

Säkert inlåst?

*En granskning av rymningarna från Kumla, Hall, Norrtälje
och Mariefred 2004*

Betänkande av Rymningsutredningen

Stockholm 2005



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2005:6

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Information Rosenbad
Regeringskansliet
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 42 95
Telefon: 08-405 47 29
<http://www.regeringen.se/sb/d/242/a/3652>

Omslagsbild: Mariethe Larsson

Tryckt av XGS Grafisk Service
Stockholm 2005

ISBN 91-38-22294-9
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 9 augusti 2004 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att granska vissa rymningar från kriminalvårdsanstalter under år 2004.

Till särskild utredare förordnades samma dag landshövdingen Björn Eriksson.

Informationschefen Mariethe Larsson förordnades att fr.o.m. den 9 augusti 2004 biträda utredningen.

Sekreterare åt utredningen har varit chefsjuristen Johan Sjöö.

Utredningen har antagit namnet Rymningsutredningen (Ju 2004:08).

Jag får härmed överlämna betänkandet *Säkert inlåst? – En granskning av rymningarna från Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred 2004* (SOU 2005:6).

Mitt uppdrag är med detta slutfört.

Linköping i februari 2005

Björn Eriksson

/Johan Sjöö

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Uppdraget m.m.	23
1.1 Uppdraget.....	23
1.2 Utredningsarbetet.....	24
1.3 Kriminalvårdskommitténs uppdrag	25
2 Kriminalvården – organisation och regelverk	27
2.1 Organisationen i stort.....	27
2.2 Kriminalvårdsanstalter med förhöjd säkerhet.....	30
2.3 Placeringen av de intagna med avseende på säkerhetsbehov	32
2.3.1 Placeringsorganisationen.....	32
2.3.2 Placering efter säkerhetsnivå.....	35
2.4 Incidentberedskap m.m.	37
2.4.1 Den s.k. säkerhetshandboken	37
2.4.2 Beredskap för allvarliga incidenter	38
2.4.3 Befogenheter för polis och kriminalvård	41
2.4.4 Samarbetet mellan polisen och kriminalvården	42
2.5 Personal och utbildning.....	43
2.5.1 Anställda inom kriminalvården.....	43
2.5.2 Rekrytering	44
2.5.3 Utbildning och kompetensutveckling.....	45
2.5.4 Handläggning av misstankar mot anställda.....	46

2.6	Granskning av organisationen	48
2.6.1	Riksrevisionsverkets granskning år 1999.....	48
2.6.2	Statskontorets granskning år 2003.....	50
3	Tidigare incidenter och utredningar m.m.....	53
3.1	Tidigare incidenter med stor betydelse för säkerhetsarbetet.....	53
3.1.1	Allmänt om rymningar och hot m.m.....	53
3.1.2	Rymningen från anstalten Kumla år 1991	54
3.1.3	Upproret i Tidaholm år 1994	55
3.1.4	Dödsfall på anstalterna åren 1996 och 1997	56
3.2	Författningsstöd för en högre säkerhet	58
3.2.1	Ett nytt säkerhetsregister för kriminalvården	58
3.2.2	Allmän inpasseringskontroll	60
3.2.3	Störning av mobiltelefoner	62
3.3	Andra initiativ av betydelse för säkerhetsarbetet	63
4	Rymningarna år 2004	65
4.1	Kriminalvårdsanstalten Kumla i januari 2004	65
4.1.1	Händelseförloppet	65
4.1.2	Efterspelet	67
4.1.3	Kriminalvårdsstyrelsens incidentrapport.....	67
4.1.4	Mina reflektioner	71
4.2	Kriminalvårdsanstalten Hall i juli 2004.....	71
4.2.1	Händelseförloppet	71
4.2.2	Efterspelet	73
4.2.3	Kriminalvårdsstyrelsens incidentrapport.....	73
4.2.4	Mina reflektioner	76
4.3	Kriminalvårdsanstalten Norrtälje i augusti 2004.....	77
4.3.1	Händelseförloppet	77
4.3.2	Efterspelet	78
4.3.3	Kriminalvårdsstyrelsens incidentrapport.....	78
4.3.4	Mina reflektioner	79
4.4	Kriminalvårdsanstalten Mariefred i september 2004.....	80
4.4.1	Händelseförloppet	80
4.4.2	Efterspelet	81

4.4.3	Kriminalvårdsstyrelsens incidentrapport	82
4.4.4	Mina reflektioner	84
5	Utredningar med anledning av rymningarna	87
5.1	Redovisning till regeringen den 9 augusti 2004, m.m.	87
5.2	Regeringsuppdrag angående en ny säkerhetsanstalt	88
6	Internationell utblick	91
6.1	Inledning.....	91
6.2	Internationella konventioner	91
6.3	Källmaterial, utredningsmetodik m.m.	92
6.4	Urvalet av jämförbara länder samt vissa statistiska uppgifter	93
6.4.1	Allmänt om urval och statistik	93
6.4.2	Statistik över rymningar	94
6.5	Jämförelser i övrigt	95
6.6	Beväpnad personal samt kriminalisering av rymningar	100
6.7	Studiebesök vid säkerhetsanstalten i Vught, Nederländerna.....	102
6.8	Mina reflektioner	105
7	Överväganden och förslag.....	109
7.1	Övergripande bedömning.....	109
7.2	Allmänna utgångspunkter	112
7.2.1	Avgränsningar av uppdraget	112
7.2.2	En ny typ av brottslighet.....	113
7.2.3	En ny typ av intagna	114
7.2.4	Väpnade fritagningar, korruption och gisslansituationer	116
7.2.5	Det framtida säkerhetsarbetet	117
7.3	Organisation, ledning och styrning	122
7.3.1	Allmänt om kriminalvårdens organisation.....	122

7.3.2	Högriskfångar – ett nationellt ansvar	124
7.3.3	Fler säkerhetsavdelningar	128
7.3.4	En förbättrad tillsyn.....	131
7.3.5	Dialogen med Regeringskansliet.....	134
7.4	Högriskfångar – ett försök till definition	137
7.4.1	Vad utmärker en högriskfånge?	137
7.4.2	För hur många intagna behövs förhöjd säkerhet?.....	139
7.5	Kunskapen om de intagna m.m.	140
7.5.1	Samordnad riskbedömning.....	140
7.5.2	Förbättrad underrättelseverksamhet	142
7.6	Utveckla personalpolitiken.....	147
7.6.1	Inledning.....	147
7.6.2	Förbättrad kontroll vid rekrytering	149
7.6.3	Fastare rutiner vid misstankar mot anställda	152
7.6.4	Avdelningar med hög säkerhet som en karriär.....	155
7.6.5	Ökad närvaro och bättre arbetsledning	157
7.7	Skalskydd och modern teknik m.m.....	160
7.7.1	Skydd mot angrepp utifrån.....	160
7.7.2	Försvåra otillåten kommunikation	162
7.7.3	Förhindra otillåtna föremål	163
7.8	Gisslansituationer m.m.	166
7.9	Övriga frågor av betydelse för säkerheten.....	173
8	Konsekvenser av förslagen	177

Bilagor

1	Kommittédirektiv.....	179
2	Tilläggsdirektiv	183

Sammanfattning

Min samlade bedömning av de händelser som omfattas av uppdraget är att jag inte kan undgå att rikta kritik mot kriminalvårdens ledning såväl centralt som vid de lokala myndigheterna. Man har brustit i förmågan att tänka i termer av nya typer av hot och i bedömningen av vad en ny typ av brottslighet, framför allt den organiserade brottsligheten, kan komma att medföra. Personalpolitiken har försummats. Bristerna har varit påtagliga vad gäller insatser mot korruption och de svagheter som finns i ledarskapet. Den interna kulturen uppvisar särdrag som har återverkat negativt på säkerheten.

Säkerhetsarbetet inom kriminalvården har under en följd av år haft en alltför låg prioritet både vad gäller innehåll och bemanning. De beslut om säkerhetshöjande åtgärder som likväl har fattats har inte genomförts med tillräcklig kraft.

Dialogen med Regeringskansliet lämnar en del i övrigt att önska.

Det är min uppfattning att det inte generellt brister i befintliga regelverk, utan i tillämpningen av dessa regler.

Min kritik bör inte skymma det faktum att åtskilliga medarbetare i organisationen utför ett förtjänstfullt arbete.

Bakgrund

Uppdraget m.m.

Under år 2004 inträffade fyra spektakulära rymningar, varav två från landets båda säkraste anstalter. De fyra händelserna innefattade vapenhot och våld mot personal. Rymningarna genomfördes i tre fall med hjälp utifrån. I ett fall är anställda inom kriminalvården misstänkta för att ha tagit aktiv del i förebereelserna inför rymningen. Att fyra så allvarliga händelser inträffar inom en tidsperiod av nio månader

är unikt inte bara i Sverige utan saknar också sin motsvarighet i Europa.

Jag har haft regeringens uppdrag att kartlägga och analysera de fyra händelserna och att mot bakgrund av denna granskning föreslå förändringar som ökar möjligheten att förutse, förebygga och ingripa vid rymningar eller fritagningar, särskilt från anstalter med förhöjd säkerhet. Uppdraget har omfattat att föreslå förändringar som behövs i administrationen, organisationen, regelverket eller inom andra relevanta områden och att beakta internationella förhållanden. I uppdraget har även ingått att beakta erfarenheter från andra, med Sverige jämförbara länder. Jag har vidare haft i uppdrag att särskilt uppmärksamma problemen med gisslantagningar. Slutligen har det stått mig fritt att överväga även andra frågor som jag finner motive-
rade med anledning av uppdraget.

Rymningarna

Min granskning har för det första avsett rymningen från säkerhetsavdelningen vid anstalten Kumla i januari 2004. På kvällen den 18 januari 2004 tog sig två personer som befann sig utanför anstaltsområdet genom staket och över fängelsemuren med hjälp av skärbrännare och stegar. De lyckades skära upp stängslet till den promenadbur som tillhör säkerhetsavdelningen och fritog de tre intagna som befann sig i burens. Fritagarna var beväpnade. Händelsen visar bl.a. på brister i det s.k. skalskyddet och att enskilda anställda inte har haft en godtagbar attityd till sina arbetsuppgifter.

Granskningen har för det andra avsett fritagningen från observationsavdelningen vid anstalten Hall i juli 2004. Sent på kvällen den 27 juli 2004 kallade en av de intagna på observationsavdelningen på vårdare för att få en huvudvärkstablett. När vårdarna anlände till avdelningen möttes de av en intagen som befann sig utanför sitt rum och som var beväpnad med skjutvapen. Den intagne tilltvingade sig nycklar och lämnade sedan avdelningen tillsammans med tre medintagna. Även en av dessa tre var beväpnad med skjutvapen. En vårdare togs med som gisslan. Samtidigt befann sig minst en beväpnad medhjälpare utanför anstaltens centralvakt och sågade där igenom stängslet. Det förekom skottlossning när de fyra intagna tillsammans med gisslan anlände till centralvakten via anstaltens kulvertsystem. De fyra intagna lämnade därefter anstaltsområdet tillsammans med sin eller sina medhjälpare. Händelsen sätter bl.a. fokus på frågan om

de anställda som en möjlig säkerhetsrisk och visar också på behovet av en väl fungerande underrättelseverksamhet.

Den tredje händelsen avser fritagningen från anstalten Norrtälje i augusti 2004. På eftermiddagen den 4 augusti 2004 anlände två bilar till anstaltens port. Med hjälp av den ena bilen forcerades en av portarna som gav vika och öppnades. De båda förarna, som var beväpnade och utrustade med verktyg, gick in genom porten och sågade igenom ett stängsel. Tre intagna som befann sig utomhus på andra sidan stängslet följde med de båda medhjälparna ut genom stängslet och porten till en väntande bil. Händelsen ger upphov till frågor om riksbedömningar avseende enskilda intagna och att de intagna placeras efter säkerhetsbehoven. Anstalten Norrtälje är inte avsedd att stå emot fritagningar av den typ som nu inträffat.

Den fjärde och sista händelsen avser gisslandramat vid anstalten Mariefred i september 2004. På kvällen den 23 september 2004 tog två intagna varsin vårdare som gisslan under vapenhot. Efter att ha hotat att döda gisslan släpptes de båda intagna och deras gisslan ut från anstaltsområdet där de tvingade sig till nycklar till en bil. En av vårdarna släpptes, medan den andre tvingades följa med i bilen. Den vårdare som tvingades följa med de intagna påträffades av polis först ett drygt dygn senare. Händelsen visar bl.a. på behovet av en tydlig och för hela kriminalvården gemensam policy för att hantera gisslan-situationer.

Allmänna utgångspunkter

Antalet säkerhetsplatser m.m.

Det finns i dag 58 kriminalvårdsanstalter i landet med en medelbegränsning år 2003 om totalt 4 460 intagna. Anstalterna delas in i öppna och slutna anstalter med en varierande grad av säkerhet. De säkraste avdelningarna är de s.k. säkerhetsavdelningarna med sex platser vid anstalten Kumla och sex platser vid anstalten Hall. Vidare finns vid Kumla, Hall och Tidaholm ytterligare tre avdelningar med vardera sex platser med mycket hög säkerhet. Sammanlagt finns i dag således 30 platser med en mycket hög säkerhet.

Mitt uppdrag är begränsat till säkerheten på de anstalter och avdelningar som har en särskilt hög säkerhet. De intagna som placeras på dessa avdelningar och anstalter har bedömts kräva särskilda säkerhetsarrangemang, t.ex. därför att de är rymningsbenägna eller att det

finns påtaglig risk för fritagning. Det rör sig således om ett relativt begränsat antal intagna. Mina överväganden och förslag måste ses mot denna bakgrund.

Internationella förhållanden

Vid en jämförelse med andra länder finns såväl likheter som skillnader. Vad gäller fångpopulation, rymningsmetoder, insmuggling av mobiltelefoner m.m. påminner utvecklingen utomlands om de svenska förhållandena. Under överskådlig tid har man emellertid ingenstans i Europa drabbats av fyra så allvarliga rymningar under en så begränsad tidsperiod.

Nolltolerans mot rymningar

Rymningarna har allvarligt skadat tilltron till kriminalvården. Det är enligt min mening av avgörande betydelse att de intagna som har bedömts kräva den högsta säkerheten inte kan ta sig ut från de särskilda avdelningar och anstalter där de placeras. För denna kategori av intagna bör därför gälla nolltolerans mot rymningar. Det är vidare min uppfattning att säkerheten för denna kategori av intagna måste prioriteras framför behovet av vård och behandling. Inte heller får säkerheten i dessa fall vara en fråga om ekonomiska resurser.

Att särskilja de intagna med störst säkerhetsbehov från andra intagna är också en förutsättning för att den stora kategorin av intagna skall få tillgång till den vård och behandling de behöver och skall ha. Många av de s.k. högriskfångarna har ett beteende och en intern maktställning som gör att de med hjälp av hot eller belöningar tar makten över de medintagna och på det sättet styr en avdelning. Förekomsten av sådana ledarpersoner kan allvarligt försvåra verksamheten på en avdelning och kan leda till att övriga intagna utvecklas i en negativ riktning. Det är oacceptabelt.

Säkerhet på undantag

Kriminalvårdens organisation består av en central myndighet, Kriminalvårdsstyrelsen, och ett relativt stort antal lokala myndigheter. Säkerhetsfrågor behandlas såväl centralt som lokalt. Det arbete med säkerhetsfrågor som bedrivs inom Kriminalvårdsstyrelsen har sedan

mitten av 1990-talet nedprioriterats. För samordningen av säkerhetsfrågor centralt har fram till hösten 2004 funnits endast en anställd. En medveten strategi har i stället varit att föra ut ansvaret för säkerhetsarbetet på lokal nivå. Denna delegation har medfört att styrningen från den centrala ledningens sida har varit svag och att de lokala myndighetscheferna i stor utsträckning har fått utforma sitt eget säkerhetsarbete utifrån befintliga resurser och den egna kompetensen. Avsaknaden av dels centralt beslutade regler, dels för hela kriminalvården gemensamma strategier har medfört att det har brustit i samsyn inom organisationen som helhet. Det finns en oklarhet i fråga om vilken nivå i organisationen som har att fatta beslut i olika frågor och att ta initiativ till förändringar. Den valda strategin har vidare medfört att det har brustit i tillsyn och uppföljning och att information om händelser i olika delar av organisationen inte har nått ut till dem som har haft att fatta beslut.

Jag har i flera fall kunnat iaktta att organisationen som helhet har svårt att gå från beslut till genomförande. Beredningen av frågor präglas av en konsensuskultur där goda förslag i alltför stor utsträckning stoppas eller fördröjs. Jag har även kunnat konstatera brister i ledarskapet. Särskilda problem har, som Kriminalvårdsstyrelsen också har uppmärksammat, de senaste åren kunnat iakttas vid anstalten Hall.

Nya hot kräver nya åtgärder

De åtgärder som behöver vidtas för att uppnå en tillräcklig grad av säkerhet ändras över tiden. Det arbete som tidigare har lagts ned för att höja säkerheten på anstalterna har till stor del tagit sikte på att förhindra rymningar inifrån anstalterna och, relativt nyligen, fritagningar vid sjukhusbesök och andra utevistelser. Händelserna under år 2004 visar att ett sådant fokus inte är tillräckligt. Med en ny typ av brottslighet – framför allt den grova, organiserade brottsligheten – kommer också en ny typ av intagna. Den ökande organiserade kriminella verksamheten i samhället har medfört att nya riskbedömningar måste göras. I denna kategori av intagna finns personer med ett stort kontaktnät och med tillgång till pengar. Dessa intagna kan påräkna hjälp från kriminella utifrån och kan påverka personal och medintagna med hjälp av mutor och hot. Man kan något förenklat uttrycka det som att man inte längre bryter sig ut från ett fängelse – man bryter sig i stället in.

Vidare finns i dag en stor grupp av intagna med psykiska problem och därtill många unga med en klar kriminell identitet och med rötterna i kriminella ungdomsgång. Ett hårdare klimat på anstalterna har medfört att personalen utsätts för ett allt större tryck från de intagna. En sammanställning visar att ett antal händelser av relativt allvarligt slag inträffar på anstalterna varje månad. De intagna som passerar den s.k. riksmottagningen, dvs. framför allt intagna som dömts till minst fyra års fängelse, ökade från 245 stycken år 1998 till 464 stycken år 2003.

Samtidigt har besparingskrav och rekryteringsproblem medfört att många vårdare är oerfarna och unga samt saknar relevant utbildning. Situationen har beskrivits som att personalen backar och att de intagna "tar över" avdelningarna. En bidragande orsak till detta är frånvaron av arbetsledare som deltar i den dagliga verksamheten på avdelningarna. Sammanfattningsvis kan sägas att säkerhetstänkande inte har varit en språngbräda till karriär inom kriminalvården.

Jag har också upplevt att de säkerhetssystem som används i många fall är alltför sårbara. Om ett system fallerar måste ett annat ta vid.

Mina överväganden och förslag

Fler högriskfångar

Vid bedömning av om en intagen skall placeras på en avdelning med särskilda säkerhetsarrangemang måste enligt gällande kriterier beaktas att kravet på samhällskydd tillgodoses. Därvid skall hänsyn tas till risken för att den intagne rymmer eller fritas. Vidare beaktas enligt gällande regler att den intagne tillhör en kriminell organisation eller att han har ett våldsamt, utagerande beteende mot medintagna och personal som kräver särskilda resurser. Jag finner inte anledning att föreslå förändringar i detta regelsystem, men det är enligt min mening väsentligt att bedömningen inte enbart avser intagna som har dömts till mer än fyra års fängelse.

Det är inte möjligt att med säkerhet fastslå hur många intagna som bör placeras med den högsta graden av säkerhet. En försiktig uppskattning leder till att det rör sig om mellan 100 och 150 personer, att jämföras med dagens 30 platser. Jag föreslår att kriminalvården stegvis planerar sin verksamhet utifrån detta.

Säkerhetsfängelse m.m.

Antalet platser med förhöjd säkerhet måste vara tillräckligt många för att de intagna rutinmässigt eller då särskilda behov uppstår skall kunna omplaceras inom ramen för samma säkerhetsnivå. Denna möjlighet finns inte i dag.

Ett genomförande av det förslag till utbyggnad av antalet säkerhetsplatser som Kriminalvårdsstyrelsen har presenterat kommer att avsevärt förbättra situationen. Förslaget innebär en nybyggnation av typen "anstalt i anstalt" vilket ger goda förutsättningar för en hög säkerhet. Möjligheten att omplacera intagna kommer att öka. Det finns emellertid i sammanhanget två viktiga frågor som jag känner en oro inför. För det första ställer placeringen av en ny säkerhetsanstalt i Härnösand stora krav på kriminalvården vad gäller rekrytering av personal med erfarenhet av högriskfångar. För det andra ställer en sådan placering stora krav på Polismyndigheten i Väster-norrlands län att ha personal med adekvat utrustning och utbildning snabbt tillgänglig vid en incident. Jag vill dessutom erinra om att jag har funnit behovet av platser vara något större än de omkring 60 platser som Kriminalvårdsstyrelsen föreslagit.

Anstalterna bör enligt min mening klassificeras tydligare från säkerhetssynpunkt. Det bör av en sådan klassificering tydligt framgå vilka anstalter eller avdelningar som motsvarar de högst ställda kraven på säkerhet.

Samordna riskbedömningar

De riskbedömningar som i olika skeden görs avseende intagna på anstalter och avdelningar med högst säkerhet bör enligt min mening samordnas och styras på ett enhetligt sätt. Så är inte fallet i dag. En sådan samordning är en förutsättning för att kriminalvården skall få en samlad bild över befintliga hot mot säkerheten och borde enligt min mening ha genomförts långt tidigare.

Förbättrad underrättelseverksamhet

Vidare bör enligt min mening den underrättelseverksamhet som bedrivs inom kriminalvården omgärdas av ett tydligt regelverk och den bör därtill vara ett ansvar för den centrala myndigheten inom ramen för en särskild organisation. Dagens underrättelseverksamhet har stora

brister och präglas i allt för hög grad av personliga initiativ från enskilda medarbetare. Det är en avgörande svaghet i säkerhetsarbetet att detta arbete inte har fungerat. Det är av väsentlig betydelse att underrättelseverksamheten bedrivs med klara och tydliga gränser i fråga om uppdrag och metoder. Det är vidare viktigt att verksamheten bedrivs i ett nära samarbete med polisen på central och lokal nivå. Det bör vidare framhållas att det s.k. säkerhetsregistret under hösten 2004 ännu efter tre år i drift inte fungerade tillfredsställande, vilket naturligtvis måste betraktas som oacceptabelt.

Specialisering av personalen

Det dagliga umgänget med landets tyngsta kriminella kräver såväl integritet som kunskap. Jag har i flera fall kunnat iaktta att på många av de avdelningar som har förhöjd säkerhet arbetar unga, oerfarna vårdare. Inslaget av vikarier är tidvis stort. Det finns brister i arbetsledning, utbildning och handledning. Jag har erfärut att det på flera håll är så att man inte kvalificerar sig till en säkerhetsavdelning, man kvalificerar sig därifrån. Kriminalvården bör skapa en personalpolitik som medför att till dessa avdelningar i stället rekryteras vårdare med utbildning och erfarenhet och som kan anses särskilt lämpliga för uppgiften. Att arbeta vid dessa avdelningar måste förknippas med en viss status internt och bör premieras i lönehänseende. Det finns skäl att differentiera vårdrollen och att i mindre utsträckning än i dag blanda arbetsuppgifter som rör säkerhet samt vård och behandling. I den mån vikarier används bör dessa inte tillåtas röra sig bland de intagna utan närvaro av en erfaren vårdare.

Den dagliga ledningen av arbetet på avdelningarna måste bli bättre. Det måste finnas chefer som agerar som ledare i det dagliga arbetet. Vidare måste personalen i större utsträckning röra sig bland de intagna. Flykten till administration måste stävjas. Det finns en tendens att personalen undviker direkt kontakt med de intagna och i stället sköter avdelningen via monitorer i ett kontrollrum. En hög säkerhet kräver enligt min mening en närvaro av personal.

Hot och mutor

En aldrig så bra personalpolitik hindrar inte automatiskt att enskilda anställda blir säkerhetsrisker. Vad som framkommit vid fritagningen från Hall beträffande anställdas medverkan måste tas på största allvar. Det är mitt intryck att kriminalvården först relativt nyligen kommit till insikt om den risk mot säkerheten som enskilda individer bland personalen kan utgöra och att den egna organisationen inte är fredad från korruption. Samtidigt medför utvecklingen av brottsligheten och nya kategorier av intagna att personalen blir allt mer utsatt. Flera typer av åtgärder behövs för att komma till rätta med de problem som har uppmärksamats. Det är en uppfattning som jag har fått bekräftad vid mina överläggningar med såväl myndighetsföreträdare som med fackligt förtroendevalda.

Jag föreslår att utdrag ur polisens belastnings- och misstankeregister skall infordras rutinmässigt vid alla anställningar och att en rätt skall medges kriminalvården att infordra sådana utdrag även beträffande redan anställda. Psykologtester i samband med rekrytering används redan i dag, men bör utvecklas ytterligare.

Rutinerna kring hanteringen av tips och misstankar kring anställda bör bli fastare och bör kopplas till kriminalvårdens underrättelseverksamhet på central nivå.

Tydligare ledning och styrning

Vad gäller organisation, ledning och styrning föreslår jag att styrningen och ledningen av säkerhetsarbetet görs mer tydlig. Vidare måste ansvaret mellan den centrala och lokala nivån klargöras. För en ökad tydlighet bör den regionala nivån inte längre arbeta med de säkerhetsfrågor som omfattas av mitt uppdrag. Den centrala myndigheten måste ta ett fast grepp om de frågor som hör samman med säkerheten kring högriskfångar. Arbetet med dessa intagna bör enligt min mening vara ett nationellt ansvar och detta ansvar kan inte delegeras till enskilda myndigheter eller avdelningar.

Jag föreslår att det vid Kriminalvårdsstyrelsen inrättas en säkerhetsenhet. Enheten skall arbeta med bl.a. metod- och teknikutveckling samt resursfrågor och skall tydligare än i dag styra och leda säkerhetsarbetet i hela organisationen.

Regeringen bör i regleringsbrev ge tydligare anvisningar kring säkerhetsarbetet med krav på uppföljning. Vidare bör säkerhetsarbetet

bli föremål för granskning av exempelvis Riksrevisionen eller Statskontoret.

Mer tillsyn

Kriminalvården har långtgående befogenheter att ingripa i människors liv och att inkräkta på den personliga integriteten. Verksamheten är i stor utsträckning regelstyrd. Mot denna bakgrund vill jag framhålla vikten av en väl fungerande tillsyn. Enligt min mening bör övervägas att skapa en oberoende organisation för tillsyn över kriminalvårdens verksamhet. I avvaktan på att denna fråga prövas bör tillsynsverksamheten förbättras genom att en särskild enhet för tillsynsfrågor skapas på central nivå inom Kriminalvårdsverket.

Uppgradera skyddet

Ett par av de nu aktuella fritagningarna visar på brister i det s.k. skalskyddet. Kriminalvårdens incidentrapporter och andra utredningar med anledning av händelserna har visat på ett behov av förstärkningar av detta skydd på olika sätt, t.ex. med avseende på kameror, larm och fysiska hinder. Det är emellertid viktigt att denna utrustning handhas av chefer och personal med rätt attityd till uppgiften och som agerar på ett säkerhetsmässigt godtagbart sätt. Som exempel på brister kan nämnas att det förekommer fusk i samband med genomförandet av rumsvisitationer och att framför allt händelsen vid anstalten Kumla i januari 2004 visar en inkompetens som kräver utbildning och återkommande övningar. Vad gäller övningar har visats att endast ett fåtal lokala myndigheter genomför övningar regelbundet. Detta finner jag oacceptabelt. Vidare måste skalskyddet utformas med hänsyn till sådana relativt kraftfulla verktyg, t.ex. skärbrännare, och annan teknik som fritagare utanför anstalterna har tillgång till.

Otillåten kommunikation mellan intagna och medhjälpare utifrån, ofta via insmugglade mobiltelefoner, har varit en förutsättning för flera av de rymningar som omfattas av mitt uppdrag. Den störningsutrustning som nu införs på många anstalter för att omöjliggöra användning av mobiltelefon inne på anstalten är en viktig åtgärd för att komma till rätta med det problemet. Man kan dock med stor säkerhet anta att de intagna kommer att finna nya vägar till kom-

munikation om möjligheten att använda mobiltelefon stängs. Införandet av störningsutrustning måste därför följas av andra åtgärder.

Under hösten 2004 har allmän inpasseringskontroll införts på flera anstalter. Kontrollen innebär att alla som skall in på anstalten – dvs. personal, lärare, hantverkare m.fl. – får passera en s.k. larmbåge. Införandet av en sådan kontroll har tagit lång tid att besluta och genomföra, vilket förtjänar kritik. Jag vill här påpeka att det redan finns indikationer att kontrollen har gett effekt. För avdelningar och anstalter med särskilt hög säkerhet bör övervägas ytterligare åtgärder, t.ex. att personal redan utanför anstalten klär om och lämnar sina privata tillhörigheter. En annan sådan åtgärd är att alla leveranser till anstalten tas emot utanför anstaltsområdet och där packas om för att sedan föras in på området av anstaltens egen personal. Slutligen kan nämnas möjligheten att genom modern teknik kontrollera att föreskrivna rumsvisitationer faktiskt genomförs.

Gisslansituationer m.m.

Flera av de åtgärder jag har föreslagit ovan har betydelse för att förebygga att gisslansituationer över huvud taget uppstår. Att undvika att farliga föremål förs in på anstalterna och att skapa en mer effektiv underrättelseverksamhet är exempel på sådana förslag.

Om en gisslansituation ändå inträffar är det viktigt att kriminalvårdens personal har den beredskap och den utbildning som krävs för att hantera situationen. Det är emellertid min bestämda uppfattning att sådana situationer, som ju innefattar ett grovt brott, i första hand skall hanteras av polis. Till dess polis kommer till platsen måste dock kriminalvården ha en strategi för hur händelseförloppet kan fördröjas utan att någon kommer till skada och utan att gisslantagaren omedelbart får sin vilja igenom. Fördröjning kan åstadkommas exempelvis genom tekniska hinder i form av automatiska dörrlås som kan öppnas endast efter tidsfördröjning. Förhandlingsprocesser kan utnyttjas för fördröjning. Att tolka kravet på att ingen kommer till skada som att gisslantagaren alltid skall få sin vilja igenom är enligt min mening inte tillfredsställande från säkerhetssynpunkt. Utländska erfarenheter liksom erfarenheten från händelsen vid Mariefredsanstalten visar att detta i bland kan höja riskerna för gisslan. Det måste i stället stå klart för de intagna att gisslantagande inte är en framkomlig väg att ta sig ut från en anstalt. Återkommande övningar och utbildning är av avgörande betydelse i detta sammanhang.

Erfarenheter kan också hämtas från brottsförebyggande insatser inom andra områden, t.ex. åtgärder avseende butiksrån.

Samarbetet mellan polis och kriminalvård måste fördjupas även på detta område. Det finns i det sammanhanget vissa gränsdragningsproblem kring vilken av de båda myndigheterna som vid en incident skall agera och fatta nödvändiga beslut. Ett tydliggörande av de gränserna åstadkommer man enligt min mening bäst genom en dialog såväl centralt som lokalt samt genom återkommande gemensamma övningar. Kriminalvårdsstyrelsen och Rikspolisstyrelsen bör snarast ges ett särskilt uppdrag att i samråd utforma en strategi i dessa frågor och att klargöra respektive myndighets ansvar.

Beväpnad personal och kriminalisering av rymningar

Jag vill klargöra min inställning i två omdebatterade frågor som berör säkerheten inom kriminalvården. För det första är det min bestämda uppfattning att kriminalvårdens personal inte bör beväpnas. Förekomsten av vapen inne på anstalterna trappar med all säkerhet upp våldet och skapar nya säkerhetsproblem. Redan den pågående diskussionen att införa pepparspray tyder för mig på en felsyn.

För det andra är det för den kategori av intagna som omfattas av mitt uppdrag inte meningsfullt att kriminalisera rymningen som sådan. Dessa intagna har i allmänhet gjort sig skyldiga till grov brottslighet och avtjänar långa fängelsestraff. Mot den bakgrunden torde hotet om ett ytterligare straff knappast avhålla de intagna från att rymma. Därmed inte sagt att en sådan kriminalisering inte kan ha effekt på intagna med kortare straff. Den frågan faller emellertid utanför mitt uppdrag.

Övriga frågor av betydelse för säkerheten

Jag har i enlighet med mina direktiv haft möjligheten att framföra synpunkter även på andra frågor än de som tidigare nämnts och som jag finner motiverade med anledning av uppdraget. Jag har funnit anledning att beröra tre olika frågor inom ramen för den delen av mitt uppdrag.

För det första är det min bestämda uppfattning att de intagna inte skall ges möjlighet till sådan styrketräning på speciella gym där enda syftet är att bygga upp muskelmassan. Det är enligt min mening

inte kriminalvårdens uppgift att tillhandahålla utrustning som ger de intagna möjlighet att träna upp sina kroppar i fråga om styrka till en sådan nivå att det kan betraktas som en säkerhetsrisk.

För det andra menar jag att Kriminalvårdsstyrelsens styrelse bör tillföras expertkompetens på säkerhetsområdet.

För det tredje är det min uppfattning att kriminalvården måste vidta åtgärder med avseende på placeringen av unga intagna med en grov kriminalitet bakom sig. Dessa ungdomar har sin bas i kriminella ungdomsgång i framför allt Stockholmstrakten. Samma lojalitet gängmedlemmarna emellan och samma konflikter med rivaliserande gäng som finns utanför anstalten finns även inne på anstaltsavdelningarna. Denna kategori unga kriminella måste därför splittras upp i mindre grupper på flera avdelningar och anstalter.

Avslutande bedömning

Som jag anförde inledningsvis finns det skäl att rikta kritik mot kriminalvården och dess ledning för det sätt på vilket säkerhetsfrågorna har hanterats avseende de s.k. högriskfångarna. Även enskilda har brustit i sitt ansvar. Tidigare ledningar har tillåtit att säkerhetsfrågorna har blivit en parameter i bedömningen av vad de ekonomiska resurserna tillåter. Regeringens styrning av verksamheten behöver stramas upp.

Mycket pågår för att råda bot på tidigare försummelser. Det gäller t.ex. klassificering av anstalter, underrättelseverksamhet och säkerhetsorganisationen lokalt.

Det avgörande för den nya ledningens trovärdighet blir förmågan att genomföra dels de förändringar man själv har initierat, dels förslag av den typ som jag här lägger fram. Historiskt har detta varit en tydlig svaghet i organisationen. Det har alltför ofta funnits en tendens att betrakta det osannolika som det otänkbara. Som särskild utredare och landshövding i Östergötlands län vill jag därför citera Östergötlands stolthet Tage Danielsson som år 1979 apropå kärnkraftsolyckan i Harrisburg konstaterade att "... Risker för en upprepning är så liten att den är försumbar. Med det menas att den finns inte, fast bara lite...".

1 Uppdraget m.m.

(---) Och man förstår ju att de tvekar, för att enligt alla sannolikhetsberäkningar så inträffar ju en sådan där olycka bara en enstaka gång på flera tusen år. Och då är det ju inte särskilt troligt att den skulle ha hänt redan nu, utan det är väl i så fall mera sannolikt att den har inträffat längre fram. Och då kommer ju saken i ett annat läge. Sen är det också det att om det som hände i Harrisburg verkligen hände, mot förmodan, så är ju sannolikheten för att det ska hända en gång till, den är ju så löjligt liten så att på sätt och vis kan man säga att det var nästan bra att det som hände i Harrisburg hände, om det nu gjorde det. För jag menar, då kan man ju nästan säkert säga att det inte kommer att hända igen. I varje fall inte i Harrisburg och i varje fall inte samtidigt som förra gången. Risken för en upprepning är så liten att den är försumbar. Med det menas att den finns inte, fast bara lite... (---)

Tage Danielsson, 1979

1.1 Uppdraget

Jag skall enligt mina direktiv (Dir. 2004:110) kartlägga och analysera händelseförloppen vid de rymningar som ägt rum från anstalten Kumla i januari 2004, anstalten Hall i juli 2004 och anstalten Norrtälje i augusti 2004. Granskningen skall särskilt avse frågor om regelverk, rutiner, användning av tekniska hjälpmedel vid anstalterna, anstalternas utformning samt formerna för samverkan mellan krimi-

nalvårdens aktörer. Även övriga förhållanden som kan ha haft betydelse för händelseutvecklingen skall beaktas. I direktiven uttalas att jag inte skall bedöma enskilda personers ansvar eller andra frågor som kan komma att bli föremål för rättslig prövning.

Syftet med denna granskning är att överväga och föreslå förändringar som ökar möjligheterna att förutse, förebygga och ingripa vid rymningar eller fritagningar, särskilt från de anstalter som har förhöjd säkerhet. Med utgångspunkt i den ovan nämnda kartläggningen av händelseförloppen skall jag därför överväga och föreslå de förändringar som behövs i administrationen, organisationen, regelverket eller inom andra relevanta områden.

I mitt uppdrag ingår även att beakta erfarenheter för att förhindra rymningar i andra, med Sverige jämförbara, länder.

Det står mig enligt direktiven fritt att överväga även andra frågor som jag finner motiverade med anledning av uppdraget.

Jag skall därtill enligt tilläggsdirektiv (Dir. 2004:136) även granska rymningen från anstalten Mariefred i september 2004. Mot bakgrund av granskningen av den händelsen skall jag enligt tilläggsdirektiven även överväga och föreslå åtgärder som kan vidtas för att förutse, förebygga och förhindra gisslantagningar samt vad som i övrigt kan göras för att förbättra personalens säkerhet.

Mina direktiv fogas till detta betänkande som *bilagor*.

1.2 Utredningsarbetet

Utredningsarbetet har bedrivits under en tid av endast ett knappt halvår. Arbetet påbörjades dessutom i mycket nära anslutning till rymningarna från anstalterna Hall och Norrtälje och före händelsen i Mariefred, vilket har medfört att de brottsutredningar och interna utredningar som följer på sådana händelser har pågått parallellt med min utredning och har i vissa fall ännu inte har hunnit slutföras. Ett flertal projekt har under utredningstiden påbörjats inom kriminalvården med anledning av de inträffade händelserna. Den kartläggning och granskning som jag redovisar i detta betänkande måste ses mot denna bakgrund.

Jag har besökt anstalterna Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred och har vid dessa besök blivit förevisad hur rymningarna gick till. Jag har vidare på de fyra anstalterna träffat dels respektive anstaltsledning, dels företrädare för de fackliga organisationerna. Jag har vid flera tillfällen träffat företrädare för Kriminalvårdsstyrelsen och haft

samtal med två f.d. generaldirektörer och en f.d. överdirektör. Jag och sekretariatet har därtill under utredningsarbetet haft löpande kontakt med företrädare för såväl Kriminalvårdsstyrelsen som de fyra aktuella anstalterna. Därutöver har jag fört samtal med företrädare för Regeringskansliet, Rikskriminalpolisen och Specialfastigheter Sverige AB.

Jag har vidare besökt säkerhetsfängelset i Vught i Nederländerna.

Jag har i enlighet med mina direktiv samrått med Kriminalvårdskommittén (Ju 2002:13) och därtill med Beredningen för rättsväsendets utveckling, BRU (Ju 2000:13).

Planeringsdirektören Ulf Arvidsson har för min räkning utfört den internationella jämförelse som framgår av betänkandet. Polis-kommissarien Bo Andersson har varit mig behjälplig med en beskrivning av det säkerhetsarbete som bedrevs under 1990-talet i ett samarbete mellan kriminalvården och polisen.

1.3 Kriminalvårdskommitténs uppdrag

Redan i detta inledande avsnitt bör presenteras det omfattande lagstiftningsarbete som har pågått i två och ett halvt år och som under hösten 2004 har bedrivits parallellt med min granskning.

Regeringen beslutade i oktober 2002 att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppdrag att utarbeta ett förslag till en ny kriminalvårdslag. Kommittén skall enligt sina direktiv (Dir. 2002:90) dels göra en genomgripande översyn av regelverket i sak, dels se över den lagtekniska och språkliga utformningen. Den nya lagen skall reglera verkställigheten av samtliga kriminalvårdspåföljder, dvs. såväl frivård som fängelse. Kommittén har antagit namnet Kriminalvårds-kommittén (Ju 2002:13).

Av kommitténs direktiv framgår vidare att kommittén särskilt skall uppmärksamma frågor om hur verkställigheten kan anpassas så att den förebygger återfall i brott utan att kraven på säkerhet och samhällsskydd eftersätts.

Vad gäller säkerhetsfrågor anges i direktiven särskilt att det är nödvändigt att kriminalvården har effektiva verktyg att motverka de kriminella nätverkens aktiviteter i anstalterna och även i övrigt hantera intagna som utgör säkerhetsrisker eller annars har en negativ inverkan på sin närmiljö. Kommittén skall särskilt uppmärksamma kriminalvårdens möjligheter att kontrollera de intagnas kontakter med omvärlden, utdela varningar och senarelägga tidpunkten för vill-

korlig frigivning, besluta om placering i avskildhet och använda tvångsmedel. Av direktiven framgår vidare att kommittén även skall uppmärksamma regleringen av placering på säkerhetsavdelning. Vidare anføres att frågan om nya kontrollmöjligheter som möjliggörs av den tekniska utvecklingen är av intresse. Beträffande säkerheten anføres i direktiven slutligen att det är angeläget att intagna inte vistas under högre säkerhetsförhållanden än vad som är motiverat utifrån individuella riskbedömningar och att kommittén skall överväga hur den nya kriminalvårdslagen kan bidra till att detta intresse tillgodoses.

Kriminalvårdskommittén fick i mars 2004 tilläggsdirektiv med avseende på frågan om reglerna kring tidpunkten för villkorlig frigivning från fängelsestraff (Dir. 2004:33).

Kommittén skall i enlighet med tilläggsdirektiven redovisa sitt uppdrag senast den 1 juni 2005.

Jag har efter samråd med kommitténs ordförande kunnat konstatera att de överväganden och förslag jag presenterar i detta betänkande stämmer väl med de diskussioner på säkerhetsområdet som så här långt har förts i kommittén. Inte något av mina förslag synes heller i övrigt stå i motsats till förslag som övervägs inom kommittén.

2 Kriminalvården – organisation och regelverk

Den beskrivning av organisation och regelverk som följer nedan är avsedd att beskriva de förhållanden som har anknytning till mitt uppdrag, dvs. säkerheten vid anstalter och avdelningar med hög säkerhet. Det är således ingen fullständig beskrivning av kriminalvårdens organisation och regelverk.

2.1 Organisationen i stort

Kriminalvårdsverket ansvarar för svensk kriminalvård. Verket har enligt sin instruktion (förordningen [1990:1018] med instruktion för Kriminalvårdsverket) bl.a. i uppdrag att verkställa utdömda påföljder. I uppdraget ingår att verka för att påföljder verkställs på ett säkert och humant sätt.

Kriminalvårdsstyrelsen

Kriminalvårdsstyrelsen är den centrala förvaltningsmyndigheten för kriminalvården och är chefsmyndighet för bl.a. de lokala kriminalvårdsmyndigheterna. Styrelsen har som central förvaltningsmyndighet rätt att meddela föreskrifter om bl.a. de personaladministrativa rutinerna inom kriminalvården, bevakning och säkerhet vid kriminalvårdsanstalterna och säkerheten i samband med automatisk databehandling inom kriminalvårdsverket.

Kriminalvårdsstyrelsen är organiserad på en central och en regional nivå. Chef för Kriminalvårdsstyrelsen är generaldirektören och överdirektören är generaldirektörens ställföreträdare.

Kriminalvårdsstyrelsens styrelse har de uppgifter och det ansvar som följer av verksförordningen (1995:1322). Styrelsen skall således pröva om myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet med verksamheten samt skall fatta beslut om

bl.a. årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag. Generaldirektören är styrelsens ordförande.

Vid Kriminalvårdsstyrelsens huvudkontor i Norrköping finns ett antal stabsenheter, bl.a. den s.k. normeringsenheten som har det övergripande ansvaret för säkerhetsfrågor. Vid normeringsenheten finns Kriminalvårdsstyrelsens säkerhetsansvarige. Det fanns vid tiden för de rymningar som omfattas av mitt uppdrag endast en person vid Kriminalvårdsstyrelsen som på heltid arbetade med säkerhetsfrågor. Efter de nu aktuella händelserna har dock beslutats att den säkerhetsansvarige i sitt arbete skall biträdas av fyra personer. De fyra skall enligt Kriminalvårdsstyrelsen knytas till den säkerhetsansvarige genom tidsbegränsade anställningar.

Regionkontoren

Regionkontoren utgör historiskt egna myndigheter under Kriminalvårdsstyrelsen. Myndigheterna avvecklades i januari 2000.

Regionalt finns fem kriminalvårdsdirektörer med ansvar för var sin region. Kriminalvårdsdirektörerna har en geografisk placering i den region de ansvarar för, men tillhör organisatoriskt Kriminalvårdsstyrelsen.

Av verkets arbetsordning (KVVAF 2002:2) framgår att kriminalvårdsdirektörerna biträder generaldirektören med ledningen av kriminalvårdsmyndigheterna inom det geografiska området. Kriminalvårdsdirektörerna ansvarar därtill för tillsyn, uppföljning och samordning inom området samt svarar för verksamhetsplanering och uppföljningsdialoger. Ingen särskild kompetens på säkerhetsområdet är föreskriven för regionkontoren. Vad gäller säkerhetsfrågor synes en dialog inte sällan föras direkt mellan Kriminalvårdsstyrelsens huvudkontor, företrädesvis den säkerhetsansvarige, och de lokala myndigheterna.

Kriminalvårdsmyndigheterna

Inom Kriminalvårdsverket finns under Kriminalvårdsstyrelsen 35 kriminalvårdsmyndigheter med en kriminalvårdschef som chef för respektive myndighet. Myndigheterna består normalt av frivård, häkte och kriminalvårdsanstalt. De tre kriminalvårdsanstalterna

Kumla, Hall och Norrtälje är dock samtliga egna myndigheter, s.k. solitärer.

Kriminalvårdsstyrelsen utövar styrning över de lokala myndigheterna genom föreskrifter, medelsfördelning och uppdrag. Vilken grad av självständighet som de lokala myndigheterna har gentemot Kriminalvårdsstyrelsen och vilken reell möjlighet styrelsen har att påverka verksamheten vid myndigheterna kan diskuteras. Statskontoret har i rapporten Effektivitetsgranskning av kriminalvården (rapport 2003:20) beträffande den frågan anfört följande (s. 314).

KVS har, med vissa inskränkningar, möjlighet att besluta verkets organisation. Det undantag som finns är ändringar i den lokala myndighetsorganisationen. KVS kan inte lägga ner eller bilda en ny myndighet, det kan bara regeringen göra. KVS kan inte heller ändra gränserna för en kriminalvårdsmyndighet.

KVS är chefsmyndighet för de lokala myndigheterna och har därigenom stora befogenheter att styra verksamheten. Vad som ligger i begreppet chefsmyndighet är något oklart även om det finns vissa preciseringar i instruktionen för Kriminalvårdsverket. Det är enligt instruktionen klart att KVS tillsätter chefen för en lokal kriminalvårdsmyndighet, beslutar om föreskrifter för verksamheten, tilldelar budgetmedel, ställer krav på verksamheten och utövar tillsyn över verksamheten. I praktiken styr man de lokala myndigheterna som om de vore lokala enheter i KVS.

De lokala myndigheterna fungerar som självständiga myndigheter främst inom två områden – ärenden avseende myndighetsutövning och arbetsgivarfrågor. Hur självständiga de lokala myndigheterna i praktiken är inom dessa två områden kan diskuteras – inplaceringen i en myndighetskoncern medför stora krav på ett likartat beteende och samordning även i dessa avseenden.

Vid varje kriminalvårdsmyndighet skall enligt arbetsordningen finnas en kriminalvårdsinspektör med specialistkompetens vad gäller säkerhet och som är direkt underställd kriminalvårdschefen. Kriminalvårdschefen kan under kriminalvårdsinspektören utnämna s.k. samordnare eller funktionsansvariga med uppgift att stödja kriminalvårdsinspektören i den dagliga ledningen av ett arbetslag eller i en viss verksamhet.

Utveckling mot en myndighet

Som framgår nedan (avsnitt 2.6) har såväl Riksrevisionsverket år 1999 som Statskontoret år 2003 förordat att Kriminalvårdverket ombildas till en myndighet.

Regeringen har i regleringsbrevet för budgetåret 2004 avseende kriminalvården gett Kriminalvårdsstyrelsen i uppdrag att som ett led i kriminalvårdens effektiviseringsarbete undersöka förutsättningarna för att omorganisera kriminalvården till en myndighet.

Uppdraget redovisades i delrapporter i juni och september 2004 (dnr 02 2004-7787). Rapporterna har remissbehandlats och ärendet bereds f.n. i Regeringskansliet.

2.2 Kriminalvårdsanstalter med förhöjd säkerhet

Av 3 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt följer att en kriminalvårdsanstalt eller en avdelning på en anstalt skall, med hänsyn till graden av säkerhet, vara öppen eller sluten. Beträffande vissa särskilt angivna intagna kan en slutna avdelning inrättas som en säkerhetsavdelning med särskild övervakning och begränsad gemensamhet mellan de intagna.

Genom bemyndigande i den ovan nämnda instruktionen för Kriminalvårdsverket beslutar Kriminalvårdsstyrelsen vilka anstalter eller avdelningar som skall vara öppna eller slutna och var det skall finnas säkerhetsavdelningar. Kriminalvårdsstyrelsen bestämmer vidare bl.a. hur många platser det skall finnas vid varje anstalt. Av den nämnda instruktionen framgår vidare att anstaltsorganisationen skall vara utformad så att den bl.a. tillgodoser olika behov av säkerhet.

Anstalterna delades tidigare in i fyra säkerhetsklasser där klasserna 1–3 var slutna och klass 4 öppna. Något förenklat kan sägas att klass 1 anstalterna var konstruerade för att stå emot såväl rymningar som fritagningar, medan klass 2 anstalterna endast skulle förhindra rymningar. I dag delas anstalterna primärt in i slutna och öppna anstalter i enlighet med vad som anges i lagen om kriminalvård i anstalt. Det finns i dag 58 kriminalvårdsanstalter i Sverige med en medelbeläggning år 2003 om 4 460 intagna och med varierande grad av säkerhet. Säkerhetsnivån skiljer sig också åt mellan olika typer av avdelningar inom respektive anstalt. Generellt har i dag anstalterna Kumla, Hall och delar av Tidaholm den högsta säkerheten.

De ovan nämnda *säkerhetsavdelningarna* representerar i dag den högsta graden av säkerhet och är också den enda typ av avdelning som regleras särskilt i lag. Säkerhetsavdelningar finns på anstalterna Kumla och Hall med sex platser vid vardera anstalten. Avdelningarna är isolerade från anstalternas övriga avdelningar och de intagna får normalt aldrig lämna avdelningen under sin placering. De intagna

vistas i gemensamhet under dagtid om inte särskilda förhållanden talar emot, t.ex. konstellationer mellan de intagna. Förutsättningarna för placering på säkerhetsavdelning framgår av lag (se nedan avsnitt 2.3.2).

De särskilda föreskrifter (KVVFS 1991:1) som vid tiden för de nu aktuella rymningarna gällde för säkerhetsavdelningarna beslutades år 1991 och var, i vart fall i formellt hänseende, delvis föråldrade. Av föreskrifterna framgick bl.a. att syftet med avdelningarna var att nå maximalt säkra former för verkställigheten av fängelsestraff och att säkerheten måste prioriteras framför en individriktad vård. Kriminalvårdsstyrelsen betonade dock i föreskriften vikten av att inom en yttre ram av hög säkerhet bygga upp en verksamhet som präglas av en bra atmosfär och en god relation mellan de intagna sinsemellan och mellan de intagna och personalen. Efter fritagningen från Kumla i januari 2004 har reglerna kring säkerhetsavdelningarna skärpts något. Kriminalvårdsstyrelsen har i ett beslut den 22 juni 2004 ändrat reglerna såvitt avser bl.a. besök, telefonsamtal och vistelser utomhus (dnr 02-2004-7805). Den ovan nämnda föreskriften upphävdes den 15 september 2004 och har ännu inte ersatts med nya bestämmelser i ämnet. Det finns i dag således inte några föreskrifter från Kriminalvårdsstyrelsen som särskilt berör verksamheten på säkerhetsavdelningarna. På fråga till företrädare för Kriminalvårdsstyrelsen uppges att de lokala myndighetscheferna i stället är hänvisade till lagen om kriminalvård i anstalt och dess förarbeten.

En annan typ av avdelning med mycket hög säkerhet är de s.k. *SKI-avdelningarna* (Särskilt Krävande Intagna) som finns vid anstalterna Kumla, Hall och Tidaholm med sex platser vid vardera anstalten. De intagna på SKI-avdelning är generellt utagerande, besvärliga och hotfulla. De flesta har en historia av misskötsamhet inom kriminalvården. Graden av frihet inom avdelningen är mindre än på en säkerhetsavdelning.

Vidare finns s.k. *observationsavdelningar* (ibland benämnda *isoleringsavdelningar*) där säkerheten får bedömas som hög. Placering vid en sådan avdelning avses inte vara permanent utan skall avse en kortare tid. De intagna vistas i sina bostadsrum med undantag för promenader enskilt i s.k. promenadburar. Det förekommer således ingen gemenskap mellan de intagna. Vistelsen på observationsavdelning kan vara antingen frivillig eller tvångsmässig. Platser vid observationsavdelning finns i större eller mindre omfattning vid alla anstalter.

Nämnas bör också de s.k. *stödavdelningarna*. Vid anstalten Norrtälje finns en stödavdelning med 18 platser med en mycket hög säkerhet. De intagna på avdelningen har en s.k. dubbeldiagnos, dvs.

de har både en psykisk störning och ett utagerande beteende. Stöd-avdelning med en lägre grad av säkerhet finns på anstalten Fosie.

Sammantaget finns således den högsta säkerheten vid säkerhetsavdelningarna och SKI-avdelningarna med totalt 30 platser i landet. Samtliga platser i övrigt vid anstalterna Kumla (med totalt 257 platser) och Hall (med totalt 273 platser) bedöms ha en högre säkerhet än de slutna anstalterna i övrigt. Samma förhållande gäller för 30–40 av platserna vid anstalten Tidaholm. Regeringen har under hösten 2004 godkänt en utbyggnad av anstalten Kumla med ytterligare 120 platser, varav 60 platser är avsedda för psykiskt störda intagna. Enligt Riksmottagningen har man dock på senare tid ansett att Kumla och Hall är de två anstalter med högst säkerhet och att anstalterna Tidaholm, Norrtälje, Österåker, Hällby, Mariefred och Malmö utgör en undergrupp av slutna anstalter med högre säkerhet än övriga. Sistnämnda anstalter sammanfattas inte sällan som ”de åtta”, som en benämning på de anstalter där man placerar ett särskilt tungt klientel. Jag återkommer i samband med mina överväganden och förslag till den oklarhet som råder vad gäller säkerhetsklassificeringen av anstalter utifrån säkerhetsgrad.

2.3 Placeringen av de intagna med avseende på säkerhetsbehov

2.3.1 Placeringsorganisationen

Placeringsenheterna

Inför varje placering i anstalt av en dömd person görs en behovs- och riskbedömning där bl.a. de nämnda faktorerna med avseende på säkerhet bedöms. Beslut om placering fattas vid tre placeringsenheter med var sitt geografiskt ansvarsområde. Verksamheten håller f.n. på att omorganiseras och de tre enheterna ersätts av en placeringsenhet i Stockholm.

Riksmottagningen

Placeringen av de dömda som har en verkställbar dom på fängelse om lägst fyra år (för kvinnor lägst två år) följer särskilda rutiner. Dessa placeras initialt vid den s.k. riksmottagningen vid anstalten Kumla där den nämnda behovs- och riskanalysen i stället görs för

denna kategori av intagna (se 16 kap. Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt [KVVFS 2004:13]). Även andra intagna än de som nu nämnts kan efter särskilt beslut av Kriminalvårdsstyrelsen placeras vid riksmottagningen för bedömning, t.ex. då kriminalvårdens tidigare erfarenheter av den dömda motiverar det, den intagne tillhör en kriminell organisation eller stora säkerhetsrisker kan befaras, t.ex. risk för fritagning. Även händelser under pågående verkställighet av fängelsestraff kan motivera placering på riksmottagningen, t.ex. då en rymning eller annan händelse kan ha så avgörande betydelse från säkerhetssynpunkt att den intagnes fortsatta anstalts- eller avdelningsplacering bör särskilt övervägas.

För den som avtjänar fängelsestraff i lägst fyra år skall det enligt 7 § tredje stycket lagen om kriminalvård i anstalt särskilt beslutas om de villkor som skall gälla för verkställigheten med avseende på placering samt permissioner, vistelser och verkställighet utanför anstalt (de intagna som omfattas av bestämmelsen kallas ofta 7:3-or med syftning på det tillämpliga lagrummet). Om det finns särskilda skäl kan sådana villkor också beslutas för en intagen som har dömts till fängelse i lägst två år. Underlaget för ett sådant beslut tas fram vid riksmottagningen och beslut fattas av Kriminalvårdsstyrelsen. Ett sådant villkor kan vara att den intagne skall placeras vid en avdelning/plats med förhöjd säkerhet.

Vid riksmottagningen genomförs en omfattande kartläggning av den intagne. Med avseende på riskbedömningen beaktas bakgrundsfaktorer, såsom om den intagne har varit föremål för vård inom socialtjänsten eller psykiatri, tidigare domar, utfall av tidigare verkställigheter (t.ex. vad gäller rymning, missbruk, utevistelser, fritagning, hot och våld eller annan misskötsamhet), aktuell brottslighet (t.ex. anknytningar till extrem organisation eller internationella anknytningar) och personlighetstörningar (t.ex. psykopatidiagnos). Vidare bedöms s.k. dynamiska faktorer som missbruk, psykisk hälsa, socialt kontaktnät, kriminella attityder och värderingar och social anpassning. Den intagne skall uppmuntras att delta i utredningen. Den utredning som görs vid riksmottagningen bör enligt de nämnda föreskrifterna och allmänna råden färdigställas inom sex veckor.

Antalet intagna vid riksmottagningen har ökat stadigt sedan verksamheten startade år 1997. Enligt statistik från riksmottagningen placerades år 1998 245 personer vid mottagningen, medan antalet år 2003 uppgick till 464. De brott som de intagna har dömts för utgörs till stor del av grovt narkotikabrott/varusmuggling (omkring 49 procent), rån (omkring 12 procent), försök till mord/dråp (omkring

8 procent) och mord (omkring 8 procent). De våldsrelaterade brotten är sammantaget mycket vanliga. Omkring hälften har tidigare avtjänat fängelsestraff. (se Andershed, H, Forsman, M, Johansson, P. Och Johansson, B-M (2004). Riksmottagningen 1997–2003, En beskrivning av långtidsdömda män i Sverige. Rapport från kriminalvårdsanstalten Kumla. Kriminalvården)

Ansvar för den intagne efter placeringen

När den intagne efter beslut om placering flyttas till en kriminalvårdanstalt övergår ansvaret för att genomföra riskbedömningar till den lokala kriminalvårdsmyndigheten. Av Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om planering av kriminalvårdspåföljd m.m. (KVVFS 2004:7) framgår att för varje klient skall vid den kriminalvårdsmyndighet där klienten är aktuell utses en tjänsteman med uppgift att upprätta en plan för verkställigheten. Planen skall bygga på en risk- och behovsanalys som fortlöpande skall uppdateras, särskilt för långtidsdömda. Analysen skall resultera i en risk- och behovsprofil som bl.a. bör innefatta förslag på hur man kan tillgodose krav på säkerhet under verkställigheten. Vad gäller placeringen framgår av de nämnda föreskrifterna och allmänna råden att den intagne skall, med ledning av risk- och behovsprofilen, placeras i den avdelning inom anstalten som i första hand tillgodoser behovet av säkerhet och i andra hand hans behov av omvårdnad.

Beslut om omplacering mellan avdelningar inom en anstalt fattas av den lokala kriminalvårdsmyndigheten. Förflyttningar mellan anstalter beslutas enligt huvudregeln av placeringsenheterna. Beslut om förflyttning får dock inte strida mot sådana allmänna villkor enligt 7 § tredje stycket lagen om kriminalvård i anstalt som nämnts ovan, t.ex. villkor om förhöjd säkerhet.

Det åligger således den lokala kriminalvårdsmyndigheten att för placeringsenheterna respektive Kriminalvårdsstyrelsen påtala förändringar i riskbedömningen som kräver förflyttning utanför anstalten eller ändringar av tidigare fattade beslut kring säkerhetsnivån m.m.

2.3.2 Placering efter säkerhetsnivå

Öppen eller sluten anstalt

Vad gäller placeringen av de intagna framgår av 7 § lagen om kriminalvård i anstalt att en intagen i första hand skall placeras i öppen anstalt om inte placering på sluten anstalt är nödvändig av bl.a. säkerhetsskäl. Vid bedömningen skall beaktas om det finns risk för att den intagne skall avvika eller fortsätta med brottslig verksamhet. Av Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om placering av dömda i kriminalvårdsanstalt (KVVFS 2004:3) framgår att med säkerhetsskäl avses att kravet på samhällskydd skall tillgodoses, vilket betyder att säkerhetsnivån bör bestämmas utifrån risken för fortsatt brottslig verksamhet, rymning, missbruk samt hot och våld inom anstalten.

Placering med förhöjd säkerhet

Av Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om placering av dömda i kriminalvårdsanstalt (KVVFS 2004:3) framgår vidare att vid valet av anstalt skall beaktas att det föreligger skillnader i säkerhetsnivå mellan de slutna anstalterna. I föreskrifterna anföras vidare att några av de slutna anstaltsavdelningarna svarar mot mycket högt ställda krav på rymningshinder och att några av dessa anstalter/anstaltsavdelningar har bättre möjligheter att hantera risken för hot och våld. Vidare anföras att andra slutna anstaltsavdelningar har endast rymningshinder för att hindra spontanrymningar.

Vad gäller placering på anstalt eller avdelning med förhöjd säkerhet anföras i de nämnda föreskrifterna och allmänna råden att en dömd bör placeras på en sådan anstalt/avdelning om han vid en helhetsbedömning har funnits fordra förstärkta resurser för att kravet på samhällskydd skall tillgodoses. Valet av sådan anstalt/avdelning syftar till att förhindra att den dömd avviker från en sluten anstalt, fortsätter med brottslig verksamhet eller utgör en fara för annans säkerhet till liv eller hälsa. Som exempel anges att den dömd kan vara hotande, krävande eller utagerande mot personal och medintagna i sådan grad att hans beteende inte utan förstärkta resurser kan hanteras i sluten anstaltsavdelning/plats. Vidare anföras att han kan vara benägen till kvalificerad brottslighet eller ha kontakter i den kriminella världen som kräver förstärkta resurser för att hindra att han genom kommunikation med yttrevärlden organiserar brottslig verk-

samhet inifrån en sluten anstaltsavdelning/plats eller vara en särskilt förslagen rymmare. Ett ytterligare skäl kan vara att det finns risk för avancerad fritagning. Vidare kan den dömd ha särskilda svårigheter att fungera i grupp eller utöva allvarligt menlig inverkan i grupp. Det anförs att han normalt är dömd för allvarlig brottslighet.

Vad gäller omplacering av intagna under anstaltstvistelsen anges i de nämnda föreskrifterna och allmänna råden att den intagne bör förflyttas till öppnare förhållanden så snart hänsynen till säkerheten inte längre lägger hinder i vägen. Förflyttning till en sluten avdelning med förhöjd säkerhet bör normalt endast förekomma då uttalade säkerhetshänsyn gör sig gällande och det är uteslutet att den intagne kan hanteras i en sluten anstaltsavdelning utan förstärkta resurser.

Som framgår i avsnittet ovan innebär bedömningen förhöjd säkerhet att den intagne placeras på någon av anstalterna Kumla eller Hall eller på någon av de 30–40 platser på anstalten Tidaholm som uppfyller dessa krav. Enligt uppgift från Kriminalvårdsstyrelsen täcker dessa platser väl behovet såvitt gäller antalet platser. Styrelsen har dock framfört att säkerheten vad gäller dessa platser bör förbättras genom att flera mindre avdelningar med en än högre säkerhet skapas.

Av statistik från riksmottagningen vid anstalten Kumla framgår beträffande bedömningen om förhöjd säkerhet bl.a. följande.

År 2003 bedömdes åtta personer vara i behov av förhöjd säkerhet. År 2004 t.o.m. den 30 augusti var motsvarande siffra sju personer. Beträffande flertalet av dessa angavs i beslutet om villkor även vilka anstalter som var aktuella vid placeringen, i samtliga fall Kumla, Hall eller Tidaholm. I ett större antal beslut om särskilda villkor begränsas urvalet av anstalter vid en placering utan att för den skull begreppet förhöjd säkerhet används. År 2003 angavs i 31 fall att den intagne, utan bedömningen förhöjd säkerhet, skulle placeras på någon av anstalterna Kumla, Hall, Tidaholm eller Norrtälje. Vidare angavs i tre fall att vissa anstalter var uteslutna vid placeringen och i ett fall togs beslut om direkt placering på SKI-avdelning. År 2004 t.o.m. den 30 augusti angavs under samma förutsättningar endast i sju fall placering vid anstalterna Kumla, Hall eller Norrtälje och i ett fall angavs att vissa anstalter var uteslutna vid placeringen.

Enligt uppgift från riksmottagningen får de flesta långtidsdömda beslut om särskilda villkor med placering i någon av de anstalter som tidigare klassificerades som säkerhetsklass 1 eller 2, dvs. anstalterna Kumla, Hall, Norrtälje, Österåker, Hällby, Mariefred, Malmö, Kalmar, Norrköping, Härnösand eller Skogome.

Särskilt om placering på säkerhetsavdelning

Som jag tidigare anfört är placering på säkerhetsavdelning den enda typ av placering som regleras i lag.

Under anstaltsvistelsen får, enligt 20 § lagen om kriminalvård i anstalt, en intagen som har dömts till lägst två års fängelse hållas avskild från andra intagna om det kan befaras att han planlägger rymning eller att annan planlägger fritagningsförsök och avskildheten är nödvändig för att hindra att en sådan plan sätts i verket. För en sådan placering krävs vidare att det med hänsyn till den intagnes brottslighet eller annars kan befaras att han är särskilt benägen att fortsätta en brottslig verksamhet av allvarlig karaktär. Ett sådant beslut skall omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst var tionde dag. Beslut om att intagen skall hållas avskild från andra intagna fattas av Kriminalvårdsstyrelsen.

Om de förhållanden som beskrivs ovan kan antas komma att bestå under längre tid får enligt 20 a § lagen om kriminalvård i anstalt den intagne i stället placeras på en säkerhetsavdelning. En sådan placering är också möjlig om det finns särskild anledning anta att placeringen behövs för att hindra den intagne från brottslig verksamhet av allvarligt slag under vistelsen i anstalt. Beslut om placering på säkerhetsavdelning skall omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst en gång i månaden. Beslut om placering på säkerhetsavdelning fattas av Kriminalvårdsstyrelsen och i praktiken fattas denna typ av beslut av generaldirektören personligen. Kriminalvårdsstyrelsen fattar även beslut om förflyttning mellan olika säkerhetsavdelningar.

I stället för att placeras på säkerhetsavdelning har den intagne rätt att vistas avskild från andra intagna (s.k. isolering). Att ersätta en placering på säkerhetsavdelning med en placering på isoleringsavdelning är dock inte möjligt om särskilda skäl med hänsyn till den intagnes hälsa talar mot det eller det av säkerhetsskäl är av synnerlig vikt att den intagne inte placeras utanför säkerhetsavdelningen.

2.4 Incidentberedskap m.m.

2.4.1 Den s.k. säkerhetshandboken

Kriminalvårdsstyrelsen har producerat en handbok – Handbok om säkerhet och ordningsfrågor – som utgör ett underlag för säkerhetsarbetet vid de lokala myndigheterna. Handboken är tänkt att utgöra

ett styrmedel för att upprätta instruktioner till de anställda vid de lokala myndigheterna. Det framhålls dock i handboken att det är myndigheternas eget ansvar att avgöra omfattningen och detaljrikedomen i de lokala instruktionerna.

Begreppet säkerhet definieras i handboken som ett förhållande som eftersträvas och som uppnås genom två kategorier av åtgärder: förebyggande åtgärder och skyddsåtgärder. För genomförandet av säkerhetsarbetet har en policy skapats. Den strategi som utgör en del av policyn benämns ”dynamisk säkerhet”. Grunden för den dynamiska säkerheten anges vara att skapa en rad förhållanden som tillsammans ger en god grund och möjlighet att upprätthålla ordningen och skapa trygghet för såväl personal som intagna. Detta skall uppnås genom (1) teknisk och fysisk säkerhet, (2) lagar, förordningar, föreskrifter och instruktioner, (3) personalens relationer till klienten och (4) personaltillgång/tillgänglighet.

Handboken innehåller information om hur instruktioner från myndighetsledningen till de anställda bör kunna utformas inom en rad områden såsom rutiner kring besök, brevgranskning, telefon, visitationer osv.

2.4.2 Beredskap för allvarliga incidenter

Kriminalvårdsstyrelsen har i föreskrifter och allmänna råd om beredskapsplanering för åtgärder i händelse av våld, hot om våld eller andra allvarliga incidenter (KVVAF 2000:7) fastställt vissa rutiner för de lokala myndigheterna.

Av föreskrifterna framgår att de lokala myndigheterna skall upprätta en beredskapsplan som redovisar varje enhets (t.ex. en anstalts) föreberedelser och åtgärder som syftar till att hantera våldssituationer, hot om våld eller andra allvarliga incidenter. Beredskapsplanen skall innehålla åtgärdsplaner bl.a. med avseende på rymningar direkt från anstalt, fritagningar och gisslantagning samt skall behandla formerna för samverkan med polis och räddningstjänst. Åtgärdsplanerna skall enligt föreskrifterna utarbetas från ett lokalt perspektiv, dvs. med hänsyn till den enskilda anstaltens säkerhetsklass och sammansättning av intagna.

En incident åtgärdas i första skedet av anstaltens s.k. larmstyrka som utgörs av ett antal vårdare från den ordinarie verksamheten under ledning av vaktchefen, dvs. den ansvarige i anstaltens central-

vakt. Larmstyrkan kan snabbt bistå personal på en avdelning om förstärkning behövs.

Av de nämnda föreskrifterna framgår vidare att det vid en anstalt skall finnas en incidentledningsgrupp med tjänstemän som har den beslutsbefogenhet och expertkunskap som varje händelse kräver. Vid de platser som Kriminalvårdsstyrelsen bestämmer skall också finnas s.k. insatsgrupper för skyddsingripanden. Kriminalvårdsstyrelsen har i december 2003 beslutat att vissa, särskilt angivna lokala myndigheter skall ha en fast insatsgrupp motsvarande ett team om nio personer. Anstalterna Kumla, Hall och Tidaholm och ett antal ytterligare anstalter omfattas av det beslutet. Den personal som ingår i insatsgrupperna har tillgång till särskild utrustning, såsom hjälm, olika kroppsskydd, fängsel, batong och sköldar. Användning av såväl incidentledningsgrupp som insatsgrupp beslutas av den lokale myndighetschefen.

Inom kriminalvården finns vidare särskilt utbildade förhandlare som, på samma sätt som förhandlare inom polisen, deltar i exempelvis gisslansituationer. Förhandlarna har utbildats av bl.a. polisen och dess nationella insatsstyrka. I dag finns ett drygt hundratal förhandlare inom kriminalvården med placering på olika lokala myndigheter.

Beredskapsplanen skall enligt föreskrifterna övas minst en gång per år. En övning kan vara allt från en s.k. desk-top övning, dvs. en simulerad övning vid ett sammanträdesbord, till fullskaleövningar med externa samarbetspartners. Planen skall vidare revideras och fastställas årligen av chefen för en myndighet.

En undersökning genomförd av den fackliga organisationen SEKO under hösten 2004 visar på stora brister vad gäller övningar av beredskapsplaner. SEKO har sammanställt en enkätundersökning med svar från bl.a. 36 slutna anstalter. Undersökningen visar att endast 16 av de 36 slutna anstalter som svarade på enkäten uppfyller kravet på övning under det senaste året. De flesta av anstalterna har genomfört någon form av beredskapsövning under de senaste tre åren, men 13 av anstalterna inte har genomfört någon beredskapsövning över huvud taget (Beredskapen inom kriminalvården, Snabbundersökning om beredskapsplanerna på anstalter och häkten, SEKO).

Särskilt om åtgärdsplaner för rymningar

I den ovan nämnda säkerhetshandboken lämnar Kriminalvårdsstyrelsen rekommendationer med avseende på åtgärdsplanerna för rymningar. Av handboken framgår bl.a. att planen bör omfatta

- vilka som skall informeras med anledning av en inträffad rymning, hur detta skall gå till och vem som ansvarar för att informationen lämnas,
- instruktioner om att en skriftlig rapport snarast skall upprättas,
- vem som ansvarar för att Kriminalvårdsstyrelsen informeras, och
- instruktioner för att samtliga omständigheter som har betydelse för en kommande utredning dokumenteras och sammanställs.

Särskilt om åtgärdsplaner för fritagningar

Av Säkerhetshandboken framgår med avseende på myndigheternas åtgärdsplaner i fråga om fritagningar att planen bör innehålla

- ett klagörande att den säkerhetsbedömning som görs i samband med placeringen ligger till grund för att identifiera intagna där det kan föreligga en risk för fritagning,
- rutiner för hur intagna skall hanteras vid utevistelser då risk för fritagning kan anses föreligga, t.ex. bistånd av polis, användning av skyddsutrustning, vägval för att en transport inte skall vara förutsägbar, användningen av fängsel och att säkra transporten till och från tjänstebilen.

Handbokens rekommendationer tar sin utgångspunkt i fritagningar som inträffar då den intagne vistas utanför anstalten. För övriga situationer hänvisas till avsnittet nedan om gisslan.

Särskilt om åtgärdsplaner för gisslantagningar

Av handboken framgår beträffande gisslantagningar att förhållnings sättet och agerandet i sådana situationer bör vara att den som tagits som gisslan inte får skadas på något sätt.

Av åtgärdsplanen bör enligt handboken framgå att följande organisationer och funktioner bör underrättas och inkallas: incidentledningsgruppen, polis och/eller räddningskår, insatsgrupp (om sådan

finns), krisgrupp, personalförstärkning, Kriminalvårdsstyrelsen, regionkontoret och Yrkesinspektionen.

Åtgärdsplanen bör enligt handboken vidare innehålla rutiner avseende de hjälpinsatser av polis och räddningskår som genomförs efter samråd med kriminalvården. Sådana rutiner bör finnas med avseende på besluts- och ansvarsordningen, användningen av insatsgruppen, tillgången till experter inom polis och räddningskår samt tillgången till lämplig lokal för samordning av insatser. Samrådsförfarandet bör enligt handboken syfta till att finna svar på frågor om bl.a. vem som leder insatsen, en lämplig lokal att styra gisslantagaren till, att få undan andra intagna, att dokumentation förs över incidenten, att bevissäkring genomförs, kontakten med anhöriga, löpande information till personal och kontakter med massmedia.

2.4.3 Befogenheter för polis och kriminalvård

Kriminalvården har enligt 24 kap. 2 § brottsbalken viss befogenhet att bruka våld mot de intagna. Om den som är intagen i kriminalvårdsanstalt rymmer eller sätter han sig med våld eller hot om våld till motvärn eller gör han på annat sätt motstånd mot någon under någon under vars uppsikt han står, får det våld brukas som med hänsyn till omständigheterna är försvarligt för att rymningen skall hindras eller ordningen upprätthållas. Detsamma gäller om någon annan än den som nu nämnts gör motstånd i ett sådant fall. Enligt 24 kap. 5 § brottsbalken har var och en som i ett sådant fall hjälper kriminalvården samma rätt att bruka våld. Som framgått ovan har kriminalvården egen särskilt utbildad personal för att kunna bemöta incidenter på anstalterna, såsom förhandlare och insatsgrupper.

Polisens uppgift är enligt 2 § polislagen (1984:387) bl.a. att förebygga och utreda brott som hör under allmänt åtal. Polisens befogenheter gäller naturligtvis även med avseende på brott inne på en kriminalvårdsanstalt.

De uppgifter och befogenheter för polis och kriminalvård som nu redovisats ger naturligtvis upphov till frågan om vem som t.ex. med anledning av en gisslansituation skall agera och vilken myndighet som beslutar. Frågan aktualiserades efter det s.k. Tidaholmsupproret år 1994. I den utredning som genomfördes efter den händelsen (se närmare avsnitt 3.1.3) behandlades bl.a. befälsförhållandena mellan kriminalvård och polis. Utredaren, lagmannen Anders Fröhling, framförde i den promemoria som utredningen presenterade åsikten att

det är kriminalvården som i första hand svarar för vård, ordning och säkerhet inom en anstalt. Först när händelseutvecklingen på en anstalt medför att en polisinsats är påkallad skall polisen enligt vad som anförs i promemorian överta ansvaret för insatsledningen. I promemorian anförs vidare att kriminalvården även bör ha till uppgift att söka förebygga och spana mot smärre brott inom en anstalt. Det är enligt vad som framgår av promemorian varken möjligt eller önskvärt för polisen att söka förebygga och spana mot brott inom en anstalt, trots att polisen har denna befogenhet i samhället i övrigt. Endast om det på en anstalt inträffar brott av allvarigare art torde enligt promemorian polisens straffprocessuella befogenheter ta över kriminalvårdens ansvar. Vidare anförs i promemorian beträffande ordningsstörningar att polisen har möjlighet att biträda kriminalvården även i fall då de intagna endast bryter mot anstaltens ordningsföreskrifter, dvs. då inget brott har begåtts. Sådant biträde bör dock enligt promemorian inte tillgripas annat än i särskilda fall, exempelvis när en incident inträffar på en anstalt som är belägen långt från andra kriminalvårdsenheter (Ds 1994:140 s. 37 f och 44 f.).

Frågan om vem som har det övergripande ansvaret med anledning av en incident på en anstalt – polis eller kriminalvård – synes inte efter den ovan nämnda rapporten ha fått någon slutgiltig lösning. Efter samtal med företrädare för såväl polis som kriminalvård kan konstateras att uppfattningen varierar, från den åsikten att polisen övertar befälet i samma stund som man kommer till platsen till att kriminalvården alltid har det övergripande ansvaret för en händelse inne på en anstalt. Den rådande synen inom Kriminalvårdsstyrelsen synes i huvudsak överensstämma med de överväganden som gjordes i promemorian och som har redovisats ovan. Hur samarbetet mellan polis och kriminalvård sker och vilka roller som företrädare för respektive myndighet har med anledning av en incident har hittills bestämts på lokal nivå, exempelvis genom diskussioner samt utifrån erfarenheter från verkliga incidenter och gemensamma övningar. Jag återkommer till denna fråga under mina överväganden och förslag.

2.4.4 Samarbetet mellan polisen och kriminalvården

Intensiteten i samarbetet mellan polis och kriminalvård har varierat genom åren. Efter det s.k. Tidaholmsupproret år 1994 och den rapport som följde på den händelsen (se avsnitt 3.1.3) bildades en arbetsgrupp med företrädare på central nivå för Rikspolisstyrelsen och

Kriminalvårdsstyrelsen. Man arbetade med frågor kring bl.a. oro och upplopp på anstalter, ansvarsfrågan mellan polis och kriminalvård innanför och utanför anstalterna, handlägningsrutiner vid brott inne på anstalterna, utbyte av underrättelseinformation, kontroll av personal och besökande på anstalterna, hot mot personal, kriminella mc- och fängelsegång och riskbedömningar av intagna.

Vidare inrättades en större arbetsgrupp bestående av företrädare för alla dåvarande klass 1 och 2 anstalter, Kriminalvårdsstyrelsen, Rikspolisstyrelsen samt berörda räddningstjänster och polismyndigheter. Man genomförde i detta sammanhang övningar på anstalterna. Därtill ägde möten rum återkommande med Rikspolischefen och generaldirektören vid Kriminalvårdsstyrelsen.

En följd av detta arbete var att kriminalvården i större utsträckning än tidigare skulle ansvara för ordning och säkerhet inne på anstalterna och man studerade utländska förebilder. Under andra hälften av 1990-talet bedrevs metod-, teknik- och taktikutveckling inom kriminalvården i samarbete med bl.a. Rikskriminalpolisen.

Samarbetet trappades emellertid ned under de följande åren och många av de påbörjade projekten fördes inte vidare. Flera av förslagen från Tidaholmsrapporten genomfördes aldrig. De uppmärksammade händelserna under år 2004 har emellertid gjort att nya kontakter har tagits och att arbetsgrupper åter har bildats.

2.5 Personal och utbildning

2.5.1 Anställda inom kriminalvården

Antalet årsarbetskrafter inom kriminalvården uppgick år 2003 till drygt 7 700. Den största andelen anställda utgörs av vårdarna, dvs. baspersonalen vid anstalterna.

Åldersstruktur och personalomsättning varierar mycket mellan de olika kriminalvårdsmyndigheterna. Personalomsättningen är hög framför allt i storstadsområdena.

Kriminalvårdsstyrelsen har som mål att öka antalet anställda med högskoleutbildning. År 1999 var antalet anställda med relevant högskoleutbildning 30 procent. Målet är att till år 2005 öka den andelen till 50 procent. I oktober 2003 uppgick antalet anställda med en högskoleutbildning på 80 poäng eller mer till 26 procent. Bland vårdarna var motsvarande andel 11 procent.

Andelen vikarier uppgick år 1999 till 25 procent. Kriminalvårdsstyrelsen har haft som mål att minska denna andel till 10 procent.

Dåvarande Riksrevisionsverket granskade på regeringens uppdrag effektiviteten i användningen av personal inom kriminalvården. Uppdraget redovisades i december 2002 i rapporten Kriminalvårdens personal (RRV 2002:26). I rapporten konstateras bl.a. att det i oktober 2002 fanns drygt 3 500 vårdare på anstalter och häkten. Huvuddelen av dessa har tvåårigt gymnasium eller kortare utbildning. Riksrevisionsverket konstaterar att personalomsättningen bland vårdarna är hög i vissa delar av kriminalvården. Verket rekommenderar i rapporten Kriminalvårdsstyrelsen att definiera två vådarroller – en med inriktning på bl.a. säkerhetsuppgifter och en mot programverksamhet. Vidare konstaterar verket att andelen vikarier är mycket hög och att denna andel på vissa anstalter och häkten uppgår till över 40 procent, en nivå som enligt verket får bedömas som unik inom statsförvaltningen. Riksrevisionsverket framhåller också risken för att de högskoleutbildade personer som rekryteras till anstalter och häkten enbart stannar en kortare tid inom kriminalvården. Slutligen bör nämnas att verket pekar på att det finns ett stort behov av att utveckla vårdarnas kompetens. Verket konstaterar i samband därmed att Kriminalvårdsstyrelsen har ökat sin satsning på att utbilda framför allt nyanställd personal och att svårigheter med att finna ersättare för de personer som skall delta i utbildning gör att det bildas köer till grundutbildningen.

2.5.2 Rekrytering

Rekrytering av anställda genomförs av de lokala kriminalvårdsmyndigheterna. Uppgiften att rekrytera personal har i vissa fall delegerats till avdelningsnivå. På central nivå finns föreskrifter och riktlinjer kring rekryteringsförfarandet, främst Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anställning (KVVAF 2003:4).

Rikspolisstyrelsen har till uppgift att föra det s.k. belastningsregistret som bl.a. innehåller uppgifter om lagföring för brott. Av 2 § lagen (1998:620) om belastningsregister framgår att belastningsregistret skall föras för att ge information om sådana belastningsuppgifter som behövs för att myndigheter skall kunna göra lämplighetsprövningar, tillståndsprövningar eller annan prövning som anges i författning. Enligt 10 § första stycket 9 förordningen (1999:1134) om belastningsregister skall uppgifter ur belastningsregistret lämnas

ut om det begärs av en kriminalvårdsmyndighet i fråga om den som myndigheten avser att anställa.

Rikspolisstyrelsen har vidare enligt lagen (1998:621) om misstankeregister till uppgift att föra det s.k. misstankeregistret som innehåller uppgifter om dem som är skäligen misstänkta för brott. En kriminalvårdsmyndighet har enligt 4 § 2 förordningen (1999:1135) om misstankeregister rätta att i fråga om den som myndigheten avser att anställa få uppgifter ur registret. Rätten till uppgifter är för kriminalvårdsmyndigheterna dock begränsad till uppgifter om misstanke om brott för vilket åtal har väckts.

Av de ovan nämnda föreskrifterna och allmänna råden från Kriminalvårdsstyrelsen framgår att man normalt vid referenstagning och intervju skall kunna få fram uppgifter om eventuella brottsliga handlingar och att det därmed i de allra flesta fall inte finns anledning att begära registerutdrag.

Vid vissa nyanställningar används Pliktverket för att genomföra psykologiska tester och bedömningar. Pliktverkets tjänster ingår som en del i kriminalvårdsmyndigheternas rekryteringsprocess och skall användas för den första tillsvidareanställningen, i första hand för de anställningar som innebär klientnära kontakter. Testerna kan dock användas även vid övriga anställningar eller vid befordringar. Testet består av ett personlighetstest och en psykologintervju.

2.5.3 Utbildning och kompetensutveckling

År 2002 infördes inom ramen för kriminalvårdens interna utbildningsorganisation, KRUT, en ny grundläggande kriminalvårdsutbildning för nyanställda som består av tre delar: tre veckors central kriminalvårdsintroduktion, en högskolekurs i samhälls- och beteendevetenskap om 10 poäng och 14 veckors kriminalvårdsspecifik utbildning. För år 2003 satte Kriminalvårdsstyrelsen upp målet att nyanställda med klientkontakt skulle få den centrala introduktionen inom sex månader. Kriminalvårdsstyrelsen gör dock bedömningen att behovet av grundutbildning för nyanställd personal inte helt kommer att kunna tillgodoses i ett närtidsperspektiv (Budgetunderlag 2005 s. 14).

Vad gäller säkerhetsfrågor framhålls av Kriminalvårdsstyrelsen att en två veckors introduktion vid den lokala kriminalvårdsmyndigheten ofta har fokus på säkerhetsfrågor. Vid den tre veckor långa centrala kriminalvårdsintroduktionen berörs bl.a. regelverk och etiska

aspekter. Styrelsen framhåller vidare att den högskolekurs om 10 poäng som nämns ovan berör förklaringar till människors beteende på individ- och gruppnivå, vilket är viktigt ur ett säkerhetsperspektiv. Den 14 veckor långa kriminalvårdsspecifika utbildningen har ett flertal inslag som berör säkerhetsfrågor.

Ett effektiviseringsarbete pågår inom kriminalvården i syfte att finna former för att bedriva utbildning av samma kvalitet men till en lägre kostnad, bl.a. undersöks om utbildningen i stället kan genomföras av samhällets utbildningsväsende (Budgetunderlag 2005 s. 14).

2.5.4 Handläggning av misstankar mot anställda

Inte minst händelsen vid anstalten Hall i juli 2004 ställer frågor kring personalen som en säkerhetsrisk i fokus och ger anledning att se närmare på hur misstankar mot anställda hanteras.

Av Kriminalvårdsverkets arbetsordning (KVVAF 2002:2) framgår att en tjänsteman inom kriminalvården är skyldig att noga se till att det inte finns eller uppstår ett beroendeförhållande till någon intagen. Om en intagen försöker förmå en tjänsteman att biträda med något otillbörligt skall tjänstemannen omedelbart anmäla detta till den tjänsteman som har funktionsansvar för säkerheten eller till närmaste chef. Vidare skall en anmälan göras till myndighetschefen om en tjänsteman inom kriminalvården har en relation till en intagen som inte är förenlig med anställningen. En tjänsteman är vidare enligt arbetsordningen skyldig att till närmaste chef anmäla sådana omständigheter eller händelser som kan ha särskild betydelse för bedömningen av de intagna och för vårdarbetet samt för ordningen och säkerheten på myndigheten. En tjänsteman skall också ägna särskild uppmärksamhet åt och motverka förhållanden som kan möjliggöra rymning och insmuggling av otillåtna föremål (56, 57 och 59 §§ arbetsordningen).

Av Kriminalvårdsstyrelsens Handbok om personalärenden (Kriminalvårdsstyrelsens handböcker 2001:1) framgår bl.a. följande. Om misstankar uppstår mot en anställd bör myndigheten alltid påbörja en utredning. Utredningen skall skapa underlag för eventuella arbetsrättsliga åtgärder, men också för att avgöra om misstankarna bör leda till att polisen involveras i en eller annan form. Det framhålls att den anställde måste ges tillräckligt rådrum för att bemöta anklagelserna och tillfälle att samråda med sin fackförening.

Vad gäller uppgifter från utomstående framgår av handboken att dessa alltid bör utredas och att även anonyma uppgifter bör föranleda åtgärder för att undersöka saken närmare. Uppgifter som rör agerande under den anställdes fritid kan vara svåra att utreda, påverkar kanske inte arbetet eller kan inte leda till ingripanden mot anställningsförhållandet. Enligt handboken bör i sådana fall utredningen bedrivas med viss försiktighet.

Ansvarig för utredningen är enligt handboken chefen för respektive myndighet och denne avgör vem på myndigheten som skall utföra utredningsarbetet. Arbete av detta slag bör enligt handboken utföras av ett begränsat antal tjänstemän på myndigheten. Myndighetschefen kan vid behov begära biträde av personal från annan kriminalvårdsmyndighet. Myndighetschefen bör ta kontakt med Kriminalvårdsstyrelsen i ett tidigt skede för samråd.

Utredningen skall innehålla uppgifter från den anställde, antingen från ett mer formellt förhör eller ett informellt samtal. Att frågan är föremål för polisutredning anges i handboken inte utgöra hinder mot att myndigheten ändå utreder misstankar och anklagelser i syfte att fastställa om det inträffade behöver leda till en arbetsrättslig åtgärd.

Om det finns anledning att misstänka att en tjänsteman inom kriminalvården har begått brott i tjänsten skall chefen för myndigheten enligt 37 § andra stycket arbetsordningen anmäla förhållandet till polismyndigheten och samtidigt skyndsamt underrätta Kriminalvårdsstyrelsen om brottsmisstanken och polisanmälan. I vilka fall polisanmälan skall göras framgår inte i detalj av handboken. I stället anges att de skyldigheter som gäller för personalansvarsnämnden i fråga om åtalsanmälan kan tjäna som ledning (se nedan). Vidare anges att även i fall då myndigheten har svårt att själv utreda en händelse eller då det inte finns någon speciell person som kan utpekas som misstänkt för brott som begåtts i tjänsten bör en polisanmälan göras. Den lokala myndigheten kan också välja att överlämna en fråga om åtalsanmälan till personalansvarsnämnden för prövning.

Kriminalvårdsverkets personalansvarsnämnd beslutar enligt 11 § förordningen (1990:1018) med instruktion för Kriminalvårdsverket och 19 § verksförordningen (1995:1322) om avsked och uppsägning p.g.a. personliga förhållanden, disciplinansvar, åtalsanmälan och avstängning. Chefen för en kriminalvårdsmyndighet skall överlämna ett ärende till nämnden så snart det finns anledning att anta att nämnden kan komma att fatta beslut enligt den nämnda paragrafen. Av 22 § lagen (1994:260) om offentlig anställning framgår att skyldig-

het att anmäla brott till åtal föreligger i den mån den anställda är skäligen misstänkt för brottet och brottet är tjänstefel, mutbrott eller brott mot tystnadsplikten (20 kap. 1 och 2 §§ samt 3 § första stycket brottsbalken) eller annat brott om det kan antas föranleda annan påföljd än böter.

2.6 Granskning av organisationen

2.6.1 Riksrevisionsverkets granskning år 1999

Dåvarande Riksrevisionsverket har på regeringens uppdrag granskat kriminalvården. Granskningen redovisades i rapporten Effektivare kriminalvård – En hinderanalys (RRV 1999:27).

Riksrevisionsverket anför i rapporten bl.a. att de yttre förutsättningarna för en effektiv styrning av kriminalvården är relativt goda och att Kriminalvårdsstyrelsen har stora författningsmässiga befogenheter att styra sina myndigheter. Man konstaterar dock att det finns hinder för en effektiv styrning av olika delar av verksamheten. Således menar verket att en långtgående decentralisering av kärnverksamheten i många fall synes ha genomförts utan att följas av centrala policier eller standarder för att leda kriminalvården mot de gemensamma verksamhetsmålen. Verket anför vidare att brister i styrningen har fått till följd att ”varje region uppfinner hjulet på nytt”. Riksrevisionsverket kunde också notera att den centrala styrningen inte sällan är dåligt samordnad och ibland motsägelsefull, dvs. olika enheter på Kriminalvårdsstyrelsen ger olika signaler. Riksrevisionsverket påpekar dock att ökade insatser har gjorts för att samordna verksamheten inom Kriminalvårdsstyrelsen, t.ex. genom att inrätta beredningsorgan för vissa frågor som kräver samordning. Riksrevisionsverket drar följande slutsats (s. 43 f):

De brister i styrning av kriminalvården som vi redovisar i olika delar av rapporten samt, enligt vår bedömning, ett starkt historiskt arv som innebär att enskilda fängelser drevs självständigt av starka och karismatiska fängelsedirektörer, har format en kriminalvårdsorganisation som åtminstone delvis har karaktär av en arkipelag. Detta innebär att fängelser och häkten fortfarande i viss utsträckning drivs som vore de placerade på öar utan regelbundna förbindelser. (---) Styrproblematiken kan också delvis ha sin förklaring i det förhållandet att många inom Kriminalvårdsstyrelsen har en operativ inriktning. Kriminalvårdsstyrelsen har dessutom fortfarande själv kvar en rad operativa uppgifter, t.ex. avseende intagna. Det är ett väl känt fenomen att en stark inriktning på operativa uppgifter inte sällan leder till att frågor av policyskapande natur inte ges

tillräckligt utrymme. (---) När det gäller den bristande samordningen av den centrala styrningen – vilket är relativt allvarligt – kan detta till viss del bero på att Kriminalvårdsstyrelsens organisation är funktionsindeldad, dvs. varje funktion är specialiserad på sina frågor. I en sådan organisation är samordningen viktig, särskilt om flera funktioner riktar sin styrning mot samma objekt, vilket är fallet inom kriminalvården.

Det bör påpekas att Riksrevisionsverkets samtidigt framhåller att Kriminalvårdsstyrelsen vid tiden för granskningen var medveten om problemen och att man arbetade med att förbättra styrningen och uppföljningen inom kriminalvården.

Riksrevisionsverket konstaterar att den decentralisering som genomförts inom kriminalvården torde kräva att den centrala nivån förbättrar sin styrförmåga utan att för den skull återgå till en gammal styrmodell som är inriktad på detaljerna i verksamheten. Verket anser att styrningen både bör vara inriktad på mål och resultat i verksamheten och avse sådana processer o.d. som kan höja resursutnyttjandet totalt sett, t.ex. förändringar i anstaltsstruktur och säkerhetsindelning eller resursinsatserna för olika klientkategorier inom frivården.

Vid tiden för Riksrevisionsverkets granskning fanns tre myndighetsnivåer inom kriminalvården, dvs. den regionala nivån utgjordes av egna regionala myndigheter. Verket ifrågasätter behovet av de regionala myndigheterna och menar att resursfördelning, utbildningsinsatser, viss upphandling, tolkning av lagar och avtal m.m. skulle kunna göras direkt från Kriminalvårdsstyrelsen. Om den regionala nivån skulle utgå menar Riksrevisionsverket att Kriminalvårdsstyrelsen bör utrustas med en central tillsynsfunktion. Verket poängterar att i den mån den regionala nivån omvandlas till regionala tillsynsenheter ingående i centralmyndigheten är det viktigt att markera att de regionala enheterna inte är en del av linjeorganisationen. Den regionala nivån skall alltså inte ha något eget ansvar för verksamheten eller befogenheter att ge direktiv eller på något annat sätt styra produktionen (s. 76 ff).

Riksrevisionsverket påtalar även brister i den lokala organisationen. Verket menar bl.a. att en del lokala myndigheter inte är bärkraftiga med avseende på möjligheterna att till en rimlig kostnad inrymma erforderliga expertfunktioner och att kriminalvårdsinspektörerna borde avlastas en del administrativa uppgifter för att på det sättet frigöras för arbete med klienter och klientrelaterade uppgifter.

Riksrevisionsverket framhåller även brister vad gäller den då gällande säkerhetsklassningen av anstalterna. Som anförts ovan dela-

des anstalterna tidigare in i fyra säkerhetsklasser (klasserna 1–4 där klasserna 1–3 var slutna och klass 4 öppna). Denna indelning gällde vid tiden för Riksrevisionsverkets granskning. Verket föreslår en mer flexibel indelning och en ökad central styrning vid profilering av platser. Detta skulle enligt verket kunna åstadkommas genom en återgång till den indelning som anges i lag och som innefattar öppna och slutna fängelser. Inom dess anstalter skulle enligt verket säkerhetsgraden kunna anpassas med utgångspunkt från den aktuella klientpopulationen. Högre personaltäthet vid en avdelning eller ett helt fängelse skulle t.ex. kunna vara ett sätt att höja säkerheten där. Verket riktar också kritik mot den då gällande organisationen för placering av de intagna och mot de principer som då gällde vid beslut om placering (s. 97 ff och 122 ff).

Beträffande organisationsstrukturen inom kriminalvården i stort menar Riksrevisionsverket att det saknas motiv för att ha så många myndigheter och att det därför finns anledning att pröva om det är mest ändamålsenligt att kriminalvården bedrivs inom ramen för en enda myndighet (s. 80 ff).

2.6.2 Statskontorets granskning år 2003

Regeringen gav år 2002 Statskontoret i uppdrag att bl.a. följa upp Riksrevisionsverkets granskning (se avsnittet ovan) och att lämna förslag till effektiviseringar av verksamheten. Uppdraget redovisades i augusti 2003 i rapporten Effektivitetsgranskning av kriminalvården (rapport nr 2003:20).

Beträffande Riksrevisionsverkets granskning anför Statskontoret (s.125 ff) att Kriminalvårdsstyrelsen har vidtagit åtgärder på flertalet punkter som verket riktat anmärkningar mot, men inte på alla. Inte heller regeringen har enligt Statskontoret vidtagit åtgärder på samtliga punkter.

Vad gäller styrningen och samordningen vid Kriminalvårdsstyrelsen anför Statskontoret att man har vidtagit flera åtgärder för att förstärka den centrala ledningen av de övergripande frågorna, samtidigt som ansvaret för den operativa verksamheten tydligare har lagts på den lokala organisationen.

Statskontoret konstaterar vidare att regionmyndigheterna avvecklades i januari 2000 och lades in som regionala enheter i Kriminalvårdsstyrelsen. Statskontoret framhåller dock att förslagen om en

enda myndighet för kriminalvården och tillskapandet av en renodlad tillsynsfunktion inte har förverkligats.

Vidare konstaterar Statskontoret att den lokala organisationen inte har ändrats sedan Riksrevisionsverkets granskning.

Vad gäller säkerhetsklassningen av anstalter konstaterar Statskontoret att fr.o.m. januari 2001 har det tidigare systemet med fyra klasser ersatts av ett nytt system. Statskontoret menar dock att man i praktiken tillämpar en finare indelning i säkerhetsklasser vid utplaceringen av de dömda, varför någon effekt på verksamheten inte kan ses. Vidare konstaterar Statskontoret att placeringsorganisationen sedan Riksrevisionsverkets rapport har centraliserats och att mer enhetliga rutiner har skapats på det området.

Statskontoret lämnar i sin rapport ett antal egna förslag till förändringar. Man föreslår bl.a. att tillsynen över kriminalvården flyttas till en ny myndighet utanför Kriminalvårdsverket – Kriminalvårdsinspektionen. Inspektionens huvuduppgift skulle enligt Statskontoret vara att granska att kriminalvårdens verksamhet bedrivs författningsenligt och därtill att utreda anmälningar om hot och våld samt föreslå åtgärder som förebygger sådant hot och våld. Statskontoret föreslår vidare att de lokala kriminalvårdsmyndigheterna inordnas som enheter i Kriminalvårdsverket, dvs. att Kriminalvårdsstyrelsen och de lokala myndigheterna bildar en myndighet (305 ff och 313 ff).

3 Tidigare incidenter och utredningar m.m.

3.1 Tidigare incidenter med stor betydelse för säkerhetsarbetet

3.1.1 Allmänt om rymningar och hot m.m.

Självfallet inträffar inom kriminalvården relativt ofta incidenter av större eller mindre betydelse från säkerhetssynpunkt. Den fackliga organisationen SEKO har gjort en sammanställning av allvarliga incidenter inom kriminalvården från år 1999 till oktober 2004. Sammanställningen visar att ett antal händelser av relativt allvarligt slag inträffar varje månad, t.ex. i form av våld eller hot mot anställda och våld eller hot mot intagna (SEKO, Roal Nilssen, 2004-10-28).

Antalet avvikelser direkt från anstalter har minskat under senare år. År 1991 avvek 547 personer från anstalt, medan antalet år 2002 uppgick till 179. Vad gäller de slutna anstalterna avvek år 1992 141 personer direkt från anstalt jämfört med 44 stycken år 2002. Antalet som avvikit från anstalt och som alltjämt befann sig på fri fot uppgick den 1 september 2004 till 138 personer, varav 9 kvinnor. Av dessa hade 46 personer varit avvikna i mer än sex månader.

Beträffande våld och hot mot personal framgår av Statskontorets rapport Effektivitetsgranskning av kriminalvården (rapport nr 2003:20) bl.a. följande (s. 78 ff). Sedan år 1996 har antalet anmälningar till Kriminalvårdsstyrelsen om hot och våld mot personal uppgått till omkring 300 per år. Omkring hälften av rapporterna handlar om våld och hälften om hot. Statistiken speglar dock enligt Statskontoret endast de händelser som på en särskild blankett rapporteras till Kriminalvårdsstyrelsen. Statskontoret hävdar att när enkäter har genomförts med säkerhetsinspektörer har ungefär det dubbla antalet händelser rapporterats. En personalenkät år 1998 som Statskontoret refererar till visade att antalet anställda som under de senaste månaderna "hade blivit utsatt för våld eller hot från klienter så att jag blivit illa berörd" var fyra gånger större än antalet rapporter till Kriminal-

vårdsstyrelsen. Att den särskilda blanketten inte alltid fylls i har påtalats även för mig vid mina besök på anstalterna.

Statskontoret menar i rapporten att nivån på hot och våld är oroande hög och att åtgärder behöver vidtas. Statskontoret framför bl.a. synpunkten att allvarigare händelser alltid skall utredas utanför kriminalvården av polis, arbetarskydd eller en tillsynsorganisation.

Nedan i avsnitten 3.1.2–3.1.4 redogörs för ett antal uppmärksammade händelser av särskild betydelse för synen på säkerheten inom kriminalvården under senare år.

3.1.2 Rymningen från anstalten Kumla år 1991

Den 9 maj 1991 avvek två intagna, Ioan Ursut och Marten Imandi, från kriminalvårdsanstalten Kumla. Båda var placerade på anstaltens säkerhetsavdelning. Rymningen är den senaste från en säkerhetsavdelning innan de nu aktuella rymningarna ägde rum.

Rymningen gick i korthet till på följande sätt: På säkerhetsavdelningen fanns vid tillfället sex intagna. Dessa delades in i grupper, varav Ioan Ursut och Marten Imandi utgjorde en grupp. De två var tillsammans ute i avdelningens promenadgård när en intagen från en annan grupp som befann sig inomhus i studierummet bad att få gå på toaletten. I enlighet med gällande rutiner låstes då dörren till promenadgården med Ioan Ursut och Marten Imandi kvar ute på gården. Utelåsningen gjordes i syfte att undvika kontakt mellan de intagna i studierummet och de två i promenadgården. De två lyckades obehåvade ta sig upp på byggnadens tak och därifrån ned på marken utanför säkerhetsavdelningen. De klättrade därefter över en sju meter hög mur, bl.a. med hjälp av ett stativ till en vindavkännare och en lampa som fanns monterad på muren. I vart fall Marten Imandi hade hjälp av ett 1,6 meter långt hopsnört lakan som Ioan Ursut hade gjort i ordning. De två sprang därefter på murkrönet ut till den lika höga omslutningsmuren där de släppte ner sig på marken. Drygt hundra meter från muren fanns ett hagelgevär gömt och de kunde med hjälp av geväret tilltvinga sig en bil.

Efter händelsen beslutades bl.a. att promenadgården skulle förses med ett nättak och att de olämpligt placerade lamporna skulle monteras ned.

Regeringen gav med anledning av rymningen dåvarande landshövdingen Gösta Gunnarsson i uppdrag att redovisa hur rymningen gick till, varför den kunde genomföras och vilka åtgärder som vid-

togs i samband med att den blev känd samt vilka slutsatser som kunde dras av det som inträffat. Uppdraget redovisades i juni 1991 i promemorian Rymningen från kriminalvårdsanstalten Kumla den 9 maj 1991 (Ds 1991:29).

I promemorian dras sammanfattningsvis slutsatsen att det inträffade främst var en följd av dålig byggnadsmässig säkerhet och en dålig rutin på säkerhetsavdelningen. Det framhålls vidare att det för att undvika rymningar är viktigt att det finns ett starkt skalskydd runt säkerhetsavdelningen. Det starkare skalskyddet medför att det innanför skalskyddet finns utrymme att skapa en humanare miljö för de intagna, vilket kan antas leda till ökad säkerhet.

3.1.3 Upproret i Tidaholm år 1994

Den 22–23 juli 1994 deltog omkring 120 intagna vid kriminalvårdsanstalten Tidaholm i en allvarlig ordningsstörning där man bl.a. anlade brand och flera byggnader förstördes.

Under förmiddagen den 22 juli 1994 utbröt slagsmål mellan ett antal intagna. De inblandade och ytterligare en intagen – en fångledare som hade försökt förhindra personalens omhändertagande av de medintagna – placerades på grund av händelsen i avskildhet från övriga intagna. Ingripandet mot fångledaren ledde till att kollektivet av de intagna protesterade eftersom de menade att denne var oskyldig. I samband med lunchen vägrade flertalet av de intagna att gå till sina respektive bostadspaviljonger och framåt kvällen tilltog oron. De intagna begav sig strax efter kl. 19.00 upp på taket till den mekaniska verkstaden och tog sig därifrån in i verkstaden där man försåg sig med verktyg och tillhyggen. Omkring kl. 23.00 började de intagna att anlägga bränder på verkstadstaket och i vissa andra byggnader. Först omkring kl. 07.00 den 23 juli kunde anstaltens personal med stöd av en relativt stor polisstyrka låsa in samtliga intagna på respektive bostadspaviljong.

Regeringen gav dåvarande lagmannen Anders Fröhling i uppdrag att med anledning av händelsen utreda bl.a. vilken beredskap och vilka samverkansrutiner som finns och bör finnas i framtiden mellan kriminalvård och polis inför särskilda händelser på en kriminalvårdsanstalt.

Uppdraget redovisades i december 1994 i promemorian Upploppet på Tidaholmsanstalten den 22 juli 1994 (Ds 1994:140). I promemorian konstateras bl.a. att det i stor utsträckning saknades upp-

arbetade samverkansrutiner mellan kriminalvård och polis och det föreslogs ett antal åtgärder för att öka en sådan samverkan. Vissa åtgärder föreslogs även med avseende på anstaltens byggnader och rutiner, t.ex. en ökad sektionering av anstaltsområdet.

Händelsen utreddes även av en arbetsgrupp inom kriminalvården som år 1995 i rapporten Oro och upplopp på fängelser – ett förslag till motverkan lämnade ett antal förslag i syfte att skapa en övergripande strategi för att minska riskerna för allvarliga ordningsstörningar vid anstalterna.

Såväl departementspromemorian som Kriminalvårdsstyrelsens egen rapport innehöll förslag som aldrig kom att genomföras. Som exempel kan nämnas att det i departementspromemorian föreslogs att ett utbyte av sambandsmän bör införas på central nivå mellan kriminalvården och polisen och att en särskild informationsrutin upprättas. Vidare föreslogs att Kriminalvårdsstyrelsen genom centrala tjänsteföreskrifter borde anvisa hur beredskaps- och samverkansrutiner med polis och räddningstjänst skall byggas upp. I promemorian föreslogs också att beläggningsnivån på klass 1 anstalterna inte skulle överstiga 85 procent.

3.1.4 Dödsfall på anstalterna åren 1996 och 1997

Den 4 december 1996 dödades en intagen av medintagna vid anstalten Kumla. Den 2 augusti 1997 påträffades en intagen död på anstalten Kumlas C-avdelning och det konstaterades att den intagne av allt att döma hade dödats av medintagna. Ett par veckor senare, den 26 augusti 1997, inträffade en liknande händelse vid anstalten Tidaholm. Inte i något av fallen har någon gärningsman dömts för brotten.

De tre allvarliga händelserna, som inträffat inom mindre än ett år, föranledde Kriminalvårdsstyrelsen att låta utreda risk-, skydds- och säkerhetsarbetet vid anstalterna Kumla, Hall och Tidaholm. Uppdraget redovisades i mars 1998 i den s.k. RSS-rapporten (Dnr B41-9710-0614). I rapporten ges ett antal förslag på åtgärder i syfte att höja säkerheten på de tre tyngsta anstalterna.

Man redovisar i rapporten de viktigaste orsakerna till förekomsten av hot och våld på anstalterna. Den vanligaste orsaken synes vara ouppklarade narkotikaaffärer inom anstalten. En annan orsak är de gängbildningar som förekommer inom och utom anstalterna, t.ex. de s.k. MC-gängen och fängelsegängen. Vissa av dessa grupperingar har

sin verksamhet huvudsakligen förlagd utanför anstalterna, medan andra i huvudsak verkar inom anstalterna.

För att komma till rätta med hot och våld inom anstalterna föreslogs bl.a. följande.

- I rapporten efterlyses en förbättrad informationsinsamling och dokumentation av vissa intagna. Man föreslår att ett IT-baserat informationsregister skapas beträffande intagna som enskilt eller i grupp kan utgöra en risk för t.ex. uppkomsten av hot och våld (se avsnitt 3.2.1 om ett nytt säkerhetsregister).
- Vidare efterlyses en förbättrad differentiering av intagna inom och mellan anstalter. Man pekar särskilt på behovet av att unga, intagna med kortare återstående strafftid och psykiskt störda intagna inte placeras tillsammans med normalklientelet av långtidsdömda.
- Kontrollen av de intagnas telefonsamtal beskrivs som bristfällig vad gäller såväl regelverk som teknik.
- Rätten för de intagna att kommunicera via brev föreslås inskränkas och rätten att läsa inkommande brev föreslås vidgas.
- Personalens närvaro på bostadsavdelningarna måste enligt rapporten öka.
- Rapporteringen om hot och våld måste förbättras. I rapporten konstateras att det har framkommit att det finns en rädsla bland personalen att rapportera hot och våld. I rapporten framförs vidare åsikten att det inte är orimligt att anta att även till synes bagatellartade situationer kan leda till att personal efter hand kommer under press från de intagna. En sådan press kan komma att medföra att personal tvingas utföra uppdrag åt en intagen eller, i extrema fall, själva tvingas föra in vapen eller narkotika. Denna risk föreligger enligt rapporten även beträffande andra som kommer i kontakt med de intagna, t.ex. lärare. Mot denna bakgrund föreslogs bl.a. att en allmän inpasseringskontroll av besökare och personal skulle införas (se avsnitt 3.2.2 om inpasseringskontroll).

3.2 Författningsstöd för en högre säkerhet

3.2.1 Ett nytt säkerhetsregister för kriminalvården

Den 1 oktober 2001 trädde lagen (2001:617) om behandling av personuppgifter inom kriminalvården i kraft. Lagen ger kriminalvården större möjlighet att automatiserat behandla personuppgifter om intagna m.fl. och innehåller de bestämmelser utöver personuppgiftslagen (1998:204) som är nödvändiga för kriminalvårdens verksamhet.

Personuppgifter kring personer som exempelvis är häktade eller dömda till fängelse eller som på annan grund är intagna i häkte eller kriminalvårdsanstalt får behandlas bl.a. för att upprätthålla säkerheten och förebygga brott under den tid personerna vistas i anstalt. Ett av syftena med lagstiftningen har varit att ge kriminalvården utökade möjligheter att behandla uppgifter om intagna som utgör särskilda risker i t.ex. hot- eller våldshänseende.

Av 39 § förordningen (2001:682) om behandling av personuppgifter inom kriminalvården framgår att kriminalvården i syfte att upprätthålla säkerheten och förebygga brott skall föra ett särskilt register – säkerhetsregistret. Säkerhetsregistret skall vara gemensamt för myndigheterna inom kriminalvården och skall föras över personer som är häktade, dömda till fängelse eller som p.g.a. utländsk dom skall verkställa en påföljd i Sverige och som

- är eller tidigare har varit placerade på säkerhetsavdelning,
- tidigare i häkte eller under verkställigheten av ett fängelsestraff har gjort sig skyldig till allvarligt hot eller våld mot personal inom kriminalvården eller mot andra intagna i häkte eller kriminalvårdsanstalt,
- tidigare i häkte eller under verkställigheten av ett fängelsestraff tagit befattning med narkotika som inte varit avsedd för eget bruk, eller
- tidigare rymt eller fritagits från häkte eller slutet kriminalvårdsanstalt eller förberett rymning eller fritagning eller gjort försök därtill.

Vidare får enligt 40 § samma förordning säkerhetsregistret omfatta häktade eller intagna för vilka det finns särskild anledning befara att de under den tid som häktningen eller verkställigheten av fängelsestraffet pågår tillsammans med andra kan komma att

- utöva allvarlig brottslig verksamhet,

- göra sig skyldiga till terroristbrott, hets mot folkgrupp eller vissa brott mot allmän verksamhet enligt 17 kap. brottsbalken, eller
- allvarligt störa ordningen inom häktet eller anstalten.

Säkerhetsregistret får enligt 41 § samma förordning föras för att samla bearbeta och analysera information som ger underlag för åtgärder för att upprätthålla säkerheten eller förebygga brott och får innehålla de uppgifter som behövs för detta ändamål. Registret skall innehålla skälen för registreringen, upplysning om varifrån uppgifter i registret kommer och – om det inte är obehövligt – en bedömning av uppgiftslämnarens trovärdighet. Registret får om det är oundgängligen nödvändigt innehålla s.k. känsliga uppgifter, dvs. uppgifter som behandlas enbart p.g.a. vad som är känt om personens ras eller etniska ursprung, politiska åsikter, religiösa eller filosofiska övertygelse, medlemskap i fackförening, hälsa eller sexuella läggning. Sådana uppgifter får behandlas som sökbegrepp.

Direktåtkomst till säkerhetsregistret har enligt 43 § den nämnda förordningen chefen för Kriminalvårdsstyrelsen och den inom myndigheten som denne utser samt chefen för den kriminalvårdsmyndighet som för registret och den inom myndigheten som denne utser. Uppgifter i säkerhetsregistret får lämnas ut till annan personal inom kriminalvården om det inom ramen för arbetsuppgiften behövs för att upprätthålla säkerheten eller förebygga brott.

Uppgifter ur registret får lämnas ut till Rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet samt i vissa fall till Regeringskansliet efter beslut av chefen för Kriminalvårdsstyrelsen eller den som denne utser.

Uppgifterna i säkerhetsregistret skall enligt 45 § den nämnda förordningen gallras senast en månad efter det att straffet eller åtgärden avseende den registrerade helt har verkställts eller upphört. Uppgifter som avser en person som frigges villkorligt med en återstående strafftid som överstiger ett år skall dock gallras senast när ett år har förflutit efter den villkorliga frigivningen.

Av Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om behandling av personuppgifter inom kriminalvården (KVVFS 2002:6) framgår att säkerhetsregistret skall föras vid sex kriminalvårdsmyndigheter i landet med ansvar för var sin region (18 §). Behörigheten att registrera, ändra och ta del av uppgifterna i registret är personlig och får inte överlätas på annan. Den som har att utföra dessa arbetsuppgifter skall ha tillräcklig kunskap om och erfarenhet av arbetsuppgifterna och skall ha genomgått utbildning i de metoder som används inom polisen vid värdering av informationens sakriktighet och källans

tillförlitlighet (20 §). Den inom kriminalvården som behöver upplysningar ur registret – t.ex. vid beslut om anstaltsplacering, fastställande av särskilda villkor för långtidsdömda, permissioner, besök och medgivande till telefonsamtal – skall vända sig till den kriminalvårdsmyndighet som för registret (21 §).

Då lagstiftningen om säkerhetsregistret trädde i kraft för omkring tre år sedan påbörjades en utbildning av de säkerhetsansvariga inom kriminalvården. Det datasystem som används för registret köptes från Storbritannien. Systemet har emellertid visat sig inte fungera tillfredställande. Datasystemet har ännu under hösten 2004 inte klarat drift i nätverk, vilket är en förutsättning för att det skall kunna användas på det sätt som är tänkt. Säkerhetsregistret har därmed enbart kunnat användas på lokal nivå och måste uppdateras av handläggarna efter hand för att uppgifter från alla de sex myndigheter som handlägger registret skall vara tillgängliga. Jag har framför allt på lokal nivå mött en frustration kring problemen med datasystemet och det är uppenbart att bristerna har upplevts som en hämmande faktor i säkerhetsarbetet. Registret fungerar enligt uppgift i januari 2005 tillfredsställande.

3.2.2 Allmän inpasseringskontroll

Den 1 februari 2004 trädde ny lagstiftning i kraft om allmän inpasseringskontroll vid anstalter och häkten (SFS 2003:1219).

Möjligheten att genomföra sådana kontroller föreslogs av Narkotikakommissionen år 2000 (SOU 2000:126). Regeringen fann då inte skäl att föreslå att Kriminalvårdsstyrelsen skulle få möjlighet till rutinmässiga visitationer. Ställningstagandet gjordes bl.a. mot bakgrund av att Kriminalvårdsstyrelsen hade upplyst att visitationsfrågan var föremål för förhandlingar med personalens fackförbund och regeringen fann inte anledning att föregripa den processen.

Kriminalvårdsstyrelsen upplyste därefter år 2003 regeringen att något avtal mellan arbetsmarknadens parter inte hade ingåtts och hemställde i en skrivelse att laglig rätt till visitation i enlighet med Narkotikakommissionens förslag skulle införas.

En ny paragraf, 29 a §, infördes i lagen om kriminalvård i anstalt som ger Kriminalvårdsstyrelsen rätt att, om det är nödvändigt för att upprätthålla säkerheten vid en viss anstalt, besluta att samtliga som passerar in på en viss sluten anstalt skall kroppsvisiteras (allmän inpasseringskontroll). Syftet med kontrollen skall vara att söka efter

otillåtna föremål, medan skriftliga meddelanden inte får granskas. Ett beslut om allmän inpasseringskontroll får avse högst tre månader i taget och Kriminalvårdsstyrelsen får i enskilda fall medge undantag från kontroll om det finns särskilda skäl.

I förarbetena till den nya bestämmelsen motiveras den allmänna inpasseringskontrollen framför allt med förekomsten av mobiltelefoner, narkotika och vapen inne på anstalterna (prop. 2003/04:3 s. 16 ff). Det konstateras att det inte är tillräckligt att enbart kontrollera de intagna och deras besök, utan också andra kategorier som passerar in på anstalterna. Som exempel nämns kriminalvårdspersonal, deltagare i frivilligorganisationer, hantverkare, sjukvårdspersonal, olika myndighetspersoner samt advokater och lärare (a. prop. s. 23). Vad särskilt gäller kriminalvårdens personal anförs i förarbetena att de befinner sig i en situation som på ett avgörande sätt skiljer sig från vad som är fallet vid andra typer av arbetsplatser och att de löper risk att utsättas för brott eller att pressas till att medverka vid brott. Personalen kan p.g.a. de nära kontakterna med de intagna hamna i en beroendeställning gentemot de intagna och kan förmås att mot sin vilja utföra tjänster av olika slag, tjänster som kan bidra till att otillåtna föremål tas in på anstalterna. Om personalen omfattas av inpasseringskontrollen skulle de intagna bli mindre benägna att försöka förmå personalen att utföra otillåtna tjänster. Därtill framhålls att om de anställda skulle undantas från kontrollen skulle risken vara att trycket mot de anställda ökar från de intagas sida, då möjligheterna till hjälp från andra inpasserande försvåras. Mot denna bakgrund föreslogs att kontrollen även skulle omfatta de anställda (a. prop. s. 28 ff).

Vid samtal med företrädare för såväl Kriminalvårdsstyrelsen som de lokala myndigheterna framträder bilden av att frågan om allmän inpasseringskontroll mött ett relativt hårt motstånd från de anställdas fackliga organisationer. Enligt uppgift från SEKO var man inom den fackliga organisationen under flera år emot allmän inpasseringskontroll med hänvisning till personalens integritet. SEKO ändrade senare uppfattning, bl.a. mot bakgrund av det ökande problemet med mobiltelefoner och det faktum att en vårdare på anstalten Hall dömdes för brott. Personalen vid anstalten Hall vände sig t.o.m. till SEKO centralt och framförde önskemål om en inpasseringskontroll. Diskussionen har inte enbart rört frågan om införandet av en sådan kontroll, utan även hur den skall utformas. Det har exempelvis varit ett fackligt krav att inpasseringskontrollen skall omfatta alla och att den skall vara i drift dygnet alla timmar. Planer fanns att starta verk-

samheten vid ett par anstalter före sommaren 2004, men man meddelade från de berörda kriminalvårdsmyndigheterna att man behövde mer tid. Generaldirektören fattade dock den 5 augusti 2004, dvs. dagen efter händelsen på Norrtäljeanstalten, beslut att allmän inpasseringskontroll skulle införas vid åtta anstalter (däribland anstalterna Kumla och Hall) och att en sådan kontroll med hjälp av metall-detektorer skulle vara i gång senast dagen därpå (dnr 55 2004-922).

3.2.3 Störning av mobiltelefoner

Enligt 30 § lagen om kriminalvård i anstalt får telefonsamtal mellan intagna och personer utanför anstalten äga rum i den utsträckning det lämpligen kan ske. Den intagne får dock inte ringa samtal som äventyrar säkerheten på anstalten, som kan motverka hans anpassning i samhället eller som annars kan vara till skada för honom eller någon annan intagen. Om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten skall en tjänsteman på lämpligt sätt avlyssna ett telefonsamtal, något som den intagne skall informeras om. Enligt 4 kap. 3 § Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt (KVVFS 2004:13) får annan telefonutrustning än den som tillhandahålls av kriminalvården inte användas av en intagen. Av detta följer att användning av mobiltelefoner inne på en anstalt är förbjuden.

Ett nytt telefonisystem på anstalterna, INTIK, infördes år 2000. Dessförinnan hade det visat sig att de intagna på olika sätt manipulerade telefonerna på ett sådant sätt att kontrollen av samtalen försvårades. Med INTIK har den möjligheten minskat avsevärt. Sedan INTIK infördes har dock i stället antalet mobiltelefoner bland de intagna ökat kraftigt. Kriminalvården har själv dragit slutsatsen att anstalterna i dag inte har den kontroll av de intagnas telefonerande som lagstiftningen kräver (se prop. 2003/04:3 s. 14). Kriminalvårdsstyrelsen hemställde i december 2002 hos regeringen om att nödvändiga författningsändringar skulle genomföras för att möjliggöra för kriminalvården att använda utrustning som stör ut mobiltelefonkommunikation.

Genom författningsändringar som trädde i kraft i juli 2003 (se 14 § tredje stycket förordningen [2003:396] om elektronisk kommunikation) blev det möjligt för kriminalvården att efter medgivande av Post- och telestyrelsen använda sådan utrustning.

Kriminalvårdsstyrelsen hade inledningsvis för avsikt att koppla störningsanordningen till INTIK, vilket av olika skäl inte fullföljdes. Under hösten 2003 studerade man olika lösningar som används internationellt. Därefter följde en, enligt Kriminalvårdsstyrelsen, komplicerad upphandling som kom att överklagas. Först i mitten av augusti 2004 hade beslutet vunnit laga kraft och ett avtal med en leverantör av störningsutrustning kunde ingås. Utrustningen beräknades enligt vad dåvarande generaldirektören meddelade regeringen (avsnitt 5.1) kunna vara i drift under hösten 2004. Installationen har försenats och utrustning finns i januari 2005 inte i drift fullt ut på någon anstalt. Enligt uppgift är dock installationen vid anstalten Hall i stort sett slutförd.

3.3 Andra initiativ av betydelse för säkerhetsarbetet

Kriminalvårdsstyrelsen har tagit flera initiativ de senaste åren med avseende på säkerhet. De tre projekt som beskrivs nedan utgör exempel som berör frågor som har aktualiserats vid de händelser som omfattas av mitt uppdrag.

Fritagningar i samband med utevistelser

Inom Kriminalvårdsstyrelsen har genomförts ett arbete med att höja säkerheten och därmed förhindra fritagningar och rymningar vid bevakade utevistelser, t.ex. vid sjukhusbesök och transporter till domstol. Arbetet påbörjades efter att väpnade fritagningar blivit ett allt större problem i samband med sådana utevistelser.

Kriminella nätverk

Inom kriminalvården har utarbetats en strategi för att motverka att intagna bildar eller upprätthåller kriminella nätverk. Strategin syftar till att kontinuerligt kartlägga och analysera gängens förekomst och aktiviteter, störa deras verksamhet, begränsa deras möjligheter, undvika att de utökar sin verksamhet samt att påvisa alternativ för de som är potentiella gängmedlemmar eller de som vill lämna sin gängtillhörighet. Kriminalvårdsstyrelsen fick i regleringsbrevet för år 2002 i uppdrag att intensifiera arbetet och har i sin återrapportering till regeringen gjort bedömningen att aktiviteterna kring de kriminella

gängen hade minskat jämfört de närmast föregående åren. Enligt Kriminalvårdsstyrelsen kunde detta delvis ses som en effekt av differentierings- och underrättelsearbetet inom kriminalvården samt de åtgärder som vidtagits för att försvåra kommunikationen mellan gängmedlemmar. Vidare angavs att personalen även har arbetat med att förhindra nyrekryteringen till gängen genom att inte tillåta västar, dekaler, litteratur med anknytning till problemområdet och andra föremål som kan göra de intagna mer benägna att ansluta sig till kriminella nätverk.

Utredning om förhållandena vid kriminalvårdsanstalten Hall

Kriminalvårdsstyrelsen gav i januari 2003 anstaltsledningen vid kriminalvårdsanstalten Hall i uppdrag att göra en översyn av verksamheten vid anstalten. Som bakgrund anförde Kriminalvårdsstyrelsen att Hall under de senaste åren hade haft ett antal massmedialt uppmärksammade incidenter framför allt i form av fritagningar av intagna i samband med utevistelser samt allvarlig skadegörelse av olika delar av anstalten. Ett stort antal mobiltelefoner och även narkotika hade hittats vid visitationer på anstalten. Till detta skulle enligt Kriminalvårdsstyrelsen läggas svårigheterna att rekrytera och behålla personal, vilket hade medfört en hög personalomsättning och periodvis problem med bemanningen.

Uppdraget redovisades i rapporten Uppdrag KVM Hall 2004. I rapporten redogörs för ett antal åtgärder som hade vidtagits eller pågick vid tiden för rapporten. Flera av åtgärderna berör säkerhetsfrågor. I rapporten föreslås bl.a. att det skall införas en allmän inpasseringskontroll, att personalnärvaron bland de intagna skall öka och att man även fortsättningsvis skall satsa på experthjälp och kompetensutveckling avseende riskbedömningar.

4 Rymningarna år 2004

4.1 Kriminalvårdsanstalten Kumla i januari 2004

4.1.1 Händelseförloppet

Följande redogörelse för händelseförloppet bygger på Kriminalvårdsstyrelsens incidentrapport och samtal med företrädare för anstalten vid besök på plats.

Säkerhetsavdelningen på anstalten Kumla har plats för sex intagna. Vid tiden för fritagningen fanns fem vårdare i tjänst på avdelningen. Avdelningen består av en korridor med bl.a. bostadsrum och ett gemensamt kök. I anslutning till korridoren finns en promenadbur med stängsel och nättak. Runt anstalten finns två yttre staket och därefter en mur. Mellan muren och säkerhetsavdelningens promenadbur finns ett inre staket. I promenadburen fanns vid tiden för fritagningen de tre intagna Daniel Maiorana, Nazim Rudhani och Billy Rieloff. I enlighet med de rutiner som då tillämpades fanns ingen vårdare tillsammans med de intagna.

På kvällen den 18 januari 2004 utlöstes ett brandlarm från ett bastuaggregat. Ett larm av det slaget skall normalt fördröjas så att personalen ges tid att kontrollera vad som hänt innan larmet går vidare till SOS Alarm. Av okänd anledning misslyckades denna fördröjning och larmet gick därmed vidare till SOS Alarm kl. 18.00.12 och därefter till räddningstjänsten. Personalen i centralvakten insåg att räddningstjänsten – belägen mitt över gatan från anstalten – skulle göra en utryckning. Man bemannade enligt sina instruktioner en patrullbil som skulle möta räddningstjänstens utryckningsfordon och man kunde därefter från centralvaktens sida via monitorer följa utryckningsfordonen och patrullbilen.

Ungefär samtidigt som brandlarmet utlöstes körde en personbil på en liten väg som löper runt det industriområde som anstalten ligger i. Bilen stannade i höjd med anstalten. Det var kväll i januari månad och därmed mycket mörkt ute. Två personer lämnade bilen

och började gå över fälten mot anstaltsområdet. Kl. 18.03.00 skar de två personerna upp det första yttre stängslet med ett kapverktyg, vilket tog ungefär tio sekunder. Man kunde via monitorerna i centralvakten skymta ett gnistregn från kapverktyget. Samtidigt arbetade emellertid personalen i centralvakten med följderna av brandlarmet, varför ingen av dem hade blicken riktad mot monitorerna. Trettio sekunder senare tog sig de båda fritagarna igenom det andra yttre staketet och återigen syntes ett gnistregn på monitorerna. Även detta tog ungefär tio sekunder. Personalen hade dock ännu inte avslutat vad de höll på med, varför ingen hade blicken riktad mot monitorn.

När fritagarna gick genom det uppsågade hålet i det andra yttre staketet och närmade sig muren utlöstes kl. 18.04.22 det första s.k. radarlarmet, ett larm som utlöses då någon rör sig innanför det andra yttre staketet. 13 sekunder senare utlöstes ett andra likadant larm. Båda larmen kvitterades, men ingen observation gjordes. Ett tredje radarlarm utlöstes efter ytterligare 16 sekunder, denna gång orsakat av att patrullbilen hade passerat genom grinden. Kl. 18.07 utlöstes ett fjärde radarlarm, sannolikt p.g.a. att utryckningsfordonen passerade in på området. Personalen i centralvakten har i efterhand inte kunnat erinra sig något av dessa larm. Det har i efterhand visat sig att fr.o.m. att det första radarlarmet utlöstes syntes de båda fritagarna ganska tydligt i en av monitorerna. De syntes i mer än tre minuter utan att någon i centralvakten upptäckte dem.

Mellan kl. 18.07 och 18.08 tog sig de båda fritagarna med hjälp av stegar upp på muren. En av dem fortsatte med hjälp av en stega ner på murens insida med ett kapverktyg, medan den andre stannade på murkrönet. Strax före kl. 18.08 återställdes de radarlarm som hade utlösts i området. Eftersom de båda fritagarna inte längre rörde sig i området mellan det andra yttre staketet och muren utlöstes inte larmen på nytt.

Kl. 18.08.11 utlöstes två s.k. staketlarm när den ene fritagaren började skära igenom det inre staketet. En kort stund före larmet såg personal i centralvakten att det stod en person vid det inre staketet och strax efteråt såg man ett stort gnistregn på monitorn följt av ett mycket starkt ljudlarm. Personalen förstod att en fritagning höll på att genomföras och larmade internt och till polis. Personal från centralvakten ringde till vaktrummet på säkerhetsavdelningen. Samtidigt fick man via monitorerna en bättre bild av händelsen och kunde se att den person som stod kvar på murkrönet var beväpnad. Från säkerhetsavdelningen efterfrågade man instruktioner och från

centralvakten kom svaret att man inte skulle gå in då fritagarna var beväpnade.

En av de intagna i promenadburen gick mot den kamera genom vilken personalen på säkerhetsavdelningen följde vad som hände och flyttade den ur sin position. Kameran blev därmed obrukbar. Personalen kunde dock följa händelseförloppet via andra kameror och via en backspegel.

Den fritagare som hade tagit sig ner från muren och sågat igenom det inre staketet skar upp ett hål i promenadburen och var färdig med det kl. 18.13.30. De tre intagna Daniel Maiorana, Nazim Rudhani och Billy Rieloff tog sig ut genom hålet i buren och följde med fritagaren på stegen över muren. De två fritagarna och de tre intagna sprang bort mot bilen och körde kl. 18.16.20 därifrån.

Personalen på säkerhetsavdelningen kunde i efterhand konstatera att det rum, fritidsrummet, som leder till utgången mot promenadburen, var blockerad med ett rep från utsidan och att ytterdörren hade blockerats med en metallskyffel som tämligen enkelt kunde avlägsnas.

4.1.2 Efterspelet

De tre intagna greps några dagar efter händelsen och ingen av de tre har efter händelsen åtalats för brott.

Två personer har av tingsrätten dömts för främjande av flykt till fängelse ett respektive ett och ett halvt år. Den ene dömdes för att ha anskaffat de stegar som användes vid fritagningen, medan den andre dömdes för att ha transporterat de intagna i en bil en tid efter fritagningen. Ingen av dem har dock kunnat bindas till själva fritagningen. De båda har överklagat tingsrättens dom och målet har i skrivande stund ännu inte avgjorts av hovrätten.

4.1.3 Kriminalvårdsstyrelsens incidentrapport

Kriminalvårdsmyndigheten Kumla presenterade efter rymningen i januari 2004 i enlighet med Kriminalvårdsstyrelsens administrativa föreskrifter en utredning kring händelsen. Utredningen överlämnades till Kriminalvårdsstyrelsen som genomförde en s.k. incidentutredning (dnr 55-2004-3515). I incidentutredningen drar Kriminalvårdsstyrelsen slutsatser enligt följande.

Vad gäller den tekniska/fysiska säkerheten framhåller Kriminalvårdsstyrelsen att ingen efter rymningen år 1991 (se avsnitt 3.1.2) har lyckats avvika direkt från anstalten. Styrelsen konstaterar dock att de tekniska förbättringar som har gjorts har tagit sikte på att förhindra rymningar av egen kraft, medan åtgärder med anledning av risken för fritagningar har tagit sikte på transporter utanför anstalten. Styrelsen drar slutsatsen att de fysiska hinder som fanns för att förhindra eller fördröja ett inträngande i anstalten var otillräckliga, trots att de sannolikt är de bästa i landet. Skalskyddet måste därför enligt Kriminalvårdsstyrelsen förstärkas på ett sådant sätt att inträngandet i anstalten blir förenat med större svårigheter och blir mer tidsödande. Ytterligare åtgärder som Kriminalvårdsstyrelsen nämner är ett första larm som varnar tidigare än vid den aktuella händelsen, s.k. concertinatråd (en sorts mycket vass taggtråd) i större mängd och bättre belysning alternativt förhöjning av bildkvaliteten vid användning av kameran i mörker. Vad gäller promenadburen drar styrelsen slutsatsen att en allvarlig felbedömning gjorts genom att betrakta burens ”som lika säker som huset”. Buren kan göras säkrare exempelvis genom att bygga den i material med större hållfasthet eller att göra den insynskyddad.

Vidare drar Kriminalvårdsstyrelsen slutsatsen att det krävs en högre personalnärvaro på avdelning och rastgård. Av utredningen framgår att personalen en vanlig dag rör sig inne på säkerhetsavdelningen vid 10–12 tillfällen och att vistelsen på avdelningen vid varje sådant tillfälle uppgår till mellan 3–4 minuter och 10–12 minuter. Den aktuella dagen har personalen uppskattat att man var inne på avdelningen för att hämta rakhyvlar 1,5–2 timmar före fritagningen. Kriminalvårdsstyrelsen anför att personalens rent lokalmässiga och tidsmässiga avstånd från de intagna har bidragit till och möjliggjort för de intagna att planera för och låta sig fritas.

Tidigare har obevakade besök till de intagna varit relativt vanliga på säkerhetsavdelningen. Besöken har setts som ett motmedel mot de isoleringsskador som annars kan förväntas bli följden av vistelsen på avdelningen. Kontrollen att utrustning till de intagna för att kunna rymma från anstalten inte förs in har ändå kunnat upprätthållas. Kriminalvårdsstyrelsen menar att den säkerhetskombinationen inte längre är tillräcklig, då man inte längre rymmer av egen kraft utan fritas utifrån. Kommunikationen måste, i vart fall för vissa intagna, kunna kontrolleras helt och hållet. Detta förutsätter enligt styrelsen vidare att de som har obevakade besök inte längre får ha direkt kontakt med de intagna som endast beviljas bevakade besök.

Av rapporten framgår att det inte är känt hur planeringen av fritagningen har gått till, men att kodad information vid telefonsamtal, kodade meddelanden i brev och meddelanden samt obevakade besök (egna eller andras) är tänkbara möjligheter. Ett ytterligare problem är telefonsamtal som förs på främmande språk och tolkas i efterhand. Enligt Kriminalvårdsstyrelsen kan heller inte uteslutas att de intagna på säkerhetsavdelningen kan kommunicera via intagna på andra avdelningar med öppnare förhållanden, t.ex. via signaler från fönster, bankningar i väggar och liknande. Den slutsats som styrelsen drar är att såväl besöken som telefonkontakterna måste avsevärt begränsas och att detta om möjligt skall genomföras på ett sådant sätt att åtgärderna inte drabbar även de intagna som inte missbrukat öppenheten.

Vad gäller promenader i promenadburen förlades dessa tidigare till olika tider för att de intagna inte skulle kunna planera med promenadtiden som en känd faktor. Detta ändrades då promenadburen byggdes om år 1992. Det förhållningssätt som därefter har tillämpats har lett till att promenadtiderna har utökats och har förlagts till fasta tider samt utan direkt personalnärvaro på gården. Kriminalvårdsstyrelsen föreslår att promenadtiderna återgår till att varieras tidsmässigt – kanske med varierande sammansättningar av intagna – och förläggas under dagtid.

Kriminalvårdsstyrelsen riktar ingen kritik mot personalen på avdelningen. Man kan enligt styrelsen, mot bakgrund av den hets och stress som rådde inledningsvis, inte kräva att personalen skulle ha agerat annorlunda. Vidare anför styrelsen att när personalen nåddes av beskedet att fritagarna var beväpnade är det helt uteslutet att någon skulle ha utsatt sig för livsfara genom att ingripa.

I rapporten efterlyser Kriminalvårdsstyrelsen en mer konsekvent och individuellt anpassad verkställighet för de intagna på säkerhetsavdelningen. Styrelsen anför exempelvis att en av de intagna tidigare hade fritagits från en säkerhetsanstalt och att det fanns skäl att tro att han tidigare hade försökt sig på en rymning från avdelningen, men att han trots detta hade samma möjligheter som de andra på avdelningen.

Kriminalvårdsstyrelsen konstaterar i rapporten att samarbetet mellan anstalten och Polismyndigheten i Örebro län är gott. Likaså har det enligt styrelsen upparbetats goda kontakter med företrädare för Rikspolisstyrelsen och med de säkerhetsansvariga på platser dit de intagna inte sällan transporteras, t.ex. Universitetssjukhuset i Örebro. Genom samarbetet med polisen är numer rutinerna vid s.k.

högrisktransporter mycket goda. Överläggningar med polisen med anledning av händelsen har lett till att polisens planverk har förändrats och med samma förutsättningar som vid den nu aktuella händelsen kan en annan insats från polisens sida väntas. Utgångspunkten anges vara att om anstalten kan erbjuda larm vid en tidig tidpunkt skall polisen normalt kunna hejda en liknande inbrytning innan personerna har hunnit lämna anstaltens omedelbara närhet.

Beträffande agerandet från personalen i centralvakten riktas kritik från Kriminalvårdsstyrelsen. Styrelsen konstaterar att vad gäller det skede då fritagarna tar sig från bilen, över fältet och genom de båda yttre staketerna är det inte säkert att personalen skulle ha upptäckt vad som hände även om brandlarmet inte hade distraherat dem. Styrelsen påpekar att inga automatiska larm utlöstes i detta skede. Kriminalvårdsstyrelsen anför dock att det är betydligt allvarigare att man inte agerade då de s.k. radarlarmen utlöstes. När dessa larm utlöses aktiveras en ljudsignal och två monitorer med bilder från de fasta kameror som övervakar det aktuella området tändes upp. Samtliga radarlarm kvitterades efter fyra sekunder, vilket medförde att ljudsignalen tystade. Fritagarna syntes ganska väl i en av monitorerna och borde enligt styrelsen ha upptäckts. Larmet till polisen och till personal inom anstalten fördröjdes p.g.a. dessa omständigheter med omkring tre minuter. Av rapporten framgår att det från polisens sida har gjorts bedömningen att det är osäkert om dessa tre minuter hade medfört att polisens hade hunnit vidta de åtgärder som behövdes för att stoppa fritagningen. Fördröjningen medförde enligt styrelsen dock att personalen i anstalten inte hade möjlighet att avbryta promenaden och låsa in de intagna på avdelningen eller i bostadsrummen. Även om den möjligheten hade funnits anför Kriminalvårdsstyrelsen dock att de intagna förmodligen hade satt sig till motvärn och att förstärkning därför hade behövt tillkallas, med den tidsutdräkt som det skulle innebära.

I rapporten drar Kriminalvårdsstyrelsen den övergripande slutsatsen att fritagningen genomfördes på ett sätt och med en snabbhet som överraskade och som visar på en stor förslagenhet. Styrelsen anför att när det gäller väpnade fritagningar finns för kriminalvården inte annat att göra än att försöka fördröja händelseförloppet i avvakten på polisens insatser. Styrelsen konstaterar vidare att de slutsatser som dras har bäring på ett antal anstalter som vad gäller klientel och säkerhetsnivå liknar Kumla och föreslår att en mer övergripande översyn bör genomföras där man mot bakgrund av en omvärldsanalys bör överväga förändringar av verksamheten vid säker-

hetsavdelningarna och andra avdelningar och anstalter med hög säkerhet.

4.1.4 Mina reflektioner

Händelsen ger anledning till kritik i flera avseenden och jag kan i allt väsentligt ställa mig bakom de slutsatser som dras i incidentrapporten. Jag vill dock framhäva två omständigheter som förtjänar särskild uppmärksamhet.

För det första har det s.k. skalskyddet varit uppenbart bristfälligt. Att såväl stängsel som mur kan forceras med en sådan snabbhet och relativ enkelhet framstår som helt orimligt och det är uppenbart att förbättringar av det slag som Kriminalvårdsstyrelsen har föreslagit är nödvändiga. Särskilt anmärkningsvärt är att personalen på anstalten en kort tid före fritagningen vid en övning hade studerat just den typ av fritagning som senare genomfördes. Jag återkommer till denna fråga i samband med mina överväganden och förslag.

För det andra tyder agerandet i centralvakten på att attityden till arbetsuppgiften bland de anställda inte har varit godtagbar. Att vid fyra tillfällen återställa ett larm utan att ha genomfört en rimlig kontroll av orsaken till larmet kan inte försvaras. Agerandet kan möjligen förklaras dels av att brandlarmet och de åtgärder som följde på det larmet har distraherat personalen, dels av att larm regelmässigt utlöses flera gånger per dygn p.g.a. att exempelvis djur rör sig inom det larmade området. Sådana förklaringar utgör dock ingen ursäkt för agerandet. Jag återkommer även till denna fråga.

Vid mitt besök på anstalten Kumla kunde jag konstatera att alla de åtgärder som föreslås i incidentrapporten ännu sju månader efter händelsen inte hade genomförts.

4.2 Kriminalvårdsanstalten Hall i juli 2004

4.2.1 Händelseförloppet

Följande redogörelse för händelseförloppet bygger på Kriminalvårdsstyrelsens incidentrapport och samtal med företrädare för anstalten vid besök på plats.

Observationsavdelningen på kriminalvårdsanstalten Hall består av två korridorer med, vid tiden för händelsen, en olåst dörr emellan. I anslutning till korridorerna och avskild från korridorerna med en låst

dörr finns ett vaktrum, som dock är obemannat kvälls- och nattetid. En av de två korridorerna saknade vid tillfället kameraövervakning. De intagna på observationsavdelningen tillbringar sin tid på avdelningen i sina bostadsrum avskilda från övriga intagna och vistas utanför sin cell endast för enskild utevistelse i en promenadbur. Avdelningen har plats för 14 intagna.

På avdelningen fanns i juli 2004 bl.a. de intagna Tony Byström (tidigare Olsson) och Daniel Maiorana. Tony Byström hade under våren 2004 förflyttats från anstalten Kumlas säkerhetsavdelning efter att han där hade deltagit i en omfattande skadegörelse. Skadegörelsen var av allt att döma en protest mot de skärpta rutiner som hade införts efter fritagningen från anstalten Kumlas säkerhetsavdelning i januari 2004. Daniel Maiorana var en av de personer som fritogs vid samma händelse. Säkerhetsavdelningen vid anstalten Hall var fullbelagd vid tillfället och säkerhetsavdelningen vid anstalten Kumla var stängd för renovering p.g.a. skadegörelsen.

Den 27 juli strax före midnatt använde en av de intagna på observationsavdelningen från sitt bostadsrum anstaltens signalanordning för att be om huvudvärkstabletter. På avdelningen finns nattetid ingen personal utan avdelningen sköts vid behov från centralvakten som har en rörlig personalstyrka om 7–8 vårdare. En signal från en intagen nattetid av det slaget är inte ovanlig.

Två kvinnliga vårdare begav sig till observationsavdelningen och gick kl. 23.49 genom vaktrummet in i korridoren med bostadsrum. De möttes av Tony Byström som befann sig i korridoren utanför sitt bostadsrum. Tony Byström hade ett skjutvapen i handen och tvingade in de båda vårdarna i ett bostadsrum. Han förstörde den signalutrustning som fanns i bostadsrummet, tog nyckelknippan från en av vårdarna och låste därefter in de båda vårdarna i bostadsrummet. De nycklar Tony Byström tillgrep passade dock inte i låsen till de andra bostadsrummen och han låste därför upp det bostadsrum som vårdarna befann sig i. Han tog ut en av vårdarna i korridoren och tillgrep andra nycklar. Tony Byström låste därefter upp bostadsrummen till de intagna Daniel Maiorana, Mahmoud Amaya och Alfred Sansiviero. Även Daniel Maiorana var beväpnad med pistol, förmodligen redan då han befann sig inne på sitt bostadsrum. Således var både Tony Byström och Daniel Maiorana beväpnade med skjutvapen.

En av vårdarna tvingades klä av sig och Tony Byström tog hand om hennes uniform. De fyra intagna försökte ta sig ut från avdelningen med hjälp av nycklarna, men misslyckades. De tog i stället

med sig en av vårdarna, medan den andra vårdaren lämnades inlåst i ett bostadsrum. De fyra intagna lämnade därefter observationsavdelningen kl. 00.15 tillsammans med vårdaren och gick vidare via kulverten mot centralvakten.

Samtidigt med händelserna inne på observationsavdelningen körde en personbil fram till centralvakten. En eller möjligen två män steg ur bilen beväpnade med automatvapen och började säga igenom stängslet vid centralvakten med en vinkelslip.

De fyra intagna och den vårdare de tagit med sig från observationsavdelningen anlände till centralvakten från kulverten kl. 00.17. I centralvaktens entréhall gick de in i ett väntrum och avlossade ett antal skott mot en fönsterruta i syfte att ta sig ut den vägen. Då detta inte lyckades fortsatte de in i centralvakten med hjälp av vårdarens passerkort och tvingade under vapenhot och med visst våld vakthavande att öppna dörrarna ut från anstalten. De intagna kommunicerade med fritagarna via en mobiltelefon.

Personalen i centralvakten öppnade kl. 00.20 grinden och de fyra intagna tog sig tillsammans med vårdaren och medhjälparen eller medhjälparna ut till den väntande bilen. Någon hördes säga ”ingen jävla gisslan” eller liknande och vårdaren släpptes.

Polis fanns på plats redan innan de intagna och deras medhjälpare hade hunnit lämna anstalten, men ingrep inte på grund av de vapen som de intagna och medhjälparna förfogade över.

4.2.2 Efterspelet

De intagna greps av polis ett par dagar efter fritagningen.

Åtal är i skrivande stund ännu inte väckt. Enligt uppgift är 17 personer delgivna misstanke om brott och riskerar åtal. Bland de 17 misstänkta ingår de fyra rymningarna och åtta personer, varav huvuddelen är kända kriminella, som är misstänkta för att på olika sätt ha hjälpt de fyra att rymma. Vidare ingår fyra personer som är anställda inom kriminalvården och en som är f.d. anställd.

4.2.3 Kriminalvårdsstyrelsens incidentrapport

Kriminalvårdsstyrelsen presenterade i november 2004 en incidentrapport med anledning av händelsen. Rapporten är till större delen belagd med sekretess och kan därför inte redogöras för i detta be-

tänkande. Följande redogörelse hänför sig till den offentliga delen av rapporten.

Kriminalvårdsstyrelsen konstaterar inledningsvis att fritagningen är en exceptionell händelse som möjliggjordes genom att dörren till ett bostadsrum lämnats olåst och att två pistoler och en mobiltelefon togs in på anstalten. Fritagningen underlättades enligt Kriminalvårdsstyrelsen också av att personal i vissa hänseenden inte har följt gällande rutiner för verksamheten på observationsavdelningen.

På händelsen följde en rad akuta åtgärder såsom att all besöksverksamhet ställdes in påföljande dag och alla tidigare beviljade telefonsamtal från intagna i den aktuella huskroppen drogs in. Vidare byttes all personal på observationsavdelningen och den angränsande SKI-avdelningen (Särskilt Krävande Intagna) ut mot annan personal.

Kriminalvårdens granskning visar på brister i såväl gällande rutiner som hur dessa följs. Ansvaret för dessa brister åvilar enligt Kriminalvårdsstyrelsen ledningen för avdelningen, dvs. kriminalvårdsinspektören och samordnaren, som enligt styrelsen har ett stort ansvar när det gäller att uppmärksamma personalens förhållningssätt och agerande i arbetet. Ledningen för avdelningen har enligt Kriminalvårdsstyrelsen inte heller lyckats särskilt väl i att leda avdelningen på ett sätt som av personalen uppfattats som samlande, stödjande och ägnat att skapa goda arbetsförhållanden och har inte heller styrt arbetet på ett sådant sätt att det har medfört garantier för att skapa goda och trygga säkerhetsrutiner.

Redan i maj 2004 beslutade kriminalvårdschefen vid Hall att arbetslagen vid observationsavdelningen och SKI-avdelningen skulle omstruktureras och att en ny personalgrupp skulle arbeta där. Anledningen var att man inte bör arbeta alltför länge på en avdelning av den karaktären, men åtgärden var också en del i myndighetens effektiviseringsarbete. Ytterligare en tjänst som kriminalvårdsinspektör har också inrättats. Dessa åtgärder var enligt Kriminalvårdsstyrelsen nödvändiga.

Kriminalvårdsstyrelsen pekar också på det faktum att anstalten Hall under långa perioder har haft problem att rekrytera personal med erforderlig kompetens och arbetslivserfarenhet. Alltför många unga nyanställda har av den anledningen placerats på observationsavdelningen och då fritagningen ägde rum, dvs. under sommaren, är antalet nyanställda särskilt stort. Detta kommer enligt Kriminalvårdsstyrelsen att beaktas framgent.

Vad gäller rutinerna för verksamheten vid observationsavdelningen och centralvakten behöver dessa enligt Kriminalvårdsstyrelsen få en

mer enhetlig struktur och till en del även kompletteras och sammanställas så att de blir mer överskådliga och lättillgängliga för personalen. Enligt Kriminalvårdsstyrelsen pågår redan ett sådant arbete vid anstalten.

Trots att de intagna på observationsavdelningen har en mycket begränsad gemensamhet med andra intagna kan kommunikation ändå ske mellan de relativt lyhörda bostadsrummen och under utevistelse i promenadgårdarna. Kriminalvårdsstyrelsen framhåller att om det krävs att intagna inte skall kunna kommunicera med varandra krävs att de placeras på separata avdelningar eller vid skilda anstalter.

Anstaltsledningen har efter händelsen genomfört en nyckelinventering och en översyn av nyckelsystemet. Som en följd av inventeringen har lås och låsbrickor till samtliga bostadsrum vid observations- och SKI-avdelningarna bytts ut.

Kriminalvårdsstyrelsen anger i rapporten också ett antal åtgärder av generell karaktär från styrelsens egen sida enligt följande.

- En översyn av nyckelrutiner vid de åtta anstalterna med högst säkerhet skall genomföras.
- Röntgenutrustning till inpasseringskontrollerna är beställd till de åtta anstalterna och har installerats på anstalten Kumla.
- Möjligheterna utreds att bl.a. i centralvakten vid anstalten Hall installera en elektronisk övervakning av att dörrar är stängda och låsta på avdelningar där intagna normalt är inlåsta i enrum.
- Förbättrade rutiner för uppföljning av säkerhetsrelaterat arbete utreds, liksom hur återrapportering skall ske regelbundet till Kriminalvårdsstyrelsen.
- Generaldirektören vid Kriminalvårdsstyrelsen har beslutat om registerkontroll av viss personal som anställs eller är anställd inom kriminalvården. Överläggningar förs om förbättrade möjligheter till direktkommunikation mellan anstalter med högst säkerhet samt polisen och SOS Alarm.
- Inventering avseende behoven av ett förbättrat perimeterskydd har genomförts vid de högst säkerhetsklassade anstalterna. Kriminalvårdsstyrelsen arbetar vidare med normering med avseende på sådant skydd.
- Ett fördjupat samarbete mellan polis och kriminalvård angående underrättelseverksamhet inleddes redan i slutet av sommaren 2004. Förbättrade rutiner för bedömning av underrättelser skall utarbetas och utbildning är planerad.

4.2.4 Mina reflektioner

Det förhållandet att anställda medverkat vid fritagningen och att deras medverkan dessutom har utgjort en förutsättning för att fritagningen kunde genomföras är naturligtvis häpnadsväckande. Händelsen saknar motsvarighet i Sverige och, mig veterligen, också utomlands. Rymningen ger upphov till frågor kring anställningspolicy, kontroller vid rekrytering av ny personal, kontroller av redan anställda, rutiner för handläggningen av misstankar mot anställda m.m. Händelsen visar att personalen i sig vid en analys av säkerheten måste betraktas som en potentiell säkerhetsrisk. Jag återkommer till detta i samband med mina överväganden och förslag.

Att anstalten Hall sedan en längre tid haft problem av olika slag har varit väl känt. Som nämnts tidigare (avsnitt 3.3) har en särskild utredning genomförts på anstalten i syfte att komma tillrätta med en del av problemen. Vid mina samtal med anstaltsledningen, Kriminalvårdsstyrelsen och fackliga företrädare framträder en relativt entydig bild av anstalten som en arbetsplats med stor personalomsättning och dålig arbetsmiljö. Personalen består till en alltför stor del av oerfaren, ung personal utan särskild utbildning. Dessa förhållanden blir än mer allvarliga om man betänker att anstalten Hall, tillsammans med anstalten Kumla, utgör landets säkraste anstalt med en mycket stor andel svårhanterliga intagna som har dömts för grov brottslighet. Inget tyder på att problemen i dag skulle vara lösta.

Jag har också från länskriminalavdelningen vid Polismyndigheten i Stockholms län fått berättat för mig att det fanns trovärdiga källor som före fritagningen gjorde gällande att Daniel Maiorana skulle fritas från anstalten och att han skulle ha hjälp av personal. Såväl anstalten Hall som Kriminalvårdsstyrelsen informerades av länskriminalavdelningen om detta. På Kriminalvårdsstyrelsen fattades dock beslutet att inte omplacera Daniel Maiorana. Denna uppgift sätter fokus på underrättelseverksamhetens betydelse för säkerhetsarbetet. Jag återkommer även till den frågan nedan under mina överväganden och förslag.

4.3 Kriminalvårdsanstalten Norrtälje i augusti 2004

4.3.1 Händelseförloppet

Följande redogörelse för händelseförloppet bygger på Kriminalvårdsstyrelsens incidentrapport och samtal med företrädare för anstalten vid besök på plats.

Den 4 augusti 2004 omkring kl. 17.00 hade de intagna vid avdelning D på anstalten Norrtälje (den s.k. motivationsavdelningen med 32 platser) s.k. kiosktid. Kiosktiden följer ett fast schema med samma tid varje vecka. Kiosken ligger utomhus i närheten av inpasseringsområdet till anstalten. Till anstalten finns två portar: en liten för gående och en stor för fordon. Kioskområdet är avskilt från de två inpasseringsportarna med ett stängsel.

Kl. 17.20 anlände två bilar till anstaltsens parkering utanför de båda portarna. Den ena bilen (en Nissan) stannade omkring fyra meter från anstaltsens gångport, medan det andra fordonet (en Ford) stannade på parkeringen. En person (X) sprang från Forden till den andra bilen, öppnade bakluckan och tog ut en europapall som han ställde på högkant mot den lilla porten. Nissan backades därefter i hög fart mot pallen som slog in porten. En person (Y) lämnade Nissan och ställde sig i portöppningen med ett kortpipigt automatvapen i handen. Person X sprang samtidigt till Forden och hämtade ett motordrivet skärverktyg. X sprang därefter genom porten och skar upp det stängsel som avskiljer inpasseringsområdet från de intagna vid kioskområdet.

Inne på anstaltsområdet hördes först en dov smäll när porten forcerades med hjälp av bilen och tre av de intagna – Tony Palmroth, Mårten Tammiharju och Basim Bottany – började röra sig ner mot stängslet. Därefter hördes ett ljud som från en tvåtaktsmotor och de tre intagna började springa mot stängslet. Personal inne på området såg hur en person utifrån sågade ett hål i stängslet. De följde efter de intagna, men hejdade sig dock när de insåg att de två fritagarna hade vapen. De tre intagna och de båda fritagarna lämnade anstalten via hålet i stängslet och den trasiga porten och körde från platsen i Forden.

Hela händelsen var över på omkring en och en halv minut.

4.3.2 Efterspelet

De intagna greps av polis några dagar efter fritagningen.

Två av de intagna har av tingsrätten i januari 2005 dömts för bl.a. grovt vapenbrott och anstiftan till olaga hot till fängelse två år. Den tredje intagne har dömts för grovt vapenbrott till fängelse ett år. Därutöver har fem medhjälpare dömts för bl.a. främjande av flykt till fängelsestraff som varierar mellan två år och två månader. Domarna har i skrivande stund inte vunnit laga kraft.

4.3.3 Kriminalvårdsstyrelsens incidentrapport

Kriminalvårdsstyrelsen drar i sin incidentrapport (den 14 september 2004, dnr 55-2004-10524) bl.a. följande slutsatser:

- Personalen agerade enligt Kriminalvårdsstyrelsen helt i enlighet med sina instruktioner och kunde inte heller ha agerat på annat sätt.
- Kriminalvårdsstyrelsen ställer sig bakom ett antal åtgärder som föreslås av anstalten, såsom nya gång- och körportar, inpasseringshinder, ytterligare stängsel och ny inspelningsutrustning.
- Kriminalvårdsstyrelsen konstaterar att Norrtälje är en anstalt vars skalskydd skall förhindra rymning, men att möjligheterna att motstå en fritagning är mycket begränsade. Det är enligt styrelsen viktigt att genom normering avgöra vilken säkerhetsnivå anstalten skall uppnå med tanke på den grupp av intagna anstalten har. Ett sådant resonemang aktualiserar enligt styrelsen på nytt behovet av att kunna dela in de slutna anstalterna i olika säkerhetsklasser. Kriminalvårdsstyrelsen konstaterar att anstalten under en längre tid har haft en komplicerad och egentligen för kvalificerad klientsammansättning och att man under våren och sommaren 2004 har haft flera fall av planerade och också påbörjade fritagningar eller rymningar.
- Kriminalvårdsstyrelsen pekar på att en liknande fritagning från en annan anstalt genomfördes för endast ett år sedan och att man inom kriminalvården måste bli bättre på att ta till vara de förslag till åtgärder som framgår av incidentrapporterna.
- Kriminalvårdsstyrelsen framhåller problemet med att de intagna vid kiosken fritt kan ta sig ända fram till fordonsgrinden. Mot bakgrund av att denna svaghet var väl känd finns det enligt sty-

relsen skäl att ifrågasätta varför större ansträngningar att komma till rätta med problemet inte har vidtagits.

- Kriminalvårdsstyrelsen gör bedömningen att de intagna troligen haft tillgång till mobiltelefon för att kommunicera med fritagarna före händelsen. Styrelsen konstaterar dock att fritagningen ändå hade varit möjlig att genomföra då de intagna besöker kiosken vid samma tid varje vecka och i samband med de besöken kan ta sig ända till fordonsgrinden. Insmugglade mobiltelefoner har varit ett problem på anstalten. Så erkände exempelvis en anställd samma kväll som fritagningen ägde rum att hon haft för avsikt att smuggla in en mobiltelefon mot betalning.

4.3.4 Mina reflektioner

Händelsen skiljer sig från fritagningarna från anstalterna Kumla och Hall främst genom att anstalten Norrtälje inte är en anstalt som är konstruerad för att hindra fritagningar. Att man lyckas genomföra en fritagning från anstalten Norrtälje är därför i den meningen inte anmärkningsvärt. Att landets samtliga anstalter skall ha den säkerhetsgrad som finns på anstalterna Kumla och Hall är varken nödvändigt eller ekonomiskt försvarbart.

Det framstår dock som anmärkningsvärt att en i stort identisk fritagning ägde rum på anstalten Mariefred endast ett år före händelsen och att några åtgärder inte hade vidtagits i Norrtälje för att förhindra en upprepning där. Händelsen visar i det avseendet på ett informationsproblem och en avsaknad av uppföljning inom kriminalvården. Jag återkommer till detta under mina överväganden och förslag.

Den enligt min mening viktigaste frågan att ställa efter händelsen är om de intagna som blev föremål för fritagningen borde ha varit placerade vid en anstalt med högre säkerhet. Kriminalvårdsstyrelsen medger i incidentrapporten att anstalten under en längre tid haft en alltför kvalificerad klientsammansättning. En sådan situation kan ha sin orsak antingen i felbedömningar i samband med placeringarna eller att platsbrist har tvingat fram placeringar med en alltför låg säkerhetsnivå. Oavsett skälet leder felaktiga placeringar till att anstalter med en lägre grad av säkerhet utsätts för hotbilder som de inte är konstruerade för och för vilka det saknas tillräcklig beredskap.

Händelsen visar på behovet av en noggrann kartläggning av de intagna utifrån ett säkerhetsperspektiv. Att misstag från centrala organ inom kriminalvården leder till att en anstalt får ett alltför kvalificerat klientel fritar dock inte den lokala myndigheten från ansvar. Som jag redovisat tidigare (avsnitt 2.3.1) åligger det den lokala myndigheten att ständigt uppdatera en risk- och behovsprofil. Om denna profil ger vid handen att en intagen bör placeras på en anstalt med högre säkerhet måste detta givetvis omedelbart påtalas för den centrala myndigheten.

4.4 Kriminalvårdsanstalten Mariefred i september 2004

4.4.1 Händelseförloppet

Följande redogörelse för händelseförloppet bygger på Kriminalvårdsstyrelsens incidentrapport och samtal med företrädare för anstalten vid besök på plats.

På Mariefredsanstaltens paviljong 4 fanns i september 2004 bl.a. de båda intagna Tobias Jardeberg och Åke Martinsson. På kvällen den 23 september 2004 kallade Tobias Jardeberg på vårdaren CW, en av fyra vårdare som då befann sig på avdelningen. Omedelbart därefter hörde personalen skrik. En vårdare som befann sig i paviljongens vaktrum tryckte på sitt larm och strax därefter tryckte även vårdaren AJ på sitt larm. Tiden för larmen har noterats till kl. 19.37.

Tobias Jardeberg tvingade ned CW på golvet genom att trycka sitt knä mot hans rygg. I handen hade Tobias Jardeberg en kniv. Kniven tillhörde den ordinarie köksutrustning som de intagna hade tillgång till och hade slitits av från den vägg där den var fastkedjad. Tobias Jardeberg skrek upprepade gånger att dörren skulle öppnas.

Samtidigt tog Åke Martinsson vårdaren AJ som gisslan. Åke Martinsson hotade AJ med delar av en sax som man i efterhand hittat andra delar av i Tobias Jardebergs bostadsrum.

Dörren från paviljong 4 ut mot anstaltsområdet öppnades och de två intagna begav sig tillsammans med gisslan mot den byggnad där centralvakten finns. En vårdare som hade reagerat på larmet såg de fyra männen och gick fram mot dem. En av de intagna skrek då "Stanna, annars skär vi halsen av plitarna". Vårdaren såg hur de intagna höll armarna runt de två vårdarnas halsar och stannade upp för att inte komma för nära. Vårdaren hejdade övrig personal och

agerade för att centralvakten skulle öppna grindarna och släppa ut de intagna, allt i syfte att ingen skulle komma till skada.

Vakthavande begav sig under tiden från centralvakten mot paviljong 4 och mötte de två intagna och gisslan på vägen. Han återvände till centralvakten och beordrade att personalen skulle kontakta polis och vidtog själv åtgärder för att aktivera incidentledningsgruppen. Tiden för dessa åtgärder har noterats till kl. 19.45.

När de två intagna med gisslan nådde centralvakten skrek Tobias Jardeberg att grinden skulle öppnas. Med syftet att undvika att gisslan skulle skadas och att de två intagna, om de fick som de ville, skulle släppa gisslan öppnades grinden. De intagna och gisslan släpptes ut i den sluss som leder ut från anstaltsområdet.

I slussen fanns en bil som tillhörde en entreprenör som arbetade inne på anstaltsområdet. Tobias Jardeberg skrek att han ville ha nycklarna till bilen och han tvingade samtidigt ned CW på knä. Personalen svarade att han skulle få nycklarna om han släppte gisslan. Tobias Jardebergs hotfulla reaktion gjorde dock att man tänkte om och överlämnade nycklarna. När porten i muren öppnades tvingade Tobias Jardeberg in CW i bilen från förarsätet över till framsätets passagerarplats. Åke Martinsson frågade vad han skulle göra med AJ, men fick inget svar. Han hoppade då in bak i bilen och lämnade AJ. Bilen lämnade därefter anstaltsområdet.

Personalen beslutade sig för att följa efter bilen för att se om CW låg skadad någonstans längs vägkanten. De återvände efter omkring 15 minuter utan att ha sett vare sig bilen eller CW.

4.4.2 Efterspelet

CW återfanns av polis ett drygt dygn efter händelsen. Han hade då lyckats fly från de intagna.

De båda intagna greps en tid därefter. De dömdes i tingsrätten i januari 2005. Tobias Jardeberg dömdes för bl.a. människorov och hans tidigare livstids fängelsestraff har kommit att omfatta även dessa brott. Åke Martinsson dömdes för bl.a. medhjälp till människorov till fängelse ett år och nio månader. Ytterligare tre personer dömdes i målet för främjande av flykt. Domarna har i skrivande stund inte vunnit laga kraft.

4.4.3 Kriminalvårdsstyrelsens incidentrapport

Kriminalvårdsstyrelsen presenterade den 29 november 2004 en incidentrapport över händelsen (dnr 55-2004-0144669).

Kriminalvårdsstyrelsen berömmar inledningsvis anstaltsledningen agerande vad gäller att dokumentera händelsen, ta rätt kontakter, säkra anstalten och ta hand om personalen.

Vad gäller anstaltens beredskapsplan och åtgärdsplan för gisslantagningar konstaterar Kriminalvårdsstyrelsen att samtliga anställda som tillfrågats i samband med utredningen kände till att det fanns en pärm med instruktioner, men att de inte var särskilt bekanta med innehållet och inte heller använde sig av instruktionerna i sitt dagliga arbete. Ingen av de tillfrågade hade varit med om övningar med avseende på gisslansituationer. Alla uttryckte enligt Kriminalvårdsstyrelsen samma uppfattning vad gäller gisslansituationer, nämligen att gisslantagaren skall släppas ut. Vad gäller åtgärder med syftet att fördröja händelseförloppet fanns bland personalen ingen egentlig uppfattning.

Kriminalvårdsstyrelsen utdelar kritik mot anstalten i dessa delar, särskilt mot bakgrund av att anstalten år 2001 hade en liknande incident. Kriminalvårdsstyrelsen påpekade redan efter den incidenten att det fanns anledning att se över och utveckla beredskapsplanen och att genomföra övningar. Styrelsen hänvisar till det resonemang som då fördes och menar att den främsta prioriteringen, utöver att rädda liv, skall vara att söka vinna tid. Kriminalvårdsstyrelsen konstaterar på detta område sammantaget att gisslansituationer är ovanliga och att det är svårt att ha en riktigt god beredskap för sådana händelser samt att Mariefredsanstalten sannolikt inte är sämre än många andra myndigheter i det avseendet. Anstalten borde dock enligt styrelsen, mot bakgrund av händelsen år 2001, ha tagit sitt ansvar på ett bättre sätt.

Kriminalvårdsstyrelsen konstaterar också självkritiskt att man tar sin del av ansvaret för att ge myndigheterna ett bättre stöd genom att nu ta fram ett koncept för hela problemet med gisslantagningar. Kriminalvårdsstyrelsen påpekar i det sammanhanget att detta det finns skäl att tro detta inte var den sista incidenten av detta slag. Vad gäller agerandet vid incidenten i stort avslutar Kriminalvårdsstyrelsen med att påpeka att CW säkerligen utsattes för den allra största faran då han relativt enkelt togs ut från anstalten och därefter befann sig i de intagnas våld.

Kriminalvårdsstyrelsen har vidare bedömt personalens sätt att hantera situationen. Av rapporten framgår att situationen bedömdes som högggradigt explosiv och farlig och att alla inblandade har uppfattningen att det inte fanns några alternativa sätt att agera. Kriminalvårdsstyrelsen menar att ingen enskild kan klandras för sitt beteende. Styrelsen påpekar att visserligen visar statistik och teori att gisslan i den här typen av situationer praktiskt taget aldrig skadas allvarligt – en gisslantagare som skadar sin gisslan allvarligt har ju inte längre någon förhandlingsposition. Enligt styrelsen visar också erfarenheten att när väl de första minuterna har passerat öppnas möjligheter att förhandla och fördröja, vilket enligt Kriminalvårdsstyrelsen också är den officiella rekommendationen. Rationella resonemang och ett helt koncept för att hantera liknande situationer bör enligt Kriminalvårdsstyrelsen introduceras i vart fall på vissa av de anstalter där de tekniska och fysiska förutsättningarna medger det. Styrelsen menar att det mot bakgrund av hur situationen utspelades och hur tunn den praktiska beredskapen för läget var finns det inte skäl att förvänta sig något annat än vad som faktiskt hände.

Kriminalvårdsstyrelsen framför kritik mot anstalten för att en bil stod parkerad i slussen innanför porten. Personalen har som förklaring uppgett att man upprepade gånger fått öppna porten för att låta bilen, som tillhörde ett danskt företag som utförde installationer på anstalten, passera in och ut. Bilen tilläts därefter stå i slussen för att underlätta för entreprenören och centralvakten och för att minska riskerna med att ständigt öppna den stora porten. Om inte bilen hade funnits i slussen hade enligt Kriminalvårdsstyrelsen extra tid kunnat vinnas och kanske hade man klarat sig ur situationen på ett annat sätt.

Kriminalvårdsstyrelsen berör vidare frågan om de intagna, framför allt Tobias Jardeberg, varit felplacerade, dvs. att de varit placerade på en anstalt med en för låg säkerhet. Bedömningen från Kriminalvårdsstyrelsen sida är att det inte i förväg har gått att förutse att Tobias Jardeberg, om än dömd till livstids fängelse för mord, skulle vara så farlig att han inte borde ha placerats på Mariefredsanstalten. Det kan enligt styrelsen inte ur handlingarna från riksmottagningen eller från tidigare verkställigheter utläsas att han skulle vara en potentiell gisslantagare och hans skötsamhet har till största delen bedömts som god. Tobias Jardeberg hade vid tillfället för incidenten personliga problem och hade uppträtt labilt. Han hade tillbringat mycket tid på sjukstugan och hade kontinuerliga samtal med psykolog. Kriminalvårdsstyrelsen framhåller emellertid att personliga

problem knappast är ovanliga bland de livstidsdömda eller långtidsdömda.

Vad gäller det faktum att de intagna fått tillgång till stickvapen inne på anstalten konstaterar Kriminalvårdsstyrelsen att det är omöjligt att hålla miljöer och lokaler på anstalter av Mariefredsanstaltens typ helt fria från föremål som är potentiella vapen. Om föremål förekommer som kan användas direkt som vapen, t.ex. den förskärare som Tobias Jardeberg använde, skall de enligt styrelsen antingen vara så förankrade att de är omöjliga att lösgöra eller skall ett försök att tillgripa ett sådant föremål väcka sådan uppmärksamhet att personalen uppmärksammas. Kriminalvårdsstyrelsen har efter den nu aktuella händelsen formulerat nya direktiv i denna fråga.

4.4.4 Mina reflektioner

Att personal vid en anstalt tas som gisslan i syfte att en eller flera intagna skall släppas ut har förekommit tidigare. Att gisslan tvingas följa med ut från anstaltsområdet och därefter tvingas följa med de intagna under flykten är dock unikt och självfallet synnerligen allvarligt.

Händelsen visar framför allt på en allvarlig brist som Kriminalvårdsstyrelsen själv pekar på i sin rapport, nämligen att det i dag inom kriminalvården inte finns någon samlad policy för hur situationer av detta slag skall hanteras. Myndigheterna har i huvudsak varit utlämnade till att skapa sina egna rutiner. Mitt intryck, som bekräftas av vad som framgår av rapporten och av mina samtal med anställda och chefer, är att den allmänna inställningen har varit att gisslantagaren skall släppas ut utan egentligt motstånd. En sådan inställning är farlig mot bakgrund av att företeelsen kan komma att spridas om de intagna ser att det är ett tämligen okomplicerat sätt att ta sig ut och som dessutom har visat sig framgångsrikt i praktiken. I detta fall utvecklades ju dessutom situationen på det sättet att gisslan hamnade i en än farligare situation när porten väl hade öppnats. Jag återkommer till denna fråga i avsnitt 7.8.

Vidare kan jag notera, liksom vad gäller fritagningen från Norrtäljeanstalten i augusti 2004, att det brister i uppföljningen med avseende på tidigare händelser. Det är av avgörande betydelse för ett fungerande säkerhetsarbete att man drar erfarenheter från tidigare incidenter och att man lär sig av tidigare misstag. Jag återkommer även till denna fråga i samband med mina överväganden och förslag.

Slutligen bör nämnas det förhållandet att gisslantagarna på ett relativt enkelt sätt har fått tillgång till livsfarliga vapen inne på anstalten i form av en kökskniv och en sax. Det framstår som självklart att tillgången till sådana föremål för den grupp av intagna som kräver särskilda säkerhetsarrangemang måste omgärdas av särskilda säkerhetslösningar.

5 Utredningar med anledning av rymningarna

5.1 Redovisning till regeringen den 9 augusti 2004, m.m.

Dåvarande generaldirektören vid Kriminalvårdsstyrelsen redovisade den 9 augusti 2004 – dvs. ett par veckor efter händelsen vid anstalten Hall och endast ett par dagar efter händelsen vid anstalten Norrtälje – till justitieministern de åtgärder som hade vidtagits med anledning av de två händelserna.

Av promemorian Åtgärder med anledning av fritagningen från Norrtäljeanstalten 2004-08-04 och Hallanstalten 2004-07-27–28 (2004-08-09) framgår att generaldirektören den 5 augusti beordrade ett antal åtgärder som skulle genomföras med omedelbar verkan vid åtta slutna anstalter, däribland anstalterna Kumla, Hall och Norrtälje. Bland åtgärderna kan nämnas följande.

- Inpasseringshinder skall sättas upp utanför anstalterna.
- Inpasseringskontroll i form av metalldetektorer skall vara installerade senast den 6 augusti 2004.
- Eftersök av mobiltelefoner skall intensifieras.
- Anstalterna skall omgående kartlägga högriskfångar och utvecklingen av IT-stödet i säkerhetsnätverket skall påskyndas.
- Mobilstörningsutrustning skall så snart som möjligt införas på anstalterna Hall och Norrtälje och därefter på övriga anstalter.
- Behovet av förstärkt skalskydd och förstärkt övervakning via kameror skall omedelbart analyseras.

Generaldirektören redovisade samtidigt ett antal åtgärder som skall vidtas på längre sikt, varav följande bör nämnas:

- En säkerhetsgrupp inrättas som dels skall vara anstalterna behjälpliga i akuta skeden, dels utveckla säkerhetsarbetet på längre sikt.
- Kriminalvårdsstyrelsen kommer att till regeringen inkomma med en begäran om möjligheter att kontrollera redan anställd perso-

- nal på avdelningar med hög säkerhet mot belastnings- och misstankeregistren. Vidare skall information lämnas till lokala myndigheter om möjligheterna att hos Kronofogdemyndigheten få ta del av eventuella registrerade skulder hos personal på avdelningar med hög säkerhet.
- Det bör genomföras regelbunden arbetsrotation på avdelningar med hög säkerhet dels för att minska möjligheten för de intagna att skaffa sig hållhakar på personalen, dels för att sådan personal som misstänks för oegentligheter och där misstankarna inte har kunnat beläggas skall automatiskt förflyttas ur "riskzonen".
 - Myndigheterna uppmanas att till avdelningar med hög säkerhet rekrytera personal med särskild kompetens och utbildning.

Det bör i detta sammanhang nämnas att dåvarande generaldirektören vid Kriminalvårdsstyrelsen i maj 2004 gav styrelsens normeringsenhet i uppdrag att genomföra en omvärlds- och säkerhetsanalys. Enheten skulle med hjälp av analysen bedöma risken för framtida fritagnings- eller andra våldsaktioner och att överväga behovet av åtgärder för att möta den utvecklingen på Kumla och andra anstalter med hög säkerhet (dnr 02-2004-005498).

Den planerade redovisningen av uppdraget i oktober 2004 avbröts eftersom generaldirektören dessförinnan avgick. Någon ny samlad redovisning av uppdraget är enligt uppgift från Kriminalvårdsstyrelsen inte aktuell.

5.2 Regeringsuppdrag angående en ny säkerhetsanstalt

Regeringen gav den 19 augusti 2004, dvs. endast ett par veckor efter fritagningen från Norrtäljeanstalten, Kriminalvårdsstyrelsen i uppdrag att ta fram förslag avseende utformningen av en säkerhetsanstalt (Ju2004/7296/KRIM).

Regeringen anför i uppdraget att vid säkerhetsanstalten skall de kunna placeras för vilka risken för fortsatt brottslig verksamhet eller avvikelse bedöms vara särskilt hög och som under verkställigheten kräver särskilda arrangemang vad gäller säkerhet eller omhändertagande i övrigt. Det är enligt regeringen en självklar utgångspunkt att rymningar inte skall kunna ske från anstalten.

Kriminalvårdsstyrelsens förslag skall bl.a. innefatta frågor om anstaltens närmare utformning, en plan för det fortsatta arbetet med

särskilt angivande av när anstalten beräknas kunna tas i drift samt en beräkning av kostnaderna för inrättande och drift. Av förslaget skall vidare framgå vilka överväganden som gjorts när det gäller valet mellan nybyggnation och användande av befintliga lokaler.

Förslaget redovisades till regeringen den 7 december 2004 (Kriminalvårdsstyrelsens dnr 2004-10163). Kriminalvårdsstyrelsen presenterade sammanfattningsvis följande överväganden och förslag.

Målgrupp

Verksamheten skall enligt Kriminalvårdsstyrelsen riktas in mot långtidsdömda män och målgruppen kan definieras genom tre kriterier: (1) förhöjd risk för våldsamma rymningar och fritagningar, (2) våldsbägenhet eller andra allvarliga ordningsstörningar och (3) hög risk för fortsatt grov brottslighet under verkställigheten där kontakten med omgivningen är extra viktig att begränsa.

Många av de intagna i målgruppen kan enligt Kriminalvårdsstyrelsen beskrivas som psykiskt störda och har goda ekonomiska resurser med ett kontaktnät som innefattar andra resursstarka personer. De är yrkeskriminella, välplanerade och välorganiserade. Många av dem uppfyller de diagnostiska kriterierna för psykopati. Gruppens storlek är svårbedömd och kommer att variera över tid. Kriminalvårdsstyrelsen uppskattar att ett drygt 60-tal personer i dag kan beräknas komma i fråga för placering i säkerhetsanstalt.

Lokalisering

Det är enligt Kriminalvårdsstyrelsen särskilt viktigt att en ny säkerhetsanstalt inryms i en större anstalt som en "anstalt i anstalten" och det föreslås att anstalten Saltvik i Härnösand blir föremål för en sådan nybyggnation.

Utöver den nya säkerhetsanstalten i Härnösand föreslår Kriminalvårdsstyrelsen att anstalterna Kumla, Hall och Tidaholm även fortsättningsvis skall ha säkerhetsavdelningar för den aktuella gruppen intagna. På Kumla och Hall flyttas verksamheten över till nya lokaler.

Sammantaget kommer med Kriminalvårdsstyrelsens förslag säkerhetsplatser att lokaliseras på anstalten Saltvik med 12–18 platser, Kumla med 18–24 platser, Hall med 18 platser och Tidaholm med 6 platser. Platserna kommer att fördelas på avdelningar om vardera 6

platser. Antalet säkerhetsplatser kommer därmed totalt att uppgå till omkring 60 stycken.

Verksamhet

Kriminalvårdsstyrelsen framhåller att vistelsen på en säkerhetsavdelning kan bli påfrestande för flertalet av de intagna och att det därför är av stor betydelse att verksamheten inte enbart präglas av ett högt säkerhetstänkande utan också av ett humant omhändertagande. När den intagne väl placerats på säkerhetsavdelning skall inledas ett påverkansarbete som i förlängningen skall ge förutsättningar för annan anstaltsplacering. Kriminalvårdsstyrelsen föreslår att det inrättas ett nytt behandlingsprogram, Violence Prevention Program (VPP), som är särskilt lämpligt för personer dömda till grova våldsbrott, högriskklinter och psykopater. Kriminalvårdsstyrelsen föreslår vidare att verksamheten skall innehålla studier samt monterings- och förpackningsarbete.

Personal

Det skall enligt Kriminalvårdsstyrelsen införas en obligatorisk personalrotation vid säkerhetsavdelningarna. Kriminalvårdsstyrelsen påpekar att en förutsättning för en sådan rotation är att anstalten som helhet har en tillräckligt erfaren och kompetent personal.

Kostnader m.m.

Kriminalvårdsstyrelsen har beräknat kostnaden för nyproduktion av en säkerhetsplats till 2,5 miljoner kr, att jämföras med omkring 1 miljon kr för en normalplats. Enligt Kriminalvårdsstyrelsen kan kostnaden per vård dygn beräknas uppgå till 4 200 kr.

Säkerhetsplatserna bedöms enligt Kriminalvårdsstyrelsen, om erforderliga beslut fattas, kunna tas i drift under år 2007.

Jag återkommer i avsnitt 7.3.3 med mina reflektioner med anledning av Kriminalvårdsstyrelsens förslag.

6 Internationell utblick

6.1 Inledning

Jag skall enligt mina direktiv beakta erfarenheter för att förhindra rymningar i andra, med Sverige jämförbara, länder.

Jag redovisar inledningsvis vissa internationella konventioner som Sverige har anslutit sig till och som jag har bedömt ha betydelse för mitt uppdrag. Därefter presenterar jag jämförelser och erfarenheter från vissa andra länder. I ett särskilt avsnitt redogör jag för mitt besök i Nederländerna. Kapitlet avslutas med några reflektioner från min sida.

6.2 Internationella konventioner

På kriminalvårdsområdet finns ett antal internationella konventioner som Sverige har anslutit sig till. Av grundläggande betydelse är FN:s resolution 1957 "Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners", FN:s resolution 1988 "Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment" samt FN:s resolution 1990 "Basic Principles on the Treatment of Prisoners".

Sverige har vidare anslutit sig till de rekommendationer på området som utfärdats av Europarådet. I detta sammanhang kan nämnas "The European prison rules" från 1987 (Recommendation No R (87) 3) samt "Management by prison administrations of life-sentence and other long-term prisoners" från 2003 (Recommendation Rec (2003)23).

De överväganden och förslag som jag presenterar i detta betänkande har stämts av mot innehållet i de ovan redovisade konventionerna. Enligt min bedömning ligger samtliga mina förslag i linje med dessa konventioner. Jag vill särskilt påpeka att förslaget om en förbättrad tillsyn (avsnitt 7.3.4) har stöd i Europarådets rekommendation 87/3, vilket jag närmare utvecklar i det avsnittet.

6.3 Källmaterial, utredningsmetodik m.m.

Det internationella samarbetet inom kriminalvårdsområdet har inte samma utpräglade organisatoriska struktur som gäller för andra delar av rättsväsendet. Det saknas t.ex. organ liknande Interpol och Europol, för att nu göra en jämförelse med polisområdet. För att kunna göra internationella jämförelser av olika slag inom kriminalvårdsområdet har information därför hämtats från andra källor.

En internationellt erkänd institution är International Centre for Prison Studies vid Kings College i London. Institutet, som bildades år 2000, samlar och bearbetar information om kriminalvården i 214 olika länder. F.n. saknar institutet uppgifter endast från åtta stater, varav två afrikanska, fyra asiatiska samt två i Oceanien. Den statistik som presenteras i det följande kommer i huvudsak från institutets publikationer och dess hemsida.

Även Europarådet samlar och bearbetar kriminalvårdsstatistik från rådets medlemsstater. För svenskt vidkommande publicerar Kriminalvårdsstyrelsen årlig statistik i publikationen KOS (Kriminalvårdsstyrelsens Officiella Statistik). I KOS finns bl.a. avsnitt med rubrikerna "Nordisk statistik" och "Europeiska jämförelser".

Inom Kriminalvårdsstyrelsen finns åtskilligt material om förhållandena i andra länder. Detta material har samlats in i anslutning till olika internationella kontakter som tjänstemän vid styrelsen har haft.

I maj 2004 beslutade den dåvarande generaldirektören för Kriminalvårdsstyrelsen om ett utredningsuppdrag innefattande bl.a. en omvärldsanalys. Med anledning av uppdraget skickade Kriminalvårdsstyrelsen en skrivelse till ett tiotal av sina europeiska motsvarigheter och bad om svar på ett antal frågor rörande säkerhet. Frågorna diskuterades även vid ett nordiskt säkerhetsseminarium i maj 2004. Jag har fått tillgång till bl.a. de skriftliga svar som mottagits från andra länder med anledning av uppdraget. En självständig bearbetning har gjorts av det material som ställts till mitt förfogande.

I övrigt har jag låtit göra vissa förfrågningar med hjälp av den svenska representanten vid det Europeiska åklagarkontoret Eurojust, bl.a. angående kriminalisering av rymningar.

6.4 Urvalet av jämförbara länder samt vissa statistiska uppgifter

6.4.1 Allmänt om urval och statistik

Jag har valt att begränsa mina jämförelser till följande länder: Danmark, Norge, Finland, Belgien, Nederländerna, Schweiz och Österrike. Urvalet har skett med utgångspunkt från att dessa länder i många hänseenden har en samhällsstruktur som är ganska lik den svenska. Detta avspeglas bl.a. i brottslighetens omfattning och karaktär.

	Miljoner invånare	Fångtal*	Beläggnings- grad i %	Andel utländska medborgare
Sverige	9,0	75	107	27
Danmark	5,4	72	100	16
Norge	4,6	65	95	19
Finland	5,2	71	107	5
Belgien	10,4	88	113	41
Nederländerna	16,3	123	98	33
Schweiz	7,3	72	81	71
Österrike	8,1	100	101	33

Källa: Centre for Prison Studies, Kings College, uppgifterna avser januari 2005

* Antalet dömda och häktade per 100 000 invånare

I sammanhanget kan utöver tabellen nämnas att USA har det högsta officiella fångtalet i världen (714), följt av Ryssland (548). Bland europeiska länder har de baltiska staterna höga fångtal (mellan 234 och 339) liksom Polen (210). Låga tal gäller för bl.a. Island (40). Av de större europeiska länderna kan nämnas England och Wales (142), Frankrike (95), Tyskland (96), Italien (100) och Spanien (139).

För praktiskt taget alla europeiska länder gäller att fångtalet har stigit under de senaste 12 åren. Ökningen har varit särskilt stor under de senaste tre åren, vilket framgår av följande tabell:

	1992	1995	1998	2001	2004
Sverige	63	65	60	68	75
Danmark	66	66	64	59	72
Norge	58	55	57	59	65
Finland	65	59	50	59	71
Belgien	71	75	81	85	88
Nederländ.	49	66	85	93	123
Schweiz	79	80	85	72	72
Österrike	87	77	86	85	100

Källa: Centre for Prison Studies, uppgifterna avser januari 2005

Den ökning av antalet fängelsedömda som skett i Sverige under senare år har således sin motsvarighet i de allra flesta jämförbara länder. Det bör dock framhållas att statistiken med all sannolikhet inte är fullt jämförbar, vilket närmare utvecklas nedan vad gäller jämförelser över rymningar. Underlaget bedöms dock vara tillräckligt bra för att kunna avläsa tydliga trender.

6.4.2 Statistik över rymningar

Det har visat sig vara mycket svårt att få fram en säker statistik över rymningar i de jämförda länderna. Det beror bl.a. på olika sätt att definiera rymningar. Redan de nordiska länderna har varierande definitioner, t.ex. av begreppet ”dömda” samt av andra kategorier som är inskrivna i anstalt. Det kan vara fråga om personer som är tagna i förvar med stöd av landets utlänningslag, psykiskt störda, missbrukare, inskrivna enligt lagstiftning om vård av unga osv. I vissa fall förekommer även omvandling av obetalda böter till fängelsestraff. Viss statistik i något land innefattar t.ex. rymning från sjukhus. En annan komplikation är att statistiken bygger på s.k. ”vårddygn”, som heller inte är ett helt entydigt begrepp

Även om statistiken således inte kan anses helt jämförbar kan följande siffror ändå vara av intresse att visa avseende de nordiska länderna.

Rymningar från slutna anstalter och häkten, faktiskt antal och antal per 100 000 vård dygn

	Faktiskt antal rymningar			Antal rymningar per 100 000 vård dygn		
	2002 Antal	2003 Antal	2004 Antal	2002 Antal	2003 Antal	2004 Antal
Sverige	44	42	44	3	2	2
Danmark	21	9	12	3	1	1
Norge	3	1	4	0	0	1
Finland	34	28	19	4	3	2

Källa: KOS 2002 och 2003, kapitel 8

Det är viktigt att notera rymningar från slutna anstalter och häkten inkluderar fall där en intagen inte återvänder efter beviljad permission.

Jämförelsen visar att andelen rymningar från slutna anstalter och häkten i Sverige under åren 2002 och 2003 ligger något lägre än i Finland. Danmark och i synnerhet Norge har betydligt lägre tal. De norska resultaten anses främst bero på att man under de senaste tio–femton åren har byggt flera nya anstalter med hög teknisk och fysisk säkerhet. En bidragande förklaring kan också vara att klientelet i de norska anstalterna inte är lika ”tungt” som i övriga skandinaviska länder.

6.5 Jämförelser i övrigt

Följande redovisning bygger i allt väsentligt på det material som kommit in till Kriminalvårdsstyrelsen med anledning av de förfrågningar som styrelsen gjort i anslutning till uppdraget med omvärldsanalysen. Jag har därefter låtit göra en självständig bearbetning det inkomna materialet. Varje avsnitt inleds med den fråga som ställts till de olika länderna.

Finns det i Ert land några nya trender eller förändringar i fångpopulationen?

Erfarenheterna i *Danmark* påminner delvis om de svenska. Fortfarande påverkas anstaltsmiljön av medlemmar i de kriminella mc-gängen Hells Angels och Bandidos, även om dessa gruppers inflytande har

minskat något. Förekomsten av grupper med samma etniska bakgrund är sannolikt inte lika stor som i Sverige. Man har dock uppmärksammat grupperingar av intagna med ursprung i Mellersta Östern. Dessa intagna kommer ofta från förortsmiljöer i Köpenhamn och Odense.

Också i *Norge* och *Finland* bedöms utvecklingen likartad med den svenska, om än inte lika fullt påtaglig. I Norge består den ökande gängbildningen främst av etniska grupperingar, medan Finland rapporterar om flera mycket starka fängelsegång vid de större slutna anstalterna. Från *Nederländerna* meddelas att andelen yngre brottslingar är i stigande. I *Belgien* har antalet intagna med östeuropeisk bakgrund ökat starkt under senare år. Dessa är ofta mer verbalt aggressiva än andra intagna och ifrågasätter ofta personalens tillsägelser. Från *Schweiz* rapporteras liknande tendenser hos den ökande andelen intagna med östeuropeisk bakgrund. I Schweiz ökar även andelen intagna från Mellersta Östern och från Afrika. Man noterar också att allt fler intagna har mentala problem. *Österrike* rapporterar också om en ökande andel intagna med utländsk bakgrund samt om ökande aggressivitet på anstalterna.

Finns det några tecken på att det bedrivs organiserad brottslighet inifrån anstalterna? Förekommer inom anstalterna annan brottslig planering eller annat deltagande i kriminell verksamhet utanför anstalterna?

I *Danmark* bedömer man att organiserad brottslighet bedrivs inifrån anstalterna men tror att problemet inte är lika stort som i Sverige. I *Norge* tror man att organiserad kriminalitet är mer utbredd vid de öppna institutionerna än i de slutna anstalterna, men är säker på att den förekommer även där. *Finland* har svarat att det finns ett par dokumenterade fall från senare år, där kriminella aktiviteter ute i samhället har styrts från fängelser.

I *Belgien* anser man sig inte ha några klara indikationer på organiserad brottslighet på anstalterna, även om det finns olika slag av gängbildningar med stark hierarki, främst från Östeuropa. Liknande bedömningar görs i *Schweiz*. *Nederländerna* har noterat en ökande organiserad våldsbrottslighet utanför anstalterna med bl.a. många mord, men man har ännu inte sett några tecken på att denna brottslighet förekommer på anstalterna. Från *Österrike* rapporteras däremot om ökad gängbildning och en ökad organiserad aktivitet i fråga om bl.a. flyktplanering.

Finns det några nya rymningsmetoder? Förekommer det rymningshjälp från "utsidan"?

I *Danmark* förekom en spektakulär rymning för några år sedan, då man använde en entreprenadmaskin för att forcera en fängelsemur. Några väpnade fritagningar har ännu inte genomförts, men riskerna för sådana bedöms ha ökat. Från *Norge* rapporteras om två fall av skottlossning på öppna anstalter, men dessa fall bedöms vara led i uppgörelser mellan kriminella. *Finland* har också varit förskonat från väpnade fritagningar. Däremot har man haft problem med anstaltspersonal som inte håller måttet och bl.a. stängt av larm. Vidare rapporterar *Finland* om två fall där sprängmedel hittats i eller utanför anstalt, uppenbarligen placerat där för att antingen skrämmas eller faktiskt skada. I alla fyra nordiska länderna bedömer man att det finns penningstarka intagna, som kan kontrollera stora summor vid behov.

I *Belgien* har man under senare år haft ett fall där rymning skett under promenad med hjälp av insmugglade sprängmedel och i ett annat fall har man upptäckt sprängmedel som kastats över fängelsemuren. Man bedömer att mellan två och fyra rymningar per år sker med hjälp från utsidan. Vanligtvis får den flyende hjälp med att ta sig över fängelsemuren till ett väntande flyktfordon. Från *Nederländerna* rapporteras att flera flyktförsök har kunnat avvärijas genom att andra intagna informerat anstaltspersonalen om planerna. Att så har kunnat ske tillskriver man den goda dagliga "sociala kontakten" mellan intagna och personal. I *Schweiz* har man inte uppmärksammat några nya rymningsmetoder, de få fall som sker har skett genom att man lyckats klättra över fängelsemuren. I två fall har man konstaterat hjälp från utsidan genom kommunikation med mobiltelefon. *Österrike* rapporterar om ett spektakulärt flyktförsök som kunde förhindras endast genom att beväpnad personal ingrep.

Har handeldvapen eller andra skjutvapen använts?

Med de undantag som angetts ovan finns inga rapporter om användning av skjutvapen i *Danmark*, *Norge*, *Finland*, *Schweiz* och *Österrike*. *Belgien* rapporterar om fyra fall av vapenanvändning under de senaste tio åren. I två av dessa fall var det personer utanför fängelsemurarna som var beväpnade i samband med att intagna rymde. I *Nederländerna*

blev en fängelseanställd ihjälskjuten inne på en anstalt och en annan dödades i samband med skottlossning vid en domstolsförhandling.

Har det förekommit tagande av gisslan?

I *Norge* har tre fall av gisslantagande förekommit under de senaste tre åren. *Finland* rapporterar om ett fall för flera år sedan medan *Danmark* hittills har varit förskonade.

I *Belgien* har gisslansituationer förekommit 11 gånger sedan 1995. Åtta av dessa har skett i fängelsernas bostadsavdelningar, två fall har skett i internernas arbetslokaler och ett fall på fängelsechefens kontor. Även *Nederländerna* har drabbats av gisslansituationer, men problemen har minskat under senare år sedan man utvecklat olika motåtgärder. Inget fall rapporteras från *Schweiz*, medan *Österrike* har haft ett fall, där gisslan undkom med psykiska skador.

Vilka tendenser finns beträffande hot eller våld mot personalen? Några särskilda mönster? Förekommer försök att muta personalen?

Danmark rapporterar om två allvarliga misshandelsfall som drabbat en fängelsechef och en mellanchefer i anslutning till deras bostäder. Kriminella MC-gäng misstänks ligga bakom dåden. I *Norge* angreps en vårdare härom året med en biljardboll i huvudet. Vidare finns kända fall där anstaltspersonal i Norge erbjudits upp till 50 000 NOK för en nyckel och lika mycket för en mobiltelefon. *Finland* drabbades relativt nyligen av ett allvarligt fall, där två mäskberusade fångar försökte rymma efter att först ha misshandlat en tjänsteman till döds och mycket allvarligt skadat en annan. Däremot anser man sig ha relativt få fall av uppenbar korruption. Under de senaste två åren finns två konkreta fall. Det ena avsåg en vårdare och det andra en socialarbetare.

Belgien noterar ökande hot mot personalen men har inga kända fall av korruption. *Nederländerna*, *Schweiz* och *Österrike* rapporterar liknande förhållanden.

Förekommer rymning eller fritagning under transporter?

Varken *Danmark* eller *Norge* har rapporterat om särskilda problem under transporter. I *Finland* har det förekommit i ett fall av fritagningsförsök där en fångtransport blev beskjuten. I *Belgien* eskorteras transporterna regelmässigt av polisen. Två attacker har skett sedan år 1995. Vid den första lyckades fritagningen sedan väpnat våld använts. Den andra attacken, som ägde rum år 2001, misslyckades trots att eldgivning förekom även vid detta fall. *Nederländerna* och *Schweiz* har inga fall att rapportera i denna fråga, medan det förekommit enstaka fall i *Österrike*.

Förekommer otillåtna mobiltelefoner på anstalterna?

På denna fråga är svaren entydiga från främst de nordiska länderna. Insmuggling av mobiltelefoner till intagna är ett ökande problem, som det är mycket svårt att komma tillrätta med. *Danmark*, *Norge* och *Finland* har ungefär samma problembild som *Sverige*. I *Belgien* anses problemet vara mindre. Där har man ett separat telefonsystem på anstalterna där varje intagen har en egen kod och endast får ringa vissa godkända telefonnummer. Systemet övervakas med IT-stöd. I *Nederländerna* har man anskaffat avlyssningsutrustning och anser sig ha situationen under kontroll. *Schweiz* rapporterar om problem med insmugglade och inkastade mobiltelefoner men har skaffat avlyssnings- och störningsutrustning. Även *Österrike* har tillgång till tekniska motmedel.

Förekommer insmuggling av vapen eller sprängmedel på anstalterna?

Inget av de tillfrågade länderna med två undantag har haft några problem av detta slag, men man är starkt medveten om riskerna. Det mest markanta undantaget är *Belgien*. Sedan år 2001 har man anträffat sprängmedel vid inte mindre än 12 tillfällen; majoriteten vid cellvisitationer men två fall av inkastning har rapporterats. I *Belgien* har även en anställd ertappats vid försök att smuggla in ett vapen. Som tidigare nämnts har sprängmedel anträffats vid två tillfällen i *Finland*.

Finns det andra allvarliga säkerhetsproblem?

Överbeläggningen anses vara det i särklass största problemet i samtliga länder utom möjligen *Schweiz*. Överbeläggningen medför bl.a. svårigheter att separera olika kategorier av intagna samt försämrar disciplinen och de sociala förhållandena på anstalterna. I övrigt varierar problembilden mellan länderna. Faktorer som undermåliga lokaler, otillräckliga tekniska hjälpmedel och underbemanning nämns i flera inkomna svar.

Vilka aktuella säkerhetsfrågor inom kriminalvården diskuteras? På ledningsnivå? I media?

I den interna diskussionen är det överbeläggningsfrågorna och säkerhetsfrågorna som dominerar i de flesta av länderna. I media har kriminalvårdsfrågorna sällan fått någon större uppmärksamhet under senare år. Undantag gäller för enstaka händelser av nyhetskaraktär. Några större samhällsdebatter har inte rapporterats.

6.6 Beväpnad personal samt kriminalisering av rymningar

Jag har undersökt i vilken omfattning som anstaltspersonalen vid slutna anstalter och häkten i övriga europeiska länder är beväpnad. Vidare har uppgifter tagits fram beträffande straffrättslig kriminalisering av rymningar. Undersökningen har skett med hjälp av den svenska representanten vid det europeiska åklagarkontoret Eurojust i Haag.

Är rymning eller försök till rymning från anstalt/häkte/transport en straffbar gärning och i så fall vilken är straffskalan?

I *Danmark* infördes år 2002 ett straff för "fangeflukt", vilket innebär att den som flyr såsom anhållen eller fängslad kan straffas med böter eller fängelse högst två år (124 § Straffeloven). Vid sidan av detta kan den som rymmer få disciplinpåföljd, t.ex. förflyttas till en strängare anstalt eller få isolering. En kombination av ordinarie straffpåföljd och disciplinpåföljd är vanligt förekommande. Även i *Norge* är rymning från anstalt kriminaliserad (40 § straffgjennom-

föringsloven) liksom undanhållande från verkställighet samt underlåtenhet att återvända från permission. Åtal väcks endast efter framställning från kriminalvården. Straffet är böter eller fängelse högst sex månader. I *Finland* är fångrymning och försök därtill sedan år 1998 straffbart enligt 16 § Strafflagen. Straffet är böter eller fängelse högst ett år.

Varken i *Belgien*, *Nederländerna*, *Schweiz* eller *Österrike* är rymning eller försök därtill kriminaliserat, förutsatt att det inte förekommer annan straffbelagd handling, t.ex. användning av våld, i samband med rymningen. I stället tillämpas olika slag av ”administrativa påföljder”, t.ex. restriktioner av olika slag, indragning av vissa förmåner samt strafftillägg och i *Österrike* även böter.

Förekommer det regelmässigt beväpnad personal på anstalter/häkten?

Från *Norge* uppges att personalen inom kriminalvården inte är beväpnad, utan får hjälp av polis om det behövs. I *Danmark* kan personalen vara beväpnad med batong, men aldrig med skjutvapen. Vid s.k. farliga transporter hjälper polisen till med bevakningen. I svaret från Danmark meddelas även att man nu fått ett högsäkerhetsfängelse i Horsens.

I *Finland* kan personalen bära skjutvapen eller tårgas i fängelser och under transport, men detta sker aldrig på platser eller i situationer när en fångvaktare arbetar fysiskt nära en intagen. Bärandet av skjutvapen eller tårgas är noggrant reglerat genom en särskild manual.

Från *Belgien* rapporteras att fångvaktare inte är beväpnade. Transporter av fångar och frihetsberövade sköts av Federala polisen (f.d. Gendarmeriet) som regelmässigt är beväpnad i dessa sammanhang. Inte heller i *Nederländerna* är personalen vid fångvårdsanstalter eller häkten normalt beväpnade. I stället finns särskilda styrkor i fängelserna som hanterar upplopp och liknande. Dessa styrkor kan få tillgång till skjutvapen efter särskilt beslut av fängelsechefen. Vid domstolsförhandlingar och transporter av frihetsberövade förekommer dock beväpnade vakter. Under transporter är den beväpnade personalen noga skild från fångarna som transporteras inlåsta i ett särskilt utrymme och även skilda från varandra.

I *Österrike* uppges att personalen bär batong när ordning och säkerhet så kräver. Det finns även skjutvapen att tillgå för exceptionella situationer. Från *Schweiz* rapporteras att var och en av

landets 26 kantoner har sin egen lagstiftning avseende fångvård och fångtransporter. Normalt torde dock personalen på fångelserna vara obeväpnade medan de separata transportenheter som finns har tillgång till skjutvapen och pepparspray.

6.7 Studiebesök vid säkerhetsanstalten i Vught, Nederländerna

Gisslansituationer

Med anledning av att jag i enlighet med mina tilläggsdirektiv särskilt skall uppmärksamma problemen med gisslantagningar har jag besökt företrädare för kriminalvården i Nederländerna där problemen med gisslantagningar tidigare var betydande.

Under åren 1990 till 1993 förekom ett relativt stort antal gisslantagningar vid olika anstalter i Nederländerna. Personalen hade som instruktion att göra som gisslantagaren begärde, dvs. man släppte ut den intagne. Det spred sig bland de intagna att detta var ett relativt enkelt sätt att ta sig ut.

Kring år 1993 ändrade man policy. Vid en gisslansituation stängs dörrarna inom och mellan byggnader och avdelningar automatiskt. Endast anstaltschefen har befogenhet att öppna dörrarna och ett sådant beslut kan fattas exempelvis när polisen har anlänt till platsen. Chefen har denna befogenhet under de första timmarna av en incident, men ansvaret kan därefter övergå till polisen. I princip sker ingen förhandling mellan anstaltsledningen och gisslantagaren. Viss personal har speciell utbildning och benämns med en engelsk översättning "crisis communicators". Termen är vald för att antyda att det inte är fråga om en "negotiator", dvs. en förhandlare. Dessa sköter kommunikationen med gisslantagaren. Man har vidare insatsgrupper på fängelset. Personalen övas regelbundet, men det är dock sämre med övningar som involverar polis och andra externa myndigheter. Alla intagna informeras om förutsättningarna vid en eventuell gisslansituation.

Den valda policyn hänger samman med en inställning hos polisen att man inte tvekar att skjuta en gisslantagare som tar sig utanför området. Att anstalterna i Nederländerna ligger i storstadsområden underlättar eftersom polisen snabbt är på plats.

Om gisslan tas utanför området, t.ex. en anställd på väg till jobbet, fråntas anstaltschefen sina befogenheter i ärendet. En sådan situation har aldrig inträffat.

Den nu beskrivna policyn tillämpas på alla slutna anstalter i Nederländerna och man har inte haft någon allvarlig gisslantagan sedan år 1993.

Säkerhetsfängelset i Vught

I samband med mitt besök i Nederländerna fick jag även tillfälle att studera landets högsäkerhetsfängelse i Vught. Huvudanstalten utgörs i grunden av ett fängelse som byggdes av tyskarna under andra världskriget och som sedan dess har genomgått åtskilliga till- och ombyggnader.

I anstalten finns en säkerhetsanstalt av typen ”en anstalt i anstalten”. Den byggdes år 1993 till en kostnad av omkring 15 miljoner euro och kallas High Security Unit. Anstalten har 24 platser och är uppdelad på fyra enheter med sex platser på varje enhet. Vid tiden för mitt besök utnyttjades 8–9 platser. Anstalten är byggd för att eliminera risken för gisslantagningar och den ansvariga personalens bedömning är att anstalten har den högsta graden av säkerhet i Europa.

Säkerhetsanstalten är i stort självförsörjande med exempelvis en egen sjukstuga, allt för att de intagna inte skall behöva lämna sin avdelning. De intagna placeras på anstalten under kortare perioder av sitt straff. Den längsta placeringen hittills uppgick till sex år.

Ett synnerligen högt säkerhetstänkande präglar i stort sett alla detaljer såväl vad gäller byggnaden som verksamheten. De intagna som placeras på säkerhetsanstalten ankommer till byggnaden med förbundna ögon och ögonbindeln tas inte av förrän de kommit in i en i övrigt tom korridor. De får där lämna ifrån sig sina privata kläder som tvättas och kontrolleras. För besökande har säkerhetsanstalten en egen inpasseringskontroll med larmbåge och röntgenutrustning. Kontrollen dubbleras alltså i förhållande till huvudanstalten.

De intagna befinner sig utanför sina celler från ca kl 07.30 till ca kl 17.00. Under denna tid övervakas de kontinuerligt med kameror och mikrofoner. Besök sker oftast med en glasruta mellan den intagne och besökaren och man tillåter i allmänhet kroppskontakt endast för att hälsa. Om reglerna överträds avbryts besöket och

besökaren tillåts inte återkomma under en tid framöver. I stort samtliga besök övervakas, filmas och avlyssnas. Kontakten mellan personal och intagna är mycket begränsad. En intagen som skall förflyttas inom byggnaden har alltid handfängsel och åtföljs alltid av två vårdare. Celldörrarna kan endast låsas och låsas upp av två vårdare tillsammans och avdelningarna sköts i stor utsträckning via kontrollpaneler i anstaltens övervakningsrum.

De intagna har möjlighet till fysisk träning, men tiden på gym är begränsad till två tillfällen om 45 minuter per vecka. De intagna har i övrigt tillgång till en rastgård och ett gemensamt rum där med en tv och en dator. Vidare finns möjlighet att laga mat i ett kök. Som exempel på det höga säkerhetstänkandet kan nämnas att de intagna får vistas i köket endast en åt gången och med dörren låst. Farliga föremål, t.ex. bestick, lämnas till den intagne genom en lucka i den låsta dörren och dörren öppnas inte förrän den intagne åter lämnat ut dessa föremål genom luckan.

Som ytterligare exempel på den noggranna kontrollen av de intagna kan nämnas att all mat som serveras till de intagna kontrolleras vid ett par tillfällen före servering. Allt som kan användas som stickvapen eller liknande avlägsnas, t.ex. benen i fläskkotletter. Ett annat exempel är att innan en intagens celldörr öppnas måste den intagne på särskild plats som kan ses genom en lucka i dörren rada upp de föremål som han har i cellen och som kan användas som vapen, t.ex. tandborste och kam. Om föremålen inte ligger på anvisad plats öppnas inte dörren utan att den intagne först sticker ut händerna genom en lucka i dörren och beläggs med handfängsel.

Den närmast totala avskärmningen från omvärlden som de intagna tvingas till har enligt anstaltsledningen i många fall den effekten att den intagne efter en tid bedöms som mindre farlig. En intagen som tillhör en kriminell organisation ges under sin vistelse på säkerhetsanstalten inte möjlighet att hålla kontakten med sin organisation och kan inte från anstalten styra och planera brottslig verksamhet. Följden av detta blir att han efter hand förlorar i inflytande och hans plats i organisationen går så småningom förlorad. Därefter minskar i allmänhet risken för fritagning betydligt och den intagne kan placeras under öppnare former.

De anställda på säkerhetsanstalten får ett visst lönepåslag. Vid rekrytering tittar man mindre på formell utbildning och ser mer till förmågan att utföra arbete efter strikta rutiner. Personalens fysik testas med jämna mellanrum och schemalagd fysisk träning ingår i

arbetet. Andra inslag är återkommande ”teambuilding” och rotation i arbetslagen.

6.8 Mina reflektioner

Allmänt om de internationella jämförelserna

Min första iakttagelse gäller fångtalen (dvs. antalet dömda och häktade per 100 000 invånare) och annan statistik. Sverige har visserligen ett något högre fångtal (75) än de övriga nordiska länderna, men sett i ett europeiskt perspektiv är talet ändå förhållandevis lågt. Alla större västeuropeiska länder har klart högre fångtal och ännu högre tal återfinns i Östeuropa. I USA, som har världens högsta fångtal, har talet ökat starkt under senare år och är nu nära 10 gånger högre än det svenska. En omräkning av USA:s fångtal ger vid handen att det sitter över 2 miljoner personer i de amerikanska fängelserna. I enskilda stater som Louisiana och Texas ligger fångtalet över 1 000 per 100 000 invånare. Jag avstår dock från att spekulera över det eventuella sambandet mellan de höga fångtalen och de minskningar av den allvarliga brottsligheten i USA som under senare år rapporterats i olika sammanhang.

Min andra iakttagelse är att fångtalen har stigit markant under de senaste 12 åren i alla de jämförda västeuropeiska länderna, utom ett. För Sveriges del noteras en ökning från 63 till 75, vilket motsvarar 19 procent. Endast Schweiz uppvisar en minskande trend.

För det tredje har en majoritet av de jämförda länderna en beläggningsgrad på över 100 procent i sina fängelser. Tre länder, däribland Schweiz, har lägre tal. Det visar att problemen med överbeläggning på anstalterna ingalunda är något unikt för Sverige.

En fjärde iakttagelse är att rymningarna från slutna anstalter i de nordiska länderna är förhållandevis få, sett i förhållande till antalet s.k. vård dygn. Statistiken, som omfattar åren 2002–2004, är visserligen inte helt jämförbar mellan länderna, men i förhållande till antalet vård dygn har Danmark och särskilt Norge haft väsentligt färre rymningar än Sverige. Finland har under åren 2002 och 2003 legat på ungefär samma nivå som Sverige eller något högre. Under år 2004 minskade dock antalet rymningar från finska anstalter och häkten.

Min sista reflektion över det statistiska materialet gäller andelen fängelsedömda utländska medborgare. Bland de nordiska länderna

har Sverige visserligen den högsta andelen (27 procent), men ute i Europa har man genomgående högre tal. Den extremt höga andelen i Schweiz uppges ha ett samband med landets speciella invandringspolitik, där man bl.a. har ett system med många s.k. gästarbetare.

När det gäller jämförelserna i övrigt finns det såväl likheter som skillnader. Utvecklingen i fråga om problem inom fångpopulationen, brottsliga kontakter, rymningsmetoder, insmuggling av mobiltelefon, hot eller våld mot personalen osv. påminner i varierande grad om de svenska förhållandena.

Jag kan vidare konstatera att rymning eller försök till rymning är kriminaliserat i Danmark, Norge och Finland till skillnad från i Sverige samt Belgien, Nederländerna, Schweiz och Österrike. Jag återkommer till den frågan i avsnitt 7. Ett annat konstaterande är att fångvårdspersonalen i flertalet jämförbara länder liksom i Sverige är obehäpnad. Jag återkommer även till den frågan i avsnitt 7.

Min sammanfattande bedömning är att Sverige såvitt avser säkerhetsfrågor inom kriminalvården knappast kan anses utmärka sig eller avvika på något markant sätt som går att mäta statistiskt eller som man kan få fram genom jämförelser av det slag som jag låtit göra.

På ett område torde Sverige dock vara helt unikt. Det gäller de rymningar som mitt utredningsuppdrag omfattar. Ingenstans i Europa har man under överskådlig tid drabbats av fyra så allvarliga rymningar under en så begränsad tidsrymd. Det är bl.a. mot den bakgrunden som jag i inledningen av detta betänkande har valt att citera Tage Danielsson. Utvecklingen i Sverige under år 2004 får under inga omständigheter betraktas som så unik att risken för en upprepning inte tas på största allvar. De fyra rymningarna kan tvärtom ses som en ny trend med ett ökat inslag av våld och där intagna tar hjälp av kumpaner utanför anstalterna.

Säkerhetsfängelset i Nederländerna

Sammantaget är det mitt intryck att säkerhetsanstalten i Vught i Nederländerna präglas av ett kompromisslöst säkerhetstänkande, där de intagnas integritet och behov av vård och behandling kommer i andra hand. Jag vill dock framhålla att anstalten är avsedd för en mycket liten grupp intagna och att vistelsen på anstalten aldrig är avsedd att utgöra en längre tid av ett fängelsestraff. Enbart förekomsten av anstalten har enligt företrädare för kriminalvården i Nederländerna en preventiv effekt bland de intagna, dvs. risken för

att man efter exempelvis en gisslantagning placeras på säkerhetsanstalten beaktas av de intagna och kan därmed förhindra incidenter.

Det har i debatten anförts att ett rymningssäkert fängelse inte går att konstruera. Jag vill påstå att man i det avseendet i Nederländerna nog har nått så långt man kan komma.

7 Överväganden och förslag

7.1 Övergripande bedömning

Bedömning: Kriminalvården och dess ledning kan inte undgå kritik med anledning av de händelser som omfattas av mitt uppdrag. Trots goda insatser från enskilda medarbetare har säkerhetsarbetet varit alltför lågt prioriterat och det har saknats en tillräcklig beredskap för att möta nya hot mot säkerheten.

Dialogen med Regeringskansliet har inte fungerat tillfredsställande.

Jag vill inledningsvis framhålla att mitt uppdrag är – förutom frågan om gisslansituationer enligt tilläggsdirektiven – begränsat till att studera frågor kring rymningar vid de anstalter som har högst säkerhet. Vad jag anför nedan tar enbart sikte på denna typ av anstalter och den grupp av intagna som bedöms kräva en placering där.

Jag vill i detta avsnitt peka på ett antal faktorer av generell karaktär som enligt min mening har haft betydelse för de rymningar som omfattas av mitt uppdrag.

Låg prioritet på säkerhetsarbetet

Det är min uppfattning att arbetet med säkerhetsfrågor vid Kriminalvårdsstyrelsen under ett antal år har haft alltför låg prioritet. Det förhållandet att, före de nu aktuella rymningarna, ingen rymning från en säkerhetsavdelning har förekommit sedan år 1991 tycks enligt min mening ha skapat en känsla av att de åtgärder som har vidtagits har varit tillräckliga. Det har mot den bakgrunden inte funnits några starka incitament att satsa ytterligare resurser på det området. Senare har referenser till överbeläggning och vikande ekonomiska resurser tagits till intäkt för att ett besparingsutrymme på säkerhetsidan har förelegat. Man har inom kriminalvården brustit i förmågan

att tänka i termer av nya hot och inte heller i tillräcklig grad tagit hänsyn till en ny typ av brottslighet. Risken för korruption hos den egna personalen har underskattats.

Som ett exempel på det ovan förda resonemanget kan nämnas att bland Kriminalvårdsstyrelsens drygt 200 anställda har under flera år och fram till hösten 2004 funnits endast en anställd som på heltid ägnat sig åt säkerhetsfrågor. Denne person har ensam fungerat som styrelsens expert och rådgivare i samtliga typer av säkerhetsfrågor, dvs. såväl i fråga om teknik och skalskydd som underrättelseverksamhet och annan inre kontroll. Samme person har fungerat som de lokala myndigheternas kontaktman och rådgivare i säkerhetsfrågor. Jag är självfallet medveten om att flera anställda vid styrelsen har att handlägga frågor som berör säkerhet, men det förändrar inte det faktum att endast en person har haft att bedöma helheten.

Prioriteringen är inte acceptabel oavsett om den har sin förklaring i en trygghet i redan vidtagna åtgärder, besparingar, problem vad gäller ledning och styrning eller ett ointresse.

Intern kultur

Kriminalvården präglas liksom alla andra organisationer av en intern kultur. Den kultur som jag har mött vid mina kontakter med kriminalvården uppvisar ett par särdrag som med all säkerhet har återverkat på säkerhetsarbetet. Kriminalvården är av naturliga skäl en relativt sluten värld och utgör en alldeles speciell arbetsplats. Verksamheten präglas av politiska ställningstaganden som skiftar över tiden och som på ett förenklat sätt kan beskrivas i termer av hårdare tag kontra vård och behandling. En del av verksamheten bottenar alltså i 1970-talets vårdideologi och för en del anställda har säkerhetsfrågor och kompetensutveckling inte varit centrala.

Vårdaryrket har genom åren beskrivits som ett yrke med låg status, vilket har medfört att enskilda individer genom befordran har sökt sig bort från den dagliga verksamheten på avdelningarna. Denna verksamhet har därmed kommit att sakna ledarskap och i stället har skapats en administrativ överbyggnad. Personal har enkelt uttryckt befordrats bort från de intagna. Organisationen har av såväl arbetsgivarsidan som den fackliga sidan beskrivits som olydig. Det finns en inställning att man inte behöver följa fattade beslut eftersom ett sådant beteende ändå inte framkallar någon reaktion. Samtidigt har beslutsprocessen försvårats genom ett utpräglat konsensustänkande,

där viktiga beslut förhindras eller i vart fall försenas genom långa beredningar.

Styrning och ledning

Även om jag längre fram i betänkandet kommer att utveckla mina intryck vad gäller ledning och styrning inom kriminalvården vill jag redan här kortfattat redogöra för iakttagelser på det området som kan ha påverkat säkerhetsarbetet på ett övergripande sätt. Sammanfattningsvis föreligger enligt min mening brister

1. mellan förmågan att fatta beslut och förmågan att genomföra beslut,
2. mellan förmågan att teoretiskt beskriva utveckling och behov och förmågan att använda denna teoretiska grund i praktiken och
3. i förmågan att omsätta beslut i hela organisationen.

En frågeställning är om kriminalvårdens ledning med tillräcklig skärpa har informerat uppdragsgivaren, dvs. regeringen, om de konsekvenser som besparingar i verksamheten har medfört för säkerhetsarbetet. I denna fråga skär sig bilden. Tidigare ledning menar att så har skett, medan andra hävdar att ledningen har agerat undanlidande. För egen del kan jag enbart notera att signalerna inte har föranlett relevanta motåtgärder.

Sammanfattande bedömning

Vid en samlad bedömning av de händelser som omfattas av mitt uppdrag kan jag inte undgå att rikta kritik mot kriminalvårdens ledning såväl centralt som vid de lokala myndigheterna. Även enskilda anställda har brustit i sitt ansvar.

Som framgår av mina direktiv omfattas inte av mitt uppdrag att bedöma enskilda personers ansvar. Det är i stället min huvudsakliga uppgift att blicka framåt och att komma med förslag som kan komma att förbättra säkerheten vid landets säkerhetsanstalter. De följande resonemangen har formulerats med det syftet.

7.2 Allmänna utgångspunkter

Bedömning: Jag gjort följande generella iakttagelser och bedömningar med avseende på ett framtida säkerhetsarbete:

- Det skall gälla nolltolerans mot rymningar.
- En ny typ av brottslighet och en ny typ av intagna kräver nya åtgärder.
- Varken resurser eller vårdbehov får tillåtas inverka negativt på säkerheten.
- Om ett säkerhetssystem brister skall ett annat ta vid.
- Kriminalvården skall tydligare än i dag betraktas som en del i rättskedjan.
- Personalen måste återta makten över de intagna.
- Kriminalvårdens personal skall inte beväpnas.
- Kriminalisering av rymningar är ointressant för denna grupp.

7.2.1 Avgränsningar av uppdraget

Av mina direktiv framgår att jag skall överväga och föreslå förändringar som ökar möjligheterna att förutse, förebygga och ingripa vid rymningar eller fritagningar, särskilt från de anstalter som har förhöjd säkerhet. De överväganden och förslag som presenteras i avsnitten nedan måste ses mot denna bakgrund. Det ligger således inte i mitt uppdrag att generellt granska säkerhetsarbetet inom kriminalvården eller att mer allmänt studera frågor kring rymningar.

Det ligger inte heller i mitt uppdrag att närmare beröra frågor om vård och behandling av de intagna.

Debatten om svensk kriminalvård har under senare år fokuserats på problemet med överbeläggningar på anstalter och häkten. Frågan om säkerheten avseende de relativt få intagna som bedöms ha störst behov av säkerhet är enligt min mening inte främst en ekonomisk fråga och problemet med överbeläggningar påverkar, även enligt vad företrädare för kriminalvården har uppgett, inte heller möjligheten att placera denna grupp av intagna efter deras behov på något avgörande sätt. Det är dock klart att överbeläggningarna generellt påverkar säkerheten på anstalterna. Den aspekten på säkerhetsarbetet omfattas dock inte av mitt uppdrag.

7.2.2 En ny typ av brottslighet

En faktor som påverkar kriminalvården är uppkomsten av kriminella gängbildningar och förekomsten av avancerad, organiserad och internationell brottslighet. Av mina direktiv framgår att denna brottslighet har förändrat kraven på kriminalvården. Jag delar den uppfattningen och vill därför kort redogöra för utvecklingen på det området.

Den organiserade brottsligheten har beskrivits utförligt bl.a. av regeringens nationelle narkotikasamordnare inom ramen för Mobilisering mot narkotika – narkotikapolitisk samordning. Av rapporten Organiserad kriminalitet, grov narkotikabrottslighet (juni 2004) framgår bl.a. följande.

Den organiserade brottsligheten har etablerat sig i landet. Förutom inhemska kriminella grupperingar finns kriminella organisationer och nätverk från främst baltstaterna, Polen, och balkanländerna. Dessa grupper ägnar sig åt olika typer av brottslighet, t.ex. narkotikahandel, smuggling av cigaretter och alkohol, människohandel, prostitution och handel med stulna bilar. Grupperna är sällan inriktade på en typ av brottslighet, utan skiftar i stället sin brottsliga verksamhet i takt med bedömningar av risken och vinstmöjligheterna. Narkotikahandeln utgör emellertid oftast basen i verksamheten.

Kriminella MC-gäng och deras supporterklubbar finns nu i princip representerade över hela landet.

I alla större svenska städer finns därtill kriminella förortsgäng. Dessa gäng ägnar sig åt bl.a. narkotikabrott, grova våldsbrott och grova stölder. Gängen utnyttjas även av mer kvalificerade kriminella organisationer som hantlangare och kurirer samt utgör en viktig rekryteringsbas för den grövre organiserade brottsligheten.

Flera av de kriminella organisationer och nätverk som verkar i landet har både viljan och förmågan att utöva påtryckningar mot anställda inom rättsväsendet. Det förekommer våld och hot om våld samt mutor. Det är inte heller ovanligt att de kriminella organisationerna kartlägger personal vid myndigheterna. Jag har tidigare redovisat att Statskontoret har gjort bedömningen att nivån på hot och våld mot personal inom kriminalvården är oroande hög (avsnitt 3.1.1). Det är min uppfattning att varken myndigheter eller andra aktörer i samhället har reagerat tillräckligt kraftfullt mot de kriminella organisationernas framväxt. De insatser som gjordes av bl.a. polis under 1990-talet var inte tillräckliga för att komma till rätta med problemet i ett tidigt skede. Som f.d. rikspolischef får jag konstatera att inte heller under min tid var polisen och de sociala myndigheterna till-

räckligt proaktiva. Frågan lyckades inte heller få tillräcklig tyngd i den politiska debatten.

Det är min uppfattning att förekomsten av den nu beskrivna typen av kriminella organisationer ställer stora krav på kriminalvården. De intagna på de avdelningar som har högst säkerhet har inte sällan sin bas i en sådan organisation och har därmed utanför anstalten ofta tillgång till pengar och vapen samt kan därtill påräkna hjälp från kriminella individer i samband med en rymning eller fritagning. Även trycket på de anställda kan komma att öka eftersom de intagna står i förbindelse med kriminella utanför anstalten som kan framföra hot eller försöka sig på att muta tjänstemän i myndigheten. Jag vill också varna för den spridningseffekt som ett sådant beteende från de kriminella organisationerna kan medföra. Det finns enligt min mening en risk för att unga kriminella tar efter äldre kriminellas sätt att organisera sig. I dessa organisationer väger lojalitet mot övriga medlemmar tungt och en sådan lojalitet kan ta sig uttryck i exempelvis löften att frita den medlem som avtjänar ett fängelsestraff. Fritagningar av medlemmar i kriminella organisationer kan därmed komma att uppfattas som en hederssak bland de kriminella. Jag tycker mig redan kunna se ett sådant mönster bland de rymningar och fritagningar som nu är föremål för granskning och det finns således en risk att ett sådant beteende får spridning. Jag återkommer till frågan om unga kriminella nedan i avsnitt 7.9.

7.2.3 En ny typ av intagna

Som redogörs för i mina direktiv har kategorierna av intagna på anstalterna under senare år förändrats, vilket delvis har förändrat kraven på kriminalvården. De tendenser som kan ses i Sverige kan i stor utsträckning också ses i andra jämförbara länder (se avsnitt 6).

Antalet *livstidsdömda* inom kriminalvården har ökat markant under senare år. I början av 1900-talet fanns omkring 100 livstidsdömda. Från år 1930 och fram till 1980-talet varierade antalet livstidsdömda mellan 10 och 25 stycken. Den låga siffran kan förklaras med att det under denna period fanns alternativ till livstids fängelse, t.ex. ungdomsfängelse eller interneringsstraff. Under 1990-talet avkunnades 99 domar med livstids fängelse som påföljd att jämföras med 1980-talet då motsvarande siffra var 47 (rapporten Livstidsdömda, En inventering av livstidsdömda, Kriminalvårdsstyrelsen augusti 2002).

De *långtidsdömda*, dvs. personer som dömts till fängelse i fyra år eller mer, kan studeras genom material från riksmottagningen vid kriminalvårdsanstalten Kumla. Antalet nyanmälda vid riksmottagningen har ökat från 245 stycken år 1998 till 464 stycken år 2003. Av statistiken kan vidare utläsas att levnadsåldern på de långtidsdömda under samma period har sjunkit något till drygt 34 år under år 2003. Narkotikabrott/varusmuggling har under hela perioden varit ett huvudbrott för de långtidsdömda, men har ökat som andel sedan år 1987. Vad gäller nationalitet har sedan år 1997 inga stora förändringar skett. Över åren 1997–2003 har andelen personer som har sitt ursprung i Sverige varit ungefär 50 procent. Andelen intagna som inte uppvisar något missbruk har minskat något, medan personer med narkotikamissbruk eller blandmissbruk har ökat (se Andershed, H., Forsman, M., Johansson, P., och Johansson B-M. Riksmottagningen 1997–2003: En beskrivning av långtidsdömda män i Sverige, Rapport från kriminalvårdsanstalten Kumla. Kriminalvården).

Andelen intagna med *personlighetsstörningar* har ökat under senare år. De personlighetsstörningar som främst förknippas med kriminalitet är antisocial personlighetsstörning och psykopati. Studier i västvärlden visar att omkring 10 procent av befolkningen lider av någon form av personlighetsstörning. Flera studier tyder på att fängelsepopulationen har en väsentligt förhöjd sjuklighet i personlighetsstörningar, ofta nämns siffran 60–80 procent (rapporten Intagna som kräver extra resurser avseende säkerhet och omhändertagande, Kriminalvårdsstyrelsen 2002, s. 9).

Gängbildningar har sedan mitten av 1990-talet utgjort ett problem inom kriminalvården. Kriminella MC-gäng satte press på anställda och medintagna i södra Sverige. Efter hand skapades andra gäng efter samma modell. Tungt belastade långtidsdömda skapade Brödraskapet, som kom att utgöra ett stort ordnings- och säkerhetsproblem vid anstalterna. Fler gäng skapades dels som ett skydd mot Brödraskapet, dels som ett sätt att skapa nya maktcentra. Även unga intagna från storstädernas förortsmiljöer har tagit med sig en gängkultur in i anstalterna, t.ex. Fittja Boys och Fucked for Life. Antalet intagna med högerextrema åsikter har ökat (a.a. s. 9 f).

Mot bakgrund av ett allt tyngre klientel och allt fler svårhanterliga intagna på anstalterna i kombination med överbeläggning och en alltför stor andel oerfaren personal har till mig uttryckts en oro från många håll för att de intagna i alltför hög grad själva bestämmer på avdelningarna. Personalen tycks i viss utsträckning ha backat ut från avdelningarna och sköter i stället sina uppgifter från vakt-

rum. Jag har fått berättat för mig hur personal mer eller mindre handgripligt motas ut från avdelningarna för att de intagna skall få vara i fred. En anställd med lång erfarenhet har till mig uppgett att förr hörde cellen till den intagnes sfär medan korridoren tillhörde personalen, men att i dag har även korridorerna övertagits av de intagna. En sådan situation är givetvis inte acceptabel och jag återkommer senare med överväganden i dessa frågor från säkerhetssynpunkt.

7.2.4 Väpnade fritagningar, korruption och gisslansituationer

Att allvarliga händelser drabbar kriminalvården är självfallet inget nytt för år 2004. Såväl väpnade fritagningar som gisslandramer har förekommit tidigare. Att fyra händelser av så allvarligt slag inträffar under en tidsperiod av nio månader måste trots allt betraktas som unikt.

Mycket av det säkerhetsarbete som under en tioårsperiod har genomförts inom kriminalvården har syftat till att förhindra rymningar inifrån anstalterna. Arbetet måste betecknas som framgångsrikt då antalet rymningar har gått ned stadigt (se avsnitt 3.1.1). Särskilt bör påminnas om att den senaste rymningen från en säkerhetsavdelning inträffade år 1991. Därutöver har ett stort arbete lagts ned på att förhindra rymningar och fritagningar då de intagna vistas utanför anstalterna, t.ex. vid permissioner eller vid besök på sjukhus.

Väpnade fritagningar direkt från anstalter kan, liksom korruption hos anställda, säkert ses som en följd av att rymningar av egen kraft inifrån anstalten i stor grad har försvårats. De intagna och deras medhjälpare i de kriminella nätverken tvingas ta till nya metoder när gamla tillvägagångssätt inte längre går att använda. Det verkligt allvarliga i situationen är att våldet därmed trappas upp och att såväl personal som medintagna utsätts för fara. Utvecklingen visades tydligt vid händelserna vid anstalterna Hall och Mariefred där i båda fallen anställda togs som gisslan under vapenhot. Vad gäller Hall var dessutom korruption hos anställda en avgörande faktor. Att en anställd tas med som gisslan utanför anstaltsområdet och under den efterföljande flykten som skedde i samband med händelsen i Mariefred har ingen motsvarighet historiskt i Sverige.

Man kan utgå från att varje säkerhetshöjande åtgärd som vidtas kommer att följas av nya tillvägagångssätt från de intagna och deras medhjälpare. Om fritagningar från anstalterna förhindras genom ett ogenomträngligt skalskydd kan tänkas att gisslandramer utanför

anstalterna blir ett nytt tillvägagångssätt. Oavsett vilka framtida scenarier som kan tänkas visar utvecklingen såväl i Sverige som internationellt på en upptrappning av våld som måste mötas med ny taktik från kriminalvårdens sida och som kräver insatser av polis.

7.2.5 Det framtida säkerhetsarbetet

Inledning

Den ovan beskrivna bilden tillsammans med de händelser som omfattas av mina direktiv leder till slutsatsen att kriminalvården har ställts inför nya utmaningar från säkerhetssynpunkt. En ny typ av brottslighet och ett delvis förändrat klientel på anstalterna tvingar kriminalvården att tänka i nya banor utifrån ett säkerhetsperspektiv. De personliga reflektioner som jag har redovisat avseende de fyra rymningar som omfattas av mitt uppdrag (avsnitt 4) visar på flera av de problemställningar som är aktuella.

Jag har inte generellt kunnat konstatera några stora brister i det befintliga regelverket med avseende på de rymningar som omfattas av mitt uppdrag. De brister som kan konstateras berör mer frågor kring tillämpningen av befintliga bestämmelser, rutiner och förhållningssätt till arbetsuppgifterna. Jag vill betona att detta ingalunda gör frågeställningarna mindre allvarliga. Det är tvärtom så att tillämpning kräver medveten styrning, mycket engagemang och stor kompetens. Här står den nya ledningen för Kriminalvårdsstyrelsen inför stora utmaningar.

De överväganden och förslag som följer nedan utgör, i generaliserad form, de slutsatser som jag har kunnat dra av de händelser som jag har granskat.

Nolltolerans mot rymningar

Mina överväganden och förslag avser i enlighet med direktiven ett relativt begränsat antal intagna vid ett begränsat antal anstalter eller avdelningar. För denna begränsade grupp av intagna måste enligt min mening säkerheten och därmed samhällsskyddet komma i första hand.

Jag vill vända mig emot den ofta framförda synpunkten att en intagen som helt saknar möjlighet att rymma skulle av den anledningen påverkas negativt och därmed ge upp varje försök till meningsfull verksamhet för att i stället verka destruktivt. Det finns enligt min

mening ingen anledning att betrakta rymningar som någon form av mänsklig rättighet eller att utgå från att den, i vart fall teoriska, möjligheten att rymma skulle inverka positivt på den intagnes möjlighet att fungera i den dagliga verksamheten på en anstalt.

En rymning eller fritagning från en av landets säkerhetsavdelningar eller motsvarande avdelningar med särskilda säkerhetsarrangemang skapar inte bara riskfyllda situationer för personal och medborgare. Denna typ av rymningar eller fritagningar kan också skada allmänhetens tilltro inte bara till kriminalvården utan också till rättsväsendet i stort. Det kan således varken från ett säkerhets- eller medborgarperspektiv tolereras att intagna på de avdelningar som har högst säkerhet avviker genom rymningar eller fritagningar. Denna slutsats bör enligt min mening formuleras som en nolltolerans mot rymningar och fritagningar från de avdelningar som har den högsta säkerheten. En sådan vision bör vara vägledande i allt arbete som rör säkerheten på dessa avdelningar.

Säkerheten främst

Frågor om vård och behandling för denna grupp av intagna är, på samma sätt som beträffande andra intagna, av avgörande betydelse för möjligheten till personlig utveckling och återanpassning i samhället. Sverige bör även fortsättningsvis bedriva en human kriminalvård, även för högriskfångar. För de intagna med störst behov av säkerhet måste emellertid vård och behandling genomföras inom ramen för en mycket hög säkerhet. Det finns för dessa intagna ingen motsättning mellan å ena sidan en hög säkerhet och å andra sidan möjligheten att tillgodose behovet av vård och behandling. Det är i stället så att en mycket hög grad av säkerhet för denna grupp är en direkt förutsättning för att personalen skall kunna genomföra ett effektivt vård- och behandlingsarbete. Det finns dessutom enligt min uppfattning intagna vars beteende samt inställning till vård och behandling medför att sådana insatser i vart fall periodvis framstår som utsiktslösa. För det fall det uppstår en konflikt mellan vårdbehov och säkerhetsbehov bör enligt min mening säkerheten sättas främst. Inte heller får verksamhetens ekonomi tillåtas påverka säkerheten med avseende på dessa intagna. Det är emellertid viktigt att påminna om att den säkerhetsbedömning som görs vid ett visst tillfälle givetvis fortlöpande måste omprövas. Detsamma gäller för den intagnes inställning i fråga om vård och behandling. Ett stort behov

av säkerhet kan för en enskild intagen finnas under en del av verkställigheten av ett fängelsestraff, medan kraven kan släppas under andra perioder. Det är viktigt att den enskilde inte omgärdas av större restriktioner än vad som är nödvändigt.

Identifiering av nya hot

En förklaring till att säkerhetsarbetet inte har haft en högre prioritet kan naturligtvis vara att det inte på tämligen lång tid förekommit att en intagen har rymt eller fritagits från någon av landets säkraste avdelningar. En känsla av att de åtgärder som har vidtagits är tillräckliga kan vara förståelig men är inte desto mindre oacceptabel.

En väsentlig del i allt säkerhetsarbete är att genom omvärldsanalyser skaffa sig en beredskap mot nya hot. Om man framgångsrikt förhindrar traditionella rymningar inifrån landets säkraste avdelningar, vilket man under de senaste tio åren har gjort, måste intresset inrikta sig på de nya alternativ till rymning som står de intagna till buds. Flertalet av de fritagningar som omfattas av mitt uppdrag har möjliggjorts med hjälp utifrån och har innefattat användning av vapen. Händelsen vid anstalten Hall i juli 2004 förutsatte därtill att anställda medverkade. Händelserna visar på behovet av att ständigt ifrågasätta egna och andras möjligheter att agera. Även motiven för någon utanför anstalten att bistå en intagen genom en fritagning har förändrats. Inom den organiserade brottsligheten finns stora pengar och därmed ett motiv att ta risker. Fritagningar där fritagarna riskerar långa fängelsestraff genomförs rimligen mot bakgrund av att det som kan vinnas med en fritagning överväger de personliga riskerna.

Parallella säkerhetssystem

Det är vidare, som en generell utgångspunkt, väsentligt att skapa ett säkerhetstänkande som bygger på att flera parallella system verkar samtidigt. Det får inte vara så att om en säkerhetsrutin inte fullföljs saknas andra medel att uppnå samma mål. Bland de rymningar som jag har i uppdrag att granska finns exempel på brister i rutinerna av detta slag. Så har vid rymningen från Kumla i januari 2004 larret slagits av utan efterföljande kontroll vid fyra tillfällen under kort tid. Vid rymningen från Hall i juli 2004 har en intagen, trots att inläsning i bostadsrummen skall ske varje kväll kl. 20.00, befunnit sig

utanför sitt bostadsrum sent på kvällen. Ett tämligen enkelt sätt att minska risken för sådana händelser är att varje åtgärd av betydelse för säkerheten vid de avdelningar som har högst säkerhet utförs av en tjänsteman, men kontrolleras av en annan.

Misstag kommer alltid att begås. Ett väl fungerande säkerhetssystem bör dock enligt min mening vara uppbyggt kring den insikten och skall därför vara konstruerat på ett sådant sätt att misstagen upptäcks i tid.

Kriminalvården – en del i rättskedjan

Frågan om säkerhetsarbetet inom kriminalvården bör enligt min mening ses som en fråga för rättsväsendet i ett större perspektiv. Kriminalvårdens plats i rättskedjan bör därvid inte begränsas till verkställighet av påföljder, utan kan likväl ses som en viktig samarbetspartner till de brottsbekämpande myndigheterna. Personalen inom kriminalvården får genom egna iakttagelser och tips del av en mängd information kring de intagna, deras brottslighet och deras kontakter med omvärlden. Sådana uppgifter kan naturligtvis vara till nytta för de brottsbekämpande myndigheterna, såväl i det preventiva som i det brottsutredande arbetet. En väl fungerande underrättelseverksamhet inom kriminalvården gagnar därmed inte bara säkerhetsarbetet inom kriminalvården utan kan komma göra hela rättskedjan effektivare. En sådan effekt förutsätter dock att lagstiftaren tillåter ett tillräckligt långtgående informationsutbyte mellan framför allt polis och kriminalvård.

Personalen skall bestämma

Det är, bl.a. mot bakgrund av förekomsten av kriminella organisationer, viktigt att de intagna på anstalterna inte tillåts bestämma över den avdelning där de har placerats. Den utgångspunkten kan tyckas självklar, men det har från många håll påtalats för mig att verksamheten i alltför stor utsträckning bedrivs på de intagnas villkor. Många av de intagna som placeras på avdelningar med förhöjd säkerhet har kopplingar till kriminella organisationer och har därmed tillgång till maktmedel såväl innanför som utanför anstaltsmurarna. Dessa intagna påverkar såväl medintagna som personal och kan, om tillfälle ges, styra över en hel avdelning genom hot och mutor. Det

får aldrig råda någon tvekan om att det är personalen som bestämmer på en avdelning. Det synsättet måste prägla all verksamhet på en anstalt. Jag återkommer till denna fråga nedan.

Beväpnad personal?

Jag vill som en del av dessa generella utgångspunkter också klargöra min inställning i den omdiskuterade frågan om eventuell beväpning av kriminalvårdens personal. Frågan har varit debatterad i media och har nämnts vid samtliga mina besök på anstalterna. Det är min absoluta övertygelse att beväpning av personalen varken skulle leda till färre rymningar och fritagningar eller generellt till att säkerheten på anstalterna skulle öka. Att möta intagna och fritagare med vapen skulle med största sannolikhet öka graden av våld i dessa situationer och leda till att oskyldiga människor i större utsträckning utsattes för livsfara. Vapnen skulle dessutom i sig skapa stora säkerhetsproblem på anstalterna och skulle naturligtvis vara begärliga föremål för många av de intagna.

Kriminalvårdsstyrelsen har under hösten 2004 uttryckt en avsikt att utrusta viss personal med pepparspray. Sprayen skall enligt styrelsen innehas av vissa nyckelpersoner, såsom vaktchefen och insatsgrupperna. Även om pepparspray inte kan jämföras med skjutvapen anser jag att införandet av sådan spray tyder på en felsyn. Om en intagen lyckas få tag på sprayen har han rimligen ett direkt övertag i förhållande till personalen.

Kriminalvårdens uppgift bör i stället vara att i största möjliga utsträckning försvåra planering och genomförande av rymningar och fritagningar och att, om sådana händelser ändå inträffar, fördröja händelseförloppet till dess polis kan ta vid.

Kriminalisera rymningar?

Vidare har diskuterats möjligheten att kriminalisera rymning som ett medel att minska antalet rymningar och fritagningar. En sådan kriminalisering skulle, såvitt gäller den kategori av intagna som omfattas av mitt uppdrag, knappast ge någon effekt. De intagna som place-
ras på avdelningar med den högsta säkerheten är i allmänhet dömda till fängelsestraff av en sådan längd att risken för ett ytterligare straff sannolikt inte påverkar den intagnes vilja att rymma. Frågan om bety-

delsen av en kriminalisering för intagna som avtjänar kortare fängelsestraff får anses falla utanför mitt uppdrag och jag vill i den delen hänvisa till Kriminalvårdskommitténs kommande betänkande.

7.3 Organisation, ledning och styrning

7.3.1 Allmänt om kriminalvårdens organisation

Förslag: Säkerhetsarbetet omstruktureras enligt följande.

- Tydligare styrning och klarare ansvarsförhållanden.
- Ingen regional nivå för säkerhetsarbetet.
- Mindre av muntlig dialog som styrform.
- Funktionen för rättsliga frågor stärks.

Kriminalvården som den ser ut i dag är resultatet av ett flertal omorganisationer. Ändringar i organisationen har över tiden, något förenklat, syftat till såväl centralisering som decentralisering. Dagens organisation har skapats genom förändringar som gjordes under andra hälften av 1990-talet och början av 2000-talet. Som har redogjorts för tidigare (avsnitt 2.1) pågår nu ett arbete med att på nytt omorganisera kriminalvården, denna gång med syftet att samla verksamheten i en myndighet.

De lokala myndigheterna lades år 1998 samman till större enheter och drygt 140 myndigheter ersattes av 37. Samtidigt skapades särskilda myndighetskanslier vid dessa myndigheter med expertfunktioner för att stödja chefen i det operativa arbetet. Det operativa ledningsarbetet vid de regionala myndigheterna kom samtidigt att minska. Vid samtal med företrädare för såväl Kriminalvårdsstyrelsen som de lokala myndigheterna har också framkommit att det har varit ett tydligt mål att lägga såväl ansvar som resurser på de lokala myndigheterna medan den centrala nivån har renodlat sina uppgifter i förhållande till den operativa verksamheten.

Säkerhetsarbetet är, som all annan verksamhet, beroende av en tydlig och väl fungerande organisation med klara och tydliga ansvarsförhållanden. Det saknas skäl för mig att mer generellt bedöma det lämpliga i kriminalvårdens organisation och sätt att arbeta. Vad gäller arbetet med säkerhetsfrågor är det dock min uppfattning att organisationen i sig har skapat problem. Vid mina samtal med företrädare för såväl den centrala som den lokala nivån har framkommit att förväntningarna med avseende på vilken nivå i organisationen som skall

agera alltför ofta inte överensstämmer med varandra. Från Kriminalvårdsstyrelsens sida finns ett tydligt uttalat mål att de lokala myndigheterna själva skall ta initiativ, göra nödvändiga investeringar osv. Från den lokala nivån efterlyses dock mer av styrning och riktlinjer från den centrala myndighetens sida. Här bör även nämnas den regionala nivån som, om än formellt avskaffad i egenskap av egen myndighetsnivå, ändå finns kvar i praktiken såsom "generaldirektörens förlängda arm". Även om en organisationsplan i teorin är klar och tydlig och det ur arbetsordningar och andra styrdokument kan utläsas ett ansvar för någon är upplevelsen av en oklar organisation tillräcklig för att skapa problem. Det är därvid min uppfattning att den regionala nivån i dagens organisation bör avskaffas vad avser de säkerhetsfrågor som omfattas av mitt uppdrag.

Även om det är den lokala organisationen som utför det operativa arbetet måste den centrala myndigheten med de verktyg som står till buds styra och leda arbetet i hela organisationen. I den komplexa verklighet som kriminalvården verkar är det en felsyn att med avseende på säkerhetsfrågor betrakta de lokala myndigheterna med utgångspunkten att "ensam är stark". Säkerhetsfrågorna är snarare ett tydligt exempel på frågor där expertkunskap är nödvändig, där information från hela organisationen måste komma alla berörda till del och där ett samarbete inom hela organisationen är en förutsättning för framgång. Det är min uppfattning att kriminalvården i sitt arbete med säkerhetsfrågor inte uppfyller dessa krav.

En viktig del av Kriminalvårdsstyrelsens arbete är att genom föreskrifter och allmänna råd styra verksamheten i de lokala myndigheterna. Vid mina besök på de lokala myndigheterna har från flera håll efterlysts en tydligare styrning från den centrala myndighetens sida på säkerhetsområdet och det har uttryckts en önskan att skapa enhetlighet vad gäller rutiner. Det är min uppfattning att man från Kriminalvårdsstyrelsens sida inte har prioriterat styrning genom regelverk utan i stället, i vart fall på säkerhetsområdet, arbetat genom en muntlig dialog i nätverk. Detta har enligt vad som berättats för mig lett till att lagstiftning och andra bindande föreskrifter tillämpas olika i organisationen och det saknas enligt uppgift befattningshavare inom Kriminalvårdsstyrelsen som kan uttala sig auktoritativt i rättsliga frågor. Ett exempel som kan tyda på att rättsliga frågor inte haft högsta prioritet är att styrelsens högsta jurist, chefsjuristen, inte som brukligt är en självständig befattningshavare direkt under verksamheten, utan i likhet med den säkerhetsansvarige är en tjänsteman placerad vid normeringsenheten. Det är min uppfattning att det inom

kriminalvården finns ett behov av mer styrning via föreskrifter och allmänna råd på säkerhetsområdet. Det finns vidare ett behov av att tydliggöra en funktion inom Kriminalvårdsstyrelsen med avseende på rättsliga frågor.

Att omorganisera kriminalvården till en myndighet ger naturligtvis en tydligare struktur vad gäller ansvar och befogenheter. Det är dock viktigt att man efter en sådan ändring ser till att verksamheten verkligen bedrivs inom ramen för *en* myndighet och att gamla murar i organisationen rivs. Det finns, som också Riksrevisionsverket berör i sin rapport (avsnitt 2.6.1), en tendens att gamla strukturer lever kvar under lång tid trots att organisationen formellt har ändrats.

En tydligare och mer effektiv ledning och styrning centralt förändrar naturligtvis inte de lokala myndigheternas ansvar för den dagliga, operativa verksamheten. Företrädare för Kriminalvårdsstyrelsen har dock anfört att kompetensen hos de befattningshavare lokalt som har ansvaret för säkerhetsfrågor varierar och att man lokalt inte alltid arbetar med den grad av professionalism som behövs. Vidare har framkommit att de lokala myndigheterna inte alltid klarar att ta om hand de synpunkter som framkommer vid exempelvis den interna tillsynen, externa granskningar och JO:s yttranden. De problem som Kriminalvårdsstyrelsen har pekat på visar enligt min mening på behovet av en tydligare styrning och ledning från den centrala myndigheten där de lokala myndigheterna arbetar tillsammans med den centrala myndigheten och andra lokala myndigheter och drar nytta av varandras kunskaper, erfarenheter och resurser. Ett sådant arbets sätt blir naturligtvis än tydligare för det fall kriminalvården ombildas till en myndighet.

7.3.2 Högriskfångar – ett nationellt ansvar

Förslag: Verksamheten kring högriskfångar bedrivs med ett nationellt fokus. En ny säkerhetsenhet inrättas vid Kriminalvårdsstyrelsen. Metod- och teknikutveckling utvecklas och omvärldsanalyser genomförs kontinuerligt.

Central styrning och ledning

De intagna som kräver den högsta säkerheten är begränsade till antalet. De kräver särskilda resurser och den verksamhet som bedrivs vid de avdelningar där de placeras ställer stora krav på personalen. De intagna roterar mellan de två eller tre anstalter där denna typ av platser finns. Mycket talar för att de rutiner som tillämpas bör utvecklas gemensamt för dessa avdelningar. Det är vidare av stor vikt det sker ett informationsutbyte avdelningarna emellan.

Kriminalvårdens organisation inbjuder emellertid inte till sådana arbetsformer. Anstalterna Kumla, Hall och Tidaholm utgör egna, från varandra fristående myndigheter. Det är i stort upp till respektive anstaltschef i vilken utsträckning erfarenhetsutbyte och samarbete skall ske mellan de olika myndigheterna. Situationen kan med Riksrevisionsverkets ord beskrivas som att anstalterna

... fortfarande i viss utsträckning drivs som vore de placerade på öar utan regelbundna förbindelser (se avsnitt 2.6.1).

Mitt intryck är att förhållandet myndigheterna emellan t.o.m. till viss del kännetecknas av en inbördes konkurrens.

Detta talar sammantaget för att de få avdelningar på vilka de intagna med störst behov av särskilda säkerhetsarrangemang placeras, i större utsträckning än i dag bör styras centralt genom föreskrifter, riktlinjer och särskilda beslut. Med en sådan styrning säkerställs att frågor om säkerhet, kontroll av personal m.m. behandlas likartat över landet. Det saknas anledning att de lokala myndigheterna för dessa intagna i någon större utsträckning utvecklar egna rutiner och säkerhetslösningar. Det är enligt min mening anmärkningsvärt att det för exempelvis säkerhetsavdelningarna i stort sett helt saknas centrala föreskrifter för hur verksamheten på dessa avdelningar skall bedrivs och vilka krav på säkerhet som skall gälla (se avsnitt 2.2).

En ny säkerhetsenhet

Det är min uppfattning att säkerhetsfrågor generellt och särskilt de frågor som har berör s.k. högriskfångar är en viktig uppgift för den centrala myndigheten eller, i en framtida enmyndighetsorganisation, för huvudkontoret.

Som har framgått ovan finns i dag vid den centrala myndigheten endast en befattningshavare som på heltid arbetar med säkerhetsfrågor.

Det faller på sin egen orimlighet att denna resurs skulle vara tillräcklig. Den säkerhetsansvarige är därtill organisatoriskt placerad vid den s.k. normeringsenheten och är således underställd den enhetens chef. Detta innebär att den säkerhetsansvariges egna ansvar och befogenheter i vart fall för en utomstående betraktare framstår som oklara. Oklarheten finns gentemot såväl den egna chefen som verksamheten, de regionala cheferna och de lokala cheferna.

Jag förordar att det vid den centrala myndigheten inrättas en säkerhetsenhet med ett betydligt större antal befattningshavare än i dag. Enhetens chef, säkerhetschefen, bör lyda direkt under den centrala myndighetens chef.

Säkerhetsenheten bör på ett tydligare sätt än vad Kriminalvårdsstyrelsen gör i dag leda och styra säkerhetsarbetet inom hela organisationen. Enheten bör ha huvudsakliga uppgifter enligt följande.

- Enheten bör utarbeta riktlinjer och föreskrifter med en större detaljnivå än vad som är fallet i dag. Den rättsliga styrningen av de lokala myndigheterna genom föreskrifter och allmänna råd är på säkerhetsområdet inte särskilt väl utvecklad. Detta gäller särskilt med avseende på de anstalter som har förhöjd säkerhet. Det är min uppfattning att avdelningar på anstalter som hantarerar de intagna med störst behov av säkerhet bör ha i stort samma rutiner oavsett vilken myndighet de tillhör.
- Enheten bör arbeta med metodutveckling och föra ut erfarenheter från detta arbete till de befattningshavare som utför det operativa arbetet. Det finns också ett behov av att genom kontinuerliga omvärldsanalyser studera företeelser och händelser för att på ett bättre sätt kunna möta nya hot mot säkerheten på anstalterna. Att arbeta med metodutveckling såväl vad gäller teknik som andra säkerhetsfrågor är av avgörande betydelse för att på sikt kunna motverka de företeelser som hotar verksamheten. I detta ligger också att dra slutsatser inför framtiden av redan inträffade rymningar och fritagningar m.m.
- Enheten bör samla in, sortera och föra ut information av betydelse för säkerhetsarbetet. Varje större incident, t.ex. de rymningar som omfattas av mitt uppdrag, följs upp genom en s.k. incidentrapport. Det läggs ned ett relativt omfattande arbete på dessa rapporter, i vart fall vid händelser av större betydelse. Den viktiga information som finns i dessa rapporter når dock inte ut i organisationen. Från den centrala nivån tycks förutsättas att de lokalt ansvariga befattningshavarna läser rapporterna

och drar egna slutsatser, medan man från den lokala nivån snarare förutsätter att det på väsentliga punkter kommer direktiv från den centrala nivån med anledning av vad som inträffat. En viktig uppgift för en säkerhetsenhet är därför att föra ut information av väsentlig betydelse till den lokala nivån och att vid behov peka på de åtgärder som måste vidtas såväl akut som på längre sikt.

- Enheten bör arbeta med teknikutveckling som stöd för säkerhetsarbetet. De händelser som omfattas av mitt uppdrag visar på flera omständigheter av teknisk natur som påverkade händelseförloppet. Exempelvis har konstaterats att stängsel kunnat forceras alltför lätt och att kvaliteten på de bilder som kommer från övervakningskameror i vissa fall är alltför dålig. Frågor av den karaktären hanteras med fördel av den centrala myndigheten. Arbetet förutsätter studier av förebilder inom kriminalvården utomlands och att man från enhetens sida kontinuerligt följer teknikutvecklingen nationellt och internationellt.
- Enheten skall ha befogenhet att tillfälligt styra säkerhetsresurser inom kriminalvårdens hela organisation till de myndigheter eller avdelningar där särskilda behov uppstår. Enskilda händelser eller uppkomna hotbilder kan snabbt förändra läget på en avdelning eller anstalt från säkerhetssynpunkt. Det är därför av väsentlig betydelse att den föreslagna säkerhetsenheten ges mandat att vid behov koncentrera resurser, t.ex. personal med särskild kompetens eller teknisk utrustning, till de avdelningar eller anstalter där de bäst behövs.
- Säkerhetsenheten skall arbeta i nära kontakt med de lokala myndigheterna eller, i en framtida organisation, de lokala enheterna. Säkerhetsenheten får under inga omständigheter utvecklas i riktning mot en teoretiskt inriktad arbetsenhet utan kontakt med den organisation som den är till för att bistå.

Med den ovan beskrivna säkerhetsenheten ges enligt min mening säkerhetsarbetet en större tyngd i organisationen. Arbetet kommer att bedrivas på ett mer strukturerat sätt såväl centralt som lokalt och enheten bör kunna åstadkomma den likriktning som i dag saknas inom organisationen. Ett första steg mot den föreslagna enheten har redan tagits av Kriminalvårdsstyrelsen genom den nyinrättade säkerhetsgruppen (se avsnitt 2.1).

7.3.3 Fler säkerhetsavdelningar

Förslag: Antalet platser med en hög grad av säkerhet skall öka. Platserna skall vara tillräckligt många för att de intagna rutinemässigt eller då särskilda behov uppstår kan omplaceras inom ramen för samma säkerhetsnivå. Anstalter och avdelningar skall klassificeras tydligt från säkerhetssynpunkt.

Fler platser med hög säkerhet

I takt med en ökad organiserad brottslighet och allt fler långtidsdömda ökar naturligtvis behovet av platser inom kriminalvården med förhöjd säkerhet. Högst säkerhet i dagens anstaltsorganisation har anstalterna Kumla och Hall samt delar av anstalten Tidaholm. Från Kriminalvårdsstyrelsen har påtalats att flertalet av de platser som finns på anstalterna Kumla och Hall inte är optimala från säkerhetssynpunkt och att man i stället förordar att anstalterna skapar fler mindre avdelningar för de intagna som kräver hög säkerhet.

Såvitt avser händelserna på anstalten Norrtälje i augusti 2004 och anstalten Mariefred i september 2004 kan ifrågasättas om de intagna placerats på en tillräcklig säkerhetsnivå. Att en intagen placeras med en för låg grad av säkerhet kan ha sin förklaring antingen i att en felbedömning gjorts vid placeringen eller att kriminalvården p.g.a. problemet med överbeläggningar inte har kunnat bereda den intagne en plats som motsvarar behovet av säkerhet.

Att en allt större andel av de intagna kräver en högre grad av säkerhet påverkar naturligtvis också övriga intagna. En intagen som efter en felbedömning eller p.g.a. överbeläggning placeras på en anstalt med en för låg grad av säkerhet kan komma att påverka övriga intagna och "ta över avdelningen". Vidare kan de särskilda säkerhetsarrangemang som den intagne kräver komma att påverka möjligheterna till vård och behandling även för de andra intagna. En sådan utveckling är naturligtvis inte acceptabel. Det är mot denna bakgrund viktigt att anstaltsorganisationen är så uppbyggd att de intagna som kräver en mycket hög säkerhet kan placeras på särskilda avdelningar där de behoven kan tillgodoses.

Tydligare klassificering

Det måste tydliggöras vilka platser inom kriminalvården som tillgodoser de allra högst ställda kraven på säkerhet och att de intagna som bedöms ha behov av en sådan placering också placeras där. I dag klassificeras dessa avdelningar och anstalter efter den grundläggande indelningen i öppna och slutna anstalter. Lagstiftaren reglerar i det här avseendet endast säkerhetsavdelningarna, dvs. de i dag sammanlagt tolv platserna i landet med den högsta säkerheten. Lagstiftningen kring de befintliga säkerhetsavdelningarna ger dock ett alltför snävt perspektiv vid en diskussion kring behovet av platser för intagna med ett stort behov av säkerhet. Behovet av en sådan tydlighet visas inte minst av att de anställda inom kriminalvården i stort sett undantagslöst definierar anstalterna efter den gamla indelningen i klass 1–4, trots att den definitionen är avskaffad sedan flera år. Det måste för varje beslutsfattare stå klart vad exempelvis en placering på Norrtäljeanstalten innebär från säkerhetssynpunkt utan att använda en gammal och upphävd definition som innebär att anstalten är ”en f.d. klass 2-anstalt som är byggd för att förhindra rymningar men inte fritagningar”. Det är uppenbart att indelningen i öppna och slutna anstalter inte är tillräcklig för att på ett tydligt sätt ange säkerhetsgrad. Jag anser att det är angeläget att anstalter och avdelningar ges en tydligare klassificering från säkerhetssynpunkt och att en sådan klassificering ligger till grund för placerings- och omplaceringsbeslut. Ett sådant arbete pågår redan i dag inom Kriminalvårdsstyrelsen.

Möjlighet till rotation

Inte minst på grund av förekomsten av kriminella gäng i och utanför anstalterna finns anledning att ständigt ompröva var i anstaltsorganisationen de intagna med stora säkerhetsbehov placeras. Detta i syfte att undvika nära kontakt mellan intagna från samma kriminella organisation eller för att undvika konfrontation mellan medlemmar av rivaliserande organisationer. Placering efter säkerhetsnivå rör således inte enbart frågan om antalet platser utan också om tillgången till platser med en geografisk spridning eller i vart fall platser som fördelas på flera från varandra skilda avdelningar inom en anstalt. Jag menar att organisationen måste möjliggöra omplaceringar, i bland med kort varsel, av en intagen från en anstalt eller avdelning med hög

säkerhet till en annan anstalt eller avdelning med motsvarande grad av säkerhet.

Det bör också påminnas om att den höga säkerheten vid exempelvis säkerhetsavdelningarna bygger på att relativt få intagna tillbringar all sin tid inom avdelningen och att kontakterna mellan de intagna på avdelningen och mellan de intagna och personalen därmed blir omfattande och förutsätter ett dagligt umgänge från morgon till kväll. Omplaceringar är därmed också viktiga som ett led i att förhindra att de intagna på en sådan avdelning ges tillfälle att under längre tid utveckla kontakter med varandra eller att yrkesetiskt olämpliga kontakter mellan intagna och personal uppstår.

Jag kan mot denna bakgrund konstatera att en rotation bland de intagna mellan avdelningar med hög säkerhet bör genomföras rutinemässigt. Detta medför att inte enbart antalet platser med hög säkerhet är avgörande utan även att dessa fördelas på flera anstalter och avdelningar. Det är mot denna bakgrund min uppfattning att en utbyggnad av anstaltsorganisationen med ytterligare platser med en mycket hög grad av säkerhet är angelägen.

Ett nytt säkerhetsfängelse

Jag har tidigare redogjort för Kriminalvårdsstyrelsens förslag till en utbyggnad av antalet säkerhetsplatser, bl.a. genom inrättandet av en ny säkerhetsanstalt på anstalten Saltvik i Härnösand (avsnitt 5.2). Det är min uppfattning att ett genomförande av förslaget avsevärt skulle förbättra kriminalvårdens förutsättningar att hantera de s.k. högriskfångarna.

Med förslaget kommer säkerhetsavdelningar att finnas på fyra platser i landet, vilket ger möjlighet till rotation bland de intagna. Avdelningarna kommer vidare att byggas enligt modellen "anstalt i anstalten" vilket bl.a. ger goda förutsättningar för ett väl fungerande perimeterskydd och en fungerande rotation bland personalen.

Vad gäller placeringen av den nya säkerhetsanstalten i Härnösand finns anledning att framhålla betydelsen av två viktiga frågor för en fungerande hög säkerhet och som jag känner en oro inför.

För det första kräver en säkerhetsanstalt tillgång till väl utbildad och erfaren personal. Kriminalvårdsstyrelsen konstaterar i sin rapport vad gäller anstalten Saltvik att personalens erfarenhet av att arbeta med intagna tillhörande målgruppen är begränsad. Med etableringen

av en säkerhetsanstalt i Härnösand ställs därmed stora krav på kriminalvården att hantera frågor kring rekrytering och utbildning.

För det andra måste i närområdet finnas tillgång till polis med rätt utrustning och utbildning. Vad gäller polisen framhåller Kriminalvårdsstyrelsen att den nya säkerhetsanstalten kommer att ställa högre krav på polisen genom ett större behov av hjälp vid transporter, t.ex. eskort av polis till sjukvårdsinrättningar och domstolar. Vidare framhåller Kriminalvårdsstyrelsen betydelsen av att polisen vid oroligheter måste vara beredd på att ingripa snabbare, dvs. med kortare inställetid, och att ett tidigt larm till polisen skall leda till att adekvat utrustad och tränad polis snabbt anländer.

Härnösand utgör ett närpolisområde inom Polismyndigheten i Västernorrlands län. I närpolisområdet arbetar totalt omkring 20 poliser i yttre tjänst. Polismyndighetens centralort är Sundsvall som ligger drygt fem mil från Härnösand. Polismyndigheten i Västernorrlands län har inte som de tre storstadsmyndigheterna tillgång till egen piketpolis. Myndigheten har i stället en s.k. lokal insatsstyrka som sammankallas vid behov och som består av poliser från hela länet. Avståndet till Stockholm, där såväl närmaste piketpolis som den nationella insatsstyrkan finns, är omkring 45 mil.

Polisens beredskap vid etableringen av en ny säkerhetsanstalt i Härnösand är en fråga av stor betydelse. Frågan ligger dessutom utanför Kriminalvårdsstyrelsens och den lokala kriminalvårdsmyndighetens kontroll. I samband med den fortsatta planeringen av anstalten är det därför nödvändigt att Kriminalvårdsstyrelsen försäkras om att Polismyndigheten i Västernorrlands län parallellt med kriminalvårdens arbete vidtar de åtgärder i fråga personal och utrustning som krävs för att motsvara de högt ställda kraven på säkerhet.

7.3.4 En förbättrad tillsyn

<p>Förslag: Tillsynen över verksamheten måste förbättras och göras fristående från den övriga verksamheten. Ett särskilt tillsynsorgan alternativt en särskild tillsynsenhet bör skapas.</p>

Kriminalvården har långtgående befogenheter att ingripa i människors liv och att inkräkta på den personliga integriteten. På grund härav präglas också verksamheten av en hög grad av regelstyrning. Det är av avgörande betydelse för tilltron till kriminalvården att

verksamheten bedrivs inom ramen för den lagstiftning och det regelverk i övrigt som finns. Ett viktigt sätt att kontrollera en sådan efterlevnad är tillsyn.

Det finns för kriminalvården ingen från verksamheten fristående ordinär tillsyn. Tillsyn bedrivs i stället av kriminalvården själv genom att ansvariga chefer kontrollerar sina respektive ansvarsområden. Kriminalvårdsstyrelsen utför tillsyn i huvudsak genom de regionala kontoren. Denna verksamhet bör enligt min mening rätteligen benämnas intern kontroll och utgör inte tillsyn i den mening som här avses. För viss typ av verksamhet finns särskilda organ som kontrollerar efterlevnaden av regelverket, t.ex. personalansvarsnämnden och internrevisionen. Den extraordinära tillsyn som utförs av Riksdagens ombudsmän (JO) bör enligt min mening inte i det här sammanhanget ses som en del av den allmänna tillsynen över kriminalvården.

Inte minst på säkerhetsområdet är det av avgörande betydelse att regelverk och fastslagna rutiner följs. Den tillsyn som i dag bedrivs inom kriminalvården är enligt min mening inte tillräcklig. De dubbla roller som organisationen har i form av uppdraget att bedriva kriminalvård och att samtidigt bedriva tillsyn över samma verksamhet leder till trovärdighetsproblem.

Statskontoret har föreslagit att ett särskilt, från kriminalvården fristående organ bildas – Kriminalvårdsinspektionen (se avsnitt 2.6.2). Myndigheten föreslås ledas av en jurist och skall bl.a. ha som uppgift att granska att de lagar och föreskrifter som finns för kriminalvårdens verksamhet efterlevs. Statskontoret har vidare anfört att man kan överväga att ge inspektionen i uppdrag att även granska om verksamheten bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen har lagt fast.

Tillsynsutredningen presenterade under hösten 2004 betänkandet Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn (SOU 2004:100). Utredningen föreslår en definition som innebär att tillsyn är en form av granskning som skall skiljas från normering (regelgivning och rådgivning) och som skall syfta till att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav och villkor som följer av lag eller annan bindande föreskrift. Tillsynsorganet förutsätts enligt den föreslagna definitionen ha en självständig och oberoende ställning i förhållande till den verksamhet som det skall bedriva tillsyn över. Tillsynsbeslut skall därmed enligt utredningen kunna fattas utan risk för påverkan av eller hänsynstaganden till någon av de ansvariga för tillsynsobjekten. Tillsynsorganet skall därmed inte heller vara

en del av en organisation som också innehåller andra delar vilka är föremål för tillsyn av tillsynsorganet. Detta krav innebär enligt utredningen också att den tillsynsansvariga organisationen inte skall ha möjlighet att styra den tillsynspliktiga verksamheten genom andra medel, t.ex. genom att tilldela resurser eller ange resultatmål för verksamheten. Utredningen menar att tillsynen inom bl.a. kriminalvården inte har den fristående organisatoriska ställning som utredningens definition förutsätter. I stället är den tillsynen enligt utredningen mer att betrakta som ett av flera ledningsinstrument inom en komplex organisatorisk struktur. Sådan verksamhet ryms enligt utredningen därför inte inom den föreslagna definitionen av tillsyn (SOU 2004:100 s. 50 f och 56).

Det ligger i och för sig inte inom mitt uppdrag att föreslå en ny tillsynsorganisation i form av en ny myndighet. Jag kan dock i likhet med Statskontoret se ett trovärdighetsproblem i de dubbla roller som kriminalvården har och jag kan vidare se brister i den tillsyn som bedrivs i dag med avseende på säkerhetsfrågorna. Den nuvarande situationen är alltså enligt min mening inte tillfredsställande. Dessa problem skulle lösas om Statskontorets förslag genomfördes. Statskontorets förslag vinner dessutom stöd i vad Tillsynsutredningen anför. Jag menar därför att det finns starka skäl utifrån de utgångspunkter som jag har att beakta som talar för att Statskontorets förslag genomförs. Ett genomförande av förslaget framstår som än mer angeläget om kriminalvården ombildas till en myndighet.

Jag vill i detta sammanhang framhålla att inrättandet av ett särskilt tillsynsorgan har stöd i Europarådets rekommendation 87/3. Enligt regel 4 i rekommendationen bör varje land inrätta ett oberoende inspektorat som skall granska alla aspekter av verksamheten i fängelserna. Eftersom det rör sig om en rekommendation är den inte bindande för medlemsstaterna, men den utgör enligt min mening ett ytterligare incitament för att inrätta ett särskilt tillsynsorgan i Sverige.

Tillsynen skulle dock kunna förbättras även inom ramen för den befintliga organisationen. Genom att på central nivå skapa en särskild tillsynsenhet skapas ett större avstånd mellan granskare och de som granskas. Den personal som arbetar med tillsyn kan med fördel placeras på enheten under en begränsad tid. En sådan rotation av personal skulle tillförsäkra att den personal som utövar tillsyn dels behåller en korrekt attityd till arbetsuppgiften, dels har färsk erfarenheter från den dagliga verksamheten. Jag vill vidare även peka på möjligheten att använda externa experter. Enligt min mening är

detta ett första lämpligt steg att ta i avvaktan på att tillsynsfrågorna får en vidare prövning.

7.3.5 Dialogen med Regeringskansliet

Förslag: Regeringen bör i regleringsbrev ge tydligare anvisningar kring säkerhetsarbetet med krav på uppföljning. Säkerhetsarbetet bör bli föremål för granskning.

Kriminalvårdsstyrelsen lyder under regeringen. Inom Regeringskansliet, som är regeringens beredningsorgan, är Kriminalpolitiska enheten vid Justitiedepartementet ansvarig för frågor kring kriminalvård. Statsmakterna har olika medel till sitt förfogande för att styra verksamheten, såsom anslagsfördelningen och de övriga överväganden som redovisas i den årliga budgetproposition som beslutas av riksdagen samt de anvisningar och uppdrag som lämnas i regleringsbrev som beslutas av regeringen. Regeringen beslutar vidare i form av förordning en instruktion för myndigheten.

Utöver den formaliserade styrning som beskrivs ovan äger en fortlöpande dialog mellan regeringen och Kriminalvårdsstyrelsen rum. Varje år skall det genomföras en s.k. mål- och resultatdialog. Vid dialogen deltar från regeringens sida det ansvariga statsrådet och/eller statssekreteraren samt från Regeringskansliet chefen för den enhet som ansvarar för frågorna och den anställde på enheten som är s.k. myndighetshandläggare för den aktuella myndigheten. Från myndigheten deltar myndighetens chef och de medarbetare som chefen önskar skall närvara. Mötet är tänkt att innehålla en återkoppling och avstämning av verksamhetens mål, resultat och effekter, kompetensförsörjning, kvalitetsarbete, organisation m.m. Dialogen skall även innehålla ett s.k. planeringssamtal. Vid detta samtal deltar endast statsrådet och/eller statssekreteraren samt myndighetschefen. Vid planeringssamtalet ges myndighetschefen tillfälle att direkt med departementsledningen diskutera sin arbetssituation och sitt behov av att utveckla och förändra sitt ledarskap (se Finansdepartementets cirkulär nr Fi 2004:1, den 2 februari 2004).

Syftet med den följande redogörelsen är inte att värdera regeringens politik. Min mening är i stället att, med utgångspunkt i säkerhetsarbetet inom kriminalvården, studera om styrningen från Regeringskansliets sida har fungerat tillfredsställande och om Kriminalvårdsstyrelsen signalerat problem på detta område.

I min granskning har jag utöver kontakter med Regeringskansliet fört diskussioner med dels den nuvarande ledningen för Kriminalvårdsstyrelsen, dels två f.d. generaldirektörer och en f.d. överdirektör. Även om de beskrivningar av arbetet som har lämnats naturligtvis skiljer sig åt i detaljer framträder en relativt entydig bild som kan beskrivas enligt följande. Bl.a. en lägre beläggning på anstalterna under 1990-talet medförde att kriminalvården under flera år sparade pengar, t.ex. genom att lägga ned anstalter. Den lägre beläggningen berodde bl.a. på att nya frivårdspåföljder infördes som alternativ till fängelsestraff och att fängelsestraff i vissa fall kunde avtjänas i frihet med elektronisk övervakning, s.k. fotboja. Åren 2000 och 2001 inträffade emellertid en vändpunkt då bl.a. beläggningen på anstalterna sedan en tid hade ökat. Enligt uppgift från Kriminalvårdsstyrelsen uppmärksammades såväl Regeringskansliet som ledamöter i riksdagens Justitiekommitté om nya förutsättningar med avseende på ekonomi och beläggning. Den dåvarande ledningen för Kriminalvårdsstyrelsen valde att informera om att verksamhetsintresset måste gå före det ekonomiska ansvarstagandet och att inte något verksamhetsområde var fredat, inte heller säkerhetsarbetet, om inte nya permanenta resurser tillfördes. Kriminalvårdsstyrelsens ledning upplevde att situationen i stället löstes med temporära anslag av engångskaraktär.

Den ledning som tillträdde år 2003 upplevde att de signaler som från Regeringskansliets sida gavs om verksamhetsuppdraget gick ut på att åstadkomma en budget i balans och att komma till rätta med överbeläggningen. Till detta kom önskemål om en effektivare schemaläggning av personalens arbetstider och att arbeta för att skapa en sammanhållen myndighet. Frågan om säkerhetsarbetet och dess prioritering uppfattades inte som ett tydligt ledningsuppdrag, vilket är ägnat att förvåna.

Med anledning av vad som redovisas ovan gör jag följande reflektioner:

- Säkerhetsfrågorna har uppenbarligen inte haft någon framträdande roll i dialogen mellan Kriminalvårdsstyrelsen och Regeringskansliet. Kriminalvårdsstyrelsen borde enligt min mening ha insett den avgörande betydelse som säkerhetsfrågorna har för kriminalvårdens trovärdighet och anseende i samhället, särskilt med avseende på den kategori av intagna som omfattas av mitt uppdrag. Sådana frågor borde därför av Kriminalvårdsstyrelsen ha tagits upp i dialogen med Regeringskansliet på ett med-

- vetet och tydligt sätt. Ledningen borde ha förvissat sig om att signalerna uppfattades och besvarades.
- Som har framgått av min övergripande bedömning (avsnitt 7.1) skär sig bilden mellan vad Kriminalvårdsstyrelsen anser sig ha framfört och vad Regeringskansliet säger sig ha uppfattat.
 - Jag finner det uppenbart att Regeringskansliets styrning måste stramas upp genom tydliga anvisningar på området i regleringsbrev. Regeringskansliet bör således på detta sätt mer aktivt söka information om säkerhetsfrågorna. I ett par frågor som jag har haft anledning att studera närmare har det tagit avsevärd tid för Kriminalvårdsstyrelsen att i viktiga frågor på säkerhetsområdet omsätta beslut i praktisk handling. Frågor av särskild betydelse bör därför följas av krav på uppföljning och redovisningen bör avse både tid och form för genomförandet.
 - Mål- och resultatdialogen bör omfatta säkerhetsfrågor, speciellt med avseende på den kategori av intagna som omfattas av mitt uppdrag.
 - Även om Riksrevisionen inte lyder under regeringen föreslår jag att detta betänkande överlämnas till Riksrevisionen för kännedom. Jag föreslår vidare att Statskontorets och/eller annan lämplig myndighets kompetens nyttjas för en senare förvaltningsrevision på vissa i denna utredning aktualiserade frågor. Det kan i det sammanhanget nämnas att Riksrevisionen under hösten 2004 har granskat hur den formella styrningen mellan riksdagen, regeringen och kriminalvården har sett ut med avseende på beläggningen på anstalter från år 1997 till år 2003. Granskningen har i skrivande stund ännu inte redovisats.
 - Regeringen bör enligt min mening överväga att vid några tillfällen låta annan expertis inspektera hela eller delar av det säkerhetsarbete som bedrivs kring intagna som bedöms kräva förhöjd säkerhet. En möjlighet är att ge ett sådant uppdrag till Rikspolisstyrelsen.

7.4 Högriskfångar – ett försök till definition

7.4.1 Vad utmärker en högriskfånge?

Bedömning: Placeringen av de intagna från säkerhetsynpunkt måste grundas på en helhetsbedömning. Urvalet får inte begränsas till de intagna som dömts till mer än fyra års fängelse.

Enligt mina direktiv skall min granskning särskilt avse anstalter med förhöjd säkerhet. Som jag konstaterat ovan är kriminalvårdens definition av dessa anstalter relativt otydlig. Jag har därför föreslagit att en tydligare klassificering av anstalterna från säkerhetsynpunkt (avsnitt 7.3.3). Jag har vidare beskrivit vilka kriterier som i dag är avgörande för om en intagen skall placeras med förhöjd säkerhet, t.ex. på en säkerhetsavdelning eller en SKI-avdelning (avsnitt 2.3.2).

Det är av avgörande betydelse att de intagna placeras på en säkerhetsnivå som motsvarar behoven. Den riskbedömning som ligger till grund för placeringen måste därvid bygga på kriterier som med en rimlig grad av säkerhet visar på vilka av de intagna som behöver placeras på anstalter eller avdelningar med den högsta säkerheten. Redan i dag använder kriminalvården sådana kriterier, t.ex. vid bedömningen av om en intagen skall placeras med förhöjd säkerhet.

Det är inom ramen för denna granskning inte möjligt att utforma sådana kriterier i detalj. Det måste åligga kriminalvården att i samarbete med andra berörda aktörer, t.ex. polisen och psykiatrin, utforma ett rimligt system för placering av intagna. De riktlinjer som lagts fast av Kriminalvårdsstyrelsen i föreskrifter och allmänna råd med avseende på förhöjd säkerhet och de bestämmelser i lagen om kriminalvård i anstalt om placering på säkerhetsavdelning (se avsnitt 2.3.2) framstår som rimliga och väl avvägda. Jag vill dock peka på ett par faktorer av särskild betydelse.

Utgångspunkten för att en intagen skall underkastas de särskilda restriktioner som det innebär att placeras på en säkerhetsavdelning eller annan liknande avdelning måste vara att samhällsskyddet kräver det. Samhället måste därvid skyddas mot att grovt kriminella personer rymmer från en anstalt eller fritas med hjälp utifrån. Vidare måste samhället skyddas mot att intagna planerar och styr brottslig verksamhet inifrån anstalten eller begår brott där.

De intagna som bedöms kräva förhöjd säkerhet är naturligtvis i de flesta fall dömda till fängelse i minst fyra år och passerar därmed

riksmottagningen och blir föremål för bedömning angående särskilda villkor enligt 7 § tredje stycket lagen om kriminalvård i anstalt. Det är därmed i de flesta fall riksmottagningens uppgift att uppmärksamma de intagna som kräver särskilda säkerhetsarrangemang. Det är emellertid av stor betydelse att inte begränsa bedömningen till denna kategori av intagna. Att den intagne dömts för brott av mycket allvarligt slag till ett långt fängelsestraff behöver inte nödvändigtvis innebära att en placering med förhöjd säkerhet är nödvändig, medan en intagen med ett relativt kort fängelsestraff kan utgöra ett väl så allvarligt hot mot säkerheten. Att en intagen har dömts till ett långt straff måste dock generellt anses öka benägenheten att rymma.

Det är dock lika viktigt att ett relativt kort fängelsestraff inte med automatik medför att den intagne inte blir aktuell för en riskbedömning. Som exempel kan nämnas att en intagen som tidigare avtjänat långa fängelsestraff för grov, samhällsfarlig brottslighet återfaller i brott och därvid döms till ett kortare straff för en mindre allvarlig gärning. Det finns p.g.a. utformningen av bestämmelserna i 7 § tredje stycket lagen om kriminalvård i anstalt (se avsnitt 2.3.1) en risk för att den som döms till ett kortare fängelsestraff än fyra år inte uppmärksammas tillräckligt från säkerhetssynpunkt vid placeringen. Jag har själv i samband med detta utredningsarbete blivit uppmärksam på ett sådant fall. Bedömningen görs i dessa fall normalt inte vid riksmottagningen utan vid den ordinära placeringsenheten, eftersom det utdömda fängelsestraffet understiger fyra år. Det är därför viktigt att den som i sådana fall har att fatta beslut om placering av en intagen har tillgång till och beaktar den information som är nödvändig för att kunna göra en korrekt bedömning, t.ex. en sammanställning av den intagnes tidigare brottslighet och eventuella tidigare verkställigheter av fängelsestraff.

Ett annat exempel där enbart en bedömning enligt 7 § tredje stycket lagen om kriminalvård i anstalt riskerar att leda fel är beslut om placering av unga kriminella som gör sig skyldig till grov brottslighet. Även om straffvärdet av de brott som de dömts för överstiger fyra års fängelse, medför deras ungdom att påföljden bestäms till ett lägre straff. Inte heller denna kategori av intagna bedöms därför normalt vid riksmottagningen. Medlemmar i kriminella ungdomsgäng kan, mot bakgrund av den grova kriminalitet som de bedriver och den lojalitet som finns medlemmarna emellan, utgöra väl så stora säkerhetsrisker som vuxna kriminella som avtjänar längre straff. Även i dessa fall måste således ställas krav på den som har att fatta

ett placeringsbeslut att ta del av den dömdes nuvarande och tidigare brottslighet och tidigare kontakter med kriminalvården.

Exemplen ovan visar att det inte är tillräckligt att bedömningen av säkerhetsbehovet enbart görs av riksmottagningen för den kategori av intagna som omfattas av bestämmelserna i 7 § tredje stycket lagen om kriminalvård i anstalt. Även den ordinära placeringsorganisationen måste i varje enskilt fall pröva om en intagen är aktuell för den högsta säkerhetsnivån. Placeringsorganisationen bör i sådana fall överlämna ärendet till riksmottagningen för vidare handläggning och beslut.

7.4.2 För hur många intagna behövs förhöjd säkerhet?

Bedömning: Omkring 100–150 intagna är i behov av placering på anstalter och avdelningar med särskilt hög säkerhet.

Jag har under mitt utredningsarbete försökt uppskatta det antal intagna som bör bli föremål för en särskild hög säkerhet. Det bör påtalas att jag vid varje besök på anstalterna och vid mina kontakter med Kriminalvårdsstyrelsen har efterfrågat de ansvariga chefernas uppfattning i frågan, men att jag inte har fått mer än något enstaka svar.

Som har framgått ovan finns i dag i landet sammanlagt 12 platser på säkerhetsavdelningarna och 18 på SKI-avdelningarna, dvs. totalt 30 platser med den högsta säkerhet som kriminalvården i dag kan erbjuda. Det råder emellertid en relativ enighet om att dessa platser inte täcker behovet.

Ett av problemen är att de intagna som bedöms kräva särskilda säkerhetsarrangemang inte är en gång för alla bestämd utan skiftar över tiden. En intagen kan under ett par år av sin verkställighet bedömas som mycket samhällsfarlig och rymningsbenägen, för att under återstoden av sin strafftid kunna placeras under öppnare former. Detta faktum visar på behovet av ständigt återkommande riskbedömningar.

Oavsett vilka resonemang som har förts och vilka kriterier som har prövats har de flesta jag har samrått med i frågan spontant uppskattat antalet sådana intagna till mellan 50 och 100 personer.

Länskriminalavdelningen vid Polismyndigheten i Stockholms län har vid en egen analys uppskattat antalet högriskfångar i landet till 135–140 stycken. Man har därvid tagit hänsyn till riskfaktorer såsom

rymningsbenägenhet, risk för fritagning, tillgången till pengar samt polisens allmänna kunskap och kännedom om dessa personer.

Sammantaget kan enligt min mening någon mer exakt siffra inte anges när det gäller antalet intagna som är i behov av särskilt omfattande säkerhetsarrangemang. Antalet skiftar över tiden och bedömningen av enskilda individer kan skifta under pågående verkställighet. En rimlig uppskattning är dock att antalet individer som bör omfattas av den högsta säkerheten inom kriminalvården kan uppgå till mellan 100 och 150 stycken. Av detta följer att det är min uppfattning att det antal platser som Kriminalvårdsstyrelsen har föreslagit, dvs. att antalet säkerhetsplatser byggs ut till omkring 60, inte lär täcka behovet.

Jag föreslår att kriminalvården stegvis anpassar planeringen till den av mig indikerade nivån. Det är under alla förhållanden angeläget att styrelsen fastslår en långsiktig vision för antalet platser.

7.5 Kunskapen om de intagna m.m.

7.5.1 Samordnad riskbedömning

Förslag: Riskbedömningarna samordnas och styrs enhetligt samt förnyas kontinuerligt.

I avsnitt 2.3.1 har beskrivits den behovs- och riskbedömning som för varje intagen görs dels inför placeringen av den intagne då straffet skall börja verkställas, dels under verkställigheten.

Som framgår av beskrivningen görs en riskbedömning initialt av antingen riksmottagningen eller placeringsenheterna. Vad gäller de intagna som omfattas av mitt uppdrag, dvs. intagna som bedöms kräva en hög säkerhet, görs denna bedömning i stort utslutande av riksmottagningen. Riskbedömningen syftar till att ge den intagne en placering på en anstalt eller avdelning med rätt säkerhetsnivå och skall därtill utgöra ett underlag för Kriminalvårdsstyrelsens beslut om särskilda villkor. Riksmottagningens arbete är slutfört efter placeringsbeslutet och beslut om särskilda villkor. Den promemoria som mottagningen har tagit fram överlämnas visserligen till den lokala myndighet där den intagne placeras, men någon uppföljning eller uppdatering från riksmottagningens sida sker inte.

Ansvaret för riskbedömningen av de intagna åvilar efter placeringen den lokala myndigheten, i vissa fall med anlitanande av externa

konsulter. Den lokala myndigheten har därefter att för Kriminalvårdsstyrelsen eller placeringsenheten påtala behov av ändringar i de särskilda villkoren eller av omplacering.

Det är enligt min mening av avgörande betydelse för frågan om säkerheten kring de intagna på avdelningar och anstalter med förhöjd säkerhet att den kunskap som finns om dem tas till vara och används som beslutsunderlag under hela verkställigheten av ett fängelsestraff. Den typ av riskanalys som beskrivs ovan och som uppdateras kontinuerligt är därmed ett viktigt verktyg i säkerhetsarbetet.

Den ovan beskrivna processen uppvisar dock brister vad gäller kontinuiteten i arbetet. Det framstår enligt min mening inte som effektivt att de personer som vid riksmottagningen efter ett relativt omfattande arbete skapar sig en bild av den intagne från säkerhets-synpunkt inte deltar i de fortsatta riskbedömningar som görs under verkställigheten. Riksmottagningen besitter genom sitt arbete en stor kunskap om de långtidsdömda och har en samlad bild av det klientelet, men kunskapen används alltså inte efter det att den intagne har placerats och börjat avtjäna sitt straff.

I sammanhanget bör påminnas om de erfarenheter som kan dras av händelserna på anstalterna Norrtälje och Mariefred och som har berörts ovan (avsnitten 4.3 och 4.4). Det tycks råda stor enighet om att i vart fall i samband med fritagningen från Norrtäljeanstalten kan någon av intagna ha varit placerade med för låg grad av säkerhet. Brister i riskbedömningarna har således visat sig få allvarliga konsekvenser.

Jag har tidigare (avsnitt 7.3.2) anfört att verksamheten på säkerhetsavdelningar och motsvarande avdelningar med hög säkerhet bör bli föremål för en tydligare styrning och ledning från den centrala myndigheten. Samma resonemang bör enligt min mening göras gällande med avseende på riskbedömningarna. Riskbedömningarna avseende dessa intagna, såväl initialt som under verkställigheten, bör därför kontinuerligt samordnas och göras mer enhetliga. Endast på detta sätt kan en samlad bild skapas över befintliga hot mot säkerheten. Olika organisatoriska lösningar kan tänkas, men en rimlig utgångspunkt är att riksmottagningen, som redan i dag är en nationell resurs, ges den centrala rollen i det arbetet. Det finns vidare skäl att på detta område fördjupa samarbetet med polisen. Även polisen arbetar med riskbedömningar, t.ex. risken för att en person riktar hot och våld mot rättsväsendet eller risken för fortsatt brottslighet verksamhet. Det är naturligtvis önskvärt att de riskbedömningar

som görs av olika myndigheter dels så långt möjligt bygger på samma metodik, dels kan samordnas och användas av alla inblandade parter.

7.5.2 Förbättrad underrättelseverksamhet

Förslag: Underrättelseverksamheten skall på ett helt annat sätt än i dag omgärdas av ett tydligt regelverk och skall vara ett ansvar för den centrala myndigheten.

Vad är underrättelseverksamhet?

Begreppet underrättelsetjänst eller underrättelseverksamhet leder lätt tankarna till en militär eller politisk verksamhet som under riskfyllda former och ibland med tveksamt lagstöd samlar information kring fienden eller en främmande makt. Underrättelseverksamhet kan dock beskrivas på ett betydligt mindre dramatiskt sätt enligt följande (Anders Danielsson, Kriminalunderrättelseverksamhet – Grunder, tillämpning och avgränsning, Rikspolisstyrelsens rapport 1994:5 s. 9 f).

I ordets vidaste bemärkelse består underrättelsetjänst emellertid i att samla in och sammanställa information och att på grundval av det samlade materialet göra olika slags bedömningar, t.ex. om en kommande händelseutveckling. Principerna för underrättelsetjänst är desamma, oavsett om det är militär underrättelsetjänst, säkerhetsunderrättelsetjänst eller kriminalunderrättelsetjänst. Den militära underrättelsetjänsten bedrivs kontinuerligt i såväl krig som fred. I fred syftar den till att samla in och bearbeta information om främmande makt som stöd för planering och beredskap. I krig samlas information om fienden in och analyseras som stöd för militära operationer. Den militära underrättelsetjänsten skall med andra ord skapa underlag för beslut, planering och genomförande av operationer. Inom säkerhetstjänsten bedrivs också underrättelsetjänst. Där benämns verksamheten säkerhetsunderrättelsetjänst. Säkerhetsunderrättelsetjänstens uppgift är att klarlägga säkerhetshotande verksamhet, såsom spioneri, olovlig underrättelseverksamhet, subversion och terrorism. Kriminalunderrättelsetjänstens uppgift kan sägas vara att klarlägga hotande kriminalitet och ordningsstörningar samt avslöja kriminella organisationer eller andra brottsliga aktörer.

(---) Information är ett samlingsbegrepp för fakta oavsett hur de är inhämtade, vad de har för syfte och hur de är organiserade. Underrättelser är information samlad på ett sådant sätt att den ger förståelse för orsakssamband (och därmed skapar förutsättningar för agerande) och handlingsberedskap. Denna distinktion mellan information och

underrättelser är viktig. En organisation kan ha tillgång till mängder av information, men trots det stå inför brist på kunskap. (---) Ett rationellt och effektivt sätt att tillgodogöra sig mer kunskap är att systematiskt välja ut den ur de uppgifter som organisationen har möjlighet att inhämta och bearbeta. Det är just detta som underrättelsetjänsten kan åstadkomma.

Det ligger i all underrättelseverksamhets natur och alltså också i kriminalunderrättelseverksamhetens, att den alltid är underordnad en besluts- och ledningsfunktion i en organisation, som har behov av kunskap för fullgörande av dess verksamhet. Kriminalunderrättelsefunktionen fyller således olika uppgifter beroende på vilken nivå i organisationen den stödjer.

Kriminalunderrättelsetjänstens karaktär av stödfunktion medför att dess innehåll bestäms av de kunskaper eller den information som vederbörande beslutsfattare, exempelvis en länspolismästare, polismästare, spaningschef eller förundersökningsledare, behöver för att fatta adekvata och ändamålsenliga beslut.

Varför underrättelseverksamhet inom kriminalvården?

En väl utbyggd underrättelseverksamhet inom kriminalvården är viktig av flera skäl. Genom en sådan verksamhet kan förhindras att intagna planerar och genomför rymningar eller blir föremål för fritagningar. Vidare kan förhindras att brott begås inom anstalten. Inte minst händelsen vid anstalten Hall i juli 2004 visar därtill på behovet av att på ett professionellt sätt ta om hand tips och rykten kring anställda. Från säkerhetssynpunkt är därför frågan om en väl fungerande underrättelseverksamhet av stor betydelse. Den allmänna beskrivning av kriminalunderrättelseverksamhet som redovisas ovan kan användas även med avseende på en underrättelseverksamhet inom kriminalvården. Uppgiften är således att ur tillgänglig information skapa kunskap i organisationen och denna kunskap skall komma beslutsfattare till del som ett beslutsunderlag.

Frågan är emellertid enligt min mening viktig även för andra aktörer inom rättsväsendet. Kriminalvården är i så motto unik att man på en begränsad yta och vid ett begränsat antal geografiska platser under lång tid hanterar personer som har begått mycket allvarliga brott och som ofta har en lång kriminell historia. Den information som de anställda får del av vad gäller de intagna, deras brottslighet och deras kontakter med omvärlden kan naturligtvis vara av största intresse för de brottsutredande myndigheterna. Det finns anledning att på ett annat sätt än vad som gjorts hittills betrakta

kriminalvården som en viktig del av rättsväsendet och inte bara som en sista länk i rättskedjan.

Verksamheten i dag

Det bedrivs redan i dag underrättelseverksamhet inom kriminalvården och det finns flera goda skäl för att kriminalvården även fortsättningsvis skall bedriva en sådan verksamhet. Jag har genom besök vid Kriminalvårdsstyrelsen, de lokala myndigheterna och Rikskriminalpolisen skapat mig en god bild av det arbete som bedrivs. Det saknas emellertid skäl att i detalj beskriva den verksamhet som bedrivs i dag. En central del av verksamheten utgörs av säkerhetsregistret som beskrivs i avsnitt 3.2.1 och den organisation som har byggts upp kring det registret.

Jag menar att den underrättelseverksamhet som bedrivs inom kriminalvården i dag uppvisar ett antal brister av allvarligt slag. Verksamheten saknar en central ledning och styrning. De anställda som arbetar lokalt med underrättelseverksamhet saknar direktiv om verksamhetens omfattning och inriktning och riktlinjer för hur arbetet bör bedrivas. De efterfrågar utbildning och kompetensutveckling. Verksamheten synes i stället i stor utsträckning bygga på enskilda initiativ där gränserna för vad som bör och inte bör göras med avseende på informationsinhämtning är allt annat än tydliga. Dagens situation skapar en utsatthet för den personal som har att utföra arbetet och stödet från chefer i den dagliga verksamheten är bristfälligt. Det är enligt min mening också förvånande att verksamheten har tillåtits bedrivas med brister av ovan angivet slag utan att behovet av en förändring har påtalats.

Klara regler finns endast vad gäller det s.k. säkerhetsregistret, dvs. regler kring vilken typ av information som får registreras digitalt och bestämmelser om för vilka intagna sådan information får registreras (se avsnitt 3.2.1). Att registret ännu under hösten 2004 efter tre år i drift inte fungerade tillfredsställande tekniskt framstår emellertid som häpnadsväckande.

Utgångspunkter för ett framtida underrättelsearbete

Underrättelseverksamheten inom kriminalvården måste bli föremål för en tydlig styrning och ledning och kompetensen bland de anställda som har att arbeta med underrättelser måste höjas. Framför allt måste enligt min mening verksamheten ges klara och tydliga gränser och inriktas mot preciserade mål.

Det är naturligtvis en uppgift för verksledningen att närmare utforma en sådan organisation, men jag vill ändå påtala ett antal viktiga faktorer som enligt min mening bör beaktas i det fortsatta arbetet:

- Underrättelseverksamheten skall vara underordnad besluts- och ledningsfunktionen. Det är min uppfattning att underrättelseverksamheten inom kriminalvården skall styras och ledas centralt. Ledningen skall styra verksamheten genom tydliga föreskrifter och riktlinjer, dvs. det måste från den centrala ledningens sida göras klart var gränserna går för verksamheten och hur informationsinhämtningen skall bedrivas. Däremot kan självfallet annan beslutsfattare än den högsta ledningen vara i behov av den kunskap som personalen inom underrättelseverksamheten besitter. Företrädare för underrättelseverksamheten har t.ex. en självklar roll vid beredningen av beslut som fattas vid riksmottagningen eller placeringsenheten, i samband med de riskbedömningar som görs på olika nivåer i organisationen och i samband med att operativa beslut fattas av de lokala myndighetscheferna.
- Verksamheten bör ledas av en underrättelsechef som placeras i den ovan föreslagna säkerhetsenheten. Underrättelsechefen bör till sin hjälp på den centrala nivån ha en analytiker vars huvuduppgift bör vara att bearbeta och värdera den information som samlas in. Chefen bör vidare biträdas av personer som centralt handhar säkerhetsregistret.
- Underrättelseverksamheten måste, trots att den leds och styrs från den centrala nivån, ha en lokal förankring. Den inhämtning av information som sker inom ramen för underrättelseverksamheten kommer från olika typer av källor, men har naturligtvis ofta sitt ursprung bland personal och intagna på anstalterna. Det finns redan i dag en bas av lokalt verksamma personer som handhar säkerhetsregistret. Dessa personer bör dock, om än lokalt placerade, tillhöra den centrala myndigheten eller, i en framtida organisation, huvudkontoret och lyda direkt under underrättelsechefen. Att underrättelseverksamheten står

- fri från den lokala organisationen är av stor betydelse för möjligheten att centralt styra och leda verksamheten. Medarbetarna på den lokala nivån måste därtill ges den utbildning som behövs för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.
- Verksamheten måste ha tydliga och klara mål. Ingen organisation klarar att inhämta, bearbeta och värdera information om allt av betydelse för de beslutsfattare som på olika nivåer skall ta ställning i strategiska och operativa frågor. Följden av ett sådant informationsinhämtande blir att organisationen har tillgång till en mängd information, men att man ändå saknar kunskap som hjälper beslutsfattarna. Informationen får inte vara av större omfattning än att den på ett rimligt sätt kan bearbetas och värderas. Uppdragsgivaren, dvs. den centrala ledningen, bör därför formulera ett antal tydliga mål med underrättelseverksamheten, t.ex. att (1) förhindra rymningar och fritagningar på anstalter med hög säkerhet, (2) förhindra och upptäcka brott inom anstalterna och (3) förhindra och upptäcka situationer där anställda kan komma att utgöra en säkerhetsrisk.
 - En viktig uppgift är vidare att studera omvärlden och göra hotbildsanalyser. Jag hänvisar i det sammanhanget till vad jag ovan anfört om uppgifterna för en ny säkerhetsenhet vid Kriminalvårdsstyrelsen (avsnitt 7.3.2).
 - Det viktigaste verktyget för den föreslagna underrättelseverksamheten är det befintliga säkerhetsregistret. Registret bör vara den centrala myndighetens ansvar. Såväl intagna som personal flyttar mellan kriminalvårdens olika myndigheter och det är viktigt att information inte går förlorad. Bearbetningen och värderingen av information bör därför hållas samman. Detta är särskilt viktigt med avseende på de relativt få intagna med de största säkerhetsbehoven.
 - Samarbetet med polisen bör fördjupas. Det finns redan i dag upparbetade kontakter mellan kriminalvård och polis såväl centralt mellan Kriminalvårdsstyrelsen och Rikskriminalpolisen som lokalt mellan anstalterna och de lokala polismyndigheterna. Samarbetet bör dock enligt min mening äga rum inom ramen för en fastare struktur och inte, vilket är fallet på vissa håll i dag, vara beroende av personliga kontakter och initiativ. Vidare måste tydliga gränser dras i fråga om det ansvar som polis respektive kriminalvård har i uppkomna situationer. De närmare formerna för ett sådant samarbete bör fastställas av polisen och kriminalvården i samråd. I det sammanhanget finns skäl att

ifrågasätta om sekretessbestämmelser ställer hinder i vägen för ett effektivt samarbete mellan myndigheterna. Jag har valt att inte närmare beröra den frågan utan vill i stället hänvisa till det arbete kring sekretessfrågor inom rättsväsendet som pågår i Beredningen för rättsväsendets utveckling, BRU (Ju 2000:13).

Fördelarna med den ovan beskrivna modellen är enligt min mening flera. Den centrala ledningen kan på ett effektivt sätt styra och leda underrättelseverksamheten och kan tillse att verksamheten omgärdas av ett tydligt regelverk. Genom en tydlig målformulering riktas resurserna in på de frågor som är av störst betydelse och informationsinhämtningen kan på detta sätt genomföras på ett mer effektivt sätt. En professionalism skapas vad gäller bearbetning och värdering av information. Samarbetet med polisen ges en fast struktur och blir mindre beroende av personliga initiativ.

Ett genomförande av mitt förslag förutsätter att kunskap tillförs kriminalvården och att ett nära samarbete med polisen inleds. Jag har under utredningsarbetet förvissat mig om att Rikspolisstyrelsen ser positivt på ett sådant samarbete. Jag har också erfarit att Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna bedriver ett aktivt arbete med att inom sin egen organisation förbättra rutinerna med avseende på samarbetet med kriminalvården såväl centralt som lokalt och att detta arbete sker i nära samråd med företrädare för kriminalvården.

En modell som den nu beskrivna bör utvärderas efter ett par år. Om det vid en sådan utvärdering visar sig att samarbetet mellan polis och kriminalvård inte fungerar tillfredsställande bör enligt min mening övervägas att utse sambandsmän som placeras vid respektive organisation.

7.6 Utveckla personalpolitiken

7.6.1 Inledning

<p>Bedömning: Brister i ledarskapet inom kriminalvården påverkar personalens möjligheter att utföra ett bra arbete. Förekomsten av korruption och hot medför att personalen som en möjlig säkerhetsrisk måste uppmärksammas.</p>

Jag vill inledningsvis redogöra för ett antal generella iakttagelser som rör kriminalvårdens personalpolitik. Jag har från flera håll erfa-

rit att det inom organisationen i bland finns en alltför stark strävan att uppnå konsensus före beslut, vilket leder att viktiga beslut fördröjs eller uteblir. Chefskapet har en tendens att begränsas till uppgiften att vara mötesordförande i stället för att leda personal. Det finns en tydlig skillnad mellan den centrala ledningens ambitioner vad gäller personalpolitiken och vad som faktiskt görs ute på de lokala myndigheterna. Slutligen finns en tendens att undvika frågor kring etik. Dessa generella synpunkter kan sammanfattas i ett svagt ledarskap på olika nivåer inom organisationen. Detta svaga ledarskap framstår som än allvarligare mot bakgrund av de problem som har uppdagats under senare tid, inte minst i samband med de händelser som jag har i uppdrag att granska.

Vad som framkommit kring fritagningen vid anstalten Hall i juli 2004 måste tas på största allvar. De anställda som på olika sätt har medverkat vid händelsen har inte bara gjort sig skyldiga till brott utan har också utsatt sina kolleger och allmänheten för fara. Jag vill därtill framhålla att det inte är första gången, vare sig inom kriminalvården i stort eller vid anstalten Hall, som anställda upptäcks med att begå brott eller att bistå intagna med otillåtna tjänster. Att så många anställda kan misstänkas för brott i samband med en och samma händelse synes dock unikt.

Det är mitt intryck att man inom kriminalvården först relativt nyligen kommit till insikt om den risk mot säkerheten som en anställd kan utgöra. Det gäller såväl hot mot personal som korruption. Åtgärder med avseende på personalens inställning till sitt arbete har naturligtvis vidtagits även tidigare, men det arbetet synes mer ha tagit sikte på personalens förhållningssätt och attityder gentemot de intagna. Händelsen vid anstalten Hall visar på ett behov av en helt annan typ av åtgärder där även anställda måste betraktas som en potentiell säkerhetsrisk. Åtgärder av det slaget är naturligtvis känsliga och kan i viss mån uppfattas som integritetskränkande.

Det är min uppfattning att sådana åtgärder gynnar såväl arbetsgivaren som det stora flertalet anställda som vill utföra ett gott arbete. För de anställdas skull måste åtgärder vidtas som kan leda till en tryggare arbetsplats. Särskilt vid de avdelningar med högst säkerhet är vårdarna för sin egen säkerhet beroende av att var och en i arbetslaget utför sina arbetsuppgifter på ett fullgott sätt och att kollegerna vid en akut händelse finns där som hjälp och stöd.

Diskussionen om korruption inom den offentliga förvaltningen har till helt nyligen varit synnerligen begränsad. Ett antal uppmärksammade fall under senare år synes dock ha lett till en bred insikt

om att korruption förekommer även i Sverige och att problemet måste tas på största allvar. Händelsen vid anstalten Hall har, även om liknande fall har inträffat tidigare, satt fokus på dessa problem med avseende på kriminalvården. Korruption är naturligtvis en allvarlig företeelse var den än förekommer, men framstår som särskilt bekymmersam i en organisation där brister i säkerheten kan utgöra en direkt fara för de anställda och allmänheten.

Den medvetenhet om problemet som nu finns inom kriminalvården är självfallet av godo. Denna medvetenhet har kommit till tydligt uttryck vid mina överläggningar med fackliga företrädare inom kriminalvården. Naturligtvis måste därvid åtgärder av långsiktigt slag vidtas, såsom att genom utbildning och i det vardagliga arbetet diskutera etik och förhållningssätt. Händelsen vid Hall visar dock också på behov av mer konkreta åtgärder, t.ex. en bättre kontroll av vilka som anställs i kriminalvården och en ökad vaksamhet mot yrkesetiskt olämpliga kontakter mellan anställda och intagna. Man måste givetvis väga nyttan av varje sådan åtgärd mot den personliga integriteten hos de anställda. Att arbeta med intagna som dömts för mycket grova brott och som har bedömts kräva förhöjd säkerhet på grund av att de utgör en samhällsfara är enligt min mening en verksamhet av så speciell karaktär att ett visst intrång i den personliga integriteten måste tålas.

7.6.2 Förbättrad kontroll vid rekrytering

Förslag: Utdrag från belastnings- och misstankeregistren skall inforas rutinmässigt och omfatta alla. Sådana utdrag skall kunna inforas också avseende redan anställda personer. Kriminalvården bör överväga att säkerhetsklassa vissa befattningar. Användningen av psykologtester bör utvecklas och kompetensen kring sådana tester bör finnas inom kriminalvården. Rekrytering av nya medarbetare skall vara myndighetens ansvar och skall inte genomföras av en enskild avdelning.

Registerkontroll

En avgörande åtgärd för att höja säkerheten på anstalterna är naturligtvis att den personal som rekryteras kontrolleras noggrant före anställning. Att en person är dömd eller misstänkt för brott är en

varningssignal för arbetsgivaren. Varje fall måste naturligtvis prövas individuellt, men även enstaka brott kan tyda på att personen umgås i kriminella kretsar och att lojaliteten mot arbetsgivaren och attityden till arbetet som vårdare därmed kan ifrågasättas.

Som framgår av avsnitt 2.5.2 finns redan i dag möjlighet att genom utdrag ur belastnings- och misstankeregistren kontrollera den som man avser att anställa. Genom dessa register får myndigheten kännedom om den som skall anställas är dömd för brott eller står under åtal för brott.

Kontrollerna har emellertid svagheter. Som redogörs för i avsnitt 2.5.2 framgår av de gällande föreskrifterna och allmänna råden från Kriminalvårdsstyrelsen (KVVAF 2003:4) att styrelsens inställning är att det i de allra flesta fall saknas anledning att begära registerutdrag. Jag delar inte den inställningen. Enligt min mening bör utdrag ur belastnings- och misstankeregistren rutinemässigt begäras vid alla anställningar inom kriminalvården. Det saknas skäl att i varje enskilt fall bedöma om sådana utdrag skall begäras eller inte. Kontrollerna bör givetvis omfatta såväl tillsvidareanställningar som vikariat.

Rätten att få utdrag ur misstankeregistret har vidare den begränsningen att kriminalvårdsmyndigheter endast har rätt till uppgift om misstanke om brott för vilket åtal har väckts. Den allvarliga händelsen vid anstalten Hall i juli 2004 har tillsammans med andra händelser där anställda har dömts för brott dock visat på behovet av en fullständig kontroll även med avseende på misstankeregistret. Regeringen bör därför enligt min mening överväga att ge kriminalvårdsmyndigheterna rätt till fullständiga utdrag ur misstankeregistret. Det förhållandet att den som myndigheten avser att anställa är misstänkt för brott kan i ett enskilt fall vara tillräckligt för att frågan om anställning vid myndigheten i vart fall får anstå i avvaktan på beslut i åtalsfrågan. Misstanken kan, även om den inte leder till åtal, visa på att den som skall anställas lever i en sådan miljö eller har ett sådant umgänge att hans eller hennes lämplighet för anställningen kan ifrågasättas. En sådan möjlighet bör därför finnas, i vart fall avseende anställda som skall tjänstgöra på avdelningar med förhöjd säkerhet.

Kriminalvårdsstyrelsen har till mig framfört önskemålet att kunna kontrollera inte bara personer som man avser att anställa utan också personer som redan är anställda. Jag ställer mig positiv till det förslaget. Regeringen bör därför överväga att låta även redan anställda omfattas av den ovan föreslagna kontrollen.

Skyddsklassning

Ett ytterligare sätt att säkerställa att anställda i organisationen inte utgör en säkerhetsrisk är att skapa säkerhetsskydd i enlighet med bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen (1996:627) och säkerhetsskyddsförordningen (1996:633), i den mån kriminalvårdens verksamhet är av betydelse för rikets säkerhet eller särskilt behöver skyddas mot terrorism. En anställning eller visst annat deltagande i verksamhet kan enligt 17 § säkerhetsskyddslagen placeras i någon av säkerhetsklasserna 1–3. Kriminalvårdsstyrelsen får enligt 19 § första stycket 1 säkerhetsskyddsförordningen själv besluta om placering i säkerhetsklass 2–3 i den egna verksamheten. En sådan säkerhetsklassning ger möjlighet till fördjupade prövningar med avseende på den som skall anställas både genom registerkontroll och personutredningar. Regeringen beslutade i oktober 2004 att inplacera generaldirektören och överdirektören i säkerhetsklass 1. Det är ett anmärkningsvärt faktum att inte någon annan befattning inom kriminalvården i dag är säkerhetsklassad. Efter vad jag har erfarit pågår dock vid Kriminalvårdsstyrelsen ett arbete med skyddsklassning av medarbetare i såväl klasserna 2 som 3.

Psykologtester

Jag har vid olika tillfällen fått berättat för mig att ett problem har varit att de som anställs ibland har en alltför nära anknytning till den kriminella värld som de intagna kommer ifrån och att de har normer och värderingar som ligger nära de intagnas. Det förekommer enligt dessa uppgifter att vårdare och kriminella umgås i samma kretsar, rör sig i samma offentliga miljöer och att vårdare och intagna har gemensamma bekanta. Inget av detta är naturligtvis av den karaktären att det med automatik diskvalificerar en person från anställning inom kriminalvården. Risken är dock att det i denna grupp av individer finns personer vars värderingar och uppfattning om rätt och fel ligger närmare de intagnas än arbetsgivarens. Det kan i sådana fall leda till att en vårdare inte ser det som alltför allvarligt att låna ut en mobiltelefon till en intagen eller att utföra andra tjänster av, så som det uppfattas, mindre karaktär.

Av avsnitt 2.5.2 framgår att kriminalvårdens myndigheter inför anställningar har möjlighet att använda sig av Pliktverket för genomförande av psykologtester. Syftet med testerna synes i första hand

vara att fånga upp attityder hos den enskilde som stämmer dåligt med den kravprofil som används vid rekrytering, t.ex. att upptäcka om den som skall anställas har rasistiska åsikter. Tester av detta slag borde kunna vara en värdefull hjälp också för att få en bild av en persons förhållningssätt till brott och kriminella. De ovan nämnda testerna bör därför kunna användas även för att undersöka en persons allmänna uppfattning om rätt och fel och inställningen till kriminalitet och kriminella.

Jag vill i det sammanhanget peka på behovet av att kriminalvården har egen kompetens i fråga om sådana tester. Även om testerna självfallet kan genomföras av Pliktverket eller annan extern uppdragstagare bör kriminalvården ha sådan kunskap om testerna att man kan driva utvecklingen på området och ställa adekvata krav på den som har att utföra dem.

Det är dock i sammanhanget viktigt att klargöra att de anställdas syn på de intagna naturligtvis måste vara godtagbar inte bara med utgångspunkt från säkerhetsaspekter, utan också med avseende på att kriminalvården skall vara human. De intagna skall självfallet mötas med respekt och lika viktigt som att de anställda inte lierar sig med de intagna är naturligtvis att de inte har rasistiska eller andra extrema åsikter.

Anställningsförfarandet

Rekryteringen av nya medarbetare vid de lokala myndigheterna har inte sällan delegerats till avdelningsnivå. Det är således i dessa fall avdelningschefen som ansvarar för annonsering av en ny tjänst, intervjuer, referenstagning och eventuella registerkontroller. En sådan långtgående delegation gagnar varken förutsättningarna för en samsyn inom myndigheten vad gäller rekryteringsfrågor och säkrar inte heller att bedömningen av de sökande görs på ett objektivt sätt. Rekrytering av nya medarbetare bör i stället vara en fråga för myndighetens ledning.

7.6.3 Fastare rutiner vid misstankar mot anställda

<p>Förslag: Tips och misstankar kring anställda skall handläggas centralt av den föreslagna underrättelseorganisationen i samarbete med den lokale chefen.</p>

I avsnitt 2.5.4 har beskrivits de rutiner som i dag finns vad gäller misstankar mot anställda om brott och andra oegentligheter. De rutiner som gäller skiljer sig inte nämnvärt från de regler som gäller i statlig verksamhet i allmänhet. Det finns dock enligt min mening anledning att betrakta kriminalvården som en verksamhet där misstankar mot anställda bör behandlas på ett mer strukturerat sätt, detta särskilt mot bakgrund av händelsen vid anstalten Hall. Kriminalvården utmärker sig gentemot de flesta andra myndigheter i fråga om risken för att personalen utsätts för hot eller mutor och genom det förhållandet att om anställda överträder gällande regelverk kan det få allvarliga konsekvenser för såväl kolleger som allmänhet.

Efter mina besök vid anstalterna och efter samtal med ett flertal chefer och anställda inom kriminalvården har jag fått intrycket att det på lokal nivå ständigt finns rykten kring anställda och deras relationer med de intagna. Mer eller mindre konkreta tips om anställda kommer från såväl kolleger som intagna. Jag har således vid mitt besök på anstalten Hall fört frågan om de nu misstänkta vårdarna på tal och mötts av kommentarer från de anställda att ”det var ingen överraskning”. Man ställer sig efter en sådan kommentar naturligtvis frågan varför dessa anställda tilläts arbeta vidare på en avdelning med hög säkerhet för det fall misstankar fanns om oegentligheter. Jag har generellt mötts av en viss försiktighet vad gäller frågor kring handläggningen av misstankar mot anställda och har fått uppfattningen att sådana frågor handläggs ad hoc-mässigt.

Hur tips om oegentligheter bland de anställda skall behandlas är i dag den lokale chefens ansvar. En vanlig modell är att de anställda som har till uppgift att föra säkerhetsregistret (avsnitt 3.2.1) också får ta del av och värdera rykten kring anställda. Inledningsvis utreder således den egna personalen sig själv vid en lokal myndighet. Det är naturligtvis en grannliga uppgift att värdera sanningshalten i rykten och tips kring kolleger, särskilt när dessa är anställda och verksamma vid den egna lokala myndigheten.

Handläggningen av misstankar mot anställda bör enligt min mening vara en uppgift för den centrala myndigheten. De lokala myndigheterna är alltför små och de anställda finns därmed allt för nära varandra för att myndigheten själv på ett trovärdigt sätt skall kunna utreda eventuella misstankar vidare. Jag förordar i stället att hanteringen av misstankar och tips kring anställda skall hanteras av den organisation för underrättelseverksamhet som jag har föreslagit i avsnitt 7.5.2 ovan. Fördelarna med en sådan lösning är flera. Enligt den föreslagna modellen skall finnas lokalt verksamma med-

arbetare som tillhör den centrala underrättelseenheten. Misstankar och tips kommer därmed inte att tas om hand av anställda vid de lokala myndigheterna, men kommer ändå att i första läget tas om hand av personer som rör sig i den lokala miljön. Man bör med en sådan lösning således kunna undvika en del av den lojalitetskonflikt som det kan innebära att ifrågasätta en kollegas agerande. Genom tillhörigheten till den centrala organisationen ges vidare omedelbar tillgång till professionella analytiker som kan bearbeta och värdera informationen på ett objektivt sätt. De anställda inom underrättelseorganisationen kommer därtill att få en större vana att handha denna typ av information än vad en lokal medarbetare kan få. Beslut om vidare åtgärder internt eller om överlämnande av misstankarna till polis kommer således att bli ett ansvar för den centrala myndigheten, närmast chefen för den föreslagna säkerhetsenheten (se avsnitt 7.3.2). På detta sätt skapas också en möjlighet till överblick över kriminalvården i sin helhet med avseende på dessa frågor. Handläggningen av ärendena ges också med denna modell en fast rutin genom att varje anställd som har information kring kolleger vet vart han eller hon skall vända sig.

Den kunskap som de anställda inom underrättelseorganisationen får i enskilda fall måste naturligtvis också delges de berörda lokala myndighetscheferna kontinuerligt. Den lokale chefen måste ha kännedom om de utredningar som pågår internt och som rör de anställda på myndigheten. Exempelvis måste den lokale chefen efter samråd med den centralt ansvarige naturligtvis av säkerhetsskäl kunna omplacera en anställd i avvaktan på vidare utredning och eventuell polisutredning. Vidare måste lokal personal i många fall medverka i utredningar internt, t.ex. för att få information bekräftad. Den lokala myndigheten skall dock inte ha något operativt ansvar för att handlägga misstankar kring sina egna anställda i annan utsträckning än vad den centrala myndigheten i varje fall bestämmer.

Det är också viktigt att inte sammanblanda kriminalvårdens egna uppgifter i detta sammanhang med polisens brottsutredande verksamhet. Det får aldrig råda någon tvekan om att det är polisens uppgift att utreda brott och att varje fall där misstankar eller rykten kan bedömas ha någon substans skall överlämnas till polis. Det får inte förekomma att kriminalvården genom egna åtgärder agerar brottsutredare. Genom att den föreslagna underrättelseorganisationen föreslås ha en tät kontakt med polis såvitt avser den delen av verksamheten som rör de intagna torde det finnas goda förutsätt-

ningar för en väl fungerande dialog även såvitt avser misstankar mot anställda.

Vad jag nu föreslagit är inte avsett att påverka den hantering av arbetsrättsliga frågor som handläggs inom ramen för personalansvarsnämnden, PAN.

7.6.4 Avdelningar med hög säkerhet som en karriär

Förslag: På avdelningar med förhöjd säkerhet skall arbeta vårdare med erfarenhet och föreskriven utbildning samt som kan anses särskilt lämpliga för arbetsuppgiften. Vårdarrollen bör specialiseras med avseende på vård och behandling respektive säkerhet. För vikarier skall gälla särskilda rutiner.

Jag har vid mina besök på anstalterna noterat att den personal som arbetar vid avdelningar med hög säkerhet inte sällan är relativt ung och oerfaren. Jag har fått beskrivet för mig att arbetet vid dessa avdelningar saknar särskild status och någon har till mig uttryckt att ”man kvalificerar sig inte till en säkerhetsavdelning, man kvalificerar sig därifrån”. Denna bild är dock inte generell och jag har i vissa fall kunnat konstatera att anställda vid dessa avdelningar har en lång erfarenhet som vårdare.

Det framstår som självklart att arbetet med högriskfångar kräver såväl särskild erfarenhet som integritet. Personalen arbetar nära de relativt få intagna som finns på varje avdelning. De intagna har dömts för grova brott och har inte sällan förankringar i den organiserade brottsligheten. De intagna har placerats på dessa avdelningar efter särskilda bedömningar i fråga om rymningsbenägenhet och p.g.a. beteenden såsom att de är hotande, krävande, manipulativa och utagerande. Enligt kriminalvårdens egen bedömning har flertalet av dessa intagna psykiska störningar (De psykiatriska modulerna – handlingsplan för ett förbättrat omhändertagande av psykiskt störda intagna, 2004, s. 17). Risken är uppenbar att de anställda på dessa avdelningar utsätts för påtryckningar av olika slag.

Det bör enligt min mening skapas en ordning inom kriminalvården som skall syfta till att de mest erfarna och kompetenta anställda är verksamma vid avdelningar med förhöjd säkerhet. De anställda måste vara trygga i sin roll och ha den erfarenhet som behövs för att kunna motså påtryckningar och uppmärksamma relationer intagna emellan eller mellan intagna och anställda som avviker från

det normala. Att arbeta vid en sådan avdelning måste därför förknippas med en viss status internt och bör premieras i lönehänseende. En placering som vårdare på en avdelning med förhöjd säkerhet bör således inte vara en första arbetsuppgift som nyanställd inom kriminalvården. Naturligtvis kan inte enbart en lång erfarenhet av kriminalvård vara avgörande utan därtill bör krävas en särskild lämplighet för att arbeta med de intagna som finns på de nu aktuella avdelningarna, såsom personlig integritet samt vid sidan av den vårdande rollen ett intresse för säkerhetsfrågor och en förmåga att följa rutiner.

Ett minimikrav är vidare att personalen har genomgått den grundläggande kriminalvårdsutbildning som beskrivs i avsnitt 2.5.3. Detta bör vara ett villkor för att få arbeta på säkerhetsavdelningar.

Ett särskilt problem utgör den frekventa användningen av vikarier i verksamheten (se avsnitt 2.5.1). Kriminalvården tvingas givetvis använda vikarier även på avdelningar med förhöjd säkerhet. Dessa anställda har normalt inte den erfarenhet som krävs för att arbeta med de intagna som finns på dessa avdelningar och de har inte vid rekryteringen kontrollerats på samma sätt som tillsvidareanställda. En utgångspunkt vid användningen av vikarier på avdelningar med förhöjd säkerhet bör därför vara att de aldrig skall röra sig bland de intagna utan närvaro av en tillsvidareanställd vårdare. Vad som anförts om utbildning ovan bör gälla även för vikarier.

Ett sätt att kunna rekrytera vårdare med särskild fallenhet för säkerhetsfrågor bör kunna vara att differentiera vårdarrollen, dvs. att inte längre betrakta en vårdare som en generalist inom kriminalvården utan att skapa specialistfunktioner med avseende på dels vård och behandling, dels säkerhet. Flera skäl talar enligt min mening för en sådan lösning, bl.a. undviks den motsättning som kan finnas i att fungera som ansvarig för en intagens vård och återanpassning samtidigt som man skall framföra negativa besked och övervaka den intagne från säkerhetssynpunkt. Vidare skulle kunna genomföras mer riktade utbildningsinsatser. Frågan om en ökad specialisering har diskuterats såväl vid Kriminalvårdsstyrelsen som inom de fackliga organisationerna och behandlas därtill av Kriminalvårds-kommittén.

7.6.5 Ökad närvaro och bättre arbetsledning

Förslag: Flykten till administration måste stävjas. Verksamheten på avdelningar med förhöjd säkerhet skall ledas av en närvarande chef. Personalens närvaro bland de intagna på sådana avdelningar skall öka.

Närvarande chefer

Jag har vid upprepade tillfällen fått påtalat för mig att ledningen av den dagliga verksamheten på anstalterna är alltför svag. Chef i den dagliga, operativa verksamheten är kriminalvårdsinspektören. Denne är underställd kriminalvårdschefen och skall leda personalen i det dagliga arbetet över ett eller flera arbetslag eller en viss verksamhet inom en kriminalvårdsmyndighet. Kriminalvårdsinspektören får genom delegation från kriminalvårdschefen befogenheter och resurser med avseende på sitt ansvarsområde. Kriminalvårdschefen kan vidare under kriminalvårdsinspektören utnämna s.k. samordnare som skall stödja kriminalvårdsinspektören i det dagliga arbetet. Den nuvarande organisationen är ett resultat av en omorganisation som har syftat till att skapa en s.k. platt organisation. Genom en sådan organisation minskas antalet beslutsnivåer och man kan på det sättet uppnå en minskad byråkrati samtidigt som besluten förs närmare de anställda som har att utföra arbetet.

Det tycks emellertid råda en relativt stor samstämmighet kring uppfattningen att modellen inte i det här fallet fungerar särskilt väl. Resultatet tycks på många håll ha blivit att kriminalvårdsinspektörerna är tyngda av administrativa uppgifter i en sådan grad att den dagliga arbetsledningen blir lidande. Utvecklingen har till mig beskrivits som att "man befordras från klienterna". De enskilda arbetslagen får därmed själva lösa sina arbetsuppgifter utan att någon chef är närvarande. Arbetslagen tvingas därmed antingen genom kollektiva beslut komma överens om vad som skall göras eller utse en informell ledare. Det sättet att arbeta kan säkert i vissa situationer fungera väl. Situationen framstår dock som betänksam mot bakgrund av resonemanget ovan kring den relativt stora förekomsten av unga och oerfarna vårdare och den stora mängden vikarier i verksamheten. Problemet är väl känt sedan tidigare och uppmärksammades bl.a. i kriminalvårdens egen rapport Oro och upplopp på fängelser – ett förslag till motverkan år 1995. I den rapporten kon-

stateras ”svåra och emellanåt något överraskande brister vad avser anstaltens ledningsstruktur”. Vidare anförs i rapporten att det är ”uppenbart att många tjänstemän är oklara över vad som gäller, att man lämnas ensam att klara olika situationer och att mellanansvar saknas på många håll”. I rapporten föreslogs som en åtgärd att de s.k. samordnarna skulle införas (s. 29 f.). På de avdelningar där samordnare har införts tycks emellertid samma problem återigen ha uppstått, dvs. samordnarna har i alltför stor grad ägnat sig åt administrativa uppgifter och lämnat de dagliga rutinerna på avdelningen. Samma iakttagelser kan därför göras även i dag trots att problemet identifierades redan år 1995 med all önskvärd tydlighet.

Att arbetet leds av en närvarande chef är viktigt också från den utgångspunkten att en hög säkerhet kräver att rutiner följs och att detta kontrolleras. Som jag tidigare har anfört har anställda för mig öppet erkänt att det fuskas med rutiner avseende rumsvisitationer. Frånvaron av en arbetsledare kan enligt min mening vara en förklaring till att ett sådant beteende kan förekomma. Vidare torde närvaron av en chef kunna stävja yrkesetiskt olämpliga kontakter mellan vårdare och intagna. I den speciella verksamhet som kriminalvården utgör måste hela tiden finnas en vaksamhet mot bildandet av subkulturer bland de anställda, vilket visas inte minst av händelsen vid anstalten Hall. Att ett sådant beteende utvecklas bör kunna försvåras genom att personal i arbetsledande ställning är verksam ute på avdelningarna tillsammans med vårdarna och att chefen och vårdarna för en ständig dialog kring verksamheten på avdelningen.

Närvarande personal

Vidare har vid flera tillfällen för mig påtalats vikten av att vårdarna rör sig ute på avdelningarna och att de finns i närheten av de intagna. Särskilt på avdelningar med hög säkerhet finns enligt vad jag har erfarit en tendens att vårdare följer verksamheten på en avdelning huvudsakligen via monitorer i ett vaktrum och att den tid man tillbringar tillsammans med de intagna är begränsad. Samma slutsats har Kriminalvårdsstyrelsen dragit, vilket framgår bl.a. av incidentrapporten angående händelsen vid anstalten Kumla i januari 2004 (avsnitt 4.1.3). Det sättet att arbeta kan naturligtvis ha flera orsaker, t.ex. bekvämlighet eller en olust inför att konfronteras med intagna som begått mycket grova brott. Jag kan efter samtal med flera anställda inte heller befria mig från tanken att anställda, med hän-

syn till sin egen och sina anhörigas säkerhet, känner en olust inför att ingripa mot de intagna på dessa avdelningar och att det därför upplevs som tryggast att låta de intagna i stor utsträckning sköta sig själva.

Att ha en direkt kontakt med de intagna är naturligtvis viktigt av många skäl, men är av särskild betydelse från säkerhetssynpunkt. Att låta de intagna umgås med varandra under långa perioder utan närvaro av personal är naturligtvis en säkerhetsrisk eftersom personal varken hör eller ser vad som förekommer på avdelningen. Vidare finns risken att vissa intagna genom sina ledaregenskaper eller genom hot och våld tillåts styra en avdelning eller, med ett begrepp som flera anställda har använt, "tar över" en avdelning. Vissa intagna skapar därmed en makt inte bara över vardagen på avdelningen utan också över de medintagna.

Sammanfattande bedömning

För att skapa hög säkerhet krävs således inte bara skalskydd och teknisk övervakning utan också närvaro av personal. Resonemanget ovan om att på avdelningar med förhöjd säkerhet anställa personal med erfarenhet, föreskriven utbildning och särskild lämplighet är i detta sammanhang av stor betydelse. Vidare krävs en ledning av den dagliga verksamheten som gör att de anställda känner en trygghet i sitt arbete. Den utnämning av s.k. samordnare som sker i dag synes vara ett sätt att ersätta den chefsnivå som tidigare fanns i form av s.k. tillsyningsmän. Det är uppenbart att kriminalvårdsinspektörerna i dagens organisation i många fall arbetar alltför långt från de vårdare som har att utföra det dagliga arbetet på en avdelning. Sammantaget talar enligt min mening mycket för att närvaron av personal bland de intagna på avdelningar med förhöjd säkerhet måste öka och att den dagliga verksamheten på en sådan avdelning skall ledas av en närvarande chef.

7.7 Skalskydd och modern teknik m.m.

7.7.1 Skydd mot angrepp utifrån

Bedömning: Ett par av de nu aktuella fritagningarna visar på brister i det s.k. skalskyddet och i personalens sätt att hantera teknik och rutiner. Det finns avsevärda brister när det gäller de lokala myndigheternas övningar.

Av de händelser som omfattas av mitt uppdrag är det fritagningarna från anstalterna Kumla och Norrtälje som ger anledning att konstatera brister i det s.k. skalskyddet. Jag instämmer därvid i de slutsatser som följer av incidentrapporterna och hänvisar till de egna reflektioner jag har redovisat (se avsnitten 4.1.3 och 4.3.3). Det finns inte skäl för mig att närmare gå in på frågor om exempelvis konstruktionen av fordonshinder, stängsel och övervakningskameror. Sådana frågor löses bäst av personer med inblick i den dagliga verksamheten och det tycks råda en hög grad av samsyn i fråga om vad som bör åtgärdas. En viktig utgångspunkt i det arbetet måste emellertid vara att beakta inte bara den teknikutveckling som kan användas för att bygga säkrare anstalter, utan också den tillgång till avancerad och tämligen billig teknisk utrustning som en eventuell fritagare nummer har. Vid rymningarna från anstalterna Kumla, Hall och Norrtälje användes bärbara skärverktyg som inom loppet av några sekunder skar igenom relativt kraftiga stängsel. Sådana skärverktyg kan köpas på nästan vilket varuhus som helst.

Jag vill också peka på behovet av en noggrann uppföljning av att de förslag som redan har presenterats i incidentrapporter och andra dokument verkligen genomförs. Det är, som jag har påtalat tidigare, alltför ofta så att steget från förslag till genomförande tar alltför lång tid och ibland helt uteblir.

Det är emellertid viktigt, inte minst från en ekonomisk utgångspunkt, att klargöra vilken grad av yttre skydd en anstalt skall ha. Händelsen på Norrtäljeanstalten visar exempelvis på brister i skalskyddet genom att porten på ett tämligen enkelt sätt har kunnat forceras. En sådan brist måste naturligtvis åtgärdas. Det framstår dock inte som rimligt att för den anstalten skapa en yttre säkerhet som är jämförbar med den på anstalterna Kumla eller Hall. I stället måste klientelet anpassas till den säkerhetsnivå som anstalten rimligen bör ha. Vad jag tidigare anfört beträffande en tydligare klassi-

ficering av anstalterna (avsnitt 7.3.3) bör utgöra en utgångspunkt för arbetet med att säkerhetsmässigt rusta anstalterna.

Händelsen vid anstalten Kumla visar på behovet av att den personal som har att handha den teknik m.m. som utgör en del av skal-skyddet har en från säkerhetssynpunkt godtagbar attityd till sin uppgift. Personal i centralvakten återställde vid fyra tillfällen larm utan att kontrollera orsaken till att de utlöstes och fritagarna under tre minuter på en monitor hos centralvakten utan att uppmärksammas. Ett antal förklaringar har anförts såsom att larm regelmässigt utlöses flera gånger per dag av exempelvis djur som rör sig i det larmade området och att personalen därmed efter hand blir mindre vaksam. Vidare har anförts att brandlarmet som utlöstes en kort tid dessförinnan distraherade personalen och medförde att uppmärksamheten riktades åt annat håll. Ingen av dessa förklaringar är dock acceptabel. Med det agerande som personalen i centralvakten uppvisade vid händelsen på anstalten Kumla framstår larm och övervakningskameror som tämligen meningslösa investeringar.

Vad gäller personalens agerande i samband med larm och monitorer kan konstateras att arbetsuppgifterna måste delas upp bland de anställda på ett sådant sätt att risken för "avtrubning" till följd av många falsklarm minimeras. Att ha ansvaret för säkerheten på landets säkraste anstalt får aldrig tillåtas bli en arbetsuppgift präglad av slentrian.

Personalen agerande i centralvakten tyder också på brister i säkerhetstänkandet i en vidare mening. En rimlig utgångspunkt är att ett brandlarm kan, naturligtvis förutom att indikera brand, användas för att avleda uppmärksamheten från en fritagning eller rymning. Det förhållandet att ett brandlarm utlöses bör mot denna bakgrund rutinmässigt leda till en skärpt uppmärksamhet vad gäller säkerheten i övrigt. Vid händelsen på anstalten Kumla synes i stället personalens agerande ha inriktats helt på de åtgärder som följde på brandlarmet. Även om det i samband med den aktuella händelsen inte är klarlagt något samband mellan brandlarmet och fritagningen tyder personalens agerande på brister i förmågan att analysera en händelse utifrån ett säkerhetsperspektiv. Sådana brister kan enligt min mening motverkas genom utbildning och återkommande övningar. Ansvaret för att genomföra övningar ligger på den chef som leder verksamheten. Den fackliga organisationen SEKO har genomfört en enkätundersökning för att kontrollera om de lokala myndigheterna genomför övningar i den omfattning som de skall (se avsnitt 2.4.2). Resultatet visar att endast 16 av 36 slutna anstalter genomförde

övningar i den omfattning som är föreskriven. Tretton av anstalterna hade inte genomfört någon övning med avseende på sina beredskapsplaner överhuvudtaget. Även om ansvaret för att övningar kommer till stånd ligger på ansvarig lokal chef måste den centrala myndigheten uppfylla sin del av ansvaret, nämligen att följa upp de beslut som fattas centralt. Även i detta avseende har ansvaret enligt min mening brutit.

7.7.2 Försvåra otillåten kommunikation

Bedömning: Otillåten kommunikation mellan intagna och personer utanför anstalten eller intagna emellan har varit en förutsättning för genomförandet av flera av de aktuella rymningarna. Införandet av störningsutrustning är en viktig åtgärd, men den måste följas av andra åtgärder för att förhindra nya vägar för otillåten kommunikation.

En förutsättning för rymningarna från Kumla, Hall och Norrtälje var kommunikation mellan intagna och medhjälpare utanför anstalterna. Sådan kommunikation kan ske på olika sätt, t.ex. via insmugglade mobiltelefoner, besök, kodade meddelanden i brev eller telefonsamtal och via medintagna med större grad av frihet.

Genom att förhindra otillåten kommunikation skulle planeringen och genomförande av rymningar och fritagningar avsevärt försvåras. Att förhindra insmuggling av mobiltelefoner på anstalterna har visat sig svårt. Mobiltelefoner kastas in över fängelsemurarna, smugglas in via besök till de intagna eller tas in med hjälp av personal som genom hot eller mutor förmås hjälpa de intagna. Ett viktigt led i arbetet med att stävja otillåten kommunikation är därför införandet av störningsutrustning för mobiltelefoni (se avsnitt 3.2.3). Den åtgärden är emellertid inte tillräcklig för att förhindra otillåten kommunikation.

Som framgår av avsnitt 3.2.3 fanns tidigare p.g.a. tekniska brister möjligheter för intagna att manipulera den fasta telefonin i anstalterna. Med ett nytt telefonisystem, INTIK, år 2000 förbättrades kontrollen av samtalen avsevärt. Samtidigt ökade dock införseln av mobiltelefoner på anstalterna i en sådan grad att kriminalvården själv bedömer att man i dag inte har den kontroll över de intagnas telefonerande som lagstiftningen kräver. Exemplet visar att en vidtagen åtgärd inte sällan ger upphov till nya problem. På samma sätt torde

införandet av störningsutrustning för mobiltelefoner ge upphov till andra metoder för att kommunicera med omvärlden. De intagna kommer med all sannolikhet, då både möjligheten till manipulering av den fasta telefonin och till användning av mobiltelefoni har förhindrats, att söka nya vägar för att lämna och ta emot meddelanden. Besök, kodade meddelanden i brev eller telefonsamtal samt personal som p.g.a. mutor eller hot förmedlar information kan utgöra alternativa kommunikationsvägar för de intagna. Vidare rör sig inom anstaltsområdet ett antal människor som inte är anställda, t.ex. deltagare i studiebesök, lärare, hantverkare m.fl. Kontakter med medintagna som har en större frihetsgrad och som genom belöningar eller hot tvingas förmedla information kan utgöra ytterligare en väg. Det kan naturligtvis röra sig om förmedling av såväl skriftliga som muntliga meddelanden.

Med införandet av störningsutrustning kommer rimligen den inpasseringskontroll som har införts vid vissa anstalter under hösten 2004 att ha mindre betydelse med avseende på den otillåtna kommunikationen med mobiltelefoner. Det är mot denna bakgrund av väsentlig betydelse att införandet av störningsutrustning för mobiltelefoni följs av andra åtgärder. Som exempel kan nämnas att för de mest rymningsbenägna intagna begränsa kontakterna med de medintagna som har en lägre grad av säkerhet, att begränsa förekomsten av oönskade besök, att förhindra kontakt med hantverkare och deltagare i studiebesök m.fl. och att ha en vaksamhet mot yrkesetiskt olämpliga kontakter mellan intagna och personal.

7.7.3 Förhindra otillåtna föremål

Bedömning: Den allmänna inpasseringskontroll som har införts på vissa anstalter bör få stor betydelse för att förhindra otillåtna föremål på anstalterna, men måste för anstalter och avdelningar med hög säkerhet kompletteras med andra åtgärder. Rutinerna kring visitationer måste skärpas.

Vid händelsen på anstalten Hall i juli 2004 hade de två av de intagna tillgång till vapen inne på anstalten och vid händelserna på anstalterna Kumla och Norrtälje kan förutsättas att de intagna med hjälp av insmugglade mobiltelefoner kommunicerade med omvärlden. Händelserna visar på behovet av en förbättrad kontroll av att otillåtna föremål inte förs in på anstalterna.

Otillåtna föremål kan föras in på anstalterna exempelvis vid besök till de intagna, vid besök av andra utomstående till anstalterna såsom vid studiebesök och då hantverkare bereds tillträde till anstaltsområdet samt av anställda som genom mutor eller hot förmås föra in föremål. Föremål kan även föras in av medintagna som haft permission eller av annan anledning har vistats utanför anstalten. Vidare förekommer i större eller mindre utsträckning att föremål kastas in över anstaltens murar och tas om hand av intagna under vistelser ute på anstaltsområdet.

Den allmänna inpasseringskontroll som har införts vid vissa anstalter under hösten 2004 (se avsnitt 3.2.2) är av stor betydelse för att förhindra att otillåtna föremål förs in på anstalterna. Förutom att direkt förhindra att otillåtna föremål tas in på anstalten innebär kontrollen rimligen att trycket från de intagna mot anställda och utomstående att föra in föremål minskar eftersom påtryckningar mot anställda och andra utomstående inte kan förväntas leda till något resultat. Jag finner det oacceptabelt att införandet av en sådan relativt enkel åtgärd tagit fyra år från förslag (Narkotikakommissionens förslag, se avsnitt 3.2.2) till genomförande.

Inpasseringskontrollen synes så här långt framgångsrik. Jag har från anstalten Norrtälje erfarit att man före införandet av kontrollen hittade omkring 60 mobiltelefoner inne på anstalten under ett halvår. Telefonerna var inte sällan av nyare modell, t.ex. mobiltelefoner med kamera. I september månad, dvs. efter införandet av kontrollen, hittades endast sex telefoner och dessa var samtliga av äldre modell. En möjlig slutsats av att telefonerna som hittas är av äldre modell är enligt min mening att de funnits på anstalten sedan en längre tid. Anstaltens säkerhetsansvarige har uppgett att uppgifter från de intagna tyder på att "priset" för en mobiltelefon inne på anstalten har ökat drastiskt sedan kontrollen infördes, från tidigare omkring 1 000 kr för en ordinär mobiltelefon till omkring 7 000 kr. Redan tidigare har intagna som vistats utanför anstalten och besök visiterats. Genom inpasseringskontrollen har även personal och uppdragstagare, t.ex. lärare, tvingats genomgå visitation. En så kraftig nedgång av antalet fynd av mobiltelefoner inne på anstalterna efter genomförandet av inpasseringskontrollen leder därmed enligt min mening till slutsatsen att mobiltelefoner i inte ringa utsträckning tidigare har tagits in på anstalten av såväl personal som externa uppdragstagare och andra besökare.

Säkerhetstänkandet bör i detta avseende dock utvecklas till att avse även annat än den allmänna inpasseringskontrollen. För anstalter

och avdelningar med högst säkerhet bör införas rutiner som syftar till en än bättre kontroll. Som en rutin bör gälla att personal redan utanför anstaltsområdet klär om och lämnar sina privata tillhörigheter och att tjänsteutrustningen i form av nycklar och liknande erhålls efter inpasseringskontrollen. Vidare bör leveranser till anstalten tas emot utanför anstaltsområdet och där packas om för att sedan föras in på området av anstaltens egen personal. Det bör vidare framhållas att det i dag finns skjutvapen som delvis består av plast eller som har formen av pennor osv. Försök lär pågå med att tillverka vapen delvis i keramik. Även om delar av sådana vapen, t.ex. pipan, ger utslag vid kontroll med en metalldetektor är de inte för ett otränat öga omedelbart igenkännbara som vapen.

Jag har från flera håll fått berättat att visitationer av de intagnas bostadsrum inte alltid genomförs enligt gällande regelverk. Brist på tid och personal gör enligt uppgift att man inte hinner med visitationer i den omfattning som föreskrivs. Anställda har med en öppenhet som förvånar upplyst mig om att det fuskas med protokoll i samband med visitationer och att personal exempelvis redan kvällen före en visitation skall genomföras i förväg upprättar protokoll för att därefter underlåta att genomföra visitationen. Såväl frånvaron av föreskrivna kontroller som den attityd till arbetsuppgiften som agerandet visar är ägnat att förvåna och oroa.

Frågan aktualiserar behovet av den typ av säkerhetssystem som jag beskrivit ovan (avsnitt 7.2.5) och som innebär att flera parallella system verkar samtidigt. Vad gäller visitationer av bostadsrummen skulle exempelvis, som ett komplement till en förändrad attityd till säkerhetsarbetet bland de anställda, med teknikens hjälp situationen kunna förbättras genom att en rumsvisitation registreras som genomförd först när tjänstemannen på plats i ett bostadsrum identifierar sig med en personlig kod.

7.8 Gisslansituationer m.m.

Förslag: Kriminalvårdens taktik vid gisslandramer och andra allvarliga händelser måste klarläggas och göras enhetlig. Erfarenheter från utlandet skall beaktas. Kriminalvården måste frångå principen att automatiskt tillmötesgå krav från en gisslantagare. Strategin skall vara känd av alla.

Kriminalvårdsstyrelsen och Rikspolisstyrelsen bör snarast ges i uppdrag att i samråd utforma en strategi för gisslansituationer och andra allvarliga incidenter.

Jag skall enligt mina direktiv, särskilt mot bakgrund av händelsen vid anstalten Mariefred i september 2004, överväga och föreslå åtgärder som kan vidtas för att förutse, förebygga och förhindra gisslantagningar samt vad som i övrigt kan göras för att förbättra personalens säkerhet. Det bör framhållas att direktiven i denna del inte är begränsade till den kategori av intagna som omfattas av mitt uppdrag i övrigt.

Förebyggande åtgärder

Vad gäller möjligheten att förutse gisslantagningar kan hänvisas till vad jag anfört ovan angående underrättelseverksamhet och riskbedömningar. Det är självfallet av största betydelse för att kunna vidta rätt förebyggande åtgärder att skaffa sig kunskap om de intagna och deras benägenhet att bruka våld mot personal. Med den kunskapen som grund kan den intagne placeras på en korrekt säkerhetsnivå och särskilda åtgärder vidtas. Bland sådana särskilda åtgärder kan nämnas att det beträffande en enskild intagen kan beslutas att denne aldrig umgås ensam med endast en vårdare och att tillgången till farliga föremål minimeras.

Vidare kan hänvisas till den redan beslutade inpasseringskontrollen som ett medel att förhindra att farliga föremål som kan användas vid exempelvis gisslansituationer tas in på anstalterna. Händelsen vid anstalten Hall i augusti 2004 utgör ett exempel där en sådan kontroll hade kunnat förhindra att de intagna inne på anstalten hade tillgång till vapen. Problemet är emellertid att även en rad vardagliga föremål kan komma att utnyttjas som vapen. Så kan t.ex. ett avbrutet skaft till en tandborste användas som stickvapen. Det är därmed knappast möjligt att på alla typer av anstalter helt undvika att

intagna får tag i föremål som kan användas i en gisslansituation. Jag kunde emellertid vid mitt besök på säkerhetsanstalten i Nederländerna (avsnitt 6.7) konstatera att man lyckats minimera risken för att sådana föremål skall finnas tillgängliga för de intagna. Även om den typen av kontroll inte annat än undantagsvis skulle kunna tillämpas på befintliga svenska anstalter, bör åtgärder vidtas för att de intagna inte skall kunna få tillgång till ”färdiga” vapen, t.ex. knivar och saxar. Att en intagen på Mariefredsanstalten lyckades genomföra ett gisslan-tagande beväpnad med en av anstaltens köksknivar är självfallet oacceptabelt.

I stället måste finnas en beredskap för att ingripa i situationer där våld eller hot om våld förekommer. Det finns bl.a. inom polisen kunskap om hur man förebygger att gisslansituationer uppstår. Hur ett sådant arbete kan utformas lämpar sig inte för en redovisning i detta betänkande. Generellt rör det sig om kunskap om exempelvis lokalers utformning och sättet att arbeta med de intagna. Det är emellertid angeläget att även kriminalvården tillförs sådan kunskap.

Bla. mot bakgrund av erfarenheterna från mitt besök i Nederländerna kan jag dra följande slutsatser beträffande hanteringen av gisslansituationer:

1. Händelseförloppet måste fördröjas.
2. Det skall inte vara tekniskt möjligt för en individ att ensam och snabbt avaktivera alla säkerhetssystem.
3. Strategin som tillämpas skall vara klar och tydlig och vara känd av alla.
4. I förebyggande syfte bör vårdare i den dagliga verksamheten vara i numerärt överläge i förhållande till de intagna.
5. Tillgången till farliga föremål måste begränsas och omgärdas av en hög säkerhet.
6. Insatser vid gisslansituationer måste övas kontinuerligt tillsammans med polis.

En tydligare taktik vid gisslansituationer

En gisslansituation innefattar brott och är i enlighet med vad som anförts nedan en uppgift för polisen. En första åtgärd då någon har tagits som gisslan på en anstalt är för kriminalvårdens del därmed att tillkalla polis. Till dess polis kommer till platsen måste dock kriminalvården självfallet agera.

Kriminalvården måste för denna uppgift ha en klar och tydlig strategi för sitt agerande. En sådan strategi kan utformas på olika sätt och kan innebära exempelvis att, för att nämna en ytterlighet, den som har tagit gisslan skall få sina krav tillgodosedda utan dröjsmål. En annan ytterlighet skulle vara att inga krav från intagna som tagit gisslan tillgodoses under några omständigheter, utan att man från kriminalvårdens sida avvaktar att polisen kommer till platsen. Efter vad jag under min granskning har erfarit saknas i dag en klar och tydlig strategi. De lokala myndigheterna lägger fast sina egna åtgärdsplaner med anledning av exempelvis gisslantagningar (se avsnitt 2.4.2) och dessa skiljer sig åt från myndighet till myndighet. Det är min uppfattning att det i stället bör råda en samsyn inom kriminalvården i dessa frågor. Kriminalvårdsstyrelsen har i sin incidentrapport efter gisslantagningen i Mariefredsanstalten uppgett att man nu arbetar med att skapa en för kriminalvården gemensam strategi (se avsnitt 4.4.3).

Det är min uppfattning att enbart det faktum att en intagen hotar att bruka våld mot personal eller en medintagen inte skall medföra att den intagnes krav omedelbart skall tillgodoses. En sådan taktik kan leda till att gisslansituationer bedöms som ett tämligen enkelt sätt att ta sig ut från anstalten och att det därtill är en metod som i praktiken har visat sig framgångsrik. En sådan inställning bland de intagna torde leda till allt fler gisslansituationer och skapar på det sättet en otrygghet för personal och intagna. Händelsen vid anstalten Mariefred i september 2004 visade dessutom på att det förhållandet av den intagnes önskemål om att bli utsläppt tillgodosågs medförde att gisslan utsattes för en stor risk då han tvingades följa med gisslantagaren vid flykten från anstalten. Detta resonemang blir än mer aktuellt i takt med att anstalterna görs säkrare såvitt avser risken för rymningar och fritagningar. Självfallet måste dock varje fall bedömas för sig och jag inser att det finns situationer där exempelvis typen av vapen som används eller gisslantagarens personliga egenskaper gör att vissa av de krav som gisslantagaren ställer omedelbart måste tillgodoses.

En grundläggande taktik bör vara att kriminalvårdens huvudsakliga uppgift med anledning av en gisslantagning är att fördröja händelseförloppet till dess polis kommer till platsen. Målet med kriminalvårdens åtgärder bör således vara att kunna lämna över ansvaret för en pågående gisslantagning till polis. I arbetet med att fördröja händelseförloppet bör utnyttjas tekniska lösningar, insatsgrupper och förhandlare. Vad gäller tekniska lösningar bör t.ex. anstalter

utformas på ett sådant sätt att en intagen med gisslan normalt har att passera flera hinder, dvs. låsta dörrar och stängsel, innan man kan lämna anstaltsområdet. Varje sådan passage fördröjer processen. Händelsen vid Mariefredsanstalten visar på att den byggnadstekniska lösningen gjort det alltför lätt för de intagna att relativt snabbt ta sig ut från anstalten. Insatsgruppernas främst uppgift bör vara att isolera händelsen, dvs. att se till att ingen intagen eller personal riskerar direkt kontakt med gisslantagaren och bli en del av gisslan-situationen. Kriminalvårdens förhandlare bör därefter genom samtal med gisslantagaren inleda förhandlingar och bedöma de krav som denne framför. Kriminalvårdens personal, företrädesvis insatsgrupperna, kan självfallet också om tillfälle ges använda våld mot en gisslantagare med stöd av 24 kap. 2 § brottsbalken för att återställa ordningen på anstalten alternativt med stöd av bestämmelserna om nödvärn i 24 kap. 1 § brottsbalken (se nedan).

Vad jag nu anfört får stöd av de erfarenheter man har dragit i Nederländerna (se avsnitt 6.7). Situationen där i början av 1990-talet kan jämföras med den vi i Sverige har nu. Antalet gisslandramer på anstalterna ökade då och den allmänna inställningen inom kriminalvården var att man utan diskussioner skulle tillmötesgå en gisslantagares krav. Efter att ha skiftat inställning och därvid slutat förhandla med gisslantagare – en policy som man också klargjort för alla intagna – har ingen allvarlig gisslansituation inträffat under drygt tio år.

Ett sådant arbetssätt kräver kunskap hos kriminalvårdens personal, såväl i förhandlingsteknik som om gisslantagares sätt att tänka och agera. De är viktigt att kriminalvården tillförs sådan kunskap.

Det får anses falla utanför mitt uppdrag att bedöma polisens beredskap och åtgärder med anledning av incidenter inne på en anstalt. Det måste emellertid ställas tydliga krav på polisen när det gäller beredskapen för allvarliga incidenter på kriminalvårdens anstalter. Som framgår närmare nedan varken bör eller kan kriminalvården ensam lösa alla typer av incidenter som kan inträffa och är därför beroende av att rätt utbildad och utrustad polis snabbt kan infinna sig för att antingen bistå kriminalvården vid en ren ordningsstörning eller för att ingripa med anledning av ett pågående brott. Som jag tidigare anfört (avsnitt 7.3.3) finns skäl för kriminalvården att förvissa sig om att en sådan beredskap finns på de platser där de nya säkerhetsavdelningarna skall byggas.

Ingripande vid ordningsstörningar

Som har redovisats tidigare (avsnitt 3.1.3) har efter Tidaholmsuppreoret år 1994 åtgärder vidtagits inom kriminalvården för att bättre kunna ingripa mot intagna som använder våld eller som annars stör ordningen på anstalten. Särskilt utbildade och utrustade insatsgrupper finns vid alla de större anstalterna och kriminalvården har egna förhandlare. När det gäller att ingripa vid en gisslantagning eller en annan allvarlig incident måste dock först ställas frågan om det är polis eller kriminalvård som kan eller bör agera med anledning av det inträffade.

Polisens uppgift är enligt 2 § polislagen (1984:387) bl.a. att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten. Polisen skall vidare övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav och ingripa när sådana har inträffat. En ordningsstörning inne på en anstalt, dvs. att intagna vägrar att rätta sig efter föreskrifter och beslut som de har att följa, torde därmed knappast vara en fråga för polisen, dvs. det rör inte allmän ordning och säkerhet (jfr Berggren/Munck, Polislagen – en kommentar, 4 uppl. s. 27 ff).

En sådan ordningsstörning är därmed i första hand en fråga för kriminalvården som också enligt 24 kap. 2 § brottsbalken har rätt att bruka våld för att upprätthålla ordningen. Polisen kan i ett sådant fall biträda kriminalvården och har då enligt 24 kap. 5 § brottsbalken samma rätt som kriminalvården att bruka våld. Denna rätt till våldsutövning tillkommer emellertid inte polisen direkt, utan härleds från kriminalvårdens rätt att bruka våld. Möjligen kan göras gällande att ett polisingripande med anledning av en ordningsstörning inne på en anstalt skulle falla under polisens brottsförebyggande uppgifter. Polisen har dock begränsade möjligheter att i ett sådant fall tillgripa våld och vidta tvångsåtgärder.

Jag vill i samband med resonemanget ovan peka på ytterligare en tveksamhet. För det fall polisen saknar rätt till självständig våldsutövning vid en ren ordningsstörning och i stället ingriper genom att biträda kriminalvården med stöd av 24 kap. 5 § brottsbalken kan ifrågasättas vilken grad av våld polisen har rätt att utöva. Enligt den åberopade bestämmelsen har polisen samma rätt som kriminalvården att vidta åtgärder för att återställa ordningen. Eftersom kriminalvården saknar rätt att använda vapen i en sådan situation kan ifrågasättas polisens möjligheter att med stöd av 24 kap. 5 § brottsbalken, dvs. utan åberopande av nödvärn, använda sina tjänstevapen vid en

ren ordningsstörning. Om en sådan tveksamhet kan anses föreligga bör frågan bli föremål för fortsatta överväganden.

Ingripande vid gisslansituationer och andra brott

Annorlunda förhåller det sig för det fall ett brott har begåtts inne på en anstalt. Det ankommer enligt 2 § polislagen på polisen att bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal. Med denna uppgift följer för polisen ett stort antal befogenheter att använda våld och att vidta tvångsåtgärder. Enligt 24 kap. 5 § brottsbalken har var och en som hjälper polisen, t.ex. personal inom kriminalvården, samma rätt till våldsanvändning som polisen. Kriminalvården har dock också i en sådan situation med stöd av 24 kap. 2 § brottsbalken en självständig rätt att bruka våld i syfte att upprätthålla ordningen.

För att ytterligare komplicera bilden kan nämnas att för det fall en förundersökning inleds med anledning av ett brott faller ansvaret för att leda denna förundersökning inte sällan på en åklagare.

Polisens eller kriminalvårdens ansvar?

Av redovisningen ovan följer att frågan om vem som skall ingripa vid en incident på en anstalt beror på vad det är för typ av incident. Utgångspunkten bör enligt min mening vara att en ren ordningsstörning utan brott primärt faller under kriminalvårdens ansvar, medan incidenter som innefattar brott bör handhas av polis. Vid en ren ordningsstörning kan självfallet polis behöva tillkallas för att kunna hantera situationen, men ansvaret är i första hand kriminalvårdens. Då ett brott har begåtts skall i stället polis tillkallas och den fortsatta insatsen är då primärt polisens ansvar med eventuellt biträde av kriminalvården. Mellan dessa tämligen klara fall finns en gråzon där ansvaret kan bedömas som oklart. Ofta torde det vara så att en händelse innefattar såväl ett eller flera brott som ordningsstörningar. Det är min uppfattning att ansvaret för insatser i sådana fall inte kan läggas fast genom lagstiftning. Det får dock inte vara så att det vid en verklig händelse uppstår diskussioner om vilken myndighet som bär ansvaret för att åtgärder vidtas. Frågan om rollfördelningen mellan polis och kriminalvård måste i stället lösas genom samråd centralt och lokalt och prövas vid gemensamma övningar.

Vad gäller övningar finns som jag tidigare har konstaterat (avsnitt 7.7.1) anledning att rikta kritik mot kriminalvården.

Åtgärder efter en incident

En väsentlig åtgärd för kriminalvården är att efter en incident ta om hand den personal som har utsatts för våld eller hot.

Enligt 2 § Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om beredskapsplanering för åtgärder i händelse av våld, hot om våld eller andra allvarliga incidenter (KVVAF 2000:7) skall en lokal myndighets beredskapsplan innehålla åtgärder som skall vidtas efter det att hot eller våld har inträffat. I säkerhetshandboken lämnas rekommendationer kring krisarbete och debriefing. Formerna för detta arbete bör enligt handboken avgöras av personalen på den egna enheten. Den lokala myndigheten bör dock enligt handboken alltid hantera frågan om förekomsten av krisgrupper och en sådan grupps sammansättning och ansvar. Vidare bör myndigheten enligt handboken besluta bl.a. vem som tar ansvar för att en krisgrupp aktiveras och under vilka former detta skall göras.

De lokala myndigheterna har löst uppgiften om krishantering delvis olika. De stora anstalterna tycks dock ha likartad beredskap. Anstalten Hall har 6–8 medarbetare som utbildats i debriefing. Denna personal kan vid behov ta hjälp av företagshälsovården om den egna kunskapen inte skulle räcka till. Anstalten Kumla har omkring 8 medarbetare som har utbildats särskilt och som kallas kamratstödare. Även här kan vid behov hjälp påräknas från företagshälsovården. Såväl från Hall som Kumla framhålls att verksamheten fungerar bra. Jag har inget skäl att ifrågasätta den bedömningen.

Inför ett framtida scenario

Jag vill avslutningsvis något beröra frågan om ett tänkbart framtida gisslanscenario. Som jag flera gånger har berört söker sig de intagna och deras medhjälpare nya vägar för att uppnå sina mål i takt med att gamla tillvägagångssätt försvåras. En tänkbar utveckling är därvid att gisslan tas utanför anstalten med krav på att en intagen skall frigges. Händelser av detta slag har inträffat i Sverige redan tidigare, t.ex. Bulltoftadramat i september 1972 och Norrmalmstorgsdramat i augusti 1973. En sådan händelse är en uppgift för polisen och inte

för kriminalvården och faller därmed utanför mitt uppdrag. Det är enligt min mening emellertid viktigt att den typen av situationer diskuteras även i samband med problemet med gisslantagningar inom kriminalvården.

Uppdrag till Kriminalvårdsstyrelsen och Rikspolisstyrelsen

Jag föreslår mot den bakgrund som har redovisats ovan att Kriminalvårdsstyrelsen och Rikspolisstyrelsen snarast ges i uppdrag att i samråd utarbeta en strategi för gisslantagningar och andra allvarliga ordningstörningar inne på en anstalt och utanför anstalten. Myndigheterna bör få i uppdrag att dels utarbeta en gemensam strategi för hur gisslansituationer och andra ordningsstörningar skall hanteras, dels klargöra vilken av myndigheterna som i olika skeden av en incident bestämmer de åtgärder som skall vidtas.

7.9 Övriga frågor av betydelse för säkerheten

Förslag:

- Kriminalvårdsstyrelsens styrelse skall tillföras expertkompetens.
- Kriminalvården skall inte tillhandahålla gym på samma sätt som i dag.
- Unga intagna med tung kriminell belastning skall inte placeras tillsammans i större grupper.

Jag får enligt mina direktiv beakta även andra frågor än de som specifikt nämns i direktiven om jag finner det motiverat med anledning av mitt uppdrag. Nedan följer tre sådana frågor som saknar direkt koppling till de fyra händelser som omfattas av uppdraget, men som jag ändå i sammanhanget finner det angeläget att beröra.

Kriminalvårdsstyrelsens styrelse

Kriminalvårdsstyrelsens styrelse är i dag en styrelse med s.k. begränsat ansvar. Det innebär att myndigheten leds av en chef, generaldirektören, som ansvarar för myndighetens verksamhet och som vid sin sida har en lekmannastyrelse. Styrelsens beslutsbefogenheter är

begränsade till vad som följer av verksförordningen (1995:1322) och generaldirektören är dess ordförande.

Den ovan beskrivna modellen är den vanligaste ledningsformen för myndigheter i Sverige, men det förekommer även andra modeller:

- Vissa myndigheter leds av en styrelse med fullt ansvar och som svarar för myndighetens verksamhet inför regeringen. I dessa fall är styrelsens ordförande ofta extern. Myndigheten leds i dessa fall av en chef som svarar för den löpande verksamheten.
- S.k. enrådighetsverk leds av en chef som ensam svarar för myndighetens verksamhet inför regeringen. Till myndigheten är ofta knutet ett rådgivande organ.
- I de s.k. nämndmyndigheterna leds myndigheten av en nämnd som ansvarar för myndighetens verksamhet inför regeringen. Vid myndigheten finns då i de flesta fall en kanslichef.

Enligt min mening bör övervägas att tillföra Kriminalvårdsstyrelsens styrelse expertkunskap på säkerhetsområdet. Sådan kompetens kan tillföras styrelsen i dess nuvarande form. Det bör enligt min mening också övervägas om en annan ledningsform vore lämplig i stället för den nuvarande lekmannastyrelsen. Man kan tänka sig såväl ett enrådighetsverk med ett rådgivande organ med expertkunskap som en styrelse med fullt ansvar och en extern ordförande. Oavsett valet av ledningsform bör enligt min mening styrelsens sammansättning vara sådan att verksamheten tillförs kunskap på säkerhetsområdet.

Någon närmare analys av de tänkbara alternativen för kriminalvårdens ledning är inte möjlig att genomföra inom ramen för detta uppdrag. Jag föreslår i stället att frågan blir föremål för fortsatta överväganden.

Gym

Det är vid besök på kriminalvårdsanstalter inte möjligt att undvika att uppmärksamma den stora förekomsten av gym, dvs. styrketränningslokaler. Gym finns såväl på öppna anstalter som på slutna avdelningar med förhöjd säkerhet. De intagna tycks ägna en avsevärd del av sin fria tid åt styrketräning.

Jag har vid mina besök haft flera samtal med anställda inom kriminalvården på olika nivåer kring lämpligheten av att anstalterna tillhandahåller gym där de intagna inom ramen för en straffverkställig-

het tillåts träna upp sin muskelmassa. Jag har mött olika synpunkter på frågan. Som stöd för förekomsten av gym på anstalterna har anförts att det skapar en bra atmosfär bland de intagna och att aktiviteten uppskattas. Som argument emot har anförts att många intagna tränar upp sig till en nivå där de har ett klart fysiskt övertag i förhållande till personal och medintagna. Vidare har anförts att det på vissa avdelningar t.o.m. har utvecklats en kultur där intagna mer eller mindre tvingas till styrketräning för att bli accepterade i gruppen. Det är vidare ingen hemlighet att det förutom narkotika även förekommer dopningspreparat inne på anstalterna.

Jag vill för tydlighetens skull framhålla att fysisk träning av olika slag självfallet enbart är av godo och bör vara ett självklart inslag i varje anstalts verksamhet. De flesta tycks emellertid överens om att den typ av träning som enbart går ut på att bygga upp muskelmassan borde slopas. Så har också skett på vissa avdelningar och anstalter. Det är min uppfattning att så borde ske generellt inom kriminalvården. Det är enligt min mening inte kriminalvårdens uppgift att tillhandahålla utrustning som ger de intagna möjlighet att träna upp sina kroppar i fråga om styrka till en sådan nivå att det kan betraktas som en säkerhetsrisk. Det är inte rimligt att intagna – kanske med en bakgrund i våldsbrottslighet och/eller med en personlighetsstörning – tillåts ägna åtskilliga timmar i veckan åt muskelbyggande träning, lika litet som dessa intagna bör erbjudas undervisning i en våldsamt kampsport.

Ungdomar

Jag har framför allt vid mitt besök på anstalten Mariefred konfronterats med problemen med en ny typ av ungdomsbrottslingar. Vid Mariefredsanstalten placeras ett relativt stort antal kriminella ungdomar. Ungdomarna har ofta sin bakgrund i kriminella ungdomsgäng i Stockholmstrakten och har en grov kriminalitet bakom sig. Många har utländsk bakgrund.

Den offentliga debatten kring ungdomar och fängelser har ofta handlat om att skydda de ungdomar som har dömts till ett fängelsestraff från en alltför nära kontakt med äldre kriminella. Farhågor har funnits att dessa ungdomar genom sitt fängelsestraff sätts i någon form av "kriminell skola" och att deras möjligheter att påbörja ett nytt liv efter avtjänat straff därmed avsevärt försvåras. Ungdomarna skulle därför placeras med andra unga kriminella för att undvika

den skadliga kontakten med äldre. Den uppfattningen är säkert i grunden riktig.

Den utveckling jag har fått beskriven för mig vid Mariefredsanstalten visar dock snarare på att det motsatta problemet ibland kan uppstå. De ungdomar som har sin bas i kriminella ungdomsgäng har ofta, trots sina unga år, en grov kriminalitet bakom sig. De gängkonstellationer som finns utanför anstalten lever kvar inne på den avdelning där de placeras. Inne på anstalten finns således andra gängmedlemmar och därtill medlemmar av rivaliserande gäng. De unga intagna är enligt personalen mycket svårhanterliga och krävande. De saknar respekt för personalen, inte minst för yngre kvinnliga vårdare, och deltar sällan frivilligt i gemensamma aktiviteter. De skapar stora problem och kräver avsevärda resurser och deras attityd till samhället och rättsväsendet omöjliggör en fungerande verksamhet. Problemet med överbeläggningar inom kriminalvården gör att det inte finns stora möjligheter att omplacera ungdomarna till andra anstalter eller avdelningar. Jag har fått berättat för mig att en avdelning kan klara ett par av dessa ungdomar tillsammans, men att om antalet sådana ungdomar på en avdelning överstiger 3–4 stycken påverkas hela avdelningen negativt.

Min slutsats är att ståndpunkten att ungdomar skall placeras tillsammans och för sig måste överges för denna kategori unga kriminella. Ungdomar med en grov kriminell belastning och som trots sin ungdom har en tydlig kriminell identitet och en tillhörighet i kriminella kretsar kan inte placeras inom ramen för en eller ett par avdelningar. De kriminella ungdomsgängen kan inte tillåtas leva vidare inne på anstalten utan måste slås sönder. Unga intagna med denna bakgrund bör därför spridas till fler anstalter och avdelningar där riktade vårdinsatser kan göras mot ett färre antal ungdomar. Jag är medveten om att frågan förmodligen inte kan lösas utan att man först kommer till rätta med överbeläggningen på anstalterna.

8 Konsekvenser av förslagen

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna för staten skall enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) en beräkning av dessa konsekvenser redovisas och en finansiering föreslås.

De förslag som jag har presenterat i betänkandet är samtliga av den karaktären att de berör redan befintlig verksamhet. Förslagen berör i huvudsak frågor av organisatorisk karaktär och förändringar i rutiner med avseende på befintlig verksamhet. Förslagen torde därmed inte medföra några nämnvärda kostnadsökningar. Vad gäller investeringar i skalskydd och modern teknik m.m. pågår ett sådant arbete redan inom kriminalvården. I den mån ett genomförande av förslagen skulle innebära ökade kostnader är det min uppfattning att dessa kan finansieras inom ramen för ordinarie anslag.

En särskild fråga i detta avseende rör kostnader för en utbyggnad av antalet säkerhetsplatser. Som framgår av avsnitt 5.2 har Kriminalvårdsstyrelsen haft i uppdrag att föreslå hur en sådan utbyggnad bör genomföras och styrelsen har i det sammanhanget också i enlighet med sitt uppdrag presenterat en kostnads kalkyl.

Jag vill i detta sammanhang också peka på den besparing en högre säkerhet inom kriminalvården kan komma att medföra för samhället i övrigt. Jag har från Rikspolisstyrelsen inhämtat beräkningar avseende de kostnader som polisen haft med anledning av vissa av de händelser som omfattas av mitt uppdrag. Kostnaderna avser de merkostnader som polisen har haft med anledning av tre av de fyra rymningar som omfattas av mitt uppdrag. Kostnaderna avser således inte kostnader för poliser som arbetat med rymningarna under ordinarie arbetstid, utan enbart sådana kostnader som polisen annars inte skulle ha haft. Rikspolisstyrelsen har beräknat kostnaderna enligt följande.

- Hall i juli 2004: 2 123 000 kr
- Norrtälje i augusti 2004: 2 133 000 kr
- Mariefred i september 2004: 2 945 000 kr

Det bör i sammanhanget observeras att uppgifter om kostnaden beträffande händelsen vid anstalten Kumla i januari 2004 inte finns tillgängliga.

Beräkningarna visar att varje enskild händelse kostar rättsväsendet relativt stora belopp. Till detta kan läggas kostnader för efterföljande brottsutredningar och lagföring. En ökad säkerhet för högriskfångar medför således besparingar inte bara för polisen utan även för andra delar av rättsväsendet. Till de rena besparingarna kan läggas att de många poliser som varit inblandade i eftersökningen av de intagna har tvingats åsidosätta annan viktig verksamhet.

Jag skall vidare enligt 15 § kommittéförordningen redovisa bl.a. konsekvenserna av förslag som har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. En skärpt säkerhet för högriskfångar innebär att möjligheten för dessa att inifrån en anstalt bedriva eller planera brottslig verksamhet försvåras. Mina förslag måste därmed anses ha en brottsförebyggande effekt med avseende på denna grupp av intagna. Förslaget om en utvecklad underrättelseverksamhet och ett fördjupat samarbete med polisen i den delen kommer att få betydelse för polisen i såväl den brottsförebyggande som den brottsutredande verksamheten.

Kommittédirektiv



Granskning av rymningarna från kriminalvårdsanstalterna Kumla, Hall och Norrtälje

Dir.
2004:110

Beslut vid regeringssammanträde den 9 augusti 2004

Sammanfattning av uppdraget

Rymningarna från kriminalvårdsanstalterna Kumla, Hall och Norrtälje är uttryck för att svensk kriminalvård befinner sig i en helt ny situation. Regeringen kommer omgående att vidta en rad åtgärder för att förbättra säkerheten inom kriminalvården. För en bedömning av vilka ytterligare åtgärder som kan behövas skall en särskild utredare tillsättas med uppdrag att göra en sammanhållen och övergripande granskning av rymningarna. Granskningen skall särskilt avse frågor om regelverk, rutiner, användning av tekniska hjälpmedel vid anstalterna, anstalternas utformning samt formerna för samverkan på säkerhetsområdet mellan kriminalvårdens aktörer. Även övriga förhållanden som kan ha haft betydelse för händelseutvecklingen skall beaktas. Med utgångspunkt från en kartläggning av händelseförloppet skall utredaren överväga och föreslå de förändringar som behövs för att i framtiden förebygga liknande rymningar och fritagningar.

Bakgrund

Under senare år har kategorierna av intagna på anstalterna förändrats. Andelen intagna med långa strafftider har ökat markant och de livstidsdömda har under en tioårsperiod mer än fördubblats. Andelen narkotikamissbrukare har också ökat, liksom andelen intagna med psykiska problem och störningar. Dessa förhållanden, i förening med uppkomsten av kriminella gängbildningar och förekomsten av avancerad, organiserad och internationell brottslighet, har förändrat kraven på kriminalvården. Mot den bakgrunden har regeringen tillsatt en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att utarbeta en ny kriminalvårdslag. Den nya lagen skall bl.a. garantera en säker och trovärdig verkställighet genom att ge kriminalvården effektiva verk-

tyg för att hantera den allt mer svårhanterliga kategorin intagna. Kommittén, som antagit namnet Kriminalvårdskommittén, skall redovisa sitt uppdrag senast den 1 juni 2005.

Mycket har redan gjorts för att förbättra säkerheten vid anstalterna. Genom ny lagstiftning har kriminalvården den 1 oktober 2001 fått möjlighet att i ett centralt register registrera intagna som utgör särskilda säkerhetsrisker. Detta har förbättrat informationsutbytet inom kriminalvården och underlättat arbetet med att differentiera de intagna för att förhindra att olämpliga klientkonstellationer uppkommer. Sedan den 1 februari 2004 har kriminalvården också möjlighet att besluta om allmän inpasseringskontroll av samtliga anställda, besökare m.fl. För att förhindra att mobiltelefoner används på anstalterna har kriminalvården också fått möjlighet att störa mobiltelefontrafiken inom anstalten.

Dessa åtgärder har skapat möjligheter för kriminalvården att hålla en hög säkerhetsnivå. Antalet rymningar direkt från de slutna anstalterna har också minskat väsentligt under de senaste åren. I januari 2004 genomfördes emellertid en fritagning av tre personer från kriminalvårdsanstalten Kumla och i juli lyckades fyra av kriminalvårdens mest bevakade intagna rymma från Hall. I början av augusti genomfördes ytterligare en fritagning av tre personer från en sluten anstalt, Norrtäljeanstalten. Att flera rymningar inträffat på så kort tid är synnerligen allvarligt. Att detta dessutom kunnat ske från två av kriminalvårdens säkraste anstalter, Kumla och Hall, gör situationen än allvarligare, särskilt mot bakgrund av att det dessförinnan inte skett någon rymning från någon anstalt med så hög säkerhetsnivå.

Rymningarna från kriminalvårdsanstalterna Kumla, Hall och Norrtälje är uttryck för att svensk kriminalvård befinner sig i en helt ny situation. Händelserna är föremål för rättslig prövning och interna utredningar. Regeringen kommer omgående att vidta en rad åtgärder för att förbättra säkerheten inom kriminalvården. För en bedömning av vilka ytterligare åtgärder som kan behövas skall en särskild utredare tillsättas med uppdrag att göra en sammanhållen och övergripande granskning av rymningarna och dra de slutsatser som behövs för att i framtiden förebygga rymningar och fritagningar, särskilt från anstalter med förhöjd säkerhet. De förslag som lämnas och som regeringen inte omedelbart kan ta ställning till kommer att kunna användas i den parlamentariska kommitténs arbete med att ta fram en ny kriminalvårdslag.

Uppdraget

Utredaren skall kartlägga och analysera händelseförloppet vid rymningarna från Kumla, Hall och Norrtälje. Granskningen skall särskilt avse frågor om regelverk, rutiner, användning av tekniska hjälpmedel vid anstalterna, anstalternas utformning samt formerna för samverkan mellan kriminalvårdens aktörer. Även övriga förhållanden som kan ha haft betydelse för händelseutvecklingen skall beaktas. Utredaren skall i sitt arbete inte pröva eller uttala sig om enskilda personers ansvar eller andra frågor som kan komma att bli föremål för rättslig prövning. Syftet med granskningen är att överväga och föreslå förändringar som ökar möjligheterna att förutse, förebygga och ingripa vid rymningar eller fritagningar, särskilt från de anstalter som har förhöjd säkerhet. Med utgångspunkt från en kartläggning av händelseförloppen skall utredaren därför överväga och föreslå de förändringar som behövs i administrationen, organisationen, regelverket eller inom andra relevanta områden. I uppdraget ingår att beakta erfarenheter för att förhindra rymningar i andra, med Sverige jämförbara, länder. Det står utredaren fritt att överväga även andra frågor som utredaren finner motiverade med anledning av uppdraget.

Utredaren skall samarbeta med berörda myndigheter och organisationer. Utredaren skall samråda med Kriminalvårdskommittén (Ju 2002:13) och hålla sig underrättad om det arbete kommittén bedriver. I arbetet skall även beaktas de förundersökningar och andra utredningar som händelserna gett upphov till.

Uppdraget skall redovisas senast den 1 december 2004.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till Utredningen om granskning av rymningarna från kriminalvårdsanstalterna Kumla, Hall och Norrtälje (Ju 2004:08) **Dir. 2004:136**

Beslut vid regeringssammanträde den 7 oktober 2004

Sammanfattning av uppdraget

Den särskilda utredare som tillkallats för att granska rymningarna från kriminalvårdsanstalterna Kumla, Hall och Norrtälje skall även granska rymningen från kriminalvårdsanstalten Mariefred. Granskningen skall, förutom vad som anförts i de ursprungliga direktiven (dir. 2004:110), även syfta till att överväga och föreslå åtgärder som kan vidtas för att förutse, förebygga och förhindra gisslantagningar samt vad som i övrigt kan göras för att förbättra personalens säkerhet. Med hänsyn till detta förlängs tiden för utredningens arbete till den 1 februari 2005.

Bakgrund

Med stöd av regeringens bemyndigande den 9 augusti 2004 tillkallade chefen för Justitiedepartementet en särskild utredare med uppdrag att kartlägga och analysera händelseförloppet vid rymningarna från kriminalvårdsanstalterna Kumla, Hall och Norrtälje. Granskningen skall enligt direktiven särskilt avse frågor om regelverk, rutiner, användning av tekniska hjälpmedel vid anstalterna, anstalternas utformning och formerna för samverkan på säkerhetsområdet mellan kriminalvårdens aktörer. Syftet med granskningen är att överväga och föreslå förändringar som ökar möjligheterna att förutse, förebygga och ingripa vid rymningar eller fritagningar, särskilt från de anstalter som har förhöjd säkerhet. Med utgångspunkt från en kartläggning av händelseförloppen skall utredaren överväga och föreslå de förändringar som behövs i administrationen, organisationen, regelverket eller inom andra relevanta områden.

Tilläggsuppdraget

I september 2004 skedde med hjälp av gisslantagning ytterligare en rymning från en sluten anstalt, Mariefredsanstalten. Att flera rymningar från anstalter med hög säkerhetsnivå har inträffat på kort tid är uttryck för att svensk kriminalvård befinner sig i en ny situation. Vad som gör rymningen från Mariefredsanstalten annorlunda, och än mer allvarlig, är att en anställd bortfördes från anstalten i samband med gisslantagningen. Det inträffade är mycket allvarligt och föranleder att åtgärder vidtas för att förhindra att liknande situationer inträffar i framtiden.

Den särskilda utredare som tillkallats för att granska rymningarna från kriminalvårdsanstalterna Kumla, Hall och Norrtälje skall därför även granska rymningen från kriminalvårdsanstalten Mariefred. Syftet med granskningen skall, förutom vad som anförts i de ursprungliga direktiven, även vara att överväga och föreslå åtgärder som kan vidtas för att förutse, förebygga och förhindra gisslantagningar samt vad som i övrigt kan göras för att förbättra personalens säkerhet.

Med hänsyn till detta förlängs tiden för utredningens arbete till den 1 februari 2005.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2005

Kronologisk förteckning

1. Radio och TV i allmänhetens tjänst.
Riktlinjer för en ny tillståndsperiod.
Ku.
2. Radio och TV i allmänhetens tjänst.
Finansiering och skatter.
Ku.
3. Sveriges tillträde till 1995 års Unidroit-
konvention om stulna eller olagligt
utförda kulturföremål. Ku.
4. Liberalisering, regler och marknader.
N.
5. Postmarknad i förändring. N.
6. Säkert inlåst?
En granskning av rymningarna från
Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred
2004. Ju.

Statens offentliga utredningar 2005

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Säkert inlåst?

En granskning av rymningarna från
Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred
2004. [6]

Kulturdepartementet

Radio och TV i allmänhetens tjänst.

Riktlinjer för en ny tillståndperiod. [1]

Radio och TV i allmänhetens tjänst.

Finansiering och skatter. [2]

Sveriges tillträde till 1995 års Unidroit-
konvention om stulna eller olagligt
utförda kulturföremål. [3]

Näringsdepartementet

Liberalisering, regler och marknader. [4]

Postmarknad i förändring. [5]