**

Av 8 § strafftidslagen (2018:1251) framgår bl.a. följande. Om en dömd är häktad när fängelsestraffet är verkställbart, ska verkställigheten påbörjas omedelbart där han eller hon förvaras. Om den dömde inte förvaras i kriminalvårdsanstalt när verkställigheten enligt första stycket påbörjas, ska han eller hon överföras till kriminalvårdsanstalt för fortsatt verkställighet.

Enligt 9 § första stycket strafftidslagen får en dömd som ska överföras eller förpassas till kriminalvårdsanstalt för verkställighet av fängelsestraff i anslutning till det tas in i häkte

1. i avvaktan på anstaltsplacering, eller
2. om det behövs med hänsyn till transportförhållandena.

Enligt 10 § första stycket strafftidslagen får tiden i häkte med stöd av 9 § första stycket inte vara 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 får tiden inte vara längre än trettio dagar.

### **Allmänt om genomförandet av fördjupade villkorsutredningar**

För intagna som ska genomgå en fördjupad villkorsutredning beslutar Kriminalvårdens placeringssektion om placering i en anstalt där sådan utredning kan genomföras. Den fördjupade villkorsutredningen kan antingen utföras vid riksmottagningen eller av ett regionalt utredningsteam.

Riksmottagningen genomför fördjupade villkorsutredningar i anstalten Kumla för män och i anstalten Hinseberg för kvinnor. Det finns 11 platser för kvinnor i anstalten Hinseberg och 116 platser för män i anstalten Kumla. De regionala utredningsteamerna genomför utredningar för män i den anstalt där den intagne är inskriven, vilket alltid är i säkerhetsklass 1. Vid riksmottagningen finns särskilda resurser bestående av både utredare och psykologer. Inom de regionala utredningsteamerna har psykologer ett särskilt uppdrag att genomföra utredningar.

Efter att en fördjupad villkorsutredning blivit klar fattar placeringssektionen ett beslut om särskilda villkor eller, i brådska fall, ett tillfälligt beslut om särskilda villkor avseende främst placering i säkerhetsnivå. Därefter ska aktuell anstalt upprätta ett placeringsunderlag, varefter placeringssektionen beslutar om placering i lämplig anstalt. Placeringssektionen fattar, i förekommande fall, vid ett senare tillfälle ett fullständigt beslut om särskilda villkor.

En mer detaljerad redogörelse för Kriminalvårdens rutiner och handläggning i dessa frågor finns i Kriminalvårdens handbok för särskilda villkor, fördjupad villkorsutredning samt yttrande vid ansökan om omvandling av fängelse på livstid (2022:1).

### **Handläggningstiderna för fördjupade villkorsutredningar och beslut om särskilda villkor**

Under perioden den 1 juli 2022–30 juni 2023 har Kriminalvården fattat beslut om placering i anstalt för fördjupad villkorsutredning för 539 intagna. Av dessa har 386 placerats på riksmottagningen och 153 placerats på en anstalt i säkerhetsklass 1 för utredning av regionalt utredningsteam. Under samma period har det gjorts undantag från fördjupad villkorsutredning i 269 fall.

När det gäller handläggningstiderna saknar Kriminalvården underlag för att kunna redogöra för dessa helt i enlighet med vad JO har efterfrågat. Ett utdrag från kriminalvårdsregistret (KVR) har emellertid tagits fram med utgångspunkten att ett första beslut om särskilda villkor är fattat under perioden den 1 juli 2022–30 juni 2023. Från underlaget har 19 ärenden undantagits med anledning av att det antingen upptäckts fel i processen eller att den intagna har blivit placerad på skyddsplats eller säkerhetsavdelning. Utifrån detta utdrag har datum för verkställighetens början, datum för klarmarkerad fördjupad villkorsutredning och datum för placering efter beslut om särskilda villkor noterats. Genomsnittliga handläggningstider för respektive del i processen under perioden den 1 juli 2022–30 juni 2023 har därefter kunnat tas fram i enlighet med vad som framgår av tabellerna 1–3 nedan.

Tabell 1. Genomsnittliga handläggningstider på riksmottagningen anstalten Hinseberg (28 ärenden)

	Antal dagar i genomsnitt
Verkställigheten påbörjad <sup>2</sup> till klarmarkerad fördjupad villkorsutredning	210
Klarmarkerad fördjupad villkorsutredning till beslut om särskilda villkor	1,7
Beslut om särskilda villkor till beslut om placering	4,7

Tabell 2. Genomsnittliga handläggningstider på riksmottagningen anstalten Kumla (340 ärenden)

	Antal dagar i genomsnitt
Verkställigheten påbörjad till klarmarkerad fördjupad villkorsutredning	201
Klarmarkerad fördjupad villkorsutredning till beslut om särskilda villkor	2,8
Beslut om särskilda villkor till beslut om placering	2

<sup>2</sup> Kriminalvården har förtydligat att begreppet ”Verkställigheten påbörjad” i tabellerna 1–3 avser tiden från det att en dom blev verkställbar, oavsett om den intagne då befann sig i häkte eller anstalt.

Tabell 3. Genomsnittliga handläggningstider på regionalt utredningsteam (62 ärenden)

	Antal dagar i genomsnitt
Verkställigheten påbörjad till klarmarkerad fördjupad villkorsutredning	155
Klarmarkerad fördjupad villkorsutredning till beslut om särskilda villkor	6,8
Beslut om särskilda villkor till beslut om placering	9,8

Som framgår av tabellerna 1–3 ovan är den genomsnittliga tiden längre både från klarmarkerad fördjupad villkorsutredning till beslut om särskilda villkor och från beslut om särskilda villkor till beslut om placering, när utredningen genomförs av de regionala utredningsteam jämfört med vid riksmottagningen. En förklaring till detta kan vara att riksmottagningen och placeringssektionen har en upparbetad rutin sedan flera år för att upprätta ärenden så snart den fördjupade villkorsutredningen är genomförd, medan de regionala utredningsteam ofta behöver resa och hanterar ärenden på ett sätt som inte sällan medför några dagars längre handläggningstid.

För dömda som är häktade när fängelsestraffet är verkställbart fattas i regel ett beslut om placering i anstalt för fördjupad villkorsutredning inom en vecka från verkställigheten påbörjades. Detta trots att information från domstol om att fängelsestraffet är verkställbart kan komma några dagar i efterhand. I vissa fall krävs det dock mer omfattande utredning inför beslut om placering.

Efter beslut om placering i anstalt för fördjupad villkorsutredning har fattats är det däremot ofta väntetid för att påbörja utredningen på grund av platsbrist på riksmottagningen och utrymme för de regionala utredningsteam. Av uppgifter från riksmottagningen och de regionala utredningsteam framgår att 311 intagna väntade på att få påbörja fördjupad villkorsutredning den 1 september 2023. Fördelningen av dessa mellan riksmottagningen och de regionala utredningsteam m.m. framgår av tabell 4 nedan. Sedan utredningen påbörjats genomförs den faktiska utredningen under ca 5–15 arbetsdagar på riksmottagningen och under ca 7–20 arbetsdagar på de regionala utredningsteam. Den sammantagna handläggningstiden för fördjupade villkorsutredningar utgörs således till största del av väntetid.

Tabell 4. Antal intagna som den 1 september 2023 väntade på att påbörja fördjupad villkorsutredning

	Antal väntande personer	Datum från när den som väntat längst har varit inbokad
Riksmottagningen anstalten Hinseberg	13	2022-11-21
Riksmottagningen anstalten Kumla	205	
<i>Varav dömda för sexualbrott</i>	56	2023-04-04
<i>Varav dömda för annan brottslighet</i>	149	2023-05-30
Regionalt utredningsteam på anstalt i säkerhetsklass 1	93	Sexualbrott: 2022-11-24 Annan brottslighet: 2022-11-02

### Myndighetens handläggning i förhållande till den rättsliga regleringen

Beläggningsläget i Kriminalvården har sedan 2017 varit och över tid blivit allt mer ansträngt i såväl häkte som anstalt. Detta gäller inte minst platserna på riksmottagningen. Återkommande överbeläggningar har varit fallet och kapacitetsbristen i anstalter och häkten har av Kriminalvården bedömts som

synnerligen allvarlig. JO har också i flera tidigare ärenden uppmärksammat frågor med anledning av den ansträngda beläggningssituationen. Kriminalvården arbetar intensivt med att öka platskapaciteten på både lång och kort sikt, men beläggningssituationen påverkar trots det myndighetens verksamhet. Det gäller bl.a. handläggningstiderna för fördjupade villkorsutredningar och beslut om särskilda villkor.

Att en intagen kan placeras i anstalt för fördjupad villkorsutredning är en ordning som Kriminalvården själv har föreskrivit i FARK Fängelse i syfte att få ett tillräckligt underlag inför beslut om särskilda villkor. Som framgår ovan är det dock väntetid för att få påbörja fördjupad villkorsutredning vid både riksmottagningen och de regionala utredningsteamerna på grund av platsbrist. Även om Kriminalvården fattar beslut om placering i anstalt för fördjupad villkorsutredning kort efter att verkställigheten påbörjades, saknas det därför ofta praktiska förutsättningar för att påbörja utredningen direkt. Det medför att Kriminalvården i många fall inte kan pröva vilka särskilda villkor som ska gälla för verkställigheten så snart verkställigheten påbörjas i enlighet med vad som anges i 1 kap. 8 § FäL.

Liksom JO uppmärksammat i tidigare ärenden är det inte heller ovanligt att platsbristen leder till att Kriminalvården inte har praktiska förutsättningar att upprätthålla fristerna i strafftidslagen om överföring av intagna med verkställbara fängelsestraff från häkte till anstalt. Både att en dömd person inte överförs till anstalt eller får påbörja en fördjupad villkorsutredning inom rimlig tid utan i stället blir kvar i häkte kan anses motverka fängelselagens syften (jfr JO:s beslut den 14 december 2022, dnr 1716-2022).

Handläggningstiderna för fördjupade villkorsutredningar och beslut om särskilda villkor påverkas alltså i stor utsträckning av beläggningssläget i Kriminalvården. Myndigheten är medveten om att dessa handläggningstider i många fall är långa och inte kan anses vara i linje med den rättsliga regleringen. Detta är självklart mycket beklagligt. Som framgår nedan arbetar Kriminalvården emellertid aktivt med att vidta åtgärder för att effektivisera arbetet.

### **Konsekvenser av handläggningstiderna för intagna och kompensatoriska åtgärder**

Handläggningstiderna får konsekvenser för de intagna i flera olika avseenden. Som ovan nämnts är det väntetid för att placeras i anstalt för fördjupad villkorsutredning. Fram till dess den anvisade platsen på riksmottagningen eller hos ett regionalt utredningsteam är tillgänglig kan den intagne komma att tillfälligt bli placerad i en annan anstalt. I regel är en sådan placering i anstalt i säkerhetsklass 1 för män och i anstalt i säkerhetsklass 2 för kvinnor. Även under utredningen på riksmottagningen och de regionala utredningsteamerna placeras män i anstalt i säkerhetsklass 1 och kvinnor i anstalt i säkerhetsklass 2. En del intagna placeras i lägre säkerhetsklass efter utredningen är färdig. För dessa innebär längre utredningstider också en längre tid i anstalt i högre säkerhetsklass. Till dess det finns en ledig plats i anstalt kan vissa intagna även behöva stanna kvar i häkte.

På riksmottagningen är intagna inte anvisade någon sysselsättning i form av arbetsdrift, utan de ska finnas tillgängliga för utredning och observation. I stället erbjuds de fritidsaktiviteter i form av tillgång till bollhall, extra promenadtid eller annan aktivitet när det är möjligt. Intagna på riksmottagningen har dock uttryckt en upplevd tristess och avsaknad av tidsfördriv under utredningstiden samt en oro för hur länge de kommer att vara placerade på riksmottagningen. Handläggningstiderna påverkar även gruppdynamiken bland intagna och säkerhetsläget på riksmottagningen negativt.

Vidare medför längre utredningstider att det tar längre tid innan en intagens verkställighetsplan kan fastställas. Även om handläggningstiderna innebär ett fördröjningsmoment i detta avseende kan det dock framhållas att fördjupade villkorsutredningar som utgångspunkt genomförs för intagna som avtjänar längre

fängelsestraff och det finns därmed också i regel längre tid för att genomgå lämpliga insatser för att förebygga återfall i brott.

### **Skillnader för manliga och kvinnliga intagna**

Av tabellerna 1–3 ovan framgår att de genomsnittliga handläggningstiderna skiljer sig åt för manliga och kvinnliga intagna bl.a. på så sätt att den sammanlagda tiden för processen är längre för kvinnliga intagna.

Skillnaderna i de genomsnittliga tiderna mellan manliga och kvinnliga intagna i riksmottagningen kan eventuellt förklaras med att urvalet för kvinnliga intagna endast bestod av 28 ärenden. När urvalet består av så få ärenden får varje ärende en större påverkan på genomsnittstiden än om urvalet avser fler ärenden.

En längre handläggningstid för kvinnliga intagna kan också förklaras med att riksmottagningen under en längre tid haft brist på tillgång till psykologer. För att åtgärda detta har tillgången till psykolog justerats och en psykolog kommer under hösten till stor del arbeta riktat mot riksmottagningen på anstalten Hinseberg.

### **Åtgärder som vidtas för att effektivisera arbetet**

#### Allmänt om åtgärder för att effektivisera arbetet

Som redogjorts för ovan har beläggningsläget i Kriminalvården varit ansträngt sedan ett antal år tillbaka, vilket bl.a. har påverkat handläggningstiderna för fördjupade villkorsutredningar. Kriminalvården arbetar aktivt med att säkerställa tillräcklig kapacitet för myndighetens uppdrag inom anstalt och häkte och generaldirektören har fattat beslut om en särskild organisation för att under 2022–2023 säkerställa detta uppdrag. Kriminalvården har också vidtagit åtgärder under ett antal år för att effektivisera arbetet med fördjupade villkorsutredningar. Nedan redogörs för några viktigare åtgärder för att effektivisera arbetet.

#### Ändring av FARK Fängelse

Mot bakgrund av att ett stort antal intagna inväntade placering i riksmottagning för utredning inför beslut om särskilda villkor, fattade Kriminalvårdens generaldirektör den 2 november 2020 beslut om en tillfällig förändrad ordning för dessa frågor. Beslutet innebar att färre intagna skulle placeras i riksmottagning inför beslut om särskilda villkor. Beslutet har förlängts och sedan den 1 maj 2021 är 2 kap. 4 § FARK Fängelse ändrade i enlighet med den tillfälliga ordningen.

Ändringen innebär en förbättrad möjlighet för Kriminalvården att anpassa utredningen inför beslut för en intagen om särskilda villkor i enlighet med de förutsättningar och behov som finns i det enskilda fallet. En sådan hantering bedöms därmed medföra bättre beslutsunderlag vid de aktuella besluten, och kan dessutom antas föranleda en minskning av antalet intagna som i häkte inväntar placering för utredning.

#### Inventering av kön till riksmottagningen i anstalten Kumla

I september 2021 fick placeringssektionen i uppgift att inventera kön till fördjupad villkorsutredning vid riksmottagningen i anstalten Kumla. I uppgiften låg att bedöma om utredningen kunde ske i annan form.

Placeringssektionen gjorde i samband med inventeringen ett nytt ställningstagande kring samtliga 248 intagna som vid tillfället väntade på att få påbörja en fördjupad villkorsutredning, oavsett var de vid tillfället vistades. Av dessa bedömdes 73 intagna (29 procent) vara i behov av fördjupad villkorsutredning inför beslut om särskilda villkor och beträffande 175 intagna (71 procent) bedömdes att befintligt underlag var tillräckligt inför beslut om särskilda villkor.

Inventeringen medförde att kön till riksmottagningen i anstalten Kumla kunde kortas redan i mitten av november 2021 och inventeringen kunde upphöra. Vid



tillfället kunde plats på riksmottagningen i anstalten Kumla erbjudas omgående för de intagna som bedömdes vara i behov av en fördjupad villkorsutredning. Däremot resulterade inventeringen i att det uppstod kö till placering i anstalt i säkerhetsklass 1. Efter årsskiftet 2021/2022 har det åter uppstått kö till riksmottagningen i anstalten Kumla.

Inrättande av regionala utredningsteam och fler platser på riksmottagningen m.m.

För att bl.a. effektivisera arbetet med fördjupade villkorsutredningar har Kriminalvården under 2022 inrättat regionala utredningsteam. Detta möjliggör att manliga intagna kan placeras i annan anstalt i säkerhetsklass 1 än anstalten Kumla för att genomgå en fördjupad villkorsutredning. Sedan våren 2023 finns regionala utredningsteam i samtliga regioner där det finns anstalter i säkerhetsklass 1, dvs. Kriminalvårdens regioner Nord, Stockholm, Mitt och Väst. Det pågår även byggnation av fler platser på anstalten Kumla och ambitionen är att 32 nya platser ska kunna användas för intagna på riksmottagningen från den 1 december 2023 och därefter ytterligare 32 nya platser från den 1 april 2024.

Vidare har antalet utredare och psykologer utökats under de senaste åren för att bättre kunna hantera mängden intagna som ska genomgå fördjupade villkorsutredningar. Fler utredare och psykologer har också utbildats i fler riskbedömningsinstrument för att effektivisera utredningsprocessen och möjliggöra att fler professioner kan genomföra fördjupade villkorsutredningar. På anstalten Kumla har därtill en ny organisation inrättats för hantering av verkställighetsplaner, vilken bedöms kunna bidra till att förkorta utredningstiderna ytterligare. Kriminalvårdens placeringssektion arbetar också kontinuerligt för att underlätta genomströmningen för fördjupade villkorsutredningar.

I vissa fall påbörjas genomförandet av fördjupade villkorsutredningar även på distans innan en plats har kunnat anvisas på riksmottagningen. Utredningen genomförs då när den intagne är tillfälligt placerad i häkte eller annan anstalt än där riksmottagningsplatser finns. Detta gör att den intagne inte behöver vänta lika länge på att utredningen ska bli färdig och bidrar ibland till en tidigare omplacering till anstalt i lägre säkerhetsklass. Under våren 2023 har detta främst tillämpats för intagna som är dömda för sexualbrott.

Väntetiden för att genomföra fördjupad villkorsutredning har under 2023 blivit längre för intagna som är dömda för sexualbrott. I anledning av det har ett försök påbörjats med ett alternativ till fördjupad villkorsutredning för intagna som är dömda för sådan brottslighet och som är placerade på riksmottagningen. Alternativet innebär ett mer fokuserat utredningsförfarande än det som vanligtvis används och utredningen utförs av certifierade utredare på riksmottagningen i stället för av psykologer.

Enligt Kriminalvårdens uppfattning är underlaget från t.ex. domar, och personutredningar numera bättre än tidigare, och det finns i större utsträckning förutsättningar att fatta beslut om särskilda villkor på befintligt underlag. Kriminalvården ser därför över om reglerna om fördjupade villkorsutredningar kan ändras för att ytterligare begränsa vilka intagna som behöver genomgå en sådan utredning och därmed korta väntetiderna.

## Bedömning

Den rättsliga reglering som är mest relevant i ärendet framgår av Kriminalvårdens remissvar.

Syftet med det här initiativet har i första hand varit att granska Kriminalvårdens handläggningstider för fördjupade villkorsutredningar och beslut om särskilda villkor. En angränsande fråga är hur myndigheten lyckas med att upprätthålla de frister som enligt 10 § strafftidslagen (2018:1251) gäller för att överföra en

intagen med verkställbart fängelsestraff från häkte till anstalt. Inom ramen för ett tidigare initiativärende utredde jag frågan. I beslutet den 14 december 2022 fann jag att Kriminalvården i ett flertal fall överskred den absoluta tidsfristen om 30 dagar i bestämmelsen, trots att det inte finns lagliga förutsättningar för detta. Jag poängterade att det förhållandet att en dömd person inte överförs till anstalt eller får påbörja en fördjupad villkorsutredning inom rimlig tid utan i stället blir kvar i häkte motverkar fängeslagens syften. Vidare uttalade jag att ytterligare en bekymmersam aspekt av problematiken är att de fördjupade villkorsutredningarna inte heller alltid färdigställs inom skälig tid. Jag konstaterade att situationen inom Kriminalvården innebär att tvingande lagregler som uppställs för verksamheten – och som gäller till förmån för frihetsberövade personer – många gånger inte kan upprätthållas. Det nuvarande ärendet är därför till viss del en uppföljning av det beslutet (se JO 2023 s. 166, dnr 1716-2022).

Kriminalvården har i sitt yttrande utförligt redogjort för handläggningstiderna i fråga om fördjupade villkorsutredningar och för beslut om särskilda villkor. Myndigheten har däremot inte kunnat ta fram uppgifter om hur stor del av handläggningstiderna som de intagna spenderar i häkte respektive anstalt.

När det gäller handläggningstiderna framgår av remissvaret att den egentliga utredningstiden uppgår till 5–15 eller 7–20 arbetsdagar, beroende på om utredningen sker på en riksmottagning eller genom de regionala utredningsteamerna. Det framstår som en klar förbättring jämfört med det som kom fram i den tidigare granskningen, att det kunde ta över tre månader för Kriminalvården att slutföra en fördjupad villkorsutredning och anvisa en anstaltsplats sedan utredningen väl påbörjats (se det nyss nämnda ärendet). Förkortningen av den faktiska handläggningstiden är glädjande, naturligtvis under förutsättning att kvaliteten på utredningarna inte har påverkats till det sämre.

Enligt Kriminalvårdens yttrande är emellertid de sammantagna handläggningstiderna från det att ett fängelsestraff blivit verkställbart orimligt långa. Den genomsnittliga tiden i anstalterna Kumla och Hinseberg uppgick vid myndighetens redovisning till omkring sju månader. Motsvarande handläggningstider vid utredningar genomförda av de regionala utredningsteamerna var omkring fem månader. Som jag nämnde inledningsvis ska prövningen av de särskilda villkoren ske så snart verkställigheten påbörjas eller annars när det finns behov av det (se 1 kap. 8 § fängeslagen). De lagstadgade kraven gäller givetvis oavsett om de intagna under den inledande verkställigheten befinner sig i häkte, på riksmottagning eller i annan anstalt. I likhet med vad Kriminalvården har varit inne på i sitt remissvar anser jag att det är tydligt att myndigheten långt ifrån uppfyller lagens skyndsamhetskrav i det nu aktuella avseendet.

Mot bakgrund av att själva utredningen i realiteten normalt inte tar särskilt lång tid blir det tydligt att huvuddelen av handläggningstiderna utgörs av väntetid.

Jag återkommer senare i beslutet till det som har framkommit i min tillsyn om vad det kan innebära för intagna som är föremål för fördjupade villkorsutredningar och beslut om särskilda villkor.

Kriminalvården har på uppmaning av JO redogjort för skillnader mellan handläggningstiderna för manliga och kvinnliga intagna; det visar sig att utredningstiden är något längre för den senare kategorin. Situationen för kvinnliga intagna är återkommande föremål för JO:s intresse, och jag inspekterade under förra året anstalterna Ystad och Hinseberg (dnr 1562-2023 och 7379-2023). I de protokoll som upprättades efter inspektionerna fick jag dessvärre konstatera att situationen för kvinnliga intagna inom Kriminalvården verkar ha försämrats under senare år, vilket inte är godtagbart. Uppgifterna i förevarande ärende om längre handläggningstider för kvinnliga intagna pekar i samma riktning. Det är en mycket bekymrande utveckling.

En fråga som är nära anknuten till de långa handläggningstiderna för fördjupade villkorsutredningar är, vilket jag berörde kort inledningsvis, att intagna blir kvar i häkte trots att deras fängelsestraff har blivit verkställbara. Som Kriminalvården har pekat på får tiden i häkte efter den tidpunkten inte vara längre än nödvändigt och inte längre än sju dagar, om det inte finns särskilda skäl. Även om det finns sådana skäl får tiden inte vara längre än 30 dagar (se 10 § strafftidslagen). Jag har vid upprepade tillfällen granskat myndighetens möjligheter att upprätthålla denna absoluta tidsfrist. I ett beslut uttalade jag allvarlig kritik mot Kriminalvården för att en intagen hade vistats i häkte under två månader i väntan på plats i anstalt (se JO 2022/23 s. 158, dnr 7654-2020). Jag har tidigare nämnt att utredningen i mitt initiativärende om saken visade att den absoluta fristen överskreds i ett flertal fall och det trots att det alltså inte finns några lagliga förutsättningar för det (se JO 2023 s. 166).

Kriminalvården har inte kunnat precisera under hur stor del av handläggningstiderna som de berörda intagna har varit placerade i häkte respektive anstalt. Av remissvaret framgår emellertid att det är främst platsbristen som orsakar väntetiderna för att påbörja utredningar om särskilda villkor. Myndigheten har inte praktiska förutsättningar att överföra intagna med verkställbara fängelsestraff från häkten till anstalter och kan därför inte upprätthålla fristerna i strafftidslagen. Enligt Kriminalvårdens årsredovisning för år 2022 överskred myndigheten den absoluta tidsfristen i strafftidslagen om 30 dagar i hela 22 procent av fallen. En sådan ordning är naturligtvis fullständigt oacceptabel. I årsredovisningen för år 2023 är motsvarande siffra 17 procent. Det sägs att anledning till förbättringen sannolikt är att det då öppnades fler platser i anstalter än under år 2022. Myndigheten framhåller dock att resultaten inte är tillfredsställande eftersom antalet s.k. verkställighetsfall fortsatt ligger på en hög nivå. En orsak till det ska vara att kön till riksmottagningen ökade eftersom fler dömdes till längre fängelsestraff.

Även under den tid som denna granskning pågått har jag tagit emot ett flertal anmälningar från intagna som klagat på att deras fördjupade villkorsutredningar inte kommer i gång och att den sammanlagda handläggningstiden är så lång. Jag har mot bakgrund av den här utredningen avstått från att granska dessa klagomål men vill ge ett axplock av illustrerande exempel på vad som framförts.

I ett fall (med dnr 5061-2023) beskrev en intagen att han sedan åtta månader tillbaka visserligen var placerad i anstalt för fördjupad villkorsutredning men att utredningen ännu inte hade kommit igång. Personalen ska bara ha uppgett att de hade mycket att göra. Anmälaren anförde att det långa avståndet från anstalten till hans små barn förhindrade umgänge med dem. Han uttryckte en frustration över att inte kunna ansöka om omplacering till en anstalt närmare barnen innan utredningen var klar.

En annan anmälare (dnr 7344-2023) förklarade att han avtjänade sitt fängelsestraff i häkte och att han vid verkställighetens början fick veta att det var kö till anstalten Kumla där han skulle placeras för fördjupad villkorsutredning. Anmälaren uppgav att han hade avtjänat två och en halv månad av straffet i häktet och fått indikationer om att han kunde bli kvar där i flera månader. Han beskrev en oro över situationen med väntan och lidande som ledde till negativa tankemönster.

I ett annat fall (med dnr 7425-2023) uppgav en intagen att han kort efter att fängelsestraffet blev verkställbart fick ett beslut om placering i anstalten Kumla för fördjupad villkorsutredning, men efter ytterligare fem månader i häktet fick han ett nytt beslut om att utredningen skulle genomföras där. Efter utredningen fick han ett beslut om placering i anstalten Kristianstad (med säkerhetsklass 2 och 3), men han placerades först en tid i en anstalt med den högsta säkerhetsklassen (klass 1) i väntan på en ledig plats.

En intagen klagade på att han placerades i en anstalt med högsta säkerhetsklass för att genomföra en fördjupad villkorsutredning (dnr 7846-2023). Han frågade flera gånger när utredningen skulle påbörjas men fick under månader inga tydliga besked. Den intagne beskrev i sin anmälan att den ovissheten var psykiskt påfrestande. Först drygt sju månader efter placeringen i anstalten påbörjades anmälarens utredning som resulterade i ett placeringsbeslut i en anstalt med säkerhetsklass 2, som skulle verkställas tio månader efter den initiala placeringen.

En annan anmälare beskrev att han i en anstalt väntade på att få påbörja den fördjupade villkorsutredningen trots att hans fängelsestraff var verkställbart sedan drygt nio månader (dnr 9020-2023). Han uppgav att han hade avtjänat så stor del av straffet att kvalifikationstiden för permission hade passerat men att han blev nekad permissioner eftersom utredningen inte var klar. Dessutom uttryckte anmälaren en oro över hur fördröjningen skulle påverka de fortsatta möjligheterna till permissioner och eventuell omplacering till en anstalt med

lägre säkerhetsklass. I en senare anmälan (med dnr 720-2024) framkom att anmälaren började verkställa sitt fängelsestraff den 20 januari 2023 och flyttades från häkte till anstalt den 2 mars samma år för en fördjupad villkorsutredning. Det var i början av maj 2024 – dvs. 16 månader efter det att straffet blev verkställbart – oklart när ett regionalt team skulle kunna färdigställa utredningen, men anstaltspersonal hade då påbörjat ett visst observationsarbete.

Två andra intagna placerades i anstalten Norrtälje för fördjupad villkorsutredning i februari 2023 och beslut om särskilda villkor fattades ett drygt år senare, i april 2024 (dnr 1760-2024 och 3344-2024). I det sistnämnda ärendet placerades den intagne därefter i en anstalt med säkerhetsklass 3.

Vidare kan noteras att jag vid den inspektion av anstalten Kumla i februari 2023 som nämndes inledningsvis pratade med en intagen som redan hade vistats på riksmottagningens avdelning i den s.k. Fenixbyggnaden i åtta månader men fortfarande väntade på att få påbörja sin fördjupade villkorsutredning (dnr O 6-2023). Han upplevde att sysslolösheten som detta medförde var mycket påfrestande.

Mot bakgrund av vad som har klarlagts om de rådande förhållandena finner jag inte anledning att ifrågasätta några uppgifter som dessa intagna har lämnat, vare sig om väntetiderna eller om de negativa och påfrestande konsekvenser som de försenade utredningarna kan få. Det bör i sammanhanget uppmärksammas att min tillsyn visar att intagna som blir kvar i häkte många gånger inte får vistas tillsammans med andra intagna i gemensamhet och att deras frihetsberövande blir förenat även med andra inskränkningar som inte hade blivit fallet om de fått vara på sin anstaltsplats. Att Kriminalvården inte tillgodoser den grundläggande rätten till gemensamhet är något som såväl mina företrädare som jag själv återkommande har uttalat oss om (se bl.a. JO 2021/22 s. 164, dnr O 7-2018, och mitt beslut den 17 juni 2024, dnr 2834-2023). Enligt min mening är situationen helt oacceptabel.

Till saken hör att fängelselagen ger uttryck för en ambitiös kriminalvård – den ska förena humanitet med högt ställda krav på säkerhet och effektivitet. Med bibehållen säkerhet och utan att sätta individens eget ansvar åt sidan ska återfall i brott förebyggas, genom anpassning av innehållet i verkställigheten till den intagnes individuella förutsättningar och behov (prop. 2009/10:135 s. 60). Det här kommer till uttryck i t.ex. 1 kap. 5 § fängelselagen, enligt vilken verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. Verkställigheten ska också särskilt inriktas på åtgärder som är ägnade att förebygga brott och det ska för varje intagen upprättas en individuellt utformad plan. Dessutom ska verkställigheten planeras och utformas efter samråd med den intagne och i samverkan med berörda myndigheter. Det beskrivna gäller även en intagen som är föremål för särskilda villkor enligt 1 kap. 7 § fängelselagen.

Det är svårt att förena denna ambitiösa kriminalvård med vad som har framkommit såväl i det här ärendet som i de exempel på klagomål som jag har lyft fram. De långa handläggningstiderna för fördjupade villkorsutredningar medför att verkställigheten i den individuellt anpassade formen inte kan påbörjas, och jag har stor förståelse för den frustration som visar sig i klagomålen om detta. I tillägg till att det verkliga verkställighetsinnehållet inte kommer igång under en period som för de intagna präglas av oviss väntan, fallerar alltså Kriminalvården för ofta med att upprätthålla strafftidslagens absoluta krav på överförande av en intagen med ett verkställbart fängelsestraff. I den mån manliga intagna under väntetiden i stället placeras i anstalt sker det alltid i en anstalt av högsta säkerhetsklass. Flera intagna riskerar därmed att i strid med 2 kap. 1 § fängelselagen placeras så att de underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Detta är Kriminalvården väl medveten om.

Jag känner till den ansträngda beläggningssituationen. Den illustreras väl av uppgiften om att det var fler än 300 intagna som den 1 september 2023 väntade på att få påbörja en fördjupad villkorsutredning. Det utgör emellertid inte ett godtagbart skäl för att överträda fängelselagens bestämmelser i de delar jag nu har lyft fram. Vad som har framkommit i min aktuella granskning är synnerligen allvarligt.

Kriminalvården redogjorde i sitt yttrande i det tidigare refererade ärendet för ett flertal åtgärder som myndigheten hade vidtagit eller planerade, för att minska köerna till fördjupade villkorsutredningar (se JO 2023 s. 166). Trots insatserna är uppenbarligen problemet med långa handläggningstider långt ifrån löst. Myndigheten har också i detta remissvar pekat på flera åtgärder som är ägnade att effektivisera arbetet och förkorta väntetiderna för de utredningar som nu är i fråga. Det är naturligtvis positivt att Kriminalvården agerar för att kunna fatta det inledande beslutet om särskilda villkor i samband med att verkställigheten påbörjas och för att upprätthålla fristerna för tiden som en intagen får kvarbli i häkte i väntan på en anstaltsplats. Det finns all anledning för mig att även fortsättningsvis följa dessa frågor.

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av JO Katarina Pålsson. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Ärendet har föredragits av tidigare rättssakkunniga Marcus Winerdal-Arnö. Byråchefen Catrine Björkman har deltagit i beredningen.