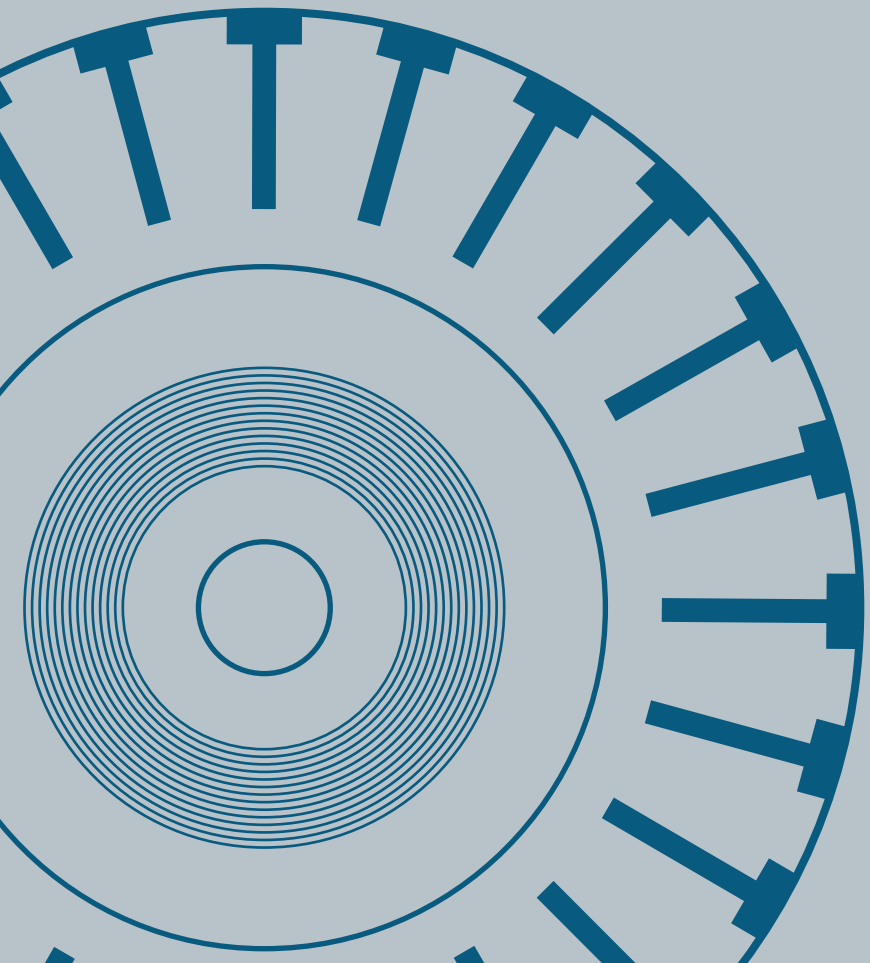
RAPPORT FRÅN OPCAT-ENHETEN 2020

Tema isolering av intagna i häkte



JO RIKSDAGENS OMBUDSMÄN

Riksdagens ombudsmän (JO) har ett särskilt uppdrag som Nationellt besöksorgan – på engelska kallat National Preventive Mechanism, NPM – vilket innebär att JO regelbundet inspekterar platser där människor hålls frihetsberövade. Alla inspektioner dokumenteras med ett protokoll. En särskild enhet hos JO, Opcat-enheten, arbetar med detta uppdrag. Syftet är att förebygga att människor som hålls frihetsberövade utsätts för grym, omänsklig, eller annan förnedrande behandling eller bestraffning. Arbetet baseras på 2002 års fakultativa protokoll till FN:s konvention mot tortyr och annan omänsklig behandling (Opcat).

Läs mer om JO:s arbete som NPM och ta del av alla protokoll från inspektionerna på www.jo.se/opcat/

Tematisk rapport från Opcat-enheten 2020

Isolering av intagna i häkte

Bilder: Sid 14 – Cell i restriktionshäkte

Sid 22 – Rum för avskiljande i häkte

Sid 24 – Dubbelbelagd cell i häkte

Sid 32 – Rastgård i restriktionshäkte

Sid 38 – Rastgård i säkerhetshäkte

Sid 44 – Bältessäng i häkte

Sid 48 – Cell i restriktionshäkte

Samtliga bilder är tagna av medarbetare hos Riksdagens ombudsmän.

© Riksdagens ombudsmän 2020

Tryck: Exakta Print AB, 2020

Produktion: Riksdagens ombudsmän – JO

Omslag: Del av skiss över panoptikon, ett fängelse där alla celler kan övervakas från en punkt. En design som lanserades av den brittiske filosofen Jeremy Bentham i slutet av 1700-talet.

Förord

Under närmare 30 år har Sverige återkommande fått internationell kritik för långa häktningstider och det utbredda användandet av restriktioner. Restriktioner riskerar att leda till att den häktade blir isolerad. Isoleringen kan i sin tur leda till att personen drabbas av såväl psykisk som fysisk ohälsa.

JO har återkommande – bl.a. genom inspektioner – uppmärksammat situationen för intagna i Kriminalvårdens häkten. På mitt uppdrag genomfördes under 2017 en serie Opcat-inspektioner för att undersöka hur Kriminalvården arbetar med bl.a. att minska isoleringen av intagna i svenska häkten. Efter inspektionerna begärde jag att Kriminalvården skulle återrapportera vilka åtgärder som myndigheten vidtagit bl.a. för att det ska vara möjligt att följa det isoleringsbrytande arbetet över tid.

Med anledning av vad som kom fram vid återrapporteringen beslutade jag att fortsätta granskningen i ett särskilt initiativärende. I mars 2019 hade jag ett dialogmöte med företrädare för Kriminalvården. Det övergripande syftet med mötet var att få svar på vilka åtgärder Kriminalvården vidtar för att minska isoleringen av intagna i häkten. I februari 2020 fattade jag mitt beslut i ärendet.

Den här rapporten innehåller – förutom en redogörelse för beslutet i initiativärendet – även en beskrivning av dels Kriminalvårdens arbete med isoleringsbrytande åtgärder, dels iakttagelser från JO:s inspektioner av häkten 2015–2019. Tyvärr måste jag konstatera att den omfattande internationella kritik som riktats mot Sverige inte tycks ha haft någon nämnvärd inverkan på graden av isolering av häktade. Kriminalvårdens mätningar av isoleringsbrytande åtgärder från 2018 visar att 83 procent av de häktade med restriktioner var att betrakta som isolerade. Med tanke på vilka risker även en kortvarig isolering kan innebära för den häktade är detta mycket allvarligt.

Än mer anmärkningsvärt är det att Kriminalvårdens mätningar visar att 33 procent av de häktade som inte var meddelade restriktioner eller beslut om avskildhetsplacering, var isolerade. Det rör sig alltså om intagna som har rätt

att vistas i gemensamhet, och där Kriminalvården saknar laglig rätt att neka de intagna denna möjlighet.

I mitt beslut i februari 2020 efterlyser jag ett antal åtgärder som enligt min mening är nödvändiga för att komma till rätta med den ohållbara situation som för närvarande råder i svenska häkten. Vissa av dessa åtgärder har redan tidigare föreslagits i *Häktes- och restriktionsutredningens* betänkande i augusti 2016. Det gäller bl.a. att Kriminalvårdens häkten måste förses med lokaler som är utformade för att kunna tillgodose de intagnas rätt till gemensamhetsvistelse respektive isoleringsbrytande åtgärder samt att lagstiftningen behöver kompletteras med bestämmelser som ger intagna i häkten rätt till isoleringsbrytande åtgärder.

Jag framhåller även behovet av att lagstiftningen tillförs bestämmelser som dels definierar begreppet gemensamhet, dels anger i vilken omfattning en intagen ska ha rätt att vistas tillsammans med andra. Det är enligt min mening en nödvändig åtgärd för att komma ifrån den godtycklighet som präglar bestämmelsernas tillämpning i dag. Slutligen anser jag att Kriminalvården måste införa ett systemstöd som gör det möjligt för myndigheten att arbeta systematiskt med bl.a. isoleringsbrytande åtgärder.

Min förhoppning är att denna rapport kan bidra till att förändra situationen i svenska häkten till det bättre.

Elisabeth Rynning

Innehåll

Förord 3
Vissa förkortningar 7
1 Sammanfattning 8
2 Häktning 15
2.1 Förutsättningarna för häktning 15
2.2 Kriminalvårdens häktesverksamhet 16
2.3 En intagen i häkte har rätt att under dagtid vistas i gemensamhet 18
2.4 Rätten till gemensamhet kan begränsas genom åklagarrestriktioner 19
2.5 Kriminalvården kan neka en intagen gemensamhet 20
3 Vad är isolering? 23
4 Vilka är riskerna med isolering? 25
5 Sverige har fått internationell kritik för förhållandena för häktade 27
5.1 Sverige granskas i olika internationella sammanhang 27
5.2 Kritik från FN 27
5.3 Kritik från Europarådet 28
5.4 Åtgärder vidtagna efter internationell kritik 29
6 Rapport från Brottsförebyggande rådet 33
6.1 Brå:s kartläggning i korthet 33
6.2 Brå:s förslag till åtgärder 33
7 Hur arbetar Kriminalvården med isoleringsbrytande åtgärder? 35
8 JO:s inspektioner av häkten 2015–2019 39
8.1 Intagnas rätt till gemensamhet 40
8.2 Arbetet med isoleringsbrytande åtgärder 41

8.3 Kriminalvårdens planering och häkteslokalernas utformning ... 42
8.4 Brister i vissa häkteslokaler ... 45
8.5 Gemensamhetshäktet i Helsingborg ... 47
8.6 Överbeläggning i häkten ... 47
8.7 Placering av intagna i avskildhet ... 51
9 JO:s initiativärende om isolering av intagna i häkte ... 53
9.1 Intagnas rätt till gemensamhet ... 53
9.2 Åtgärder för att bryta isoleringen av intagna ... 55
9.3 Möjligheten att följa arbetet med isoleringsbrytande åtgärder ... 57
9.4 Behov av lagreglering ... 58
Bilagor ... 59
A. Genomförda inspektioner av Kriminalvårdens häkten 2015–2019 ... 60
B. Protokoll från dialogmöte den 9 mars 2019 ... 62
C. JO:s beslut den 5 februari 2020, dnr O 7-2018 ... 75

Vissa förkortningar

CAT	FN:s tortyrkommitté
CPT	Europeiska tortyrkommittén
FARK Fängelse	Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om (KVFS 2011:1) fängelse
FäL	fängelselagen (2010:610)
HäF	häktesförordningen (2010:2010)
HäL	häkteslagen (2010:611)
ICCPR	FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter
LUL	lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare
NPM	nationellt besöksorgan enligt Opcat
Opcat	FN:s tilläggsprotokoll till konventionen mot tortyr
RB	rättegångsbalken
SOU	Statens offentliga utredningar
SPT	underkommitté till FN:s tortyrkommitté

1 Sammanfattning

Sedan 2017 har JO:s Opcat-verksamhet haft en särskilt inriktning mot situationen för intagna i Kriminalvårdens häkten. Förutom att genomföra ett antal inspektioner av häkten har chefsJO även haft ett dialogmöte med företrädare för Kriminalvården. Vid mötet tog chefsJO upp frågor som rör intagnas rätt till gemensamhet och Kriminalvårdens arbete med isoleringsbrytande åtgärder. ChefsJO uttalade sig i dessa frågor i ett beslut den 5 februari 2020.

Intagna i häkte har rätt att vistas i gemensamhet

En intagen i häkte har en rätt att under dagtid vistas i gemensamhet med andra intagna. Enligt ChefsJO:s uppfattning innebär det att en intagen har rätt att vistas tillsammans med flera andra intagna. Denna grundläggande rättighet kan begränsas genom dels åklagarrestriktioner, dels beslut om avskiljande. En nekad rätt till vistelse i gemensamhet kan medföra att den intagne blir isolerad. Isoleringen kan leda till både psykiska och fysiska problem.

Isolering definieras som att en intagen vistas i ensamhet under mer än 22 timmar per dygn utan meningsfull mänsklig kontakt. En intagen anses vara långvarigt isolerad om han eller hon har varit isolerad under en period som överstiger 15 dagar.

Merparten av intagna i svenska häkten är isolerade

Kriminalvården har mycket svårt att uppnå sitt eget mål om att häktade med restriktioner ska ha möjlighet till två timmars isoleringsbrytande åtgärder per dygn. Myndigheten lyckas inte heller fullt ut nå detta mål i förhållande till de intagna utan restriktioner som har en rätt att under dagtid vistas i gemensamhet. Kriminalvårdens mål i denna del är blygsamt i jämförelse med Europeiska tortyrkommitténs (CPT) standard enligt vilken samtliga intagna i häkten och kriminalvårdsanstalter ska ges möjlighet att dagligen vistas åtminstone åtta timmar utanför sin cell.

Av Kriminalvårdens årsredovisning för 2018 framgår att myndigheten inte lyckades nå målet om minst två timmars mänsklig kontakt i förhållande till 83 procent av de *häktade som var meddelade restriktioner*. Myndigheten nådde

inte detta mål i förhållande till 76 procent av de *unga häktade som var meddelade restriktioner.* Motsvarande siffra för vuxna intagna som inte var meddelade restriktioner eller beslut om avskildhetsplacering – och som har en laglig rätt till gemensamhet under dagtid – var 33 procent. Dessa intagna är isolerade och riskerar att drabbas av psykisk och fysisk ohälsa.

I sitt beslut i februari 2020 konstaterar chefsJO att de internationella granskningar som skett av svenska häkten i första hand varit inriktade på det utbredda användandet av restriktioner. Den genomgång som chefsJO har gjort visar att problemet med isolering i häkte inte är begränsat i förhållande till intagna som Kriminalvården har rätt att hålla avskilda. Isolering riskerar även att drabba intagna som har en laglig rätt att vistas i gemensamhet.

ChefsJO konstaterar att situationen inte är hastigt uppkommen, utan Sverige har under flera decennier mottagit internationell kritik bl.a. för att intagna hålls isolerade i häkten. Bristerna har även påtalats av chefsJO vid flera tillfällen. Av den anledningen är det – enligt chefsJO – mycket allvarligt att Kriminalvården inte har nått längre i sitt arbete med att nå myndighetens mål för isoleringsbrytande åtgärder. Det medför en risk för allvarliga konsekvenser för dem som vistas i Kriminalvårdens häkten.

Kriminalvården saknar ändamålsenliga lokaler

Ett av skälen till att Kriminalvården har mycket svårt att nå sina mål för isoleringsbrytande åtgärder är att myndighetens häkten inte har tillräckligt med lokaler där intagna kan vistas i gemensamhet. Ett annat skäl är att den personal som har i uppgift att arbeta med bl.a. isoleringsbrytande åtgärder används för andra göromål.

I sitt beslut i februari 2020 uttalar chefsJO att Kriminalvården måste ta ett samlat grepp om både lokal- och personalfrågan. Myndigheten måste säkerställa dels att redan existerande såväl som nyproducerade häkten har tillräckligt med lokaler för gemensamhetsvistelse och isoleringsbrytande åtgärder, dels att bemanningen är tillräcklig för att häkten ska kunna erbjuda intagna vistelse i gemensamhet respektive isoleringsbrytande åtgärder.

Enligt chefsJO är Kriminalvårdens svårigheter orsakade bl.a. av att flera av myndighetens häkten är utformade för att häktade ska hållas avskilda i stället för att vistas i gemensamhet. En annan orsak är att det inte finns tillräckligt

med personal avsatt för att bemanna gemensamhetsutrymmena. Enligt chefsJO förtjänar Kriminalvården mycket allvarlig kritik för de fortsatta bristerna i dessa avseenden, brister som leder till inskränkningar av en grundläggande rättighet för de intagna.

Isoleringsbrytande åtgärder

I dag mäter Kriminalvården myndighetens arbete med isoleringsbrytande åtgärder sju gånger per år. Kriminalvården utför isoleringsbrytande åtgärder i förhållande till samtliga intagna i häkte, dvs. även intagna som har en laglig rätt att vistas i gemensamhet. ChefsJO framhåller i sitt beslut i februari 2020 att om Kriminalvården tillgodoser de intagnas rätt till gemensamhet, finns det inte någon risk för att de intagna blir isolerade. Att i dessa sammanhang tala om isoleringsbrytande åtgärder för därför tanken fel. Sådana åtgärder ska bara behöva aktualiseras i förhållande till intagna som är avskilda. Enligt chefsJO måste det betraktas som ett allvarligt misslyckande att Kriminalvården erbjuder intagna isoleringsbrytande åtgärder i stället för vistelse i gemensamhet med andra intagna.

I Kriminalvårdens redovisning av isoleringsbrytande åtgärder ingår aktiviteter som innebär att den intagne dels träffar andra människor, dels vistas ensam utanför sin cell. I den senare kategorin av aktiviteter ingår bl.a. att den intagne är ensam på en rastgård eller i en motionslokal. För att en åtgärd ska vara verkningsfull och isoleringsbrytande i ordets rätta bemärkelse måste den – enligt chefsJO – innebära att den intagne får en meningsfull mänsklig kontakt. Det kan t.ex. handla om att ta emot besök eller umgås med en annan intagen. Åtgärder som inte innebär en sådan mänsklig kontakt bör enligt chefsJO redovisas som olika typer av miljöombyten.

Kriminalvårdens mätningar av isoleringsbrytande åtgärder

Kriminalvårdens mätningar av isoleringsbrytande åtgärder är förenade med brister. Det gör att det råder en osäkerhet kring de siffror som myndigheten presenterar. Enligt Kriminalvården gör de få mättillfällena att skillnader mellan åren kan orsakas av slumpen. Jämförelse mellan åren bör därför göras med stor försiktighet. Vidare finns det en risk för att uppgifter faller bort eftersom häkten inte svarar på enkäten eller inte registrerar aktiviteter.

I december 2017 efterlyste chefsJO att Kriminalvården inför ett system som gör det möjligt att följa det isoleringsbrytande arbetet över tid. I en återrapportering 2018 gjorde Kriminalvården bedömningen att det underlag som de nuvarande mätningarna ger är tillräckligt för att ge en ungefärlig bild av omfattningen av isoleringsbrytande åtgärder på nationell nivå.

ChefsJO tog upp frågan om ett planerings- och uppföljningsverktyg vid dialogmötet i mars 2019 med företrädare för Kriminalvården. Enligt företrädarna för Kriminalvården vill myndigheten utveckla och införa ett central systemstöd för isoleringsbrytande åtgärder. En rimlig uppskattning uppges vara att det kommer att ta cirka fem år från det att projektet inleds till dess att det finns ett fungerande system.

I beslutet i februari 2020 konstaterar chefsJO att bristerna i Kriminalvårdens mätningar av isoleringsbrytande åtgärder gör det svårt för myndigheten att följa det arbete som sker på lokal nivå för att bryta isoleringen av intagna i häkte. Mätningarna kan inte heller användas på en generell nivå. Det medför att mätningarna blir i det närmaste oanvändbara.

Enligt chefsJO är en kontinuerlig registrering av i vilken omfattning intagna får del av isoleringsbrytande åtgärder nödvändig för att Kriminalvården ska kunna följa arbetet över tid och för att myndighetens personal ska kunna uppmärksamma intagna som löper risk att bli isolerade. Av den anledningen är det mycket angeläget att Kriminalvården får ett systemstöd på plats och att det används på ett korrekt sätt. I och med att behovet av att kunna följa arbetet med isoleringsbrytande åtgärder är så stort framstår, enligt chefsJO, den beräknade produktionstiden av ett systemstöd om fem år som oacceptabelt lång.

Behov av ändring i bl.a. häkteslagen

Enligt chefsJO behöver det ske en översyn av bl.a. häkteslagen i syfte att förtydliga de intagnas rätt till gemensamhet och motverka isolering. En första nödvändig åtgärd är enligt chefsJO att det införs en definition av gemensamhet i såväl häktes- som fängelselagen. En rimlig utgångspunkt är att gemensamhet ges innebörden att en intagen vistas tillsammans med flera andra intagna.

För att rätten till gemensamhet ska bli meningsfull behöver det i lagstiftningen anges i vilken omfattning som en intagen dagligen har rätt att vistas tillsammans med andra intagna. Eftersom det är fråga om en grundläggande

rättighet är det enligt chefsJO inte tillräckligt att den närmare innebörden bara anges i Kriminalvårdens föreskrifter, vilket för närvarande är fallet när det gäller intagna i kriminalvårdsanstalt. Det är inte heller acceptabelt att det i fråga om häkten helt saknas sådana bestämmelser. Hittills har det lett till att intagna i häkte i vissa fall har nekats denna rätt helt, eller att de intagna har betydligt sämre tillgång till gemensamhet i jämförelse med intagna i en kriminalvårdsanstalt.

Häktes- och restriktionsutredningen har lämnat ett förslag om att det i häkteslagen bör införas en bestämmelse som anger att vuxna häktade med restriktioner alltid ska ha rätt till minst två timmars vistelse tillsammans med någon annan varje dag. ChefsJO delar utredningens bedömning om behovet av en sådan bestämmelse, men framhåller att även intagna som är placerade i avskildhet omfattas av denna rätt.

Med utgångspunkt i FN:s minimiregler för behandling av fångar utgör två timmars isoleringsbrytande insatser precis gränsen mot den situation där en intagen anses vara isolerad. För att minska riskerna för de intagna anger chefsJO att minimikraven i den svenska kriminalvården bör sättas högre. Enligt CPT bör målsättningen vara att alla intagna ska ges möjlighet att tillbringa åtminstone åtta timmar per dag utanför sin cell och i samband med det ges möjlighet att delta i meningsfulla aktiviteter av skiftande slag. Den uppfattningen bör – enligt chefsJO – beaktas i ett kommande lagstiftningsarbete.

ChefsJO:s uttalande i korthet

ChefsJO:s uttalanden kan sammanfattas med följande punkter:

- Under 2018 var 83 procent av häktade med restriktioner och 76 procent av unga häktade med restriktioner isolerade. Motsvarande siffra för intagna som inte hade restriktioner var 33 procent.
- Isolering riskerar att drabba inte bara intagna som är meddelade restriktioner, utan även intagna som har laglig rätt att vistas i gemensamhet.
- Enligt chefsJO måste Kriminalvården ta ett samlat grepp om både lokal- och personalfrågan. Det är nödvändigt för att myndigheten ska kunna erbjuda intagna vistelse i gemensamhet respektive isoleringsbrytande åtgärder.

- Kriminalvården bör säkerställa att redovisningen av isoleringsbrytande åtgärder bara omfattar aktiviteter som innebär att den intagne har en meningsfull mänsklig kontakt.
- Enligt chefsJO är det mycket angeläget att Kriminalvården får ett systemstöd på plats som gör det möjligt att följa arbetet med isoleringsbrytande åtgärder över tid.
- Det behöver ske en översyn av bl.a. häkteslagen i syfte att stärka intagnas rätt till gemensamhet och för att motverka isolering.

Aldrig
mer

2 Häktning

En åklagare kan i vissa situationer begära att rätten ska häkta en person som är misstänkt för ett brott eller dömd till fängelse. Det här avsnittet inleds med en kort beskrivning av det regelverk som styr häktningsinstitutet. Därefter följer en beskrivning av Kriminalvårdens häktesverksamhet. Slutligen innehåller avsnittet en beskrivning av vissa grundläggande rättigheter som en häktad har, bl.a. rätten att under dagtid vistas i gemensamhet med andra intagna och i vilka situationer denna rätt kan begränsas.

2.1 Förutsättningarna för häktning

En person kan häktas om han eller hon är på sannolika skäl misstänkt för ett brott, för vilket är föreskrivet fängelse ett år eller mer. För att en häktning ska kunna ske måste det – med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållanden eller någon annan omständighet – finnas en risk för att den misstänkte

1. avviker eller på något annat sätt undandrar sig lagföring eller straff,
2. undanröjer bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning, eller
3. fortsätter sin brottsliga verksamhet.

Vidare finns det en bestämmelse om häktning vid allvarligare brottslighet. Bestämmelsen innebär att en person ska häktas om han eller hon är på sannolika skäl misstänkt för ett brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Den misstänkte ska dock inte häktas om det är uppenbart att skälen till häktning saknas (den s.k. tvåårsregeln). Vid prövningen av ett häktningsyrkande ska rätten även pröva om skälen för häktning uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse. Om så inte är fallet får häktning inte ske. Häktning får inte heller ske om det kan antas att den misstänkte kommer att dömas endast till böter (24 kap. 1 § RB).

Det finns vidare möjlighet att häkta en misstänkt – oavsett vilket brott han eller hon är misstänkt för – som inte vill identifiera sig eller om den misstänkte saknar hemvist i Sverige och det finns en flyktfara. Vidare är det möjligt att i vissa fall häkta den som är skäligen misstänkt för ett brott (24 kap. 2 och 3 §§ RB).

Vid prövningen av ett häktningsyrkande ska rätten även ta hänsyn till bl.a. den misstänktes ålder och hälsotillstånd. Om det med hänsyn till exempelvis hög ålder kan befaras att häktning skulle komma att medföra allvarligt men för den misstänkte, får häktning ske endast om det är uppenbart att det inte kan ordnas med en betryggande övervakning. Detsamma gäller en kvinna som har fött så kort tid före begäran om häktning att en häktning kan befaras medföra allvarligt men för barnet (24 kap. 4 § RB). En misstänkt som inte har fyllt 18 år får bara häktas om det finns synnerliga skäl (23 § LUL).

Om rätten beslutar att häkta en person ska rätten – om åtal ännu inte har väckts – bestämma inom vilken tid åtal ska väckas. Tiden får inte bestämmas längre än vad som är oundgängligen nödvändigt. Om tiden för att väcka åtal är otillräcklig får rätten meddela förlängning på begäran av åklagaren. Väcks inte åtal inom två veckor ska rätten hålla nya häktningsförhandlingar med högst två veckors mellanrum (24 kap. 18 § RB). Om en misstänkt

som är häktad döms för brottet ska rätten pröva om han eller hon ska stanna kvar i häkte till dess domen vinner laga kraft (24 kap. 21 § första stycket RB).

2.2 Kriminalvårdens häktesverksamhet

Den som har häktats ska enligt huvudregeln utan dröjsmål föras till ett häkte (24 kap. 22 § första stycket RB). Kriminalvården ansvarar bl.a. för att bedriva häktesverksamhet (1 § förordningen [2007:1172] med instruktion för Kriminalvården). I december 2019 fanns det i Sverige 32 häkten med totalt 2 286 platser. De tre största häktena – sett till antalet platser – är *häktet Göteborg* (344 platser), *häktet Kronoberg* (280 platser) och *häktet Sollentuna* (244 platser). De tre minsta häktena är *häktet Östersund* (9 platser), *häktet Visby* (19 platser) och *häktet Karlskrona* (23 platser).[1]

I december 2019 hade Kriminalvården 32 häkten med totalt 2 276 platser

Kriminalvårdens häkten kan lite grovt delas upp i tre kategorier, nämligen

1. häkten som bara tar emot intagna med restriktioner (t.ex. *häktena Falun* och *Gävle*),
2. häkten som tar emot intagna med och utan restriktioner (t.ex. *häktena Luleå* och *Växjö*), och
3. häkten som bara tar emot intagna utan restriktioner (t.ex. *häktena Salberga* och *Ystad*).

Fem av häktena är s.k. säkerhetshäkten (*häktena Göteborg*, *Huddinge*, *Kronoberg*, *Malmö* och *Sollentuna*). Vissa av säkerhetshäktena tar emot både häktade med och utan restriktioner. De häkten som bara tar emot intagna utan restriktioner (s.k. gemensamhetshäkten) är inrymda i tidigare anstaltslokaler eller ligger i anslutning till anstalter. *Häktena Bomhus*, *Helsingborg (häktesfilialen Berga)*, *Salberga*, *Storboda* och *Ystad* är samtliga gemensamhetshäkten med totalt 214 platser. Utformningen av häktena gör det möjligt för de intagna att vistas i gemensamhet under dagtid. Vissa av de häkten som tar emot intagna med och utan restriktioner har s.k. gemensamhetsavdelningar där de intagna kan vistas i gemensamhet under dagtid.

Kriminalvården har även s.k. gemensamhetsplatser som inte finns på en gemensamhetsavdelning. En sådan plats kan användas för placering både av en intagen med restriktioner eller en intagen som inte har det. Intagna som är placerade på en gemensamhetsplats ska ges möjlighet att vistas i gemensamhet med andra intagna under ett antal timmar per dag i en gemensamhetslokal. Kriminalvården har till JO uppgett att 42 procent av samtliga häktesplatser utgörs av gemensamhetsplatser.[2] I samband med ett möte som JO hade med företrädare för Kriminalvården i mars 2019 uppgav företrädarna för myndigheten att den siffran endast ska ses som en inriktning på hur många gemensamhetsplatser det bör finnas. Behovet varierar nämligen över tid. Det är därför inte möjligt att ange en exakt siffra på hur många gemensamhetsplatser myndigheten förfogar över. Häkten med relativt få platser har flexibla platser, som kan anpassas utifrån vilka kategorier av intagna häktet tar emot. En cell kan vara en restriktionsplats en dag och nästa dag en gemensamhetsplats.[3]

1 Uppgifter hämtade från Kriminalvårdens hemsida den 18 december 2019.

2 Se Kriminalvårdens återrapportering s. 2, JO:s dnr 5969-2015.

3 Se JO:s protokoll s. 4, dnr O 7-2018.

Häktesbeståndet i Sverige

Säkerhetshäkten

Göteborg (344 platser)
Huddinge (137 platser)
Kronoberg (Stockholm) (280 platser)
Malmö (117 platser)
Sollentuna (244 platser)

Restriktionshäkten

Falun (34 platser)
Gävle (38 platser)
Trelleborg (33 platser)
Östersund (9 platser)

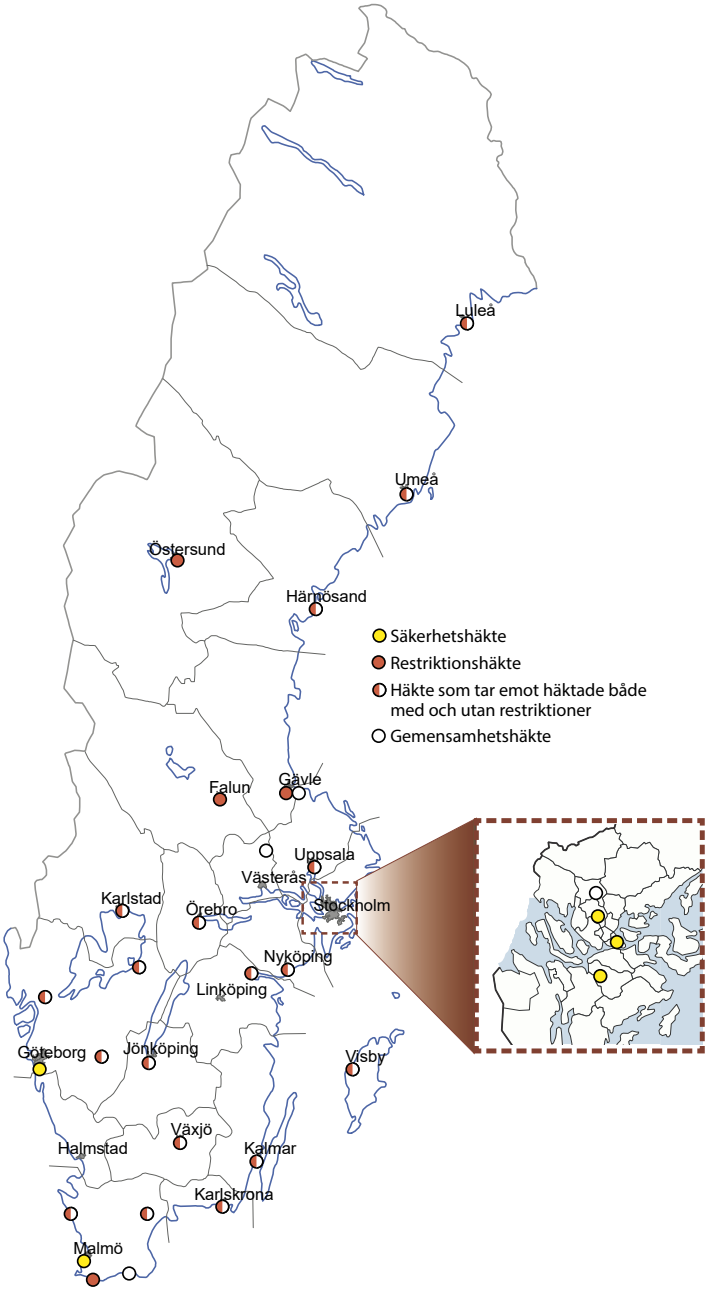
Häkten som tar emot både häktade med och utan restriktioner

Borås (44 platser)
Helsingborg, inklusive häktesfilialen Berga (164 platser)
Jönköping (53 platser)
Kalmar (35 platser)
Karlskrona (23 platser)
Karlstad (89 platser)
Kristianstad (29 platser)
Luleå (30 platser)
Mariestad (31 platser)
Norrköping (50 platser)
Nyköping (34 platser)
Saltvik (Härnösand) (61 platser)
Uddevalla (44 platser)
Umeå (30 platser)
Uppsala (66 platser)
Visby (19 platser)
Växjö (26 platser)
Örebro (57 platser)

Gemensamhetshäkten

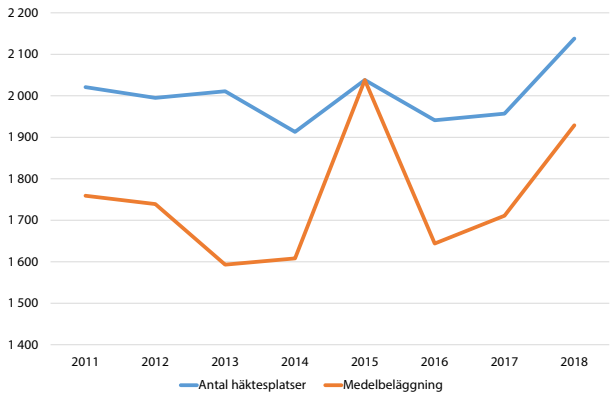
Bomhus (Gävle) (40 platser)
Salberga (Sala) (72 platser)
Storboda (Stockholm) (24 platser)
Ystad (34 platser)

Uppgifterna är hämtade från Kriminalvårdens hemsida den 18 december 2019.



Graf 1 visar antalet ordinarie häktesplatser i svenska häkten i genomsnitt 2011–2018 och medelbeläggningen under samma period. Mellan åren 2011–2017 var antalet platser relativt konstant. Det skedde en ökning med 181 platser från 2017 till 2018 (9 procent). Under 2019 har Kriminalvården tillförts ytterligare 138 platser (en ökning med drygt 6 procent).

Graf 1. Antalet häktesplatser och medelbeläggning 2011–2018

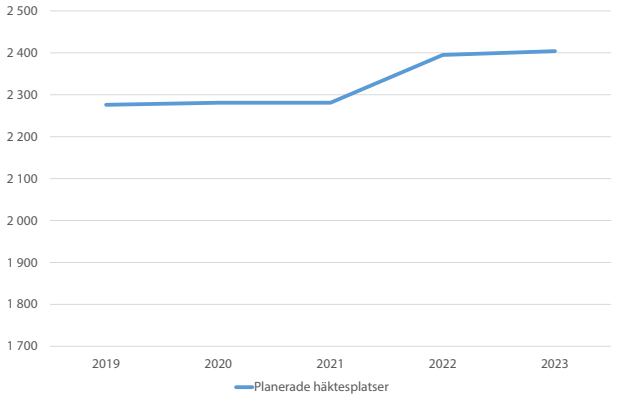


Uppgifterna är hämtade från Kriminalvårdens årsredovisningar.

Kriminalvården har lämnat ett antal förslag till åtgärder för att myndigheten ska kunna hantera det ökade klientflödet. Bland de åtgärder som föreslås är en fortsatt utökning av antalet häktesplatser. Om det föreslagna projekteten genomförs i enlighet med Kriminalvårdens prognos kommer antalet häktesplatser att öka med ca 130 stycken till 2022.

I Graf 2 redovisas den kapacitetsökning som kommer att ske genom projekt som är tidsatta. Ökningen kommer att ske genom nya häkten i Borås (kapacitetsökning med 9 platser 2023), Kristianstad (kapacitetsökning med 30–70 platser 2022) och Östersund (kapacitetsökning 5 platser 2020) samt en utbyggnad av häktet Salberga (kapacitetsökning ca 44 platser 2022). Dessutom finns det en planering för nya häkten i Halmstad (kapacitetsökning med ca 55 platser) och Västerås (kapacitetsökning med 30–50 platser) samt en utbyggnad av häktena Bomhus (kapacitetsökning med 10–15 platser) och Kalmar (kapacitetsökning med 25–35 platser). Dessa fyra projekt är inte tidsatta och redovisas inte i Graf 2. När de är genomförda kommer Kriminalvården att som mest förfoga över 2 559 häktesplatser.[4]

Graf 2. Antalet häktesplatser 2019–



Uppgifterna är hämtade från Kriminalvårdens rapport Ökat klientflöde – Kriminalvårdens samlade bedömning och förslag till åtgärder (2019-02-27).

2.3 En intagen i häkte har rätt att under dagtid vistas i gemensamhet

En intagen i ett häkte har enligt huvudregeln rätt att placeras i en egen cell. Två eller flera intagna får dock place-

4 Se Kriminalvårdens rapport *Ökat klientflöde – Kriminalvårdens samlade bedömning och förslag till åtgärder* (2019), s. 27.

ras i samma cell om det är nödvändigt av utrymmesskäl eller någon annan särskild anledning (2 kap. 1 § HäL). Vidare är utgångspunkten att intagna av olika kön inte ska placeras tillsammans. Det är möjligt att frångå den regeln om de intagna samtycker till det och det bedöms lämpligt (2 kap. 2 § HäL). En intagen som är under 18 år får inte placeras så att han eller hon vistas tillsammans med intagna över 18 år, om det inte kan anses vara till hans eller hennes bästa (2 kap. 3 § första stycket HäL).

En intagen i häkte ska enligt huvudregeln ges möjlighet att dagtid vistas tillsammans med andra intagna (2 kap. 5 § första stycket HäL). Även intagna i en kriminalvårdsanstalt har enligt huvudregeln rätt att dagtid vistas i gemensamhet med andra intagna (6 kap. 1 och 2 §§ FäL).

Gemensamhet innebär att en intagen vistas tillsammans med minst två andra intagna

Varken häkteslagen eller fängelselagen har en definition av begreppet gemensamhet. JO har dock uttalat att begreppet ”gemensamhet” får anses förutsätta en vistelse tillsammans med flera andra intagna. Det innebär att exempelvis samsittning (två intagna vistas tillsammans) inte går att jämställa med vistelse i gemensamhet. Om en intagen under dagtid inte vistas i gemensamhet är han eller hon avskild. Det innebär enligt JO att en avdelning måste bestå av åtminstone tre celler för att lagstiftningens grundläggande krav om intagnas rätt till vistelse i gemensamhet under dagtid ska kunna tillgodoses.[5]

När det gäller intagna i kriminalvårdsanstalt finns det bestämmelser mellan vilka klockslag de får hållas inlåsta i sina celler och som därmed reglerar tiden för gemensamhet. I en anstalt i säkerhetsklass 1 och 2 får intagna vara inlåsta i sina celler klockan 19.00–8.00. Utöver tid för inlåsning och upplåsning av en avdelning får en intagen inte vara inlåst mer än tolv timmar per dygn. Bestämmelserna för en kriminalvårdsanstalt i säkerhetsklass 3 tillåter att de intagna är inlåsta på avdelningarna mellan klockan 21.00–8.00. En intagen får inte vara inlåst mer än tio timmar per dygn (6 kap. 1 och 2 §§ FARK Fängelse). Det finns inte några motsvarande bestämmelser för häkten. En intagens rätt att vistas i gemensamhet i häkte kan inskränkas i fyra situationer, nämligen:

1. genom åklagarens restriktioner (6 kap. 2 § 1 och 2 HäL),
2. den intagne är placerad i en annan förvaringslokal än i ett häkte och lokalförhållandena inte tillåter gemensamhet (25 kap. 5 § 1 HäL),
3. det av säkerhetsskäl är nödvändigt att hålla den intagne avskild från andra intagna (2 kap. 5 § 2 HäL), eller
4. det är nödvändigt för att genomföra en kroppsbesiktning (2 kap. 5 § 3 HäL).

2.4 Rätten till gemensamhet kan begränsas genom åklagarrestriktioner

Rätten ska i samband med ett beslut om häktning på begäran av åklagaren pröva om den häktades kontakter med omvärlden ska begränsas (restriktioner). Restriktioner får endast meddelas om det finns risk för att den misstänkte undanröjer bevis eller på annat sätt försvårar sakens utredning (24 kap. 5 a § första stycket RB).

5 Se JO:s beslut den 3 september 2018, dnr 583-2017.

Ett beslut om restriktioner får inskränka den intagnes rätt att (6 kap. 2 § HäL):

1. placeras tillsammans med andra intagna,
2. vistas i gemensamhet,
3. följa vad som händer i omvärlden,
4. inneha tidskrifter och tidningar,
5. ta emot besök,
6. stå i förbindelse med annan genom elektronisk kommunikation, eller
7. sända och ta emot försändelser.

Restriktioner enligt 1–7 får bara meddelas en häktad om han eller hon får underkastas restriktioner enligt 24 kap. 5 a § RB (6 kap. 1 § andra stycket HäL).

En åklagare är skyldig att i varje enskilt fall göra en noggrann prövning av om det finns en beaktansvärd risk att den häktade utan restriktioner förstör utredningen (kollusionsrisk). Vid beslut om restriktioner ska åklagaren ta ställning till behovet av varje enskild restriktion och göra separata proportionalitetsprövningar, dvs. i varje enskilt fall väga kollusionsrisken och brottets allvar mot det intrång eller men i övrigt som restriktionerna innebär för den misstänkte. I de fall åklagaren har beslutat om restriktioner ska det ske en fortlöpande omprövning av skälen för de olika restriktionerna. Beroende på hur ärendet utvecklar sig kan restriktionsbehovet förändras och det kan finnas skäl både att mildra och skärpa restriktionerna.[6]

En åklagare behöver rättens tillåtelse för att kunna meddela en häktad restriktioner

6 Se Riksåklagarens riktlinjer (RåR 2015:1) gällande restriktioner och långa häktningstider.

Statistik från Kriminalvården visar att av de drygt 9 700 intagna i häkte som avslutade en häktning under 2018 hade nästan två tredjedelar någon form av restriktion vid inledningen av häktningen. Andelen var bara något lägre bland de intagna som var fortsatt häktade efter en månads tid. Efter ett halvår hade andelen mer än halverats till 27 procent. Antalet häktade var dock betydligt färre efter ett halvår (634 intagna) jämfört med efter första månaden (5 306 intagna).[7]

Inför det möte som JO hade med företrädare för Kriminalvården i mars 2019, begärde JO att Kriminalvården skulle komma in med uppgifter om hur många av de intagna i landets häkten den 7 februari 2019 som var belagda med restriktioner. Enligt Kriminalvården var det – enligt den preliminära statistiken – 2 215 intagna i häkten det aktuella datumet. Av dessa var 1 914 häktade och totalt hade 1 068 intagna någon form av restriktion. Det innebär att 56 procent av de häktade eller 48 procent av samtliga intagna i häkte hade restriktioner.[8]

2.5 Kriminalvården kan neka en intagen gemensamhet

Som redovisats ovan kan en intagen – förutom när åklagaren har meddelat restriktioner – även nekas vistelse i gemensamhet om han eller hon ska genomgå en kroppsbesiktning eller är placerad i en annan förvaringslokal än i ett häkte där det inte finns praktiska förutsättningar för gemensamhet (2 kap. 5 § 1 och 3 HäL). Rätten har möjlighet att i vissa fall på åklagarens begäran besluta om att en häktad ska vara placerad på en plats utom häktet (24 kap. 22 § andra stycket RB).

7 Se *Kriminalvård Och Statistik (KOS)* s. 24 och 25.
8 Se JO:s protokoll s. 2 och 3, dnr O 7-2018.

Slutligen kan Kriminalvården besluta att begränsa den intagnes rätt till gemensamhet. Ett sådant beslut om avskiljande får fattas om det bedöms nödvändigt av säkerhetsskäl (2 kap. 5 § 2 HäL). Det kan t.ex. vara nödvändigt att hålla en intagen avskild från andra intagna om det finns en risk för fritagning eller rymning eller om den intagne är våldsam eller påverkad av narkotika.[9] Liknande bestämmelser finns i fängelselagen. Till skillnad från häkteslagen är det i fängelselagen reglerat att beslut om avskiljande ska omprövas med viss regelbundenhet.[10]

Ett avskiljande enligt häkteslagen behöver inte omprövas inom viss tid

Inför det möte som JO hade med företrädare för Kriminalvården i mars 2019, begärde JO att Kriminalvården skulle komma in med uppgifter om hur många intagna i landets häkten som den 7 februari 2019 var placerade i avskildhet. Kriminalvården meddelade att det inte är möjligt att få fram sådana uppgifter ur myndighetens digitala system.[11]

9 Se prop. 2009/10:135 s. 186.
10 Se 6 kap. 7 § fängelselagen där det anges att ett beslut om att hålla en intagen avskild på grund av rymningsrisk ska omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst var tionde dag. Vidare följer det av 6 kap. 6 § i samma lag att en intagen som är våldsam eller berusad bara får hållas avskild tillfälligt.
11 Se JO:s protokoll s. 2 och 3, O 7-2018.

3 Vad är isolering?

Det finns en uppenbar risk för att häktade som är meddelade restriktioner, eller som är placerade i avskildhet, isoleras på ett sätt som kan leda till negativa konsekvenser. Det saknas i den svenska lagstiftningen en definition av begreppet isolering. En sådan definition finns dock i FN:s minimiregler för behandling av fångar (de s.k. *Nelson Mandela-reglerna*). Reglerna antogs av FN:s generalförsamling i december 2015. Enligt Nelson Mandelareglerna är en intagen isolerad om han eller hon vistas i ensamhet under mer än 22 timmar per dygn utan meningsfull mänsklig kontakt. En intagen anses vara långvarigt isolerad om han eller hon vistats under sådana förhållanden i en period som överstiger 15 dagar.[1]

I den s.k. *Istanbulförklaringen* – antagen vid ett internationellt symposium om psykologiska trauman 2007 – anges förutom det ovan redovisade att isolering typiskt sett innebär såväl en kvantitativ som kvalitativ reducering av stimuli. Det innebär att tillgänglig stimuli och de tillfälliga sociala kontakter som erbjuds sällan är fritt valda, vanligtvis monotona och sällan empatiska.[2]

Isolering innebär att en person vistas i ensamhet under mer än 22 timmar per dygn utan *meningsfull* mänsklig kontakt

Häktes- och restriktionsutredningen har definierat isolering på följande sätt:

> ”En frihetsberövad person är isolerad om han eller hon är instängd i sin cell och berövad all meningsfull mänsklig kontakt under 22–24 timmar per dag. För att en intagen inte ska anses isolerad krävs det att denne under en sammanlagd period av minst två timmar per dag, erbjuds möjlighet att vistas tillsammans med annan. Vistelsen ska ske utanför den egna cellen, med undantag för så kallad samsittning, som är isoleringsbrytande även om den sker i den egna cellen.”[3]

Kriminalvården bedriver ett arbete med att minska isoleringen för häktade. Myndighetens målsättning är att intagna i häkte ska få åtminstone två timmars isoleringsbrytande åtgärder per dag.[4]

1 Se *The United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* regel 44.
2 Se *The Istanbul statement on the use and effects of solitary confinement* (antagen den 9 december 2007) s. 1.
3 Se SOU 2016:52 s. 69.
4 Se Kriminalvårdens årsredovisning 2018 s. 31.

Jag kan bara spekulera just nu.
Jag vill se vad det är för byggnad

4 Vilka är riskerna med isolering?

Av den ovan nämnda Istanbulförklaringen framgår att det är väl dokumenterat att isolering av en intagen riskerar att medföra allvarliga psykiska men ibland även fysiska skador. Det kan t.ex. handla om sömnlöshet, förvirring, hallucinationer och psykoser. Negativa hälsoeffekter kan uppstå redan efter ett par dagars isolering och riskerna ökar med varje dag som isoleringen pågår. Det mest skadliga inslaget i isolering är att den reducerar de sociala kontakterna till en nivå av social och psykologisk stimuli som många upplever som otillräcklig för att kunna bibehålla sin hälsa och sitt välmående.[1]

Även en kort tid av isolering kan orsaka den isolerade psykiska och fysiska skador

Det finns studier som visar att den psykiska stress som isolering kan ge upphov till i sin tur kan orsaka intagna fysiska besvär. Även avsaknaden av frisk luft och solsken samt långa tider av inaktivitet kan ge fysiska besvär. Det kan röra sig om t.ex. mag-/tarmproblem, migrän och svår trötthet. Andra fysiska besvär som uppmärksammats vid isolering är försämrad syn, rygg- och ledvärk och letargi. Det vanligaste är dock att isolering ger upphov till psykiska besvär. Dessa besvär varierar från person till person och är beroende av bl.a. hur länge isoleringen pågår. Förutom det ovan redovisade kan intagna som isoleras drabbas av panikattacker och depressioner. Isolering kan även påverka den kognitiva förmågan och ge koncentrationssvårigheter och minnesproblem samt göra att den isolerade blir desorienterad.[2]

En sammanställning av studier som gjorts av vilken effekt isolering har på intagna, talar för att intagna som är isolerade får betydligt mer psykiska problem än intagna som inte är det. Bilden är dock inte entydig och det finns studier som visar på förbättrat mående hos vissa intagna som är isolerade. Sådana faktorer som om isoleringen är frivillig eller inte och den intagnes individuella förutsättningar och förmåga att anpassa sig till svåra situationer, kan ha betydelse i fråga om vilken påverkan som isolering har på en intagen. På samma sätt har det betydelse om den intagne upplever att han eller hon har viss kontroll över situationen. När det gäller självskadande handlingar konstaterar författaren till sammanställningen att:

> ”People punished with solitary confinement were around seven times more likely to self-harm (and around six times more likely to potentially fatal self-harm).”[3]

I samband med en studie av isolering av intagna hos kriminalvården i England och Wales genomfördes intervjuer av 63 intagna som var isolerade. Över hälften av de intagna uppgav att de hade problem med ilska, sömn- och koncentrationssvårigheter eller oro.[4]

Bland de uppgifter som lämnats till JO kan som exempel nämnas att JO:s medarbetare vid en inspektion av

1 Se *The Istanbul statement on the use and effects of solitary confinement* (antagen den 9 december 2007), s. 2.

2 Se Sharon Shalev, *A Sourcebook on Solitary Confinement*, 2008, s. 15–17.

3 Se Flora Fitzalan Howard, *The effect of segregation*, *Prison Service Journal*, nummer 236, s. 5 och 6.

4 Sharon Shalev och Kimmett Edgar, *Deep Custody: Segregation Units and Close Supervision Centres in England and Wales*, 2015, s. 93 och 94.

häktet Göteborg i februari 2019 samtalade med två häktade ungdomar under 18 år. De hade varit häktade med restriktioner under flera månader. Tidigare hade de varit placerade på andra häkten och uppgav att de tillbringat stora delar av dygnet i sina celler utan mänsklig kontakt. De upplevde att det hade påverkat dem negativt och gjort dem ledsna. Vidare beskrev de att de hade blivit skygga och att förmågan att samtala och delta i socialt samspel försämrats. De uppgav även att deras syn hade påverkats negativt bl.a. med svårighet att se och fästa blicken på avstånd.[5]

5 Se JO:s protokoll s. 5, dnr O 7-2019.

5 Sverige har fått internationell kritik för förhållandena för häktade

Sverige har under lång tid fått internationell kritik för dels långa häktningstider, dels omfattningen av användandet av restriktioner. Kritiken kommer bl.a. från FN:s tortykommitté (CAT) och underkommittén till FN:s tortyrkommitté (SPT) samt Europeiska tortykommittén (CPT).

5.1 Sverige granskas i olika internationella sammanhang

Sedan 1987 gäller FN:s tortyrkonvention i Sverige. De länder som skrivit på konventionen granskas av FN:s tortyrkommitté, CAT, och staterna ska regelbundet rapportera om hur de lever upp till konventionen. Tortyrkonventionen ger inte CAT mandat att genomföra besök i de anslutna staterna. Ett särskilt protokoll, Opcat, antogs 2002 för att bl.a. möjliggöra sådana besök. Tilläggsprotokollet trädde i kraft 2006 och har det uttalade målet att förebygga uppkomsten av tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling. Genom Opcat inrättades även SPT.

SPT har 25 oberoende medlemmar som alla är experter inom områden som är av relevans för att förebygga tortyr. Medlemmarna utses av de stater som är bundna av protokollet. Vilka länder SPT ska besöka fastslås i ett årligt schema. Sverige besöktes av SPT 2008.

Den europeiska konventionen för förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning trädde i kraft 1989. I samband med det inrättades även CPT, vars huvudsakliga uppgift är att regelbundet besöka institutioner för frihetsberövade personer i Europa. Sverige har besökts av CPT sex gånger (1991, 1994, 1998, 2003, 2009 och 2015). Nästa periodiska besök är planerat att äga rum 2020.

5.2 Kritik från FN

Vid SPT:s besök i Sverige 2008 besöktes bl.a. *häktena Kronoberg* och *Uppsala* (såväl Blankahuset som Salagatan). SPT noterade i sin rapport att av de intagna i häktet Kronoberg var 47 procent belagda med restriktioner, medan 50 procent av de intagna i häktet Uppsala (Salagatan) och 30 procent av de intagna i häktet Uppsala (Blankagatan) hade någon form av restriktion. Efter besöket underströk SPT att restriktioner inte får meddelas häktade rutinmässigt. Vidare rekommenderade SPT att Sverige skulle se över lagstiftningen avseende restriktioner. Detta bl.a. för att grunden för varje enskild restriktion ska framgå i lag och för att domstolen ska vara skyldig att pröva behovet av varje restriktion. SPT konstaterade att avsaknaden av ett systematiskt insamlande av uppgifter över användandet av restriktioner gör det omöjligt att få till stånd en korrekt granskning av denna företeelse.[1]

SPT rekommenderade även Sverige att vidta åtgärder för att förebygga de negativa effekter som kan följa på långvarig isolering. Enligt underkommittén måste all personal som arbetar med intagna i häkten få utbildning för att kunna känna igen stressymptom orsakade av isolering. Vidare måste intagna ges större möjligheter till arbete, motion

Sverige rekommenderades att vidta åtgärder för att förebygga negativa effekter av isolering

1 Se CAT/OP/SWE1 para. 112 och 121–123.

och andra aktiviteter. Den rätt som intagna har till en timmes daglig utomhusvistelse (2 kap. 7 § HäL) ska ses som en minimitid som alla intagna är garanterade. Slutligen rekommenderade SPT Sverige att vidta åtgärder för att utöka möjligheterna för intagna att ta emot besök av frivilliggrupper.[2]

Vid den senaste granskningen av Sveriges efterlevnad av sina åtaganden enligt tortyrkonventionen 2014, uttryckte CAT en oro över den höga andel av intagna i svenska häkten som var belagda med restriktioner. Vidare uttryckte kommittén oro över den utbredda och – i vissa fall – långvariga isoleringen av häktade. Av den anledningen uppmanades Sverige att använda restriktioner enbart i undantagsfall och bara när det är nödvändigt av utredningsskäl. Vidare uppmanades Sverige att upphöra med isoleringen av minderåriga.[3]

Även andra FN-kommittéer har gjort uttalanden om förhållandena för intagna i häkte och riskerna för isolering. FN:s barnrättskommitté uppmanade 2015 Sverige att se till att flytta alla barn från isoleringen och se över lagstiftningen i syfte att upphöra med isoleringen av minderåriga.[4] FN:s MR-kommitté – som övervakar FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR) – uppmanade 2016 Sverige att se till att alla restriktioner för häktade har en tidsgräns och är nödvändiga och proportionerliga. Vidare uppmanade kommittén Sverige att vidta lämpliga åtgärder för att minska skadeverkningarna på intagna i häkte, och framför allt på minderåriga.[5]

2 Se CAT/OP/SWE1 para 127.
3 Se CAT/OP/SWE1 para 127.
4 Se CRC/C/SWE/CO/5 para 26.
5 Se CCPR/C/SWE/CO/7 para 29.

5.3 Kritik från Europarådet

Vid CPT:s besök i Sverige 2009 besöktes bl.a. *häktena Gävle*, *Göteborg* och *Kronoberg*. Vid besöken noterade kommittén att det fanns brister i arbetet med isoleringsbrytande åtgärder. Efter besöket uttalade kommittén bl.a. följande:

> ”The CPT calls upon the Swedish authorities to redouble their efforts to develop activities for remand prisoners with a view to ensuring that all prisoners, including those under restrictions, are able to spend reasonable part of the day outside their cells, engaged in purposeful activities of a varied nature. The target of association time should be reviewed accordingly. The Committee would like to stress that a lack of physical activity and intellectual stimulation can be especially harmful for young prisoners. The CPT recommends that the Swedish authorities develop programmes of activities designed specifically to meet the needs of young prisoners.”[6]

I maj 2015 besökte CPT bl.a. *häktena Falun*, *Kronoberg*, *Malmö*, *Saltvik*, *Sollentuna* och *Växjö*. I protokollet efter besöket konstaterade kommittén att den ända sedan det första besöket i Sverige 1991 kritiserat Sverige för det utbredda användandet av restriktioner. Trots detta noterade kommittén att antalet häktade som meddelats restriktioner bara minskat med två procent under en femårsperiod. Därefter uttalade kommittén följande:

> ”The fact that this practice [användandet av restriktioner] continues almost unabated after 24 years of on-going dialogue between the CPT and the Swedish authorities and that there are no real signs

6 Se CPT/Inf (2009) 34 para 54.

of progress is most regrettable for the Committee. Moreover, the newly adopted Instructions and Guidelines [RåR 2015:1] do not seem to be able to bring about the desirable change since they limit themselves to providing clarification necessary to ensure consistency in the application of the existing legislation."[7]

Vid besöket 2015 uppgav häktade som kommittén samtalade med att de långa häktestiderna hade en negativ inverkan på deras psykiska hälsa. CPT noterade att dessa problem förstärktes av den höga säkerheten i de tre säkerhetshäkten som kommittén besökte (*Kronoberg*, *Malmö* och *Sollentuna*). Därefter uttalade kommittén att det måste ske en grundläggande förändring av det svenska förhållningssättet till restriktioner. Enligt CPT:s standard ska alla intagna i häkten och kriminalvårdsanstalter som regel ges möjlighet att tillbringa åtminstone åtta timmar per dag utanför sin cell. I samband med det ska de intagna ges möjlighet att ägna sig åt "uppbyggande aktiviteter" av skiftande slag (arbete, utbildning, yrkesutbildning, sportaktiviteter m.m.).[8] CPT rekommenderade på nytt svenska myndigheter att:

Enligt CPT hade det på 24 år inte skett någon förändring till det bättre

"[T]ake swift and decisive action, including if necessary legislative changes, to ensure that restrictions on remand prisoners are only imposed in exceptional circumstances which are strictly limited to the actual requirements of the case and last no longer than is absolutely necessary. Furthermore, the Committee calls upon the Swedish authorities to radically improve the offer of activities for remand prisoners. The aim should be to ensure that all such prisoners are able to spend at least 8 hours per day outside their cells, engaged in purposeful activities of a varied nature: work, preferably with vocational value; education; sport, recreation/association […]. This may require changes to the physical infrastructure of prisons."[9]

Efter att CPT lämnat sin rapport från besöket 2015 skedde s.k. högnivåsamtal mellan CPT och den svenska regeringen. Det viktigaste syftet med samtalet var implementeringen av den sedan länge lämnade rekommendationen från CPT om att Sverige kraftigt måste minska både den tid under vilken det är möjligt att belägga häktade personer med restriktioner och omfattningen av sådana restriktioner. Denna fråga följdes upp inom ramen för JO:s Opcat-verksamhet under 2017 (se vidare under avsnitt 8).

5.4 Åtgärder vidtagna efter internationell kritik

Sverige vidtog under 1990-talet åtgärder för att försöka komma till rätta med de problem som uppmärksammats i internationella sammanhang. En förändring var att åklagaren numera behöver rättens tillstånd för att kunna meddela en häktad restriktioner.[10] Vidare infördes en bestämmelse enligt vilken åklagaren inför rätten måste motivera varför han eller hon

Sverige förändrade under 1990-talet regelverket om restriktioner

7 Se CPT/Inf (2016) 1 para 51.
8 Se CPT/Inf (2016) 1 para 52 och 53.
9 Se CPT/Inf (2016) 1 para 53.
10 Se 24 kap. 5 a § RB som infördes genom SFS 1993:1408. Bestämmelsen trädde i kraft den 1 januari 1994.

ska få tillstånd att meddela restriktioner.[11] Samtidigt infördes även en möjlighet för den häktade att begära rättens prövning av om en viss restriktion är motiverad eller inte.[12] Vid införandet av den nu gällande häkteslagen infördes även en möjlighet att överklaga rättens beslut om restriktioner (6 kap. 4 § tredje stycket HäL).

Efter CPT:s besök i maj 2015 beslutade regeringen den 23 juli samma år att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag som syftar till att minska användningen av häktning och restriktioner. Utredningen tog namnet *Häktes- och restriktionsutredningen* och den lämnade sitt betänkande *Färre i häkte och minskad isolering* (SOU 2016:52) i augusti 2016.

Häktes- och restriktionsutredningen lämnade sitt betänkande i augusti 2016

I betänkandet föreslås bl.a. att det ska införas alternativ till häkte i form av s.k. hemarrest och områdesarrest. Betänkandet innehåller även förslag om att det införs en begränsning av häktestiderna. Begränsningen skulle innebära att en misstänkt, fram till dess att åtal väcks, får vara frihetsberövad som häktad under en sammanhängande tid om sex månader. Tiden ska bara få förlängas ytterligare om det är absolut nödvändigt. Motsvarande tid för en person under 18 år föreslås i betänkandet vara tre månader. Tid för häktning ska bara få förlängas om det är absolut nödvändigt. Samtidigt föreslås att regeln om s.k. obligatorisk häktning (tvåårsregeln) tas bort (24 kap. 1 § andra stycket RB). Slutligen lämnas förslag som innebär att rätten ska pröva om åklagaren ska få tillstånd att inskränka den häktades kontakter utifrån fyra särskilda restriktionskategorier. Om åklagaren får ett sådant tillstånd ska rätten vara skyldig att i sitt beslut redovisa skälen för dem.

I början av 2020 hade det inte skett några ändringar av lagstiftningen

När det gäller Kriminalvårdens arbete med isoleringsbrytande åtgärder konstaterade utredaren att det finns ett behov av att lagstifta om att en häktad över 18 år alltid ska ha rätt till minst två timmars vistelse tillsammans med annan varje dag. För häktade under 18 år ska tiden i stället vara minst fyra timmar varje dag. I sitt betänkande konstaterade utredaren att:

> ”Som häktenas restriktionsavdelningar är byggda i dag saknas i princip helt utrymmen för umgänge. Vi föreslår därför att Kriminalvården gör en översyn av lokalerna på samtliga häkten i syfte att möjliggöra minst ett gemensamhetsutrymme per 15 häktade. Eftersom förhållandena på de olika häktena varierar kan dock uppgiften att åstadkomma minst två timmars mänsklig kontakt per dag lösas på olika sätt. Samsittning och gemensamhetsumgänge är båda förhållandevis kostnadseffektiva lösningar för att bryta isoleringen för häktade som inte befinner sig på så kallade gemensamhetsavdelningar. Det är dock viktigt att även erbjuda isoleringsbrytande kontakter med andra än intagna. Inte minst gäller detta för de förhållandevis få kvinnor som befinner sig på häktena. Eftersom huvudregeln är att en intagen inte ska vistas med andra intagna av motsatt kön blir kvinnors möjlighet till samsittning och gemensamhetsumgänge begränsad. Vi anser att det, på

11 Se 24 kap. 14 § andra stycket RB som ändrades genom SFS 1998:601. Den nya bestämmelsen trädde i kraft den 1 januari 1999.

12 Se 17 § i den upphävda lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. som infördes genom SFS 1998:602. Bestämmelsen återfinns numera i 6 kap. 4 § första och andra styckena HäL.

> avdelningar som inte är gemensamhetsavdelningar, ska finnas en heltidstjänst per 15 häktade som enbart ska ha i uppgift att arbeta med isoleringsbrytande åtgärder. Till var och en av dessa tjänster bör det inrättas ett särskilt utrymme med utrustning för olika sorters aktiviteter såsom brädspel, TV-spel samt diverse material för olika sorters skapande verksamhet."[13]

Betänkandet remitterades och remisstiden löpte ut den 30 november 2016. I början av 2020 pågår fortfarande handläggningen av lagstiftningsärendet i Regeringskansliet.

13 Se SOU 2016:52 s. 142 och 143.

6 Rapport från Brottsförebyggande rådet

Brottsförebyggande rådet (Brå) fick 2015 i uppdrag av regeringen att genomföra en kartläggning av situationen i svenska häkten. I uppdraget ingick dessutom att föreslå åtgärder för att göra häktesvistelsen mer human.

6.1 Brå:s kartläggning i korthet

I en rapport[1] i januari 2017 konstaterade Brå bl.a. att antalet personer som häktas hade minskat succesivt, från drygt 11 200 personer 2010 till drygt 9 000 personer 2015. Av rapporten framgår att i de fall åklagaren hade fått rättens tillstånd att meddela restriktioner så hade den häktade restriktioner i de flesta fall under större delen av häktningstiden (tre fjärdedelar av tiden). För barn med restriktioner pågick restriktionerna under 90 procent av häktningstiden. Häktade utnyttjade sällan sin rätt att låta rätten pröva de enskilda restriktionerna (6 kap. 4 § HäL). Vidare var det sällan som åklagarna omprövade och undanröjde restriktioner. Skälet för det var att de uppfattade att den kollusionsfara som låg till grund för häktningsbeslutet ofta kvarstod under hela utredningstiden. Enligt Brå tydde myndighetens uppföljning på att Åklagarmyndighetens riktlinjer (RåR 2015:1) inte haft någon effekt när det gäller andelen häktade som får restriktioner.

Enligt Brå visar Kriminalvårdens mätningar att myndigheten 2015 var långt från att nå målet med minst två timmars isoleringsbrytande åtgärder varje dag. Endast 25 procent av dem som hade restriktioner fick isoleringsbrytande åtgärder under så pass lång tid. De vanligaste isoleringsbrytande åtgärderna var av den karaktären att de inte innebar någon mänsklig kontakt, t.ex. att den häktade fick gå ut på en rastgård. Andelen som fick åtgärder som innebar kontakt med andra i minst två timmar per dag var ännu mycket lägre. Kriminalvården nådde detta mål endast i förhållande till 12 procent av de häktade med restriktioner. Det innebär, enligt Brå, att nästan nio av tio häktade med restriktioner var isolerade en given dag.

Nästan nio av tio häktade med restriktioner var isolerade 2015

I rapporten identifierar Brå ett antal hinder för en ”human, effektiv och säker häktningsverksamhet”. Ett hinder handlar om att det är oklart om det är Kriminalvården eller åklagaren som har huvudansvaret för att ta initiativ till lättnader i restriktionerna. Ett annat hinder handlar om att anställda inom Kriminalvården uppfattar att åklagarna är alltför passiva när det gäller att ompröva behovet av restriktioner. Enligt Brå gör bristen på personal att arbetet med isoleringsbrytande åtgärder konkurrerar med andra uppgifter av mer ”oundgänglig” karaktär, som att transportera häktade till rättegångar. Brist på personal medför också att en del häkten har mer begränsade besökstider och tider då de häktade kan ringa, jämfört med andra häkten. Vidare gör språkbarriärer det svårare att bryta isoleringen. Slutligen är det inte ovanligt att häktade tackar nej till isoleringsbrytande åtgärder. Det händer, enligt Brå, inte sällan när det gäller förfrågningar om den häktade vill ha samsittning.

6.2 Brå:s förslag till åtgärder

I sina förslag till åtgärder stöder Brå de förslag som *Häktes- och restriktionsutredningen* lämnade i sitt be-

1 Se *Att minska isolering i häkte – Lägesbild och förslag* (Rapport 2017:6).

tänkande. Det handlar om att bl.a. begränsa hur länge en häktning får pågå. Brå konstaterar dock att eftersom få personer sitter häktade längre än sex månader, skulle troligen även de föreslagna fristerna korta tiden i häkte för endast en mycket begränsad andel av de häktade. I rapporten lämnar Brå ett förslag som innebär att utvalda åklagarkammare får i uppdrag att bland häktade med kollusionsfara öka andelen som tillåts umgås med andra häktade (från dagens nästan 0 procent till exempelvis 50 procent). Det skulle – enligt Brå – innebära att åklagarna i större utsträckning än i dag inskränker beslutet om restriktioner till besök och telefonsamtal, men redan från första dagen tillåter t.ex. vistelse i gemensamhet. Försöket skulle följas upp och utvärderas vad gäller effekter på utredningsarbetet och lagföringar.

Åklagarna bör i större utsträckning tillåta vistelse i gemensamhet

Brå stöder vidare *Häktes- och restriktionsutredningens* förslag om att dels barn i häkte ska ha lagstadgad rätt till minst fyra timmars vistelse med andra varje dag, dels vuxna ska ha en sådan rätt med minst två timmar per dag. För dem med restriktioner är – enligt Brå:s mening – så kallad restriktionsgemenskap att föredra framför samsittning. Restriktionsgemenskap innebär att intagna med restriktioner får umgås med varandra. Ett arbete i denna riktning hade redan påbörjats hos Kriminalvården, men behövde enligt Brå utvecklas och följas upp.

Slutligen konstaterar Brå att många av de brister i häktesmiljön som identifierats i kartläggningen påverkar samtliga häktade – oavsett restriktioner. Det gäller inte minst lokalernas ändamålsenlighet och personalresurserna. Brå stöder *Häktes- och restriktionsutredningens* förslag till åtgärder för att underlätta de häktades kontakt med anhöriga och vänner. Det handlar om t.ex. att det ska vara möjligt att ringa till mobiltelefoner och telefoner som är anslutna till IP-telefoni. Enligt Brå:s mening bör också häktenas rutiner för besök och telefonsamtal bli mer enhetliga. Vidare bör det enligt Brå övervägas om det behövs ett system med bedömningsfrågor som personalen dagligen stämmer av med varje häktad. Därmed skulle risken minska för att personalen missar någon som mår dåligt och kan behöva extra stöd.

7 Hur arbetar Kriminalvården med isoleringsbrytande åtgärder?

Kriminalvården har i sina senaste årsredovisningar redovisat arbetet med att minska isoleringen för intagna i häkte. Enligt Kriminalvården är det angeläget att minska de intagnas tid i isolering och att motverka skadliga effekter till följd av isoleringen. Detta gäller inte minst för de intagna som sitter häktade länge. Enligt statistik från Kriminalvården avslutades 9 700 häktningar under 2018. Häktningstiderna framgår av tabell 1.

Tabell 1. Häktningstider

Häktningstider
47 procent (4 559 intagna) hade en häktningstid understigande en månad
20 procent (1 940 intagna) hade en häktningstid på en till två månader
10 procent (970 intagna) hade en häktningstid på två till tre månader
8 procent (776 intagna) hade en häktningstid på tre till fyra månader
15 procent (1 455 intagna) hade en häktningstid överstigande fyra månader

Uppgifterna är hämtade från KOS 2018, Kriminalvård och statistik s. 25.

Enligt Kriminalvården är insatserna för att bryta intagnas isolering en viktig del av myndighetens arbete med mänskliga rättigheter. Av den anledningen är det ett ständigt närvarande mål i häktesverksamheten att öka de intagnas tid i gemensamhet och att arbeta med isoleringsbrytande åtgärder. Kriminalvården mäter isolering i häkte med hjälp av en enkätundersökning som genomförs sju gånger om året. Enligt myndigheten gör de få mättillfällena att skillnader mellan åren kan orsakas av slumpen. Av den anledningen bör jämförelser mellan åren göras med stor försiktighet. Grupperna kvinnor och unga är minst till antal. Det gör att förändringar för dessa grupper bör tolkas extra försiktigt. Vidare framhåller Kriminalvården att det förekommer två typer av bortfall vid dessa mättillfällen, dels uteblivna svar från häkten, dels uteblivna registreringar för klienter [1]

I Kriminalvårdens redovisning görs skillnad på å ena sidan *isoleringsbrytande åtgärder* och å andra sidan *isoleringsbrytande åtgärder som innebär mänsklig kontakt*. Åtgärder som innebär mänsklig kontakt kan t.ex. handla om att intagna träffar andra intagna, personal eller besökare, telefontid i cellen eller rättegång. Isoleringsbrytande åtgärder utan mänsklig kontakt kan t.ex. handla om att den intagne ges möjlighet att träna i ett motionsrum eller vistas på en rastgård. Ett sådant miljöombyte redovisas som isoleringsbrytande även om den intagne befinner sig ensam på rastgården eller i motionslokalen.[2] Av betydelse i sammanhanget är att en intagen i häkte enligt huvudregeln har rätt att vistas utomhus minst en timme varje dag (2 kap. 7 § HäL).

1 Se Kriminalvårdens årsredovisning 2018 s. 30, 31 och 136.
2 Se SOU 2016:52 s. 69.

Tabell 2. Isoleringsbrytande åtgärder samtliga intagna i häkte

Samtliga intagna i häkte	Med restriktioner			Utan restriktioner		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Totalt antal intagna	4 927	5 470	6 089	4 402	4 321	4902
Alla isoleringsbrytande åtgärder						
Intagna med 2 timmar eller mer i åtgärd	27 %	30 %	29 %	72 %	73 %	70 %
Isoleringsbrytande åtgärder med mänsklig kontakt						
Intagna med 2 timmar eller mer i åtgärd	14 %	16 %	17 %	69 %	68 %	67 %

Uppgifterna är hämtade från Kriminalvårdens årsredovisning 2018 s. 136.

Av tabell 2 framgår att det mellan 2016–2018 skedde en marginell ökning av andelen *intagna med restriktioner*[3] som fick *isoleringsbrytande åtgärder med två timmar* eller mer per dag, från 27 procent 2016 till 29 procent 2018. I sammanhanget bör det noteras att under samma period skedde en ökning av antalet intagna i häkte; 2016 var det 4 927 intagna med restriktioner och motsvarande siffra 2018 var 6 089.

När det gäller *isoleringsbrytande åtgärder som innebär mänsklig kontakt* är siffrorna betydligt sämre. Under de aktuella åren skedde en viss ökning av andelen *intagna med restriktioner* som fick den typen av isoleringsbrytande åtgärder i två timmar eller mer per dag. Ökningen skedde från 14 procent 2016 till 17 procent 2018. Kriminalvårdens mätningar visar att 2018 var det 83 procent av de intagna med restriktioner som inte fick isoleringsbrytande åtgärder i den omfattningen och därmed var – enligt den internationella definitionen – isolerade.

Enligt mätningar 2018 var de 83 procent av de häktade med restriktioner isolerade

Kriminalvården redovisar även isoleringsbrytande åtgärder för *intagna som inte har restriktioner*, dvs. den grupp av intagna som har rätt att under dagtid vistas i gemensamhet med andra intagna (se 2 kap. 5 § HäL). Trots att häktade utan restriktioner har en sådan rätt framgår det av Kriminalvårdens redovisning att det 2018 var 33 procent av de intagna som inte fick isoleringsbrytande åtgärder som innebär mänsklig kontakt med två timmar eller mer per dag. De var med andra ord isolerade.

I tabell 3 redovisas isoleringsbrytande åtgärder i förhållande till *unga i häkte*.[4] Kriminalvårdens mätningar visar att det 2018 var 38 procent av de unga intagna med

3 I gruppen ingår, förutom intagna med restriktioner, även intagna som är placerade i avskildhet.

4 Med unga menar Kriminalvården den som skrivs in före den dag då han eller hon fyller 21 år. Den intagne betraktas som ung under verkställigheten fram till den dag han eller hon fyller 24 år.

Tabell 3. Isoleringsbrytande åtgärder för unga i häkte

Unga intagna i häkte	Med restriktioner			Utan restriktioner		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Totalt antal intagna	580	862	915	362	401	459
Alla isoleringsbrytande åtgärder						
Intagna med 2 timmar eller mer i åtgärd	37 %	40 %	38 %	75 %	75 %	69 %
Isoleringsbrytande åtgärder med mänsklig kontakt						
Intagna med 2 timmar eller mer i åtgärd	21 %	23 %	24 %	72 %	69 %	65 %

Uppgifterna är hämtade från Kriminalvårdens årsredovisning 2018 s. 136.

restriktioner som fick någon form av *isoleringsbrytande åtgärder med två timmar* eller mer per dag. I likhet med vad som gäller samtliga intagna i häkte var det betydligt färre unga som fick isoleringsbrytande åtgärder som innebär mänsklig kontakt med två timmar eller mer per dag. Enligt Kriminalvårdens mätningar uppgick den andelen till 24 procent under 2018. Det innebär att 76 procent av de unga intagna var isolerade. För unga intagna utan restriktioner – som har rätt att under dagtid vistas i gemensamhet – uppgick motsvarande andel till 35 procent.

8 JO:s inspektioner av häkten 2015–2019

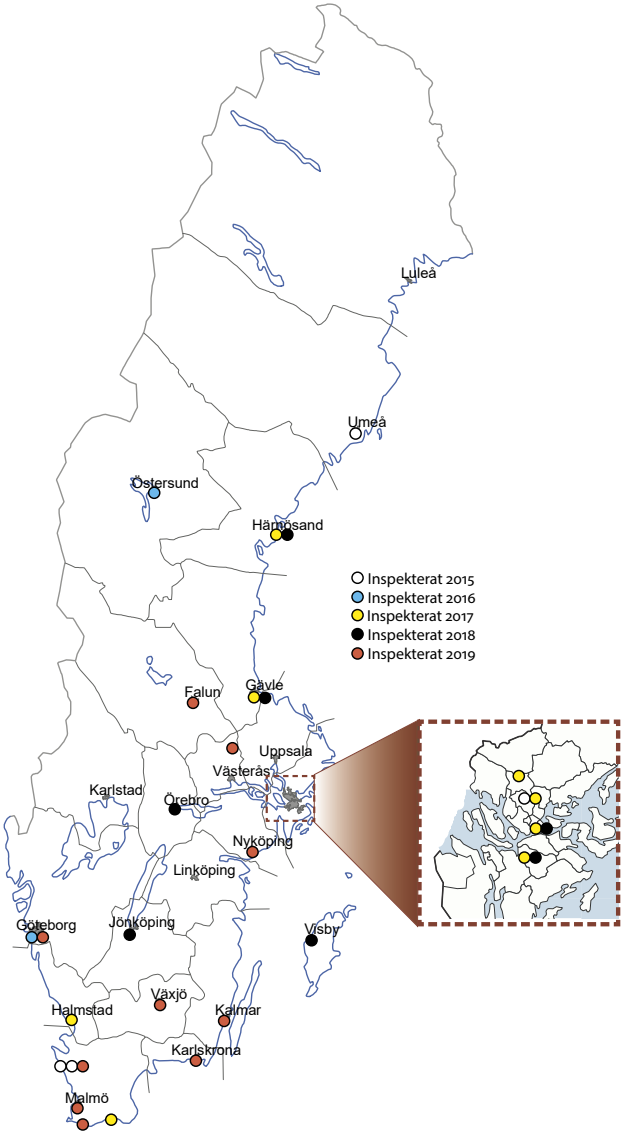
Mellan 2015 och 2019 har JO genomfört 31 inspektioner av Kriminalvårdens häkten. Av dessa var ungefär hälften oanmälda (16 stycken). Ett antal av häktena har inspekterats flera gånger och under de aktuella åren är det 23 av Kriminalvårdens häkten som har inspekterats.

Vid inspektionerna har bl.a. frågan om isolering av häktade tagits upp. Det handlar om vilka möjligheter Kriminalvården har att erbjuda *dels* gemensamhetsvistelse till häktade som inte har restriktioner, *dels* isoleringsbrytande åtgärder till häktade som har restriktioner eller intagna som är avskilda. I samband med att *chefsJO Elisabeth Rynning* tillträdde 2016 inleddes ett särskilt arbete med frågan om isolering av intagna i häkte. Av den anledningen genomfördes i början av 2017 en serie om sju häktesinspektioner inriktade på denna fråga.[1]

För en fullständig redogörelse av genomförda inspektioner, se Bilaga A.

I det här avsnittet redovisas iakttagelser och uttalanden från JO som rör isolering av häktade. Avsnittet är uppdelat i följande delar:

1. Intagnas rätt till gemensamhet
2. Arbetet med isoleringsbrytande åtgärder
3. Kriminalvårdens planering och häkteslokalernas utformning
4. Brister i vissa häkteslokaler
5. Gemensamhetshäktet i Helsingborg
6. Överbeläggning i häkten
7. Placering av intagna i avskildhet



1 Se JO:s dnr 416–419-2107 och 581–583-2017.

8.1 Intagnas rätt till gemensamhet

Som framgår av avsnitt 2.3 har intagna i häkte enligt huvudregeln rätt att under dagtid vistas i gemensamhet med andra intagna. Denna rätt kan i förhållande till häktade begränsas genom åklagarrestriktioner, och i förhållande till samtliga intagna genom beslut om avskiljande. Det är även möjligt att begränsa gemensamhet om den intagne är placerad i en annan förvaringslokal än ett häkte. Vid flera inspektioner har det noterats att häktade utan restriktioner och som inte varit avskilda trots detta varit placerade på restriktionsavdelningar. De har därmed inte getts möjlighet att vistas i gemensamt. I tabell 4 framgår hur många intagna utan restriktioner som var placerade på restriktionsavdelningar (R-avdelning) i samband med JO:s inspektionsserie 2017.

Tabell 4 Häktade utan restriktioner på restriktionsavdelningar

Häkte	Datum	Häktade utan restriktioner på R-avdelning
Gävle (38 platser)	30–31 januari 2017	17 intagna
Huddinge (137 platser)	23–24 januari 2017	31 intagna
Kronoberg (123 platser)*)	26 januari 2017	44 intagna
Sollentuna (240 platser)	2–3 februari 2017	35 intagna

*) Vid inspektionen var mer än hälften av häktets platser stängda på grund av renovering.

Uppgifter hämtade från JO: s protokoll, dnr 416–419-2017.

I december 2017 uttalade chefsJO följande:

> ”Det som har kommit fram vid inspektionerna visar att också häktade utan restriktioner i många fall är isolerade på ett sätt som motsvarar de förhållanden som gäller för häktade med restriktioner. Det är självfallet inte acceptabelt och står i uppenbar motsättning till hur verkställigheten av ett frihetsberövande är tänkt att fungera för dessa kategorier av intagna enligt häkteslagen (2010:611). Kriminalvården måste därför se till att dessa intagna uppmärksammas särskilt. Utgångspunkten måste vara att de ska ges möjlighet att vistas i gemensamhet såvida det inte finns skäl att placera en intagen i avskildhet enligt 2 kap. 5 § häkteslagen.”[2]

I vissa fall har det noterats att häkten har rutiner som gör att häktade som inte har restriktioner blir placerade på en restriktionsavdelning. Vid en inspektion av *häktet Sollentuna* i februari 2017 kom det fram att häktespersonalen vid inskrivningen av en person som inte är meddelad restriktioner kontaktade kriminalunderrättelsetjänsten (KUT) innan den häktade placerades på en gemensamhetsavdelning. I väntan på besked från KUT placerades den häktade på en restriktionsavdelning. Vidare kom det fram att personalen fått instruktioner om att de hade några dagar på sig att handlägga frågan om placering på en gemensamhetsavdelning. Samma process tillämpades

JO har understrukit att intagna som inte har restriktioner har rätt till gemensamhet

2 Se JO:s protokoll s. 12, dnr 416-2017.

när en intagen fick sina restriktioner hävda under vistelsen i häktet.[3]

Vid inspektionen av *häktet Göteborg* i februari 2019 kom det fram att häktade utan restriktioner placerades på restriktionsavdelningar. Enligt häktesledningen är det svårt att omplacera häktade från restriktions- till gemensamhetsplatser. Anledning till det är att det först måste ske en analys av hotbild och göras en individuell bedömning för att den intagne ska kunna placeras på rätt avdelning. Vidare gör häktets storlek att det uppstår en tröghet i systemet.[4]

Vid inspektionen av *häktet Huddinge* i januari 2017 kom det fram att god skötsamhet hos den intagne var en förutsättning för vistelse i gemensamhet.[5] I ett yttrande till JO har Kriminalvården uppgett att denna uppfattning är felaktig. ChefsJO har kritiserat detta förhållande och uttalat att hon förutsätter att Kriminalvården utbildar sin personal och följer upp genomförda insatser.[6]

8.2 Arbetet med isoleringsbrytande åtgärder

Som framgår av avsnitt 7 arbetar Kriminalvården med att försöka bryta isoleringen för de häktade som är belagda med restriktioner eller intagna som är avskilda. Häktena redovisar inte isoleringsbrytande åtgärder kontinuerligt, utan mäter åtgärderna vid vissa tillfällen per år. Det innebär att det, vilket även Kriminalvården konstaterar, finns en osäkerhet kring de siffror som redovisas. I samband med häktesinspektionerna under 2017 kom det fram att häktena inte definierade, mätte och följde upp isoleringsbrytande åtgärder på ett enhetligt sätt. Av den anledningen uttalade chefsJO att Kriminalvården bör se till att den tid som intagna vistas i gemensamhet rapporteras och dokumenteras på ett likvärdigt sätt. Ett enhetligt system skulle göra det möjligt att följa förhållandena över tid. Kriminalvården ombads återrapportera sitt arbete i denna fråga till JO.[7]

I en återrapportering i juni 2018 uppgav Kriminalvården att systemet för uppföljning av isoleringsbrytande åtgärder är trubbigt, men att det alltjämt ger en ungefärlig nationell bild av i vilken utsträckning häktade vistas tillsammans med andra. Myndigheten hade även inlett ett projekt med mål att utveckla ett ändamålsenligt systemstöd för att kunna följa isoleringsbrytande åtgärder. Projektet beskrevs som komplext, och Kriminalvården kunde därför vid tidpunkten för yttrandet inte ge något besked om när systemstödet kunde vara i drift. Med anledning av vad som kom fram i återrapporteringen beslutade chefsJO den 27 december 2018 att fortsätta utreda frågan i ett särskilt initiativärende (se vidare avsnitt 9).

Enligt JO måste det bli möjligt att följa isoleringsbrytande åtgärder över tid

Det har även vid JO:s inspektioner kommit fram att häktena har svårt att nå Kriminalvårdens mål om isoleringsbrytande åtgärder. Vid en inspektion av *häktet Jönköping* i mars 2018 kom det fram att häktet gjort mätningar av isoleringsbrytande åtgärder under en period av åtta månader. Mätningen visade att ”inte alla intagna med restriktioner” fick två timmar av aktiviteter utanför sina celler.[8]

Vid inspektionen av Sveriges största häkte – *häktet Gö-*

3 Se JO:s protokoll s.5, dnr 419-2017.
4 Se JO:s protokoll s. 6 och s. 13, dnr O 7-2019.
5 Se JO:s protokoll s. 6, dnr 416-2017.
6 Se JO 2018/19 s. 146, dnr 5969-2015.
7 Se JO:s protokoll i dnr 416-2017 s. 13.
8 Se JO:s protokoll i dnr 1364-2018 s. 4.

teborg – i februari 2019 uppgav personalen på ungdoms- och kvinnoavdelningen att de inte hade tillräckligt med resurser för att klara av sitt uppdrag. Enligt personalen skulle avdelningen behöva ytterligare tre tjänster. Avsaknaden av resurser gjorde att personalen kände en etisk stress eftersom de intagna isoleras och för att målsättningen för isoleringsbrytande åtgärder inte nås. Enligt personalen vore det önskvärt med en högre bemanning på helgerna, men i stället är den lägre än på vardagarna. Det leder till att förutsättningarna för att kunna erbjuda isoleringsbrytande åtgärder är ännu sämre på helgerna.[9]

Vid inspektionen av *häktet Göteborg* kom det även fram att restriktionsavdelningen inte hade tillräcklig bemanning för att det skulle vara möjligt att nå målet med åtminstone två timmar isoleringsbrytande åtgärder varje dag. I oktober 2018 togs det bort en tjänst på helger för att avdelningen skulle få en extra resurs för isoleringsbrytande åtgärder på vardagar. Den tjänsten används dock av andra avdelningar när de saknar personal. Av den anledningen hinner personalen på restriktionsavdelningen i stort sett bara med att hålla ankomstsamtal och upprätta häktesplaner. Vidare angavs att ”ett externt besök kräver bevakning av två kriminalvårdare. Det betyder att ca fyra intagna kan komma ut i samtal under en vardag, dvs. knappt sju procent. Stordriften på häktet får negativa effekter och kriminalvårdarna har svårt att ’jobba’ för de intagna.”[10]

Vid en inspektion av *häktet Växjö* i mars 2019 kom det fram att häktet inte hade tillräckligt med resurser i form av personal och utrymmen för att dagligen kunna anordna isoleringsbrytande åtgärder för de intagna. Alla intagna med restriktioner erbjöds isoleringsbrytande åtgärder, men för att det ska fungera var det enligt företrädare för häktet nödvändigt att ett antal intagna tackade nej till erbjudandet.[11]

Häktet Kalmar inspekterades i april 2019 och vid inspektionen kom det fram att häktet inlett ett pilotprojekt för att öka möjligheterna att kunna erbjuda intagna med restriktioner isoleringsbrytande åtgärder. Tidigare var det häktade i gemensamhet som bemannade häktets arbetsdrift (förpackningsarbete), men sedan en tid tillbaka var det i stället häktade med restriktioner som gavs möjlighet till sysselsättning. De intagna togs ut två och två i produktionslokalen där de får arbeta i två timmar. De skiljs åt med en vikvägg och får bara tala med personalen. Enligt företrädare för häktet innebär pilotprojektet att häktet har större möjligheter att nå Kriminalvårdens mål för isoleringsbrytande åtgärder. I samtal med en intagen som var belagd med restriktioner kom det fram att han var mycket positiv till att komma ut till produktionslokalen. Det beskrevs som positivt att bl.a. få röra sig i lokalen och på egen hand få låsa om sig på toaletten.[12]

8.3 Kriminalvårdens planering och häkteslokalernas utformning

Vissa av Kriminalvårdens häkten har s.k. *gemensamhetsavdelningar* där intagna kan vistas tillsammans med andra intagna under dagtid. En gemensamhetsavdelning i häkte brukar som regel vara utformad som en avdelning i en anstalt. Andra häkten har s.k. *gemensamhetsplatser*. En intagen som är placerad på en sådan plats ska ges möjlighet att under ett antal timmar per dag vistas i en särskild gemensamhetslokal tillsammans med andra intagna. En gemensamhetsplats kan vid behov även fungera som en *restriktionsplats*. Platsen kan alltså anpassas utifrån det

9 Se JO:s protokoll s. 5, dnr O 7-2019.
10 Se JO:s protokoll s. 6, dnr O 7-2019.
11 Se JO:s protokoll s. 5, dnr O 22-2019.
12 Se JO:s protokoll s. 5, dnr O 26-2019.

behov ett häkte har, beroende på hur många intagna som vid en viss tidpunkt är belagda med restriktioner.

Kriminalvården har i en återrapportering i juni 2018 uppgett att det enskilt mest avgörande skälet till att intagna inte ges möjlighet till gemensamhet är häktesbeståndets lokalmässiga begränsningar. Antalet häktesplatser med tillgång till ändamålsenliga gemensamhetsutrymmen motsvarar inte behoven. Konsekvensen av detta är att gemensamhetsvistelse inte kan realiseras i önskad utsträckning. Vidare har det hårda beläggningstrycket gjort det svårare för myndigheten att placera om intagna utan restriktioner till gemensamhetsplatser. I återrapporteringen har Kriminalvården redovisat en rad lokalförsörjningsprojekt, och före utgången av 2018 planerade Kriminalvården att sammanlagt ha öppnat 161 nya platser för häktade utan restriktioner. Av dessa är 88 platser lokaliserade till enheter med särskilda gemensamhetsavdelningar.[13]

Att häkteslokalerna i många fall utgör en begränsning i Kriminalvårdens möjligheter att erbjuda de intagna gemensamhet har även uppmärksammats vid JO:s inspektioner. Vid en inspektion av *häktet Kronoberg* i januari 2017 kom det fram att häktet saknade gemensamhetsavdelningar. Vid tidpunkten pågick en omfattande renovering av häktet. I protokollet finns följande beskrivning:

> ”Det finns inte någon särskild gemensamhetsavdelning utan de nyintagna placeras där det finns en plats och där det är lämpligt utifrån säkerhetsskäl. När en intagens restriktioner hävs blir han eller hon kvar i [sin cell] under samma förhållanden som tidigare.”[14]

Situationen beskrevs på ett liknande sätt vid en inspektion av *häktet Gävle* i januari 2017. Häktet saknar en gemensamhetsavdelning och enligt häktesledningen finns det för få gemensamhetsplatser i Kriminalvårdens region Nord. Det gör att intagna kan bli kvar i häktet efter det att åklagaren har hävt restriktionerna. Även de som är häktade för sexualbrott kan bli kvar i häktet eftersom de enligt häktesledningen inte kan vistas i gemensamhet. Vid inspektionen hade häktet Gävle dock fått besked om att intagna utan restriktioner skulle få flyttas till ett gemensamhetshäkte i Kriminalvårdens region Väst.[15]

Bristen på gemensamhetsavdelningar leder till att häktade utan restriktioner placeras på restriktionsavdelningar

I samband med inspektionen av *häktet Huddinge* i januari 2017 framförde häktesledningen att anpassade lokaler och ökad personaltäthet sannolikt skulle medföra att intagna kunde vara längre tid utanför sina celler.[16] Vid inspektionen av *häktet Sollentuna* framhöll ledningen att häktet byggts som ett säkerhetshäkte och att det finns för få utrymmen för gemensamma aktiviteter. Samtidigt framhöll ledningen att häktet försöker se över hur lokalerna används i syfte att skapa mer tid för de intagna utanför cellerna. Enligt ledningen har det under de senaste tio åren uppmärksammats att häktade ska vistas i gemenskap och ett resultat av det är att fler får samsittning.[17] I Stockholmsregionen är det häktet Sollentuna som har flest gemensamhetsplatser och vid inspektionen uppgav häktesledningen att det inte finns många alternativ vid omplacering. Av den anledningen är det ”många”

13 Se Kriminalvårdens yttrande den 14 juni 2018, JO:s dnr 416-2017.
14 Se JO:s protokoll s. 5, dnr 417-2017.
15 Se JO:s protokoll s. 6, dnr 418-2017.
16 Se JO:s protokoll s. 9, dnr 416-2017.
17 Se JO:s protokoll s. 8, dnr 419-2017.

intagna utan restriktioner som ”hamnar” på restriktionsplatser runt om i Stockholm.[18]

Bristen på gemensamhetsavdelningar har även gett upphov till problem i andra delar av landet. Vid inspektionen av *häktet Göteborg* i februari 2019 kom det fram att häktet hade omvandlat 43 platser på gemensamhetsavdelningar till restriktionsplatser. Vid inspektionstillfället var det bara 35 procent av platserna i häktet som var avsedda för gemensamhet. Det resulterade i att häktade utan restriktioner var placerade på restriktionsavdelningar.[19]

JO har vid flera tillfällen uttalat sig om inskränkningar av intagnas rätt till gemensamhet på grund av bristande resurser. En hänvisning till resursbrist är, enligt JO, av mer generell natur och det är uppenbart att lagstiftningen om gemensamhet mellan häktade blir innehållslös om det saknas nödvändiga resurser. Platsbrist i häkten får inte tas till intäkt för att inte så långt möjligt tillämpa reglerna om möjlighet till gemensamhet.[20] JO har vidare uttalat att häkteslagens bestämmelser om förhållandena för intagna får ses som en minimireglering av de rättigheter som var och en som är häktad har, och att det inte är acceptabelt att möjligheten till gemensamhetsvistelse inskränks eller till och med omintetgörs på grund av bristande resurser.[21] Slutligen har JO uttalat att resursersbrist eller avsaknaden av möjligheten till inre differentiering inte är acceptabla skäl för att hålla en intagen avskild från andra intagna.[22] ChefsJO har i denna fråga uttalat följande:

Det är synnerligen otillfredsställande att intagna inte ges möjlighet till gemensamhet av organisatoriska skäl

> ”Jag delar den uppfattning som JO uttalade redan första gången för drygt 15 år sedan. Kriminalvården verkar inte ha beaktat JO:s synpunkter fullt ut och jag noterar i sammanhanget att beläggningsgraden i landets häkten är lägre nu än för drygt 15 år sedan. Det är enligt min mening djupt otillfredsställande att en intagen av organisatoriska skäl eller andra skäl som den intagne inte kan påverka inte ges möjlighet att vistas i gemensamhet. Jag ställer mig frågande till Kriminalvårdens uppfattning att det inte rör sig om avskildhet när den intagne i dessa fall saknar andra intagna att vistas med. Med beaktande av att 1 kap. 6 § häkteslagen avser mindre ingripande begränsningar i den intagnes frihet anser jag inte att en intagen med stöd av den bestämmelsen kan placeras i ensamhet på grund av faktiska förhållanden och praktiska förutsättningar. Situationen innebär en faktisk avskildhet, och den intagne vistas under motsvarande grad av isolering som råder för de intagna som har restriktioner. Den intagne har inte heller någon möjlighet att få den faktiska ensamvistelsen prövad av domstol. Ur den frihetsberövades perspektiv är detta synnerligen otillfredsställande.”[23]

8.4 Brister i vissa häkteslokaler

JO har också särskilt uppmärksammat att Kriminalvården använder lokaler som inte fullt ut är anpassade för en häktesverksamhet. I dessa fall har JO kritiserat framför allt att avsaknaden av bl.a. gemensamhetsutrymmen

18 Se JO:s protokoll s. 9, dnr 419-2017.
19 Se JO:s protokoll s. 16, dnr O 7-2019.
20 Se JO 2001/02 s. 155, dnr 801-2001.
21 Se JO 2006/07 s. 139, dnr 2273-2005.
22 Se JO 2015/16 s. 191, dnr 1277-2014.
23 Se JO 2018/19 s. 157, dnr 5969-2015.

gör att det inte är möjligt att bedriva en ändamålsenlig verksamhet i lokalerna. Kritiken har avsett *häktena Halmstad*, *Visby* och *Östersund*.

Såväl *häktet Halmstad* som *häktet Östersund* bedrev vid inspektionstillfällena sina verksamheter i polisarrester. Häktena hade alltså inrättats i lokaler som aldrig varit avsedda för sådana verksamheter. Vid inspektionerna beskrevs häktena som ”tillfälliga”. Den tillfälliga verksamheten i Halmstad hade vid inspektionen i februari 2017 pågått i nästan fyra år. Häktet lades ner den 1 april 2018. Vid inspektionen av häktet Östersund hade den tillfälliga verksamheten pågått i tio år. Efter en uppföljning av JO beslutade Kriminalvården att bygga ett nytt häkte. Trots JO:s kritik var dock det tillfälliga häktet fortfarande i drift 2019. Det nya häktet kommer att stå färdigt under 2020. Slutligen har Kriminalvården lagt ned *anstalten Visby* och det innebär att *häktet Visby* får mer ändamålsenliga lokaler.[24]

Polisarrester är inte lämpliga att använda som häkten

Vid inspektionen av *häktet Ystad* i februari 2017 uppmärksammades att häktet har en mindre enhet med bara två celler (den s.k. KV-avdelningen). Avdelningen ligger avsides och den som vill ta sig till cellerna måste passera två låsta dörrar. Vid samtal med de intagna som var placerade på avdelningen jämförde de vistelsen där med hur det är att vara belagda med restriktioner.[25] I en återrapportering till JO uppgav Kriminalvården att en placering på KV-avdelningen inte inskränker de häktades möjlighet till vistelse i gemensamhet. Avdelningen används för *dels* placering av häktade med särskilda behov, *dels* som ett ”mellanläge” för häktade som har haft restriktioner länge och som därefter behöver en viss tid för att anpassa sig till gemensamhet.

I ett beslut konstaterade chefsJO att Kriminalvårdens uppgift om att platserna används som ett mellanläge mellan avskildhet och gemensamhet inte kan förstås på något annat sätt än att en placering där ger en sämre rätt till vistelse i gemensamhet än i övriga häktet. Eftersom det inte finns några alternativ för Kriminalvården till att placera en intagen i antingen gemensamhet eller avskildhet, är det enligt chefsJO bekymmersamt att myndigheten inrättar platser som befinner sig i någon form av ”mellanläge”. Hon tillade därefter följande:

En verksamhet får inte bedrivas i en gråzon mellan avskildhet och gemensamhet

> ”Jag har förståelse för att det kan vara nödvändigt att inrätta *avdelningar* som kan tillgodose intagnas behov av att vistas i en mindre grupp av intagna. Dock måste sådana avdelningar utformas på ett sådant sätt att de inte begränsar de intagnas rätt till vistelse i gemensamhet under dagtid. Detta är nödvändigt för att motverka att verksamheten bedrivs i en gråzon mellan avskildhet och gemensamhet.”[26]

Vid en inspektion av *häktet Helsingborg, häktesfilialen Berga* i maj 2019 kom det fram att en av häktets avdelningar (avdelning 1:5) saknar gemensamhetsutrymmen. Av den anledningen var de intagna hänvisade till att under dagtid vistas i gemensamhet i avdelningskorridoren (10 till 12 meter lång och ca 2 meter bred). I korridoren

24 Se JO:s beslut den 30 augusti 2018 i dnr 1387-2018 (häktet Östersund), JO:s protokoll, dnr 4139-2018 och beslut den 10 juni 2019, dnr O 40-2019 (häktet Visby) samt JO:s protokoll och beslut den 28 november 2018, dnr 582-2017 (häktet Halmstad).

25 Se JO:s protokoll, dnr 583-2017.

26 Se JO:s beslut den 3 september 2018, dnr 583-2017.

finns bl.a. ett mindre väggfast bord avsett för två personer och en tv med tv-spel. Som mest kunde sju intagna vistas i utrymmet under dagtid. Efter inspektionen ifrågasatte chefsJO att utrymmet beskrivs som en avdelning och att Kriminalvården borde överväga om de aktuella cellerna ska utgöra ordinarie platser. Hon uttalade därefter följande:

> ”Om Kriminalvården ändå anser att det finns så pass tungt vägande skäl att cellerna även fortsättningsvis ska användas som ordinarie platser, bör myndigheten omedelbart se över de intagnas möjlighet till vistelse i gemensamhet. Det är i mina ögon ovärdigt att hänvisa de intagna till gemensamhetsvistelse i korridoren, och det är anmärkningsvärt att Kriminalvården förväntar sig att de intagna ska äta sina måltider i detta mycket begränsade utrymme. Jag vill återigen påminna om att det i Kriminalvårdens grundläggande uppdrag ingår att verkställigheten ska utformas så att negativa följder av frihetsberövande motverkas (1 kap. 5 § hälkteslagen). Av den anledningen bör myndigheten vidta de åtgärder som krävs för att de häktade på avdelning 1:5 ska kunna ges möjlighet till vistelse i gemensamhet på samma villkor som de intagna på häktesfilialens övriga avdelningar.”[27]

8.5 Gemensamhetshäktet i Helsingborg

Häktet Helsingborg, häktesfilialen Berga är ett gemensamhetshäkte som inrättats i en tidigare kriminalvårdsanstalt. Det innebär att de häktade ges möjlighet till vistelse i gemensamhet med andra intagna under en stor del av dagen. Efter inspektionen konstaterade chefsJO att det råder en brist på gemensamhetsavdelningar i Kriminalvårdens häktesverksamhet. Det leder till att myndigheten i stället erbjuder isoleringsbrytande åtgärder till intagna som inte har restriktioner. Om de hade vistats på gemensamhetsavdelningar skulle det inte ha funnits något sådant behov. Hon uttalade följande:

Häkten i anstaltslokaler ger betydligt bättre möjlighet till gemensamhet

> ”Mot denna bakgrund utgör verksamheten i häktesfilialen Berga ett positivt exempel på hur Kriminalvården kan organisera verksamheten för att ge häktade möjlighet att vistas i gemensamhet. Genom att inrätta gemensamhetshäkten i lokaler som tidigare använts som anstalter ges häktade utan restriktioner betydligt bättre förutsättningar att vistas i gemensamhet, jämfört med om de är placerade på en gemensamhets- eller en restriktionsplats. En intagen i häktesfilialen Berga har under vardagar möjlighet till gemensamhetsvistelse i sju timmar per dag. Erfarenheterna från häktesfilialen Berga och andra gemensamhetshäkten (exempelvis häktena Salberga, Storboda och Ystad) visar enligt min mening behovet av att häkten som tar emot häktade utan restriktioner har lokaler avsedda för gemensamhetsvistelse.”[28]

8.6 Överbeläggning i häkten

I en återrapportering från Kriminalvården till JO i juni 2018 kom det fram att det vid den tidpunkten rådde en ansträngd platssituation på landets häkten. Enligt Kriminalvården medförde det att myndigheten hade fortsatt

27 Se JO:s protokoll s. 11 och 12, dnr O 39-2019.

28 Se JO:s protokoll s. 11, dnr O 39-2019.

svårt att tillgodose behovet av gemensamhetsplatser.[29] Situationen förvärrades i tiden därefter, och under vintern och den tidiga våren 2019 var det flera häkten som hade en beläggningsgrad på över 100 procent.[30] Under våren 2019 genomförde JO en serie om tio inspektioner. Majoriteten av inspektionerna avsåg Kriminalvårdens häkten, som i samband med inspektionerna tillfrågades om beläggningsgraden vid ett antal datum. Uppgifterna framgår av tabell 5.

Beläggningssituationen i Kriminalvårdens häkten har förbättrats under våren och sommaren 2019. Från och med juli låg beläggningsgraden på 90 procent eller där under. Den 25 augusti 2019 var beläggningsgraden i häkte 82,58 procent. Beläggningsgraden var dock enligt Kriminalvården högre än i jämförelse med 2018.[31]

I december 2019 hade trycket på häktena åter ökat, och beläggningsgraden på säkerhetshäktena var 95,07 procent och på normalhäktena 99,82 procent. Den totala beläggningsgraden var 97,51 procent.[32]

Häktesinspektioner våren 2019

Med anledning av den ansträngda beläggningssituationen genomförde JO en serie om tio inspektioner. I samband med det inspekterades anstalten Kumla (riksmottagningen), arresten Karlskrona samt häktena Falun, Helsingborg (häktesfilialen Berga), Kalmar, Karlskrona, Malmö, Nyköping, Trelleborg och Växjö.

Den ansträngda beläggningssituationen har enligt Kriminalvården haft en negativ inverkan på häktespersonalens möjligheter att arbeta med isoleringsbrytande åtgärder. Skälen för det är flera. Vid överbeläggning är det inte ovanligt att de utrymmen som används för isoleringsbrytande aktiviteter används för beläggning av intagna och att de av den anledningen inte kan användas för det syfte som de egentligen är avsedda för. Fler intagna innebär

Tabell 5 Beläggninggraden vid vissa häkten våren 2019

Häkte	8 mars	15 mars	22 mars	29 mars	5 april	12 april	19 april
Falun	100 %*)	97 %	88 %	97 %	i.u.	i.u.	i.u.
Helsingborg**)	i.u.	i.u.	i.u.	i.u.	113 %	116 %	109 %
Kalmar	108 %	94 %	97 %	88 %	i.u.	i.u.	i.u.
Karlskrona	104 %	109 %	104 %	100 %	i.u.	i.u.	i.u.
Malmö	97 %	90 %	100 %	99 %	i.u.	i.u.	i.u.
Nyköping	100 %	106 %	103 %	97 %	i.u.	i.u.	i.u.
Trelleborg	97 %	112 %	100 %	91 %	i.u.	i.u.	i.u.
Växjö	100 %	100 %	104 %	i.u.	i.u.	i.u.	i.u.

*) Beläggningsgraden anges i procent. Vid 100 procent är häktets samtliga ordinarie platser fullbelagda. Vid en siffra som överstiger 100 procent har intagna antingen delat cell eller placerats i andra utrymmen än i en ordinarie cell.

**) Häktesfilialen Berga.

Uppgifter hämtade från JO: s protokoll, dnr O 19-2019.

29 Se JO 2018/19 s. 41.
30 Se JO:s dnr O 19-2019.
31 Uppgifter hämtade från Kriminalvårdens hemsida den 23 augusti 2019.
32 Uppgifter hämtade från Kriminalvårdens hemsida den 18 december 2019.

att personal får mindre tid per intagen för isoleringsbrytande åtgärder. Slutligen har det ansträngda läget gjort att den personal som är avdelad för att arbeta med att minska isoleringen används för andra typer av uppgifter. Det kan t.ex. handla om transporter av intagna.

Vid en inspektion av *häktet Göteborg* i februari 2019 uppgav häktesledningen att målsättningen för isoleringsbrytande åtgärder inte nås för någon grupp häktade (vuxna och ungdomar). Den ökade beläggningsgraden förbättrar inte situationen. Med ökade personalresurser skulle det vara möjligt att nå målen.[33] Liknande uppgifter kom fram i samband med inspektionerna av *häktena Karlskrona, Malmö*, *Nyköping* och *Trelleborg* i april 2019. I protokollet från inspektionen av häktet Nyköping beskrevs förhållandena på följande sätt:

> ”Två och en halv heltidstjänst är avsatt för isoleringsbrytande åtgärder på vardagar. Det betyder att ca fyra intagna med restriktioner per dag får sådana åtgärder. Personalen prioriterar de som verkar må dåligt. Överbeläggningar påverkar verksamheten, eftersom det blir mer arbete för de som planerar verksamheten och upprättar häktesplaner. Vidare ska fler intagna dela på den tid som finns för isoleringsbrytande åtgärder.”[34]

I protokollet från en inspektion av *häktet Malmö* i april 2019 antecknades följande:

> ”Enligt företrädare för häktet medför bemanningen baserad på 90 procents beläggning att personalresurserna inte ens vid normal beläggningsgrad är tillräckliga för att nå upp till de nationella målen för isoleringsbrytande åtgärder. Vid normal beläggning har varje arbetslag schemalagt isoleringsbrytande arbete. I bästa fall finns det utrymme för ca fyra och en halv timmes isoleringsbrytande åtgärder per dag. Den tiden ska fördelas på ett relativt stort antal intagna. Utifrån den nuvarande beläggningssituationen [en beläggningsgrad om 100 procent] räcker personalresurserna i princip enbart till utomhusvistelser och målstidsadministrering. […] Tidigare utökades bemanningen för att möjliggöra isoleringsbrytande arbete. Så sker dock inte längre eftersom det anses viktigare att häktet håller sig inom sin budget. Detta skapar frustration hos personalen som upplever att de inte kan arbeta med isoleringsbrytande åtgärder i tillräcklig utsträckning.”[35]

Vid en inspektion av *häktet Jönköping* i mars 2018 uppgav häktesledningen att personal har mindre tid för isoleringsbrytande åtgärder. Skälet för det är att antalet transportuppehåll ökat i häktet och att personal måste lägga mer arbetstid på denna uppgift.[36]

Den ansträngda beläggningssituationen har gjort att *häktet Kalmar* använt s.k. restriktionsrum för placering av intagna. I normalfallet används rummen för isoleringsbrytande åtgärder. När de används för placering av intagna kan det inte användas för det syfte de egentligen är avsedda för.[37]

33 Se JO:s protokoll s. 14, dnr O 7-2019.
34 Se JO:s protokoll s. 4, dnr O 29-2019.
35 Se JO:s protokoll s. 5, dnr O-27-2019.
36 Se JO:s protokoll s. 10, dnr 1364-2018.
37 Se JO:s protokoll s. 5, dnr O 26-2019.

8.7 Placering av intagna i avskildhet

I avsnitt 2.5 framgår att det inte ställs några krav på Kriminalvården om att regelbundet ompröva beslut att placera en intagen i avskildhet. Vid inspektionen av *häktet Huddinge* i januari 2017 kom det fram att häktet hade som rutin att varje fredag gå igenom besluten för de intagna som var placerade i avskildhet för att bedöma om ett beslut kunde hävas och den intagne placeras i gemensamhet. Vid den bedömningen tog häktet även hänsyn till faktorer som lediga platser och klientsammansättningen. Om en intagen inte kunde erbjudas en sådan plats i häktet kontaktades placeringssektionen eller samordningsfunktionen i region Stockholm för att ordna en plats på en gemensamhetsavdelning i ett annat häkte.[38] Liknande rutiner tillämpades även vid *häktena Helsingborg* och *Kronoberg*.[39] Vid inspektionen av *häktet Sollentuna* i februari 2017 kom det fram att de avskildhetsbeslut som fattas utifrån säkerhetsskäl inte omprövades regelmässigt.[40]

Med anledning av vad som kom fram vid inspektionen av *häktet Helsingborg* i september 2015 beslutade chefsJO att i ett initiativärende utreda bl.a. Kriminalvårdens rutiner för omprövning av beslut om avskiljande. Utredningen i ärendet visade att Kriminalvården saknar enhetliga rutiner i denna fråga och därmed har varje häkte infört lokala rutiner. ChefsJO uttalade följande:

> ”Förekomsten av lokala rutiner i en fråga som denna äventyrar förutsebarheten i de olika häktenas bedömning på så sätt att lika fall riskerar att inte bedömas lika. Detta visar också Kriminalvårdens redovisning, bl.a. genom att ett häkte anger god skötsamhet som en förutsättning för placering i gemensamhet. Denna situation är enligt min mening djupt otillfredsställande. […] Sammanfattningsvis anser jag att det är angeläget att alla begränsningar i en häktads möjligheter att vistas i gemensamhet med andra intagna sker genom beslut som har uttryckligt lagstöd. Av regleringen bör bl.a. framgå hur länge en sådan placering får pågå. Det bör även föreskrivas en skyldighet att ompröva sådana beslut med vissa tidsintervall. Häkteslagen och den ordning som nu tillämpas av Kriminalvården har enligt min mening uppenbara brister, och det är alltså angeläget att en lagreglering kommer till stånd.”[41]

Vid inspektionen av *häktet Helsingborg* kom det även fram att häktet inte fattade några avskildhetsbeslut för de intagna med restriktioner som placerades på häktets observationsavdelning. Skälet för placeringen dokumenterades i stället i en daganteckning.[42]

Alla begränsningar av rätten till gemensamhet måste ha uttryckligt lagstöd

I det tidigare nämnda beslutet konstaterade chefsJO att det kan finnas situationer där Kriminalvården är skyldig att fatta beslut om avskiljande för häktade som är belagda med restriktioner. Myndigheten ska fatta ett beslut om avskiljande om de inskränkningar som följer på åklagarens restriktioner inte bedöms tillräckliga för att upprätthålla säkerheten. Denna ordning, där häktena har olika rutiner för om och när ett avskildhetsbeslut ska fattas, utgör enligt chefsJO en allvarlig brist. Av den anledningen behöver lagstiftningen förtydligas om hur för-

38 Se JO:s protokoll s. 6, dnr 416-2017.
39 Se JO:s protokoll s. 16, dnr 4632-2015 och protokoll s. 6, dnr 417-2017.
40 Se JO:s protokoll s. 9, dnr 419-2017.
41 Se JO 2018/19 s. 146, dnr 5969-2015.
42 Se JO:s protokoll s. 15, dnr 4632-2015.

utsättningarna för Kriminalvårdens beslut om placering i avskildhet förhåller sig till restriktioner som en åklagare meddelat.[43] Det kan exempelvis finnas skäl att fatta ett beslut om avskildhet för att det på grund av säkerhetsskäl bedöms nödvändigt att begränsa utrustningen i den häktades cell. Det är nämligen bara möjligt att göra det om den häktade är avskild.[44]

Vid inspektionen av *häktet Helsingborg* kom det fram att en kvinnlig intagen – som genomgick metadonbehandling – hade varit placerad i häktets restriktionsavdelning inledningsvis på grund av att hon var meddelad restriktioner. När restriktionerna hävdes var hon fortsatt placerad på samma avdelning. Häktet hade meddelat henne att hon inte fick vistas i gemensamhet på grund av den pågående behandlingen. Vid inspektionen hade hon varit placerad på restriktionsavdelningen utan restriktioner under två månader. Skälet för det var att häktet hade en policy som innebar att intagna som genomgår metadon- eller substitutionsbehandling inte ska vistas i gemensamhet. Med anledning av vad som kommit fram uttalade chefsJO bl.a. följande:

> ”Vid den tidpunkt då restriktionerna hävdes borde den intagna […] ha getts möjlighet att dagtid vistas tillsammans med andra intagna, under förutsättning att häktet inte hade bedömt att det av säkerhetsskäl varit nödvändigt med en placering i avskildhet. I sådant fall skulle häktet ha fattat beslut om detta. Häkteslagen ger inga andra alternativ. Något sådant beslut fattades dock aldrig. I stället upplystes den intagna om häktets policy att hon under sin behandling inte skulle komma att erbjudas vistelse i gemensamhet. Kriminalvården har i sitt remissvar uppgett att det inte finns någon sådan policy inom myndigheten. Sammanfattningsvis har den intagna varit avskild utan stöd i lag, från den tidpunkt då åklagarens restriktioner upphörde. Häktet förtjänar allvarlig kritik för det inträffade.”[45]

43 Se JO 2018/19 s. 146, dnr 5969-2015.
44 Se 1 kap. 17 § FARK Fängelse och JO 2013/14 s. 287, dnr 4507-2012.
45 Se JO 2018/19 s. 146, dnr 5969-2015.

9 JO:s initiativärende om isolering av intagna i häkte

I avsnitt 8.2 framgår att JO i slutet av 2017 begärde att Kriminalvården skulle återrapportera myndighetens arbete med att följa upp den tid som intagna vistas i gemensamhet och isoleringsbrytande åtgärder. Det som kom fram i återrapporteringen gjorde att *chefsJO Elisabeth Rynning* beslutade att i ett initiativ följa upp frågorna om placering av häktade i gemensamhet och isoleringsbrytande åtgärder.[1]

I mars 2019 kallades bl.a. Kriminalvårdens anstalts- och häktesdirektör till ett dialogmöte hos JO. Vid mötet tog chefsJO upp ett antal frågeställningar som rör situationen för intagna i Kriminalvårdens häkten. Mötet protokollfördes och Kriminalvården gavs möjlighet att yttra sig över protokollet.

Inför dialogmötet fick Kriminalvården del av ett antal frågeställningar som chefsJO önskade ta upp vid mötet. Vid mötet behandlades följande övergripande frågor:

1. Intagnas rätt till gemensamhet.
2. Åtgärder för att bryta isoleringen av intagna.
3. Möjligheten att följa arbetet med isoleringsbrytande åtgärder.

Efter mötet fattade chefsJO ett beslut i initiativärendet. Protokollet från mötet och chefsJO:s beslut finns i Bilaga B och C. Samtliga hänvisningar nedan till uttalanden av chefsJO är – när inte annat anges – hämtade från beslutet i Bilaga C.

9.1 Intagnas rätt till gemensamhet

I avsnitt 2.3 framgår att en intagen i häkte har rätt att enligt huvudregeln under dagtid vistas i gemensamhet med andra intagna. Till skillnad från vad som gäller kriminalvårdsanstalter finns det inte någon minimitid angiven för i vilken omfattning en intagen ska ha en sådan rätt.

ChefsJO tog vid dialogmötet upp frågan om rätten till gemensamhet. Enligt företrädarna för Kriminalvården är utgångspunkten att intagna i häkte ska tillbringa en stor del av dagen tillsammans med andra intagna (gemensamhet). Det är, enligt Kriminalvården, dock svårt att ställa upp en minimitid för daglig gemensamhet eftersom myndigheten är så långt ifrån att nå målet att en intagen med restriktioner inte ska vara isolerad dvs., två timmar eller mer per dag i åtgärd som innebär en mänsklig kontakt.

I sitt beslut konstaterar chefsJO att hon inte kan tolka situationen på något annat sätt än att Kriminalvårdens arbete med isoleringsbrytande åtgärder för häktade med restriktioner sker på bekostnad av övriga intagnas rätt att vistas tillsammans med andra intagna under en så stor del av dagen som möjligt. Kriminalvården måste givetvis ha en verksamhet som klarar av att både

> Kriminalvården måste kunna tillgodose såväl rätten till gemensamhet som isoleringsbrytande åtgärder

1 Se JO:s dnr O 7-2018.

tillgodose intagnas rätt till gemensamhet och motverka att intagna blir isolerade.

Vid mötet tog chefsJO även upp frågan om intagna som nekas vistelse i gemensamhet, trots att de inte vare sig är avskildhetsplacerade eller är meddelade restriktioner. Sådana situationer kan enligt Kriminalvården uppstå, bl.a. när den intagne på grund av platsbrist inte kan placeras på en gemensamhetsavdelning. Ett annat skäl till att häktade blir hänvisade till ensamvistelse är att det inte finns några ytterligare intagna på avdelningen som har rätt till gemensamhet. Vid dialogmötet uppgav företrädarna för Kriminalvården att det inte ska finnas intagna som vistas under sådana förhållanden, och att myndigheten är medveten om att den bryter mot lagen i dessa situationer. En intagen som nekas möjligheten till gemensamhet ska, enligt Kriminalvårdens rutiner, få en förklaring till varför han eller hon inte kan erbjudas en gemensamhetsplats och hur myndigheten arbetar med att förändra den intagnes situation.[2]

I avsnitt 8.3 framgår att det tyngsta skälet för att Kriminalvården har svårt att ge de intagna möjlighet till gemensamhet är enligt myndigheten ”häktesbeståndets lokalmässiga begränsningar”. Antalet häktesplatser med tillgång till ändamålsenliga gemensamhetsutrymmen motsvarar inte behoven. Konsekvensen av detta är att gemensamhetsvistelse, enligt Kriminalvården, inte kan realiseras i önskad utsträckning. Vidare har det hårda beläggningstrycket gjort det svårare för myndigheten att placera om intagna utan restriktioner till gemensamhetsplatser. Detta bekräftas även av myndighetens statistik som redovisats i avsnitt 7. Av tabell 2 i avsnitt 7 framgår att myndigheten under 2018 tog emot 4 902 intagna utan restriktioner i häkte. Andelen intagna i denna grupp som fick isoleringsbrytande åtgärder som innebär mänsklig kontakt med minst två timmar per dag var 67 procent. Det innebär att 33 procent av de intagna utan restriktioner var isolerade och därmed riskerade att drabbas av negativa konsekvenser.

Enligt Kriminalvården saknar myndigheten tillräckligt med gemensamhetsutrymmen

Enligt chefsJO är de uppgifter som kommit fram i denna del anmärkningsvärda. Det är fråga om en grupp av intagna som enligt lag har rätt till vistelse i gemensamhet. Om denna rättighet tillgodoses finns det inte någon risk för att den intagne blir isolerad. Att i dessa sammanhang tala om isoleringsbrytande åtgärder för därför, enligt chefsJO, tanken fel. Sådana åtgärder ska bara behöva komma i fråga i förhållande till intagna som hålls avskilda. Av dessa skäl innebär det ett allvarligt misslyckande att Kriminalvården måste erbjuda isoleringsbrytande åtgärder till intagna som har rätt att vistas i gemensamhet. ChefsJO framhåller vidare att, till skillnad från vad som kommit fram vid de internationella granskningarna, visar hennes genomgång att isolering av intagna i häkte inte är ett problem som är begränsat till intagna som är meddelade restriktioner. Avsaknaden av bl.a. lämpliga lokaler gör att detta är något som riskerar att drabba samtliga intagna i häkte. Med en ändamålsenligt uppbyggd verksamhet skulle denna situation inte behöva uppstå.

Både intagna med restriktioner och intagna som har rätt till gemensamhet riskerar att bli isolerade

I avsnitt 8.3 framgår att Kriminalvården i sin återrapportering till JO i juni 2018 redovisade ett antal lokal-

2 Se JO:s protokoll s. 7, dnr O 7-2018.

försörjningsprojekt som medfört att myndigheten före utgången av 2018 tillfördes ytterligare 161 nya platser för häktade utan restriktioner. Av dessa är 88 platser lokaliserade till enheter med särskilda gemensamhetsavdelningar. Enligt chefsJO innebär detta ett välkommet tillskott, men hon befarar att det är långt ifrån tillräckligt för att kunna tillgodose det verkliga behovet. Hon påminner om att hon tidigare uttalat att lokalmässiga och praktiska förutsättningar inte är godtagbara skäl för att inte tillgodose häktades lagstadgade rätt till gemensamhet. Om exempelvis bristen på gemensamhetslokaler godtas som anledning till att neka en intagen gemensamhet, skulle det fullständigt urvattna den rättighet som intagna i häkte ska vara garanterade genom häkteslagen.

Förutom tillgången till ändamålsenliga lokaler framhåller chefsJO även vikten av att Kriminalvårdens häkten har tillräcklig bemanning för att kunna tillgodose både behovet av gemensamhet som isoleringsbrytande åtgärder. I avsnitt 8.6 har det redovisats iakttagelser från Opcat-inspektioner av vilka konsekvenser som bristen på personal får för bl.a. möjligheten att tillgodose de intagnas rätt till gemensamhet. Enligt chefsJO måste Kriminalvården ta ett samlat grepp om både lokal- och personalfrågan. Kriminalvården måste säkerställa dels att redan existerande såväl som nyproducerade häkten har tillräckligt med lokaler för gemensamhetsvistelse och isoleringsbrytande åtgärder, dels att bemanningen är tillräcklig för att häkten ska kunna erbjuda intagna vistelse i gemensamhet respektive isoleringsbrytande åtgärder.

Kriminalvården måste se till att häktena får fler gemensamhetslokaler

En liknande synpunkt framfördes även av *Häktes- och restriktionsutredningen* i syfte att möjliggöra ett gemensamhetsutrymme per 15 häktade (se avsnitt 5.4). ChefsJO konstaterar att utredningens förslag ännu inte blivit genomförda och att Kriminalvården fortsatt har stora svårigheter att tillgodose de intagnas rätt till gemensamhet. Dessa svårigheter är – enligt chefsJO – orsakade av att flera av Kriminalvårdens häkten är utformade för att häktade ska hållas avskilda, snarare än i gemensamhet med andra intagna. Enligt chefsJO förtjänar Kriminalvården mycket allvarlig kritik för de fortsatta bristerna i denna fråga, som leder till inskränkningar av en grundläggande rättighet.

9.2 Åtgärder för att bryta isoleringen av intagna

I avsnitt 7 framgår att Kriminalvården har som målsättning att intagna som inte får vistas i gemensamhet ska erbjudas isoleringsbrytande åtgärder med åtminstone två timmar per dag. Kriminalvården genomför regelbundna mätningar av i vilken omfattning häktade med restriktioner eller avskilda intagna får isoleringsbrytande åtgärder. Av tabell 2 i avsnitt 7 framgår att myndigheten under 2018 tog emot 6 089 intagna med restriktioner. Mätningarna visar att det bara var 17 procent av de intagna med restriktioner som fick isoleringsbrytande åtgärder som innebär en mänsklig kontakt i två timmar eller mer per dag.

I sitt beslut konstaterar chefsJO att det är mycket besvärande att Kriminalvårdens mätningar visar att det 2018 var 83 procent av de häktade med restriktioner som var isolerade och därmed riskerade att drabbas av såväl psykiska som fysiska skador.

I beslutet konstaterar chefsJO att det lämnats olika uppgifter om vilka intagna som ingår i kategorin intagna med restriktioner. Enligt chefsJO kan det inte uteslutas att kategorin – förutom intagna med restriktioner och intagna som är placerade i avskildhet – även omfattar intagna som har rätt att vistas i gemensamhet. Det skulle i sådana fall röra sig om intagna som vistas i ensamhet utan lagstöd. Om så skulle vara fallet finns det en risk för att de blir isolerade, vilket enligt chefsJO är anmärkningsvärt.

Även om chefsJO inte lyckats få klarhet i vilken kategori dessa intagna tillhör när Kriminalvården mäter isoleringsbrytande åtgärder, framhåller hon att denna grupp har rätt att vistas i gemensamhet. Därför bör gruppen intagna ingå i kategorin intagna utan restriktioner. Den nuvarande osäkerheten som finns angående redovisningen av mätresultaten medför att det inte är möjligt att klarlägga i vilken utsträckning myndigheten förmår att tillgodose rätten till gemensamhet.

ChefsJO konstaterar att Sverige under flera decennier har mottagit internationell kritik bl.a. för att intagna hålls isolerade i häkte. Det är alltså inte fråga om någon hastigt uppkommen situation. Som framgår av avsnitt 6 har situationen även uppmärksammats av Brå. Bristerna har vid flera tillfällen påtalats av JO. Mot denna bakgrund är det, enligt chefsJO, mycket allvarligt att Kriminalvården inte har nått längre i sitt arbete med att nå myndighetens egna mål för isoleringsbrytande åtgärder. Det medför en risk för allvarliga konsekvenser för dem som vistas i Kriminalvårdens häkten.

De internationella granskningarna av den svenska häktesverksamheten har i först hand tagit sikte på det utbredda användandet av restriktioner och de risker som det för med sig. ChefsJO framhåller att hennes genomgång av mätningarna för båda kategorierna – intagna utan restriktioner och intagna med restriktioner – visar att problemet med isolering i häkte inte är begränsat till de intagna som Kriminalvården har lagstöd för att neka vistelse i gemensamhet. Avsaknaden av bl.a. lämpliga lokaler medför att isolering är något som drabbar även andra intagna i häkte. Med en ändamålsenligt uppbyggd verksamhet skulle denna oacceptabla situation inte behöva uppstå.

> Det är mycket allvarligt att Kriminalvården inte har nått längre i arbetet med att bryta isoleringen

I sitt beslut framhåller chefsJO att det är Kriminalvården som är ansvarig för att utforma verkställigheten av häktningsbesluten så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas (1 kap. 5 § häkteslagen). I detta ligger ett långtgående ansvar för att se till att det exempelvis finns tillräckligt med personal som kan arbeta med isoleringsbrytande åtgärder och på så sätt förhindra att de häktade blir isolerade. ChefsJO är mycket kritisk till att Kriminalvården inte har nått längre i detta arbete.

ChefsJO befarar att de åtgärder som Kriminalvården kan och måste vidta inte kommer att vara tillräckliga för att lösa problemet med den höga grad av isolering som för närvarande råder inom myndighetens häktesverksamhet. ChefsJO framhåller även att Kriminalvården vid dialogmötet i mars 2019 framförde att myndigheten dessvärre tror att den tid som intagna får isoleringsbrytande åtgärder inte kommer att öka mer än marginellt, trots att Sverige internationellt sett har en förhållandevis hög personaltäthet. CPT och Häktes- och

> Regeringen behöver ta ett samlat grepp om problemet med isoleringen i häkte

restriktionsutredningen har bedömt att det behöver ske en genomgripande förändring av häktningsinstitutet. Det som har kommit fram vid chefsJO:s granskning talar enligt henne med styrka för att regeringen nu behöver ta ett samlat grepp om dessa frågor.

9.3 Möjligheterna att följa arbetet med isoleringsbrytande åtgärder

I avsnitt 8.2 framgår att häktena hittills inte har definierat, mätt och följt upp isoleringsbrytande åtgärder på ett enhetligt sätt. Denna fråga togs upp dels i en begäran om återrapportering, dels vid dialogmötet i mars 2019.

I återrapporteringen uppgav Kriminalvården att det har genomförts en förstudie för att utveckla ett enhetligt planerings- och uppföljningsverktyg som tydligt stödjer det lokala operativa isoleringsbrytande arbetet samtidigt som det på nationell nivå ger ett korrekt samlat underlag. Eftersom projektet är komplext kunde myndigheten i juni 2018 inte uppge om och i så fall när det framtida systemet kan vara i drift eller hur det kan komma att utformas.[3]

Vid dialogmötet uppgav företrädarna för Kriminalvården att det i den genomförda förstudien kunde konstateras att ingen av de mätningar som hittills utförts av isoleringsbrytande åtgärder är tillräckligt bra för att kunna användas på lokal nivå. Mätningarna kan inte heller användas för att göra nationella jämförelser. Av den anledningen vill myndigheten utveckla och införa ett centralt systemstöd för isoleringsbrytande åtgärder. En rimlig uppskattning är, enligt Kriminalvården, att det kommer att ta ca fem år från det att projektet inleds till dess att det finns ett fungerande systemstöd. I väntan på systemstödet kommer Kriminalvården ta fram en myndighetsgemensam Excel-fil i vilken häktena ska redovisa isoleringsbrytande åtgärder. Kriminalvården planerade att ta den centrala Excel-filen i bruk under våren 2019.[4] I ett yttrande efter dialogmötet har Kriminalvården uppgett att myndigheten inte har kunnat hålla tidplanen för den centrala och gemensamma Excel-filen. Arbetet skulle återupptas efter sommaren för att kunna var klart före årsskiftet 2019/2020.[5]

Vid dialogmötet framhöll chefsJO att det är mycket allvarligt och djupt otillfredsställande att Kriminalvårdens nationella mätningar av isoleringsbrytande åtgärder inte är tillförlitliga.[6] Dels görs mätningarna bara sju gånger per år, dels medför bristen på central styrning att häktena inte definierar, mäter och följer upp isoleringsbrytande åtgärder på ett enhetligt sätt. I sitt beslut konstaterar chefsJO att dessa brister gör det framför allt svårt för Kriminalvården att följa arbetet som sker på lokal nivå med att bryta isoleringen av intagna i häkte. Till detta kommer att risken för uteblivna svar från häkten och för att häkten inte registrerar isoleringsbrytande åtgärder medför att mätningarna är förknippade med sådan osäkerhet att de inte heller kan användas på en generell nivå. Det är t.ex. inte möjligt att jämföra resultaten från olika år, vilket gör att mätningarna – enligt chefsJO – blir i det närmaste oanvändbara. Bristen på tillförlitlig statistik gör att det inte är möjligt att med säkerhet säga åt vilket håll utvecklingen går. Till detta kan – enligt chefsJO – läggas att avsaknaden av ett ordentligt systemstöd gör det svårt för Kriminalvården

> Det är allvarligt att Kriminalvårdens mätningar inte är tillförlitliga

3 Se Kriminalvårdens återrapportering den 14 juni 2018 s. 4, dnr 416-2017.

4 Se JO:s protokoll s. 10 och 11, dnr O 7-2018.

5 Se Kriminalvårdens yttrande den 30 augusti 2019, dnr O 7-2018.

6 Se JO:s protokoll s. 10, dnr O 7-2018.

att utvärdera myndighetens eget arbete när det gäller de isoleringsbrytande åtgärderna. En kontinuerlig registrering av i vilken omfattning intagna får del av isoleringsbrytande åtgärder är nödvändig för att Kriminalvården ska kunna följa arbetet över tid och för att myndighetens personal ska kunna uppmärksamma intagna som löper risk att bli isolerade. Av den anledningen är det mycket angeläget att Kriminalvården får ett sådant system på plats och att det används på ett korrekt sätt. ChefsJO konstaterar att Kriminalvårdens arbete med att ta fram ett nytt systemstöd – såvitt hon känner till – ännu inte har inletts i februari 2020. I och med att behovet av att kunna följa arbetet med isoleringsbrytande åtgärder är så stort framstår den beräknade produktionstiden om fem år som oacceptabelt lång.

ChefsJO framhåller på nytt att Kriminalvården i sin statistik över isoleringsbrytande åtgärder även redovisar den tid som intagna placerade på gemensamhetsavdelning och gemensamhetsplats vistas utanför sin cell.[7] Enligt chefsJO för det tanken fel att tala om isoleringsbrytande åtgärder i förhållande till denna grupp av intagna och dessutom blir statistiken missvisande. Ett behov av att redovisa isoleringsbrytande åtgärder bör, enligt chefsJO, bara uppstå i förhållande till intagna som har restriktioner eller är avskilda. Så länge Kriminalvården på grund av strukturella brister har svårt att tillgodose intagnas rätt till gemensamhet, finns det – enligt chefsJO – även ett behov av att Kriminalvården redovisar i vilken utsträckning myndigheten tillgodoser denna rätt.

9.4 Behov av lagreglering

Enligt chefsJO finns det behov av att se över lagstiftningen för att komma till rätta med den oacceptabla situation som för närvarande råder inom Kriminalvårdens häktesverksamhet. Enligt chefsJO bör följande åtgärder vidtas:

- Begreppet gemensamhet måste definieras i såväl fängelselagen som häkteslagen. Det är nödvändigt för att denna rätt inte ska ges ett godtyckligt innehåll. En rimlig utgångspunkt är att gemensamhet ges innebörden att en intagen vistas tillsammans med flera andra intagna.
- För begreppet gemensamhet inte ska bli innehållslöst måste det i lagstiftningen anges i vilken omfattning som intagna dagligen har rätt att vistas tillsammans med andra intagna. Det är inte tillräckligt att det bara anges i Kriminalvårdens föreskrifter för kriminalvårdsanstalter, och det är inte acceptabelt att det i fråga om häkten helt saknas sådana bestämmelser. Enligt chefsJO bör det i fråga om innebörden av begreppet gemensamhet inte råda någon skillnad inom en och samma myndighet.
- Det bör införas en bestämmelse som garanterar de intagna en viss tids isoleringsbrytande åtgärder per dag. Enligt chefsJO bör minimitiden sättas högre än den av Häktes- och restriktionsutredningen föreslagna två timmar. Vidare bör denna rätt inte bara omfatta häktade som är meddelade restriktioner, utan samtliga intagna som är placerade i avskildhet.
- Det finns ett fortsatt behov av en författningsreglering med tidsfrister för omprövning av ett avskildhetsbeslut av en intagen i häkte.
- Det finns ett fortsatt behov av att förtydliga lagstiftningen i fråga om hur förutsättningarna för Kriminalvårdens beslut om placering i avskildhet förhåller sig till av åklagaren meddelade restriktioner om inskränkningar i rätten för en intagen att vistas i gemensamhet.

7 Se JO:s protokoll s. 9, dnr O 7-2018.

Bilagor

A. Genomförda inspektioner av Kriminalvårdens häkten 2015–2019

B. Protokoll från dialogmöte den 9 mars 2019

C. JO:s beslut den 5 februari 2020, dnr O 7-2018

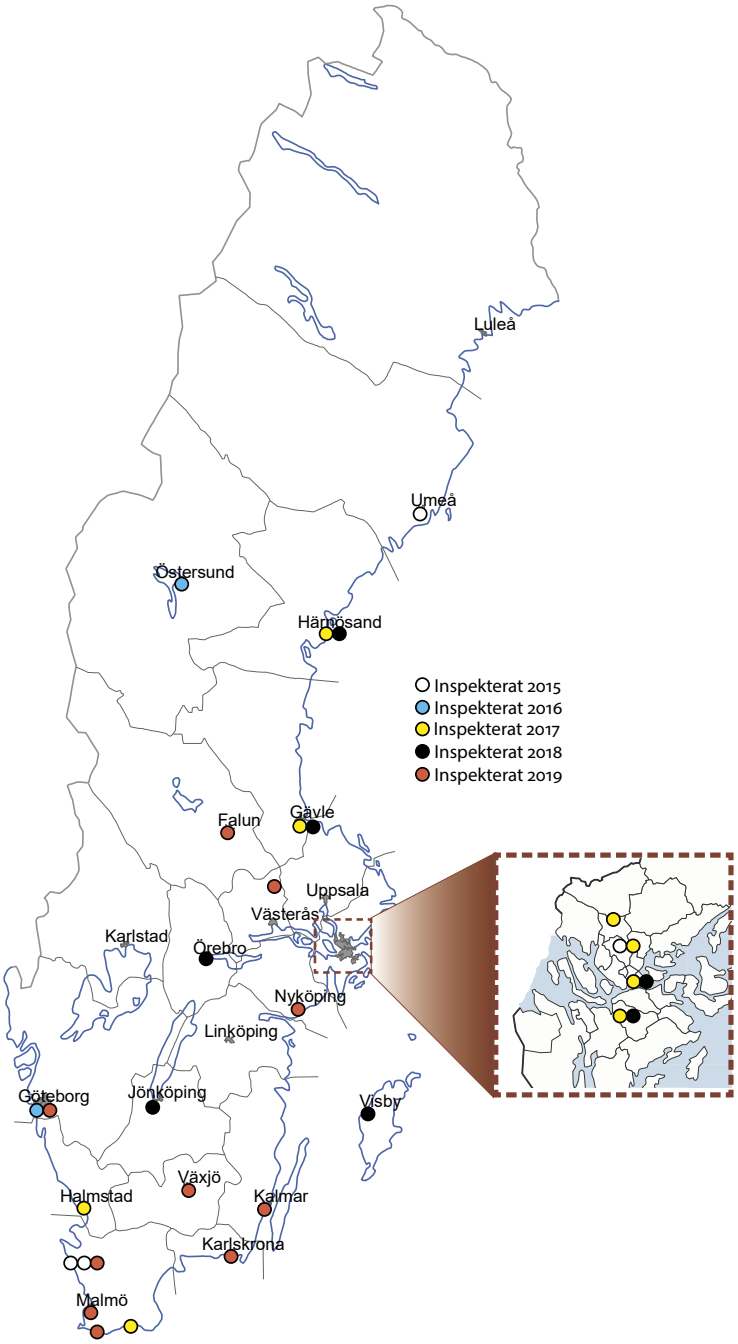
Genomförda inspektioner av Kriminalvårdens häkten 2015–2019

Oanmälda inspektioner

Häkte	Datum	Diarienummer
Huddinge	den 23–24 januari 2017	416-2017
Kronoberg	den 26 januari 2017	417-2017
Gävle	den 30–31 januari 2017	418-2017
Sollentuna	den 2–3 februari 2017	419-2017
Storboda	den 7–8 februari 2017	581-2017
Halmstad	den 14–15 februari 2017	582-2017
Ystad	den 15–16 februari 2017	583-2017
Jönköping	den 7–8 mars 2018	1364-2018
Växjö	den 26 mars 2019	0 22-2019
Karlskrona	den 4 april 2019	0 25-2019
Malmö	den 4 april 2019	0 27-2019
Nyköping	den 4 april 2019	0 29-2019
Kalmar	den 5 april 2019	0 26-2019
Trelleborg	den 5 april 2019	0 28-2019
Falun	den 9 april 2019	0 30-2019
Helsingborg (häktesfilialen Berga)	den 13–14 maj 2019	0 39-2019
Summa 16 inspektioner		

Föranmälda inspektioner

Häkte	Datum	Diarienummer
Häktet Helsingborgs filial i anstalten Helsingborg	den 15 april 2015	2000-2015
Helsingborg	den 8–9 september 2015	4632-2015
Sollentuna	den 22–23 september 2015	4969-2017
Umeå	den 11–12 november 2015	6106-2015
Göteborg	den 3–4 februari 2016	389-2016
Östersund	den 16–17 februari 2016	872-2016
Saltvik	den 21–23 november 2017	7573-2017
Örebro	den 12–13 februari 2018	750-2018
Kronoberg	den 2–4 maj 2018	2643-2018
Visby	den 27–28 juni 2018	4139-2018
Gävle	den 8 augusti 2018	4675-2018
Saltvik	den 14 augusti 2018	5266-2018
Huddinge	den 23 augusti 2018	5563-2018
Göteborg	den 6–7 februari 2019	0 7-2019
Salberga	den 12–14 februari 2019	605-2019
Summa 15 inspektioner		


Luleå
Umeå
Östersund
Härnösand
Inspekterat 2015
Inspekterat 2016
Inspekterat 2017
Inspekterat 2018
Inspekterat 2019
Falun
Gävle
Uppsala
Västerås
Karlstad
Örebro
Nyköping
Linköping
Göteborg
Jönköping
Visby
Växjö
Halmstad
Kalmar
Karlskrona
Malmö

JO RIKSDAGENS OMBUDSMÄN

PROTOKOLL

Dnr
O 7-2018

Sid
1 (13)

Dialogmöte med Kriminalvården den 12 mars 2019

Initiativ om Kriminalvårdens arbete med isoleringsbrytande åtgärder

Den 12 mars 2019 genomförde *chefsJO Elisabeth Rynning* ett dialogmöte med företrädare för Kriminalvården. Dialogmötet utgör en del av utredningen i ett initiativärende om Kriminalvårdens arbete med isoleringsbrytande åtgärder. Initiativärendet har sin bakgrund i återrapporteringar som JO begärt av myndigheten.

Återrapporteringar från Kriminalvården

Efter en serie Opcat-inspektioner av häkten under våren 2017 uttalade *chefsJO* att Kriminalvården bör se till att den tid som intagna vistas i gemensamhet rapporteras och dokumenteras på ett likvärdigt sätt, så att det blir möjligt att följa förhållandena över tid. Vidare uttalade hon att för intagna som av olika skäl inte vistas i gemensamhet, bör isoleringsbrytande åtgärder rapporteras och dokumenteras. Av dokumentationen bör det framgå vilken kategori (häktad med restriktioner, häktad utan restriktioner eller förvarstagen) som en intagen tillhör. Slutligen begärde *chefsJO* att Kriminalvården skulle återrapportera om hur myndigheten följer upp den tid som intagna vistas i gemensamhet och isoleringsbrytande åtgärder.[1] Återrapporteringen kom in till JO den 13 juni 2018.

I anledning av vad som kom fram i återrapporteringen beslutade *chefsJO* att i ett initiativärende följa upp frågorna om placering av häktade i gemensamhet och isoleringsbrytande åtgärder. I en skrivelse daterad den 28 december 2018 kallades företrädare för Kriminalvården till ett dialogmöte.

[1] Se JO:s inspektionsprotokoll från bl.a. häktet Huddinge (dnr 416-2017, m.fl.).

Riksdagens ombudsmän
Box 16327
103 26 Stockholm
Besök: Västra Trädgårdsgatan 4 A

E-post: justitieombudsmannen@jo.se
Telefon: 08-786 51 00
Texttelefon: 020-600 600
Fax: 08-21 65 58

www.jo.se

Den 31 januari 2019 kom Kriminalvården in med ytterligare en återrapportering som *chefsJO* begärt i ett initiativärende angående placering av häktade i avskildhet.[2] Även den återrapporteringen omfattades av dialogmötet.

Deltagare vid mötet

Vid dialogmötet närvarade från JO, förutom *chefsJO*, även byråchefen Jörgen Buhre, enhetschefen Gunilla Bergerén, biträdande enhetschefen Karl Lorentzon samt föredragandena Eva Fridén (protokollförare) och Simon Törnvall.

Från Kriminalvården närvarade anstalts- och häktesdirektören AA, chefsjuristen BB och säkerhetsdirektören CC.

Syftet med mötet

Mötet inleddes med att *chefsJO* informerade om att hon beslutat att i ett initiativärende följa upp frågorna om placering av häktade i gemensamhet och isoleringsbrytande åtgärder. Inför mötet hade en skrivelse daterad den 18 februari 2019 med frågeställningar skickats till Kriminalvården. *ChefsJO* upplyste om att det var dessa frågor hon önskade diskutera vid mötet.

Vad som kom fram i samband med dialogmötet

Vid dialogmötet kom i huvudsak följande fram:

Gemensamhet

I denna del behandlades följande frågeställningar:

a) Hur många intagna fanns det i landets häkten den 7 februari 2019 och hur många av dessa var belagda med restriktioner eller var placerade i avskildhet?
b) Hur stor andel av de intagna var placerade på en gemensamhetsplats som inte finns på en gemensamhetsavdelning?
c) Är det någon skillnad mellan de gemensamhetsplatser som inte finns på en gemensamhetsavdelning och restriktionsplatser, avseende vistelsetid i gemensamhet?
d) Vilken möjlighet har Kriminalvården att erbjuda vistelse i gemensamhet för de intagna som är placerade på en gemensamhetsplats som inte finns på en gemensamhetsavdelning?
e) Varför har Kriminalvården inte fastställt någon minimitid för hur länge en intagen i häkte ska ha rätt att vistas i gemensamhet per dag?

I den skrivelse som skickades till Kriminalvården inför mötet ombads myndigheten att inkomma med underlag senast den 4 mars 2019 rörande frågorna a) och b). I det underlag som lämnades in uppgav myndigheten att enligt den preliminära statistiken var antalet inskrivna i häkte den 7 februari 2019 totalt 2 215. Av dessa var 1 914 häktade, varav 1 068 hade beslut om restriktioner

---

[2] Se JO 2018/19 s. 146.

enligt 24 kap. 5 a § rättegångsbalken, vilket motsvarar 56 procent av antalet häktade eller 48 procent av samtliga intagna i häkte.

Det fanns totalt 301 inskrivna i häkte som tillhörde en annan kategori än häktade. Denna kategori omfattar bland annat verkställighetsfall, dvs. intagna som väntar på anstaltsplats, förvarstagna enligt utlänningslagen (2005:716) och intagna som är omhändertagna av övervakningsnämnd samt övriga inskrivna i häkte som kan vara externplacerade m.fl.

Kriminalvården uppgav även att det inte går att få fram statistik ur myndighetens digitala system om hur många intagna i häkte som hade ett beslut om placering i avskildhet.

Vid mötet ställde *chefsJO* frågan varför det inte går att få fram antalet intagna som var placerade i avskildhet, fråga a) ovan.

Företrädarna för Kriminalvården uppgav att det är möjligt att få fram uppgifter om hur många intagna i anstalt som är placerade i avskildhet, men att det däremot inte går att få motsvarande uppgifter för häktesverksamheten. Skälet för det är myndighetens system saknar en sådan funktion. Enligt företrädarna för Kriminalvården är det djupt olyckligt eftersom sådana uppgifter skulle underlätta för ledning och styrning av verksamheten. Det har skett en beställning om att systemet ska kompletteras med en sådan funktion. Det är dock oklart när denna funktion kommer att finnas tillgänglig. *Företrädarna för Kriminalvården* uppgav på fråga att det är möjligt att ta fram uppgifterna manuellt. Myndighetens huvudkontor hade inte uppfattat JO:s begäran som att de borde ha begärt in uppgifterna från varje häkte. Myndigheten har numera infört ett krav på att avskiljningsbeslut ska omprövas och det framgår av Kriminalvårdens handbok.

ChefsJO konstaterade att det enligt Kriminalvårdens uppgifter den 7 februari 2019 fanns ca 300 intagna i häkte som inte var häktade och frågade om anledningen till det är att det råder brist på anstaltsplatser.

Enligt *företrädarna för Kriminalvården* ska flera administrativa moment utföras innan en dömd intagen kan placeras i en anstalt. JO har tidigare uttalat att en överföring till anstalt ska ske inom sju dagar från det att domen börjat verkställas. Kriminalvården har haft svårt att uppfylla detta krav och det beror främst på platsbrist i anstalt, men även på problem med transporter. Den 11 mars 2019 fanns det totalt 149 verkställighetsfall i häkte och av dessa var 70 fall under handläggning. Resterande intagna väntade på en anstaltsplats. Det är långa köer till riksmottagningen i anstalten Kumla, och därför kommer mottagningen att tillföras 30 platser. Det sker genom dels dubbelbeläggning av celler, dels att intagna placeras på en av anstaltens säkerhetsavdelningar (Fenix).

ChefsJO bad *företrädarna för Kriminalvården* att utveckla myndighetens svar som innebär att det inte går att ta fram uppgifter om andelen intagna placerade

på gemensamhetsplats som inte finns på en gemensamhetsavdelning, fråga b) ovan.

Enligt *företrädarna för Kriminalvården* beror det på att myndigheten inte använder begreppen på det sätt som JO:s fråga utgår ifrån. Vilka platser som används för gemensamhetsplacering beror på den aktuella beläggningen på varje häkte. Vidare uppgav *företrädarna för Kriminalvården* att myndigheten inte redovisar någon statistik över antalet intagna som vistas i gemensamhet.

ChefsJO hänvisade till en återrapportering som lämnats in av Kriminalvården med en uppgift om att 42 procent av samtliga häktesplatser utgörs av gemensamhetsplatser.[3] *Företrädarna för Kriminalvården* tillfrågades om hur det – med hänsyn till svaret under fråga b) – är möjligt att lämna denna uppgift.

Uppgiften om 42 procent ska enligt *företrädarna för Kriminalvården* endast ses som en inriktning för hur många gemensamhetsplatser det bör finnas i häktesverksamheten. Detta behov varierar över tid. Det är därför inte möjligt att ange en exakt siffra på antalet gemensamhetsplatser. Häkten med relativt få platser har flexibla platser som kan anpassas utifrån vilka kategorier av intagna häktet tar emot. En cell kan vara en restriktionsplats en dag och nästa dag en gemensamhetsplats. För att få fram uppgifterna om hur många klienter som är i gemensamhet eller de facto avskilda måste myndigheten göra en manuell genomgång varje given dag. De uppgifter som JO efterfrågade krävde en sådan manuell genomgång vilket myndigheten inte hade gjort inför mötet.

ChefsJO påpekade att det inte finns någon minimitid för gemensamhet i häkte och frågade vad gemensamhet enligt Kriminalvårdens uppfattning består i när en intagen är placerad på en gemensamhetsplats.

Enligt *företrädarna för Kriminalvården* tas intagna placerade på gemensamhetsplatser ut i grupper för vistelse i gemensamhet en viss tid av dagen. Till skillnad från vad som är fallet på en gemensamhetsavdelning släpps de intagna på gemensamhetsplatser inte ut upp på morgonen för vistelse gemensamhet fram till inlåsning för dygnsvila.

ChefsJO framhöll att Kriminalvårdens sätt att använda begreppen gemensamhetsavdelning och gemensgemensamhetsplats gör att arbetet med dessa frågor blir otydligt för en extern granskare. Det som beskrivs avseende gemensamhetsplatser liknar mer isoleringsbrytande åtgärder eftersom det handlar om vistelse i grupp under vissa timmar.

Företrädare för Kriminalvården höll med om *chefsJO:s* beskrivning och uppgav att det inte är så här gemensamhet är tänkt att fungera. Utgångspunkten i all

---

[3] Se Kriminalvårdens återrapportering i dnr 5969-2015, s. 2.

kriminalvård är att intagna ska ges möjlighet att vistas i gemensamhet under dagtid och med gemensamhet avses en vistelse tillsammans med fler än en intagen, dvs. i pluralis (jfr 2 kap. 5 § häkteslagen [2010:611]). Det förutsätter att en gemensamhetsavdelning har åtminstone tre platser. Det pågår dock en diskussion inom myndigheten om syftet med bestämmelsen. Det kan vara så att bestämmelsen syftar till att den intagna ska ges möjlighet att vistas med någon annan person. I sådant fall bör det inte vara någon större skillnad mellan att ha kontakt med endast en intagen eller med två. I dag är samsittning en isoleringsbrytande åtgärd. I framtiden skulle man kunna tänka sig ett ställningstagande om att gemensamhet är när två intagna vistas tillsammans i en cell. Kriminalvården har inte kommit så långt i sina diskussioner att internationella bestämmelser och rekommendationer från internationella organ i frågan har beaktats. Myndigheten har inte heller gjort någon framställning till Justitiedepartementet.

Enligt *företrädarna för Kriminalvården* började begreppet gemensamhetsplats användas 2005 när isoleringsbrytande åtgärder blev ett mål som myndigheten ställde upp för häktesverksamheten. Däremot har det inte skett någon förändring av själva platsbeståndet. En intagen som är placerad på en gemensamhetsavdelning ska vistas i gemensamhet med andra intagna under hela dagen, dvs. från det att cellen låses upp varje morgon tills inlåsning sker varje kväll. Häktesvistelsen för en intagen som är placerad på en sådan avdelning är därmed mycket anstaltslik. Gemensamhetsplatser, som inte finns på en gemensamhetsavdelning, är platser som också kan användas som restriktionsplatser. Intagna som är placerade på sådana platser ska ha möjlighet att vistas med andra intagna i grupp under delar av dagen, men därutöver är de inlåsta i sina celler. Det finns inte någon definition av när vistelse i gemensamhet anses uppfylld. Det finns inte heller någon bestämd tid för hur lång tid under ett dygn som en inlåsning i cell får ske, vilket det finns i anstalt.[4] Utgångspunkten är dock att intagna på en gemensamhetsplats ska tillbringa en stor del av dagen i gemensamhet med andra intagna. Det är svårt att ställa upp en minimitid för vistelse i gemensamhet eftersom myndigheten är så långt ifrån att nå målet för att en intagen med restriktioner inte ska vara isolerad, dvs. två timmar eller mer per dag i åtgärd som innebär mänsklig kontakt.

ChefsJO konstaterade med anledning av vad som kom fram att skillnaden mellan vistelse i gemensamhet och samsittning då inte framstår som särskilt tydlig. En vistelse på gemensamhetsplats liknar då snarare en isoleringsbrytande åtgärd. *Företrädarna för Kriminalvården* bekräftade att vistelse i gemensamhet inte är tänkt att se ut på detta sätt.

---

[4] Se Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om anstalt 6 kap. 1 och 2 §§ (KVFS 2011:1).

Företrädarna för Kriminalvården uppgav att myndigheten inte redovisar antalet intagna som är placerade i gemensamhet. I Kriminalvårdens nationella statistik över isoleringsbrytande åtgärder ingår gruppen intagna på gemensamhetsplatser, som inte finns på gemensamhetsavdelning, i statistiken för gruppen intagna på restriktionsplatser. Konsekvensen blir att de åtgärder där intagna tas ut gruppvis för vistelse i gemensamhet, redovisas som en isoleringsbrytande åtgärd för varje intagen. På så sätt förbättras statistiken över vidtagna åtgärder för kategorin intagna med restriktioner. En annan konsekvens är att det redovisas åtgärder för många fler intagna än för de som tillhör kategorin intagna med restriktioner. Då blir även det redovisade antalet intagna som tillhör denna kategori fler än det verkliga antalet.

Ensamvistelse utan lagstöd

I denna del behandlades följande frågeställningar:

a) Hur många gånger uppstod det situationer under 2018 där Kriminalvården höll intagna i häkte under ensamvistelse utan lagstöd?
b) Vilka åtgärder vidtar Kriminalvården när sådana situationer uppstår?
c) Hur mäter Kriminalvården vistelse i gemensamhet och följer upp åtgärderna för denna klientkategori?

Företrädarna för Kriminalvården uppgav att även om utgångspunkten i all kriminalvård är att intagna ska vistas i gemensamhet med andra intagna har myndigheten samtidigt ett ansvar för de intagnas säkerhet. Kriminalvården har en effektiv underrättelsetjänst som följer de eventuella problem som kan uppstå på grund av gängtillhörighet m.m. Myndighetens prövning av lämplighet och säkerhet inför en placering i gemensamhet avser vilka som inte kan vistas tillsammans, t.ex. män och kvinnor, förvarstagna som är placerade inom Kriminalvården men som inte har ett beslut om utvisning. Även gängtillhörighet beaktas. Däremot ska inte en intagens skötsamhet vara en förutsättning för placering i gemensamhet.[5] Tidigare fanns det en sådan skrivning i Kriminalvårdens handbok, men den har tagits bort. Samarbetet med övriga myndigheter inom rättsväsendet – som innebär att den häktade bör vara placerad geografiskt nära utredande myndigheter – begränsar Kriminalvårdens möjligheter att förflytta en häktad utan restriktioner till ett annat häkte för en vistelse i gemensamhet. Därför förekommer det ensamvistelse utan lagstöd. Möjligheterna till förflyttning ökar när den intagne befinner längre fram i rättsprocessen.

Inför mötet hade Kriminalvården lämnat information om att myndigheten inte kan lämna uppgifter rörande fråga a) ovan. Enligt *företrädarna för Kriminalvården* fattar inte myndigheten något beslut i dessa situationer. Därför är det inte möjligt att ta ut sådana statistikuppgifter från systemet. Det finns numera ett

[5] Se Kriminalvårdens handbok om gemensamhet och avskildhet i häkte (2018:13) s. 6.

krav på att dessa situationer ska dokumenteras i häktesplanen. I dokumentationen ska anges av vilken anledning en intagen inte kan erbjudas vistelse i gemensamhet.[6] För att hämta in dessa uppgifter krävs en manuell genomgång i varje enskilt fall, vilket myndigheten inte uppfattat att JO begärt.

Företrädarna för Kriminalvården uppgav att de intagna som varken har restriktioner eller beslut om placering i avskildhet ska vistas i gemensamhet med andra intagna. Det ska inte finnas intagna som vistas i ensamhet utan lagstöd. Trots detta förekommer det ensamvistelse utan lagstöd inom Kriminalvården och myndigheten bryter då mot svensk lag. Efter *chefsJO:s* uttalanden i initiativärendet om placering av häktade i avskildhet[7] har frågan uppmärksammats tydligare inom myndigheten. Numera ska varje intagen få en förklaring till varför han eller hon inte kan erbjudas en gemensamhetsplats och hur myndigheten arbetar med att förändra den intagnes situation. De krav som nu finns på att lämna information och upprätta dokumentation medför att de intagna blir medvetna om sina rättigheter. Detta arbetssätt är ett led i att synliggöra situationen för klienterna och även för personalen.

På fråga från *chefsJO* uppgav *företrädarna för Kriminalvården* att skriftlig information om vilka lagar och regler som gäller behöver lämnas till de intagna. Myndigheten har ännu inte planerat att göra ändringar i informationsbladet, så att det framgår att de intagna har rätt att vistas i gemensamhet.

Enligt *företrädarna för Kriminalvården* kan en ensamvistelse utan lagstöd som blir långvarig, under vissa omständigheter, utgöra omänsklig behandling och innebära ett brott mot den häktades mänskliga rättigheter. Kriminalvården har beskrivit denna situation i myndighetens handbok.[8] Vid utformningen av den skrivningen har myndigheten endast haft i åtanke målsättningen att en häktad dagligen ska få minst två timmar isoleringsbrytande åtgärder som innebär en mänsklig kontakt. Målsättningen överensstämmer med den rekommendation som FN:s specialrapportör lämnat. *Företrädarna för Kriminalvården* uppgav att de inte har reflekterat över om personalen behöver stöd för att kunna avgöra när en ensamvistelse utan lagstöd som blir långvarig utgör en omänsklig behandling.

Företrädarna för Kriminalvården uppgav att det inte förs någon statistik över intagna som vistas i ensamhet utan lagstöd eftersom gruppen inte borde finnas. De räknas in i kategorin intagna med restriktioner tillsammans med intagna placerade på gemensamhetsplatser som inte finns på gemensamhetsavdelningar (se s. 3–4). Det borde finnas systemstöd för att kunna följa denna kategori. Av

---

[6] Se Kriminalvårdens handbok om gemensamhet och avskildhet i häkte s. 6.
[7] Se JO 2018/19 s. 146.
[8] Se Kriminalvårdens handbok om gemensamhet och avskildhet i häkte s. 17.

erfarenhet handlar det om ca fem års arbete innan ett sådant systemstöd kan tas i bruk.

ChefsJO uppgav att det är oerhört allvarligt att statistik redovisas på detta sätt. Vidare framhöll hon vikten av att Kriminalvårdens personal förstår skillnaden mellan en intagen vars rättighet att vistas i gemensamhet inte tillgodoses av Kriminalvården och som en konsekvens därav blir isolerad utan lagstöd och en intagen som är isolerad på grund av att denne har restriktioner eller beslut om placering i avskildhet enligt häkteslagen. I samtliga dessa situationer erbjuder Kriminalvården de intagna isoleringsbrytande åtgärder. Att personalen redovisar isoleringsbrytande åtgärder för alla dessa kategorier av intagna medför att en sammanblandning uppstår och att det ges en felaktig bild av hur många intagna som har restriktioner. Dessutom lever myndigheten inte upp till sitt åtagande utan håller intagna under förhållanden som saknar lagstöd.

Intagna med restriktioner och intagna placerade i avskildhet

I denna del behandlades följande frågeställning:

a) Förutsättningarna för att genomföra isoleringsbrytande åtgärder borde öka när beläggningsgraden på häktena går ner. Trots att beläggningsgraden vid vissa av mättillfällena varit så pass låg som 79 procent har det inte skett någon ökning av de isoleringsbrytande åtgärderna. Vad beror detta på?

Företrädarna för Kriminalvården uppgav att utgångspunkten är att intagna med restriktioner och intagna placerade i avskildhet ska erbjudas isoleringsbrytande åtgärder. Övriga intagna ska vistas i gemensamhet. Resultatet av mätningarna för isoleringsbrytande åtgärder borde vara bättre vid lägre beläggning. Det är något missvisande att bara fokusera på medelbeläggningen, eftersom det finns några häkten med 60 procents beläggning och andra häkten med över 90 procents beläggning. *Företrädarna för Kriminalvården* förde fram att de dessvärre tror att den tid som intagna får isoleringsbrytande åtgärder inte kommer att öka mer än marginellt, trots att Sverige internationellt sett har en förhållandevis hög personaltäthet. Myndigheten kommer endast ”på marginalen” att kunna åstadkomma ett bättre resultat såvida det inte sker något drastiskt ifråga om beläggningssituationen. Vidare behöver myndigheten bättre lokaler. Resultatet för 2018 är dock bra, eftersom beläggningen ökade samtidigt som resultatet av mätningarna av den genomsnittliga tiden som de intagna fick isoleringsbrytande åtgärder i stort sett var oförändrad.

Företrädarna för *Kriminalvården* uppgav på fråga att alla inskrivna i häkte (även externt placerade, anhållna och frihetsberövade som gör transportuppehåll) räknas in i beläggningsstatistiken. Samtidigt räknas inte alla celler i häktena som ordinarie platser, t.ex. transportcellerna i häktena Göteborg, Jönköping, Sollentuna och Örebro. Om man ser till totala antalet platser är det dock förhållandevis få platser som inte tas med men som kan vara belagda och räknas in i beläggningsstatistiken.

ChefsJO framhöll att Kriminalvårdens sätt att redovisa antal inskrivningar, intagna och platser gör att transparensen blir högst begränsad och att det finns risk för att Kriminalvården lyfter fram olika siffror utifrån vad det är man vill visa.

Företrädarna för Kriminalvården delade denna uppfattning och att det bl.a. försvårar årsredovisning när det ser ut så här. Det finns fyra olika sätt att definiera platser. Beläggningen kan beräknas på olika sätt genom att det tas hänsyn till olika faktorer. Ett sätt är beräkning av medelbeläggning och den uppgiften används i Kriminalvårdens årliga statistik och lämnas till regeringen. I den beräkningen ingår bl.a. arrestceller. Ett annat sätt är beräkning av den dagsaktuella beläggningsgraden och i den beräkningen tas inte bl.a. arrestcellerna med. Kriminalvården håller på att omarbeta sättet att redovisa sin statistik för att omvärlden bättre ska förstå beläggningssiffrorna.

Mätning av isoleringsbrytande åtgärder och gemensamhetstid

I denna del behandlades följande frågeställningar:

a) För vilka kategorier mäts isoleringsbrytande åtgärder?
b) Mäter Kriminalvården isoleringsbrytande åtgärder för intagna utan restriktioner och i så fall av vilken anledning?
c) Mäts gemensamhetstid för intagna på gemensamhetsplats?
d) Varför går det inte att följa olika kategorier, t.ex. förvarstagnas vistelse i gemensamhet?
e) Finns det kategorier som Kriminalvården inte anser behöver vistas i gemensamhet eller för vilka isoleringsbrytande åtgärder inte behöver vidtas, och i så fall vilka och varför?
f) Varför använder sig Kriminalvården av bara manuella system för mätning av åtgärder, i stället för centrala och digitala system?

Företrädarna för Kriminalvården uppgav att de nationella mätningarna av isoleringsbrytande åtgärder i häkte som genomförs inom myndigheten omfattar alla intagna. Intagna placerade på gemensamhetsplats som vistas på en gemensamhetsavdelning redovisas i kategorin intagna utan restriktioner.

I kategorin intagna med restriktioner redovisas utöver intagna med restriktioner, intagna med beslut om placering i avskildhet, intagna som placerats på gemensamhetsplats utan gemensamhetsavdelning och intagna som vistas i ensamhet utan lagstöd. ”Generaliserbara mätningar” betyder att resultatet avser totalen, men att det inte finns mätningar för detaljer, t.ex. vad resultatet kan betyda för ett specifikt häkte. De mätningar som genomfördes 2015–2017 utgår från samma kriterier och är jämförbara. Mätningar som genomfördes 2014 och tidigare utgår från andra kriterier och är därför inte jämförbara på samma sätt. Det har dock i en förstudie konstaterats att ingen av mätningarna är tillräckligt bra för att användas på lokal nivå och inte heller för att göra jämförelser nationellt. Detta vill Kriminalvården ändra på och myndigheten har ett pågående projekt om att utveckla och införa ett centralt systemstöd för isoleringsbrytande åtgärder.

ChefsJO framhöll att det av Kriminalvårdens budgetunderlag för 2020 framgår att arbetet med isoleringsbrytande åtgärder inte kommer att prioriteras och frågade om det även innebär att denna fråga inte kommer vara prioriterad under 2019.

Företrädare för Kriminalvården uppgav att inom myndigheten prioriteras för närvarande projekten som avser systemstöd för strafftidsberäkning och intagnas medel. Tidigare erfarenheter av att ta fram sådana stöd visar att en rimlig uppskattning är att det kommer att ta ca fem år från det att arbetet inleds tills att det finns ett systemstöd som gör det möjligt att mäta isoleringsbrytande åtgärder. Det finns tyvärr inga synergieffekter avseende övriga pågående systemstödsprojekt, eftersom Kriminalvårdsregistret (KVR) är ett krångligt system. Det samarbete som finns med Åklagarmyndigheten om att försöka utveckla statistiken avseende häktningar och restriktioner bygger på redan befintliga statistikuppgifter och det behöver därför inte byggas något nytt systemstöd. Detta innebär att den nedprioritering som skett av isoleringsbrytande åtgärder leder till att arbetet med att börja ta fram ett systemstöd för denna fråga fördröjs.

ChefsJO konstaterade att det är oerhört allvarligt och mycket otillfredsställande att Kriminalvårdens befintliga nationella mätningar av isoleringsbrytande åtgärder inte är tillförlitliga och görs på ett sådant sätt att det inte går att se åt vilket håll utvecklingen går. Det måste vara svårt att använda sig av mätningarna i den egna verksamheten, men även för uppdragsgivare och för kontrollmyndigheter. Det är inte heller möjligt att följa utvecklingen av myndighetens isoleringsbrytande åtgärder och se vad som är kostnadsdrivande när Kriminalvården redovisar intagna som vistas i ensamhet utan lagstöd i samma kategori som häktade med restriktioner (kategori intagna med restriktioner). Dessutom mäter myndigheten isoleringsbrytande åtgärder för intagna som vistas på gemensamhetsplats på en gemensamhetsavdelning (kategorin intagna utan restriktioner). Kriminalvårdens sätt att redovisa isoleringsbrytande åtgärder medför att en högre andel redovisas som häktade med restriktioner än vad som verkligen är fallet. Dessutom är det felaktigt att mäta isoleringsbrytande åtgärder för intagna som vistas i gemensamhet på gemensamhetsavdelning. Därtill får mätningarna av gruppaktiviteter för intagna som är på gemensamhetsplats utanför gemensamhetsavdelning konsekvensen att de förbättrar den redovisade tiden för isoleringsbrytande åtgärder för intagna i kategorin intagna med restriktioner.

Företrädarna för Kriminalvården höll med om dessa iakttagelser och uppgav att det är djupt olyckligt. *ChefsJO* framförde att det är önskvärt att kriterier och mätmetoder vore tydligare och mer ändamålsenliga för att öka trovärdigheten och tillförlitligheten i Kriminalvårdens mätningar.

Vidare uppgav *företrädarna för Kriminalvården* att i avsaknad av systemstöd för att inhämta statistik håller Kriminalvården på med att utarbeta en central excelfil. Myndigheten har hämtat in goda exempel från olika regioner och utifrån bl.a. detta underlag utarbetat en gemensam excelfil som alla häkten

kommer att få redovisa isoleringsbrytande åtgärder i. Eftersom det är ett pågående arbete så finns det möjligheter att beakta olika kategorier av intagna t.ex. förvarstagna. Kriminalvården planerar för att den centrala excelfilen kommer att tas i bruk under våren 2019.

Det kom fram att systematiska uppföljningar och verksamhetsanalyser avseende isoleringsbrytande åtgärder, utöver de nationella mätningarna, sker utifrån verksamhetsdialoger. Isoleringsbrytande åtgärder är en av åtta punkter som regionchefernа ska rapportera om till huvudkontoret. Underlaget bygger på vad häktescheferna har rapporterat till sin regionchef. De nationella uppgifter som Kriminalvården sedan rapporterar till Justitiedepartementet bygger på dessa uppgifter.

Företrädarna för Kriminalvården uppgav att orsaker till att myndigheten inte prioriterat behovet av tydligare statistik är bl.a. följande:

Att arbeta med isoleringsbrytande åtgärder blev aktuellt 2004 och 2005 som en punktinsats på grund av hög beläggning. Först runt 2010 blev det en central fråga för hela myndigheten och ett mer systematiskt arbete påbörjades. Det togs dock inte fram några uppföljningsverktyg. Vid framtagande av ett systemstöd för isoleringsbrytande åtgärder behöver myndigheten se över definitioner, t.ex. gemensamhetsplats i förhållande till restriktionsplats och nya former av isoleringsbrytande åtgärder såsom restriktionsgrupp. Därtill behöver myndigheten se över vad som ska mätas. Vidare måste alla, internt och externt samt inte minst de intagna, förstå vad som mäts. Betänkandet Färre i häkte och minskad isolering (SOU 2016:52) problematiserade inte situationen för intagna som vistas i ensamhet utan lagstöd, och att Kriminalvården inte lever upp till häkteslagen i dessa fall.

Övrigt

I denna del behandlades följande frågeställningar:

a) Har Kriminalvården övervägt att införa säkerhetsklasser för häkten motsvarande de som finns för anstalter?
b) Vilket behov finns av gemensamhetsavdelningar för intagna utan restriktioner och när planerar Kriminalvården tillgodose detta behov?

Företrädarna för Kriminalvården uppgav att det inte är aktuellt att införa säkerhetsklasser för häkten motsvarande de som finns för anstalter. Ett sådant system skulle ytterligare komplicera placeringen av intagna och riskera att leda till en ökad isolering av intagna. Det behövs fler gemensamhetsplatser. I de pågående nybyggnationer av häkten byggs restriktionsplatser i korridorer som kan delas av (sektioneras) och omvandlas till gemensamhetsplatser. Där finns ytor där de intagna kan vistas i gemensamhet. Det byggs inga gemensamhetsavdelningar.

ChefsJO upplyste om att det kommit in uppgifter om att Kriminalvården håller på att minska den transportorganisation som började byggas upp efter lagändringen den 1 april 2017. *Företrädarna för Kriminalvården* tillfrågades om det

kommer att leda till att myndigheten inte längre kommer att utföra akuta transporter enligt bl.a. LVM, LVU och LPT.

Enligt *företrädarna för Kriminalvården* kommer myndigheten att återgå till den transportorganisation som myndigheten fick finansierad 2017, dvs. fas ett. Övertagandet av handräckningstransporterna skulle ske i tre faser, varav fas två förverkligades under 2018 och ca 200 kriminalvårdare anställdes för transportorganisationen. Dessa anställda kommer inte att sägas upp utan erbjuds annan anställning inom myndigheten. Fas tre som avser brådskande transporter kommer alltså inte att genomföras med nuvarande budget. Kriminalvården utför dock vissa brådskande transporter, men det är inte ekonomiskt försvarbart att myndigheten ska kunna genomföra brådskande transporter dygnet runt.

Företrädarna för Kriminalvården bad att få återkomma med uppgifter om påståendena att myndigheten inte tar emot beställningar av brådskande transporter och inte heller längre utför dem.

ChefsJO uppgav att hon är medveten om de uppgifter som finns om den ansträngda beläggningssituationen inom Kriminalvården. Den rapportering som förekommit i media och de iakttagelser som gjorts vid de senaste Opcat-inspektionerna av häktet Göteborg och arresten Borlänge bekymrar henne. Med anledning av detta upplyste *chefsJO* om att hon kommer att besluta om ett initiativärende där fokus kommer att vara de frihetsberövades situation. Avsikten är att initiativet ska innefatta en kartläggning av beläggningssituationen, riktade inspektioner och eventuellt en dialog med Kriminalvården.

Företrädarna för Kriminalvården informerade om att häktesbeläggningen den 11 mars 2019 var 102 procent och att det var 21 häkten som hade över 100 procents beläggning. Alla inskrivna är inräknade inklusive de intagna som har verkställbara domar. När situationen var som värst under hösten 2018 hade Kriminalvården över 200 intagna som väntade på en anstaltsplats. Den 11 mars 2019 var det 149 intagna i häkte som väntade på en anstaltsplats, varav 70 intagna som hade pågående placeringsärenden. Ett placeringsärende ska genomföras inom sju dagar. Inom den tiden ska underlag tas fram, beslut fattas och därefter ska ledig plats hittas och transport till anstalten beställas. Kriminalvården har inte kunnat hålla normala handläggningstider främst på grund av platsbristen på anstalterna. Det är även långa köer till riksmottagningen i anstalten Kumla. Därutöver var 68 förvarstagna enligt utlänningslagen placerade hos Kriminalvården. Myndigheten dubbelbelägger celler i häkten och på riksmottagningen, samt använder säkerhetsplatser på Kriminalvårdens säkerhetsenheter för häktesplacering.

Företrädarna för Kriminalvården uppgav att de häkten som har högst beläggning finns i södra Sverige, samt även innefattar häktena Kronoberg, Huddinge, Saltvik och Falun. Prognosen är att flödet av intagna kommer att öka, 7–8 procent, t.o.m. juni 2019 och därefter plana ut, men det kan lika gärna fortsätta att öka. Det har tillsatts arbetsgrupper där företrädare från Polismyndigheten,

Migrationsverket och Kriminalvården är representerade för att arbeta med åtgärder som kan hantera den höga beläggningen i häkten. Kriminalvården rapporterar varje vecka till regeringskansliet om beläggningssituationen.

Avslutning

Företrädarna för Kriminalvården lämnade över Kriminalvårdens dokument Ökat klientflöde, Kriminalvårdens samlade bedömning och förslag till åtgärder (2019-02-27).

Kompletterande uppgifter från Kriminalvården efter dialogmötet

Efter mötets avslutande har Kriminalvården kommit in med följande uppgifter:

Nationella transportenheten (NTE) registrerar beställningar av transporter som kräver upphämtning inom fyra timmar från mottagen beställning. Brådskande transporter genomförs över hela landet, men NTE kan inte säkerställa en bemanning dygnet runt som möjliggör att en sådan transport påbörjas med upphämtning av den frihetsberövade personen inom fyra timmar efter beställning. I sådana fall kontaktar NTE omgående beställaren som då kan välja att vänta tills NTE kan komma eller lösa transporten på annat sätt.

Vid protokollet

Eva Fridén

Justeras den 2019-07-02

Elisabeth Rynning

Sändlista:

Kriminalvården, huvudkontoret

Kriminalvården, anstalts- och häktesdirektören

Kriminalvården, chefsjuristen

Kriminalvården, säkerhetsdirektören

JO RIKSDAGENS OMBUDSMÄN

BESLUT

2020-02-05 | Dnr O 7-2018 | Sid 1 (19)

Chefsjustitieombudsmannen
Elisabeth Rynning

Mycket allvarlig kritik mot Kriminalvården för isoleringen av intagna i häkte

ChefsJO:s uttalande i korthet: Sverige har under lång tid fått internationell kritik för förhållandena för intagna i svenska häkten. Kritiken handlar i första hand om att intagna med restriktioner blir isolerade och därmed riskerar att drabbas av psykisk och fysisk ohälsa. ChefsJO har sedan 2017 granskat frågan om isolering av intagna i häkte. I detta beslut konstaterar chefsJO att isolering riskerar att drabba inte bara häktade med restriktioner, utan även intagna i häkte som har en laglig rätt att under dagtid vistas tillsammans med andra intagna (i gemensamhet). Att döma av Kriminalvårdens egna mätningar för 2018 var 83 procent av de häktade med restriktioner och 33 procent av de häktade som hade rätt till gemensamhet isolerade. I beslutet uttalar chefsJO

- att Kriminalvårdens häkten saknar tillräckligt med gemensamhetslokaler och personal för att kunna tillgodose de intagnas lagstadgade rätt till gemensamhet och att myndigheten förtjänar mycket allvarlig kritik för de fortsatta bristerna i detta avseende
- att hon är mycket kritisk till att Kriminalvården inte har nått längre i arbetet med isoleringsbrytande åtgärder
- att det är mycket angeläget att Kriminalvården inför ett systemstöd som gör det möjligt att följa arbetet med att bryta isoleringen av intagna.

I beslutet väcker chefsJO även frågan om behovet av en översyn av bl.a. häkteslagen (2010:611) i syfte att förtydliga de intagnas rättigheter och motverka isolering.

Initiativet

Efter en serie Opcat-inspektioner[1] av häkten under våren 2017 uttalade jag att Kriminalvården bör se till att den tid som intagna vistas i gemensamhet rapporteras och dokumenteras på ett likvärdigt sätt. Skälet för det är att det ska vara möjligt att följa förhållandena över tid. Vidare uttalade jag att för intagna som

[1] Opcat är den engelska förkortningen av tilläggsprotokollet till FN:s tortyrkonvention (Optional Protocol to the Convention against Torture). Länder som anslutit sig till protokollet har förbundit sig att inrätta ett nationellt besöksorgan som regelbundet besöker platser där personer kan hållas frihetsberövade. I Sverige har JO tilldelats detta uppdrag.

Riksdagens ombudsmän
Box 16327
103 26 Stockholm
Besök: Västra Trädgårdsgatan 4 A

E-post: justitieombudsmannen@jo.se
Telefon: 08-786 51 00
Texttelefon: 020-600 600
Fax: 08-21 65 58

www.jo.se

av olika skäl inte vistas i gemensamhet, bör isoleringsbrytande åtgärder rapporteras och dokumenteras. Av dokumentationen bör det framgå vilken kategori – häktad med restriktioner, häktad utan restriktioner eller förvarstagen – som en intagen tillhör. Slutligen begärde jag att Kriminalvården skulle återrapportera om hur myndigheten följer upp den tid som intagna vistas i gemensamhet och isoleringsbrytande åtgärder.[2] Återrapporteringen kom in till JO den 14 juni 2018.

Det som kom fram i återrapporteringen gjorde att jag beslutade att i ett initiativärende följa upp frågorna om placering av häktade i gemensamhet och isoleringsbrytande åtgärder. Den 31 januari 2019 kom Kriminalvården in med ytterligare en återrapportering som jag hade begärt i ett tidigare initiativärende om placering av häktade i avskildhet.[3] Även den återrapporteringen omfattas av det här initiativet.

Den 12 mars 2019 hade jag ett dialogmöte med bl.a. Kriminalvårdens anstalts- och häktesdirektör. Vid mötet tog jag upp ett antal frågor som bl.a. rör myndighetens arbete med isoleringsbrytande åtgärder. Mötet protokollfördes och Kriminalvården fick tillfälle att yttra sig över protokollet. Myndigheten har lämnat vissa kompletterande uppgifter.

Bakgrund

Det här beslutet innebär slutpunkten på ett arbete som inleddes 2017. Under tre år har jag och mina medarbetare på olika sätt belyst frågor som rör situationen för intagna i häkten. Innan jag närmare går in på dessa frågor kommer jag inledningsvis att beröra vissa grundläggande begrepp, de risker som en isolering kan innebära för en frihetsberövad, den internationella kritik som har riktats mot Sverige för isoleringen av intagna i häkte samt tidigare uttalanden från JO.

Vissa grundläggande begrepp

Intagna i häkte har – precis som intagna i en kriminalvårdsanstalt – rätt att under dagtid vistas med andra intagna i *gemensamhet* (2 kap. 5 § häkteslagen [2010:611] och 6 kap. 1 § fängelselagen [2010:610]). Kriminalvården har möjlighet att begränsa denna rätt i vissa situationer som anges i de båda lagarna. Några ytterligare möjligheter att begränsa rätten till gemensamhet har myndigheten inte.[4] Lagstiftningen saknar en definition av begreppet gemensamhet. Jag har dock tidigare uttalat att gemensamhet får anses förutsätta att en intagen vistas tillsammans med flera andra intagna. Det innebär att exempelvis sam-

---

[2] Se JO:s inspektionsprotokoll från bl.a. häktet Huddinge (dnr 416-2017 m.fl.).
[3] Se JO 2018/19 s. 146.
[4] Jfr JO 2018/19 s. 146 samt särskilt s. 157 och 158.

sittning (när två intagna vistas tillsammans) inte går att jämställa med en vistelse i gemensamhet.[5]

Kriminalvården kan, enligt 2 kap. 5 § häkteslagen, i tre situationer neka en intagen i häkte att vistas i gemensamhet, nämligen om

1. den intagne är placerad i en annan förvaringslokal än i ett häkte och lokalförhållandena inte tillåter gemensamhet,
2. det av säkerhetsskäl är nödvändigt att hålla den intagne avskild från andra intagna, eller
3. det är nödvändigt för att genomföra en kroppsbesiktning.

Vidare är det möjligt för åklagaren att begära rättens tillstånd att få belägga en häktad med restriktioner (24 kap. 5 a § första stycket rättegångsbalken). Ett beslut om restriktioner får bl.a. avse inskränkningar i den häktades rätt att vistas i gemensamhet med andra intagna (6 kap. 2 § 2 häkteslagen). En intagen som inte ges möjlighet till vistelse i gemensamhet är *avskild*.

För att tillgodose rätten till gemensamhet för de intagna som inte är avskilda har Kriminalvården ett antal *gemensamhetshäkten*. Dessa häkten är som regel inrättade i tidigare kriminalvårdsanstalter. Situationen för de intagna i ett gemensamhetshäkte uppvisar stora likheter med förhållandena i en kriminalvårdsanstalt, och det innebär bl.a. att de intagna kan vistas tillsammans under stora delar av dagen, på en *gemensamhetsavdelning* eller i t.ex. en produktionslokal.[6] Även vissa andra häkten har gemensamhetsavdelningar. Kriminalvården har som regel inte några svårigheter att tillgodose rätten till gemensamhet för de intagna som är placerade på en gemensamhetsavdelning eller i ett gemensamhetshäkte.

Eftersom andelen häktade med restriktioner varierar över tid har Kriminalvården också ett behov av mer flexibla platser som kan användas för placering av både intagna med restriktioner och intagna utan restriktioner. Flexibiliteten innebär att en sådan cell från en dag till en annan kan omvandlas från att vara en *restriktionsplats* till att bli en *gemensamhetsplats*. För att denna omvandling ska få någon betydelse för den intagne som är placerad i cellen, måste häktet ha tillgång till gemensamhetslokaler och den personal som behövs för att den intagne under dagtid ska kunna ges möjlighet till vistelse i gemensamhet utanför sin cell.

Avskildhet kan leda till att en intagen blir *isolerad*. Enligt FN:s minimiregler för behandling av fångar (de s.k. Nelson Mandela-reglerna) anses en intagen vara isolerad om han eller hon vistas i ensamhet under mer än 22 timmar per dygn,

---

[5] Se t.ex. JO 2018/19 s. 146.
[6] Jfr t.ex. iakttagelserna vid inspektionen av häktet Helsingborg, häktesfilialen Berga (JO:s protokoll, dnr O 39-2019).

utan meningsfull mänsklig kontakt. En intagen anses vara långvarigt isolerad om han eller hon har vistats under sådana förhållanden i en period som överstiger 15 dagar.[7]

Jag vill understryka att *isolering* därmed inte är en synonym till *avskildhetsplacering*. När jag i fortsättningen använder begreppet isolering avser jag de långtgående begränsningar av intagnas möjligheter att umgås med andra människor som kan leda till psykisk eller fysisk ohälsa och som därför är att betrakta som otillåtna. Isolering kan drabba alla kategorier intagna i häkte, oavsett om de formellt är avskilda eller om de har en laglig rätt till gemensamhet.

Isolering kan medföra allvarliga konsekvenser för de frihetsberövade

Isolering kan leda till att en intagen drabbas av t.ex. sömnlöshet, förvirring, hallucinationer och psykoser. En isolering behöver inte pågå under lång tid för att en intagen ska riskera sådana konsekvenser. Negativa hälsoeffekter kan uppstå redan efter ett par dagars isolering, och riskerna ökar med varje dag som den pågår. Det mest skadliga inslaget i isolering är att den reducerar de sociala kontakterna till en nivå av social och psykologisk stimulus som många upplever som otillräcklig för att kunna bibehålla sin hälsa och sitt välbefinnande. Hur en intagen reagerar på en isolering är beroende av de personliga förutsättningarna, t.ex. om han eller hon har tidigare erfarenhet av att vara frihetsberövad.[8]

Ett sätt att motverka negativa konsekvenser av isolering är att erbjuda den intagne isoleringsbrytande åtgärder. En central del i frågan om isoleringens skadeverkningar är att den intagne är berövad meningsfull mänsklig kontakt. För att en åtgärd därför ska vara verkningsfull och isoleringsbrytande i ordets rätta bemärkelse måste den innebära att den intagne får en meningsfull mänsklig kontakt. Det kan t.ex. handla om att den intagne får ta emot besök, umgås med en annan intagen (samsittning) eller delta i aktiviteter tillsammans med kriminalvårdspersonal.

Internationell kritik av förhållandena i svenska häkten

FN:s tortyrkommitté (CAT), FN:s underkommitté för att förebygga tortyr (SPT) och Europeiska tortyrkommittén (CPT) har under lång tid riktat kritik mot Sverige för förhållandena för intagna i svenska häkten.

Europeiska tortyrkommittén

CPT är en expertkommitté som utses av Europarådets ministerkommitté. Kommitténs huvuduppgift är att besöka platser där personer kan hållas

---

[7] Se regel 44 i FN:s minimiregler för behandling av fångar.
[8] Se The Istanbul Statement on the Use and Effects of Solitary Confinement (antagen den 9 december 2007) s. 2.

frihetsberövade. Efter CPT:s besök i Sverige 2009 framhöll kommittén att den stödde de rekommendationer som lämnats av SPT om att Sverige bl.a. måste vidta åtgärder för att förebygga de negativa effekter som långvarig isolering kan ge. CPT påminde om att kommittén sedan 1991 haft en dialog med Sverige om användandet av restriktioner och att det återstod mycket arbete för att säkerställa att restriktioner bara används i undantagsfall. Dessutom uppmanade kommittén svenska myndigheter att intensifiera sina insatser för att säkerställa att samtliga intagna ges möjlighet att tillbringa en skälig del av dagen utanför sin cell och att de kan ägna sig åt meningsfulla aktiviteter av skiftande slag. Kommittén underströk att bristen på fysiska aktiviteter och intellektuell stimulans kan vara särskilt skadlig för unga intagna. Av den anledningen rekommenderades svenska myndigheter att ta fram särskilda program med aktiviteter anpassade för unga intagnas behov.[9]

CPT besökte Sverige på nytt 2015. Efter besöket framhöll kommittén att det var mycket beklagansvärt att användandet av restriktioner fortsatte i det närmaste oförändrat utan några egentliga tecken på förbättringar – trots den dialog som kommittén haft med Sverige i 24 år. Enligt CPT måste förhållningssättet till restriktioner och regelverket för intagna i häkte i stort ändras i grunden. Kommittén rekommenderade svenska myndigheter att snabbt vidta effektiva åtgärder – inklusive ändringar i lagstiftningen – för att säkerställa att restriktioner bara används om det finns synnerliga skäl för detta. Dessutom uppmanades svenska myndigheter att förbättra utbudet av aktiviteter till intagna i häkte på ett genomgripande sätt. Målsättningen bör enligt kommittén vara att alla intagna ska ges möjlighet att tillbringa åtminstone åtta timmar per dag utanför sin cell och i samband med det ges möjlighet att delta i meningsfulla aktiviteter av skiftande slag.[10]

FN-kommittéer

CAT är en expertkommitté som har till uppgift att övervaka att FN:s konvention mot tortyr följs. Vid den periodiska granskningen av Sveriges rapport om genomförandet av sina konventionsåtaganden 2014 uttryckte CAT oro över den höga andel av intagna i svenska häkten som var belagda med restriktioner. Vidare uttryckte kommittén oro över den utbredda och – i vissa fall långvariga – isoleringen av häktade. Av den anledningen uppmanades Sverige att använda restriktioner enbart i undantagsfall och bara när det är nödvändigt av utredningsskäl. Vidare uppmanades Sverige att upphöra med isoleringen av minderåriga.[11]

---

[9] Se CPT/Inf (2009) 34 para 35–38 och 54.
[10] Se CPT/Inf (2016) 1 para 53.
[11] Se CAT/C/SWE/CO6-7 para 8.

SPT är en expertkommitté under Opcat som bl.a. kan besöka platser där personer kan hållas frihetsberövade. Underkommittén besökte Sverige 2008, och efter besöket underströk den att restriktioner inte får meddelas rutinmässigt. SPT konstaterade att den nuvarande bristen på systematiskt inhämtade uppgifter om användandet av restriktioner och effekten av dessa gör det omöjligt att få till stånd en korrekt granskning av denna företeelse. Vidare rekommenderade underkommittén bl.a. att Sverige vidtog åtgärder för att förebygga de negativa effekter som kan följa på långvarig isolering. Enligt SPT måste all personal som arbetar med intagna i häkten få utbildning för att kunna känna igen stressymtom orsakade av isolering. Därtill ansåg underkommittén att intagna måste ges större möjligheter till arbete, motion och andra aktiviteter.[12]

Även andra FN-kommittéer har uttalat sig om förhållandena för häktade och risken för isolering. FN:s barnrättskommitté uppmanade Sverige 2015 att se till att flytta alla barn från isolering och se över lagstiftningen i syfte att förbjuda isolering av barn.[13] FN:s MR-kommitté som övervakar att FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter följs uppmanade Sverige 2016 att bl.a. se till att alla restriktioner är tidsbundna, nödvändiga och proportionerliga samt att lämpliga åtgärder vidtas för att minska skadeverkningarna av isolering på intagna, framför allt unga intagna.[14]

Tidigare uttalanden från JO

Även JO har tidigare uttalat sig om Kriminalvårdens inskränkningar av intagnas rätt till gemensamhet. I slutet av 1990-talet rådde platsbrist inom kriminalvården med överbeläggningar m.m. som en följd av detta. Dåvarande JO Jan Pennlöv uttalade att en hänvisning till resursbrist är av mer generell natur och att det är uppenbart att lagstiftningen om gemensamhet mellan häktade blir innehållslös om det saknas tillräckligt med resurser. Han framhöll att han var medveten om att det av andra skäl, t.ex. klientelets sammansättning, ibland kan vara svårt att låta intagna vistas tillsammans. Sådana svårigheter – som delvis är betingade av platsbristen – får dock enligt JO Jan Pennlöv inte tas till intäkt för att inte så långt som möjligt tillämpa reglerna om möjlighet till gemensamhet.[15]

I ett senare beslut uttalade dåvarande JO Cecilia Nordenfelt att bestämmelserna om förhållandena för häktade i den numera upphävda lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. får ses som en minimireglering av de rättigheter som var och en som är häktad har. Det är inte acceptabelt att

---

[12] Se CAT/OP/SWE1 para 112, 122, 123 och 127.
[13] Se CRC/C/SWE/CO/5 para 26.
[14] Se CCPR/C/SWE/CO/7 para 29.
[15] Se JO 2001/02 s. 155.

möjligheten till gemensamhetsvistelse inskränks eller till och med omintetgörs på grund av bristande resurser.[16]

JO har därefter återkommit till frågan om resursbrist inom Kriminalvården. Dåvarande chefsJO Elisabet Fura har uttalat att resursbrist eller avsaknaden av möjlighet till inre differentiering inte är acceptabla skäl för att hålla en intagen avskild från andra intagna.[17]

I ett beslut i juni 2018 har jag framhållit att jag delar den uppfattning som uttalats av bl.a. JO Jan Pennlöv. Jag konstaterade att Kriminalvården inte verkade ha beaktat JO:s synpunkter fullt ut, och jag noterade i det sammanhanget att beläggningsgraden i landets häkten vid tiden för mitt beslut var lägre än när JO Jan Pennlöv gjorde sitt uttalande. Enligt min mening är det djupt otillfredsställande att en intagen av organisatoriska skäl eller andra skäl som den intagne inte kan påverka inte ges möjlighet att vistas i gemensamhet.[18]

Bedömning

I mitt arbete med det här initiativet har tre huvudfrågor utkristalliserats. Jag tog upp bl.a. dessa frågor i samband med dialogmötet med företrädarna för Kriminalvården. De tre frågorna är

1. intagnas rätt till gemensamhet
2. åtgärder för att bryta isoleringen av intagna
3. möjligheten att följa arbetet med isoleringsbrytande åtgärder

Intagnas rätt till gemensamhet

Den aktuella situationen

Även om intagna i häkten och kriminalvårdsanstalter har samma grundläggande rätt till vistelse i gemensamhet, finns det i regelverket en mycket väsentlig skillnad mellan de båda verksamhetsformerna. För kriminalvårdsanstalter har Kriminalvården antagit regler som tydligt styr hur länge en intagen får vara skild från övriga intagna i samband med s.k. dygnsvila. En intagen i en kriminalvårdsanstalt med säkerhetsklass 1 eller 2 får vara inlåst i sin cell under tiden klockan 19.00–8.00. Utöver tid för inlåsning och upplåsning av en avdelning får en intagen inte vara inlåst mer än tolv timmar per dygn. För en intagen i en kriminalvårdsanstalt med säkerhetsklass 3 gäller i stället att han eller hon får vara inlåst på sin bostadsavdelning under tiden klockan 21.00–8.00. Utöver tid för inlåsning och upplåsning av en avdelning får en intagen inte vara inlåst mer än tio timmar per dygn (6 kap. 1 och 2 §§ Kriminalvårdens

---

[16] Se JO 2006/07 s. 139.
[17] Se JO 2015/16 s. 191.
[18] Se JO 2018/19 s. 146.

föreskrifter och allmänna råd [KVFS 2011:1] om fängelse). Motsvarande bestämmelser saknas i det regelverk som styr häktesverksamheten.

I samband med dialogmötet i mars 2019 med företrädare för Kriminalvården tog jag upp frågan om gemensamhet i häkte. Som nämnts ovan är situationen på en gemensamhetsavdelning i häkte ”anstaltslik”, vilket innebär att de intagna som regel vistas i gemensamhet under stora delar av dagen. När det däremot gäller intagna som är placerade på en gemensamhetsplats, uppgav företrädarna för Kriminalvården vid mötet att dessa bara ges möjlighet till gemensamhetsvistelse under delar av dagen. Begreppet gemensamhetsplats började användas av Kriminalvården 2005 i samband med att myndigheten satte upp ett mål för isoleringsbrytande åtgärder. Det skedde dock inte någon förändring i själva platsbeståndet. Det finns inte någon minimitid angiven för hur länge en intagen som är placerad på en gemensamhetsplats ska ha rätt att dagligen vistas tillsammans med andra intagna. Utgångspunkten är dock att de intagna ska tillbringa en stor del av dagen i gemensamhet, men myndigheten redovisar inte någon statistik över antalet intagna som vistas i gemensamhet.[19] Jag kan inte tolka situationen på något annat sätt än att rätten att vistas i gemensamhet med andra intagna kan få helt olika innebörd beroende av om den häktade placeras på gemensamhetsavdelning eller på gemensamhetsplats.

Enligt företrädarna för Kriminalvården är det svårt att ställa upp en minimitid för intagnas rätt till daglig gemensamhet. Skälet för det är att Kriminalvården är så långt ifrån att nå målet att en häktad med restriktioner inte ska vara isolerad, dvs. att Kriminalvården inte lyckas ge dessa häktade minst två timmar per dag i åtgärder som innebär mänsklig kontakt.[20] Jag uppfattar dessa uppgifter som att Kriminalvårdens arbete med isoleringsbrytande åtgärder för häktade med restriktioner sker på bekostnad av övriga intagnas rätt att vistas tillsammans med andra intagna under en så stor del av dagen som möjligt. Kriminalvården måste givetvis ha en verksamhet som klarar av att både tillgodose intagnas rätt till gemensamhet och motverka att intagna blir isolerade.

Kriminalvården tillgodoser inte intagnas rätt till gemensamhet

Det förekommer att intagna som har rätt till gemensamhet helt nekas detta. Vid dialogmötet uppgav företrädare för Kriminalvården att sådana situationer kan uppstå bl.a. när en intagen på grund av platsbrist inte kan placeras på en gemensamhetsavdelning. Ett annat skäl till att häktade nekas gemensamhet är att det inte finns några ytterligare intagna på avdelningen som den intagne kan vistas tillsammans med. Enligt företrädarna för Kriminalvården ska det inte finnas intagna som vistas under sådana förhållanden, och myndigheten är medveten om att den bryter mot lagen i dessa situationer. En intagen som nekas möjlig-

---

[19] Se JO:s protokoll s. 4 och 5, dnr O 7-2018.
[20] Se JO:s protokoll s. 5, dnr O 7-2018.

heten till gemensamhet ska, enligt Kriminalvårdens rutiner, få en förklaring till varför han eller hon inte kan erbjudas en gemensamhetsplats och information om hur myndigheten arbetar med att förändra den intagnes situation.[21]

Att Kriminalvården har problem med att tillgodose de intagnas rätt till gemensamhet framgår även av myndighetens egen statistik. Myndigheten genomför mätningar av isoleringsbrytande åtgärder sju gånger per år. Vid dessa tillfällen mäter och redovisar Kriminalvården även åtgärder som inte innebär att de intagna har en mänsklig kontakt. Det rör sig om tid som intagna tillbringar utanför sina celler t.ex. på en rastgård eller i en motionslokal. Om en intagen befinner sig ensam på rastgården är det enligt min mening inte fråga om en isoleringsbrytande åtgärd, och det bör därför inte heller redovisas som en sådan. Den typen av åtgärder kan i stället redovisas som olika former av miljöombyten.

Kriminalvården delar upp resultatet av mätningarna i två kategorier av intagna: dels *intagna med restriktioner*, dels *intagna utan restriktioner*. Enligt Kriminalvårdens årsredovisning omfattar den första kategorin – utöver intagna med restriktioner som beslutats av åklagare – även intagna som har begränsade möjligheter att vistas tillsammans med andra intagna på grund av beslut av Kriminalvården.[22] Jag har uppfattat formuleringen som att den avser intagna med beslut om avskildhetsplacering. I samband med dialogmötet i mars 2019 lämnade dock företrädare för Kriminalvården uppgifter av delvis annan innebörd. Vid mötet uppgav Kriminalvården att i kategorin *intagna med restriktioner* ingår *dessutom* intagna som vistas i ensamhet utan lagstöd samt intagna placerade på gemensamhetsplatser som inte finns på gemensamhetsavdelningar.[23] Med hänsyn till att kategorin *intagna utan restriktioner* i årsredovisningen för 2018 omfattar närmare 5 000 intagna verkar det dock inte sannolikt att den kategorin bara avser intagna som är placerade på en gemensamhetsavdelning.[24] Även om det därmed verkar troligast att kategorin *intagna utan restriktioner* omfattar intagna såväl på gemensamhetsplats som på gemensamhetsavdelning, har jag inte lyckats få klarhet i vilka intagna som egentligen ingår i de båda kategorierna. Oavsett detta kan jag konstatera att samtliga intagna som ingår i kategorin *intagna utan restriktioner* har en laglig rätt att under dagtid vistas tillsammans med andra intagna. Det kan dock inte uteslutas att kategorin *intagna med restriktioner* även omfattar intagna som har en sådan rätt. Det skulle i sådana fall röra sig om intagna som vistas i ensamhet utan lagstöd.

---

[21] Se JO:s protokoll s. 7, dnr O 7-2018.
[22] Se Kriminalvårdens årsredovisning 2018 s. 31, fotnot 23.
[23] Se JO:s protokoll s. 7, dnr O 7-2018.
[24] Se Kriminalvårdens årsredovisning 2018 s. 136.

Enligt Kriminalvården finns det osäkerheter i myndighetens mätningar av isoleringsbrytande åtgärder. Resultatet bygger på enkätundersökningar med få mätpunkter, och av den anledningen bör jämförelser mellan åren göras med stor försiktighet. Det förekommer även två typer av bortfall: dels uteblivna svar från häkten, dels uteblivna registreringar för klienter.[25] Det innebär att det finns brister i mätresultaten, vilket får konsekvenser som jag återkommer till längre fram i detta beslut. Samtidigt kan jag konstatera att dessa mätningar är det enda som finns att tillgå för den som vill försöka beskriva Kriminalvårdens arbete med isoleringsbrytande åtgärder och hur väl myndigheten klarar av att leva upp till häkteslagens krav.

Under 2018 hade Kriminalvården 4 902 *intagna utan restriktioner* i sina häkten. I myndighetens redovisning anges att 67 procent av de intagna i denna kategori fick ”isoleringsbrytande åtgärder” som innebar mänsklig kontakt under minst två timmar per dag.[26] Det skulle betyda att 33 procent av de intagna utan restriktioner eller beslut om avskildhetsplacering måste betecknas som isolerade och därmed riskerade att drabbas av negativa konsekvenser.

Jag vill återigen understryka att detta gäller en grupp av intagna som enligt häkteslagen har rätt till daglig vistelse i gemensamhet. Av den anledningen är de uppgifter som återfinns i årsredovisningen anmärkningsvärda. Samtidigt vill jag framhålla att om Kriminalvården tillgodoser rätten till gemensamhet, bör det inte finnas någon risk för att de intagna blir isolerade. Att i dessa sammanhang tala om isoleringsbrytande åtgärder för därför tanken fel. Sådana åtgärder ska, enligt min mening, bara behöva aktualiseras i förhållande till intagna som är placerade i avskildhet. Det måste betraktas som ett allvarligt misslyckande att Kriminalvården erbjuder de intagna isoleringsbrytande åtgärder i stället för vistelse i gemensamhet med andra intagna.

Betydelsen av brister i häkteslokalernas utformning och bristen på personal

Enligt min mening är det mycket allvarliga uppgifter som har redovisats ovan. Det enskilt mest avgörande skälet till att Kriminalvården har svårt att tillgodose de intagnas rätt till gemensamhet är enligt myndigheten ”häktesbeståndets lokalmässiga begränsningar”.[27] Antalet häktesplatser med tillgång till ändamålsenliga gemensamhetsutrymmen motsvarar inte behoven. Konsekvensen av detta är att gemensamhetsvistelse, enligt Kriminalvården, inte kan realiseras i önskad utsträckning. Vidare har det hårda beläggningstrycket gjort det svårare för myndigheten att placera om intagna utan restriktioner till gemensamhetsplatser. För att systemet med gemensamhetsplatser ska fungera måste Kriminalvården, enligt min mening, se till att det finns tillräckligt med gemensamhets-

---

[25] Se Kriminalvårdens årsredovisning 2018 s. 136.
[26] Se Kriminalvårdens årsredovisning 2018 s. 136.
[27] Se Kriminalvårdens återrapportering den 14 juni 2018 s. 2, JO:s dnr 416-2017.

lokaler för att rätten till vistelse i gemensamhet under stora delar av dagen ska kunna tillgodoses även vid dessa placeringar. Det framstår som orimligt att en intagen ska ha sämre möjligheter till vistelse i gemensamhet enbart därför att han eller hon har placerats på gemensamhetsplats i stället för på en gemensamhetsavdelning.

Inom Kriminalvården pågår ett arbete med att försöka komma till rätta med bristen på gemensamhetsplatser. Myndigheten redovisade i sin återrapportering till JO i juni 2018 ett antal lokalförsörjningsprojekt som medfört att häktena före utgången av 2018 tillfördes 161 nya platser för intagna utan restriktioner. Av dessa är 88 platser lokaliserade till enheter med särskilda gemensamhetsavdelningar.[28] Det utgör naturligtvis ett välkommet tillskott, men jag befarar att det är långt ifrån tillräckligt för att tillgodose det verkliga behovet. Som framgått ovan har JO tidigare uttalat att lokalmässiga och praktiska förutsättningar inte är godtagbara skäl för att inte tillgodose häktades lagstadgade rätt till gemensamhet. Om exempelvis bristen på gemensamhetslokaler godtas som anledning för att neka en intagen gemensamhet, skulle det fullständigt urvattna den rättighet som intagna i häkte ska vara garanterade genom häkteslagen.

Jag vill i det här sammanhanget även framhålla vikten av att Kriminalvårdens häkten har tillräcklig bemanning för att kunna tillgodose såväl de intagnas grundläggande rätt till gemensamhet som behovet av isoleringsbrytande åtgärder för de intagna som är placerade i avskildhet. Vid ett antal Opcat-inspektioner under 2019 har kriminalvårdspersonal fört fram synpunkter om att det inte finns tillräckligt med personal för att de ska kunna nå Kriminalvårdens målsättningar för isoleringsbrytande åtgärder.

Vid en inspektion av häktet Malmö i april 2019 uppgav företrädare för häktet att häktets bemanning är baserad på en beläggning om 90 procent. Eftersom häktet som regel har en högre beläggningsgrad är det inte möjligt för häktet att nå målen för isoleringsbrytande åtgärder ens vid normal beläggning.[29] Liknande uppgifter kom fram vid en inspektion av häktet Göteborg i februari 2019, där häktets restriktionsavdelning inte hade tillräcklig bemanning för att det skulle vara möjligt att nå de nationella målen för isoleringsbrytande åtgärder.[30] Avdelningen hade 58 platser och det hade tillsatts en extratjänst på avdelningen för att arbeta med sådana insatser. Den tjänsten användes dock av andra avdelningar när de saknade personal. Enligt personalen på restriktionsavdelningen hann de i stort sett bara med att hålla ankomstsamtal och upprätta häktesplaner. Det har även vid andra inspektioner kommit fram uppgifter om att den personal som ska bemanna gemensamhetsavdelningar och arbeta med isoleringsbrytande

---

[28] Se Kriminalvårdens återrapportering den 14 juni 2018 s. 3, JO:s dnr 416-2017.
[29] Se JO:s protokoll s. 5, dnr O 27-2019.
[30] Se JO:s protokoll s. 6, dnr O 7-2019.

åtgärder tas i anspråk för andra uppgifter samt att grundbemanningen inte är tillräcklig för att nå de nationella målen för isoleringsbrytande åtgärder.[31]

Kriminalvården behöver ta ett samlat grepp om lokal- och personalfrågan

Enligt min mening behöver Kriminalvården ta ett samlat grepp om både lokal- och personalfrågan. Myndigheten måste säkerställa dels att redan existerande såväl som nyproducerade häkten har tillräckligt med lokaler för gemensamhetsvistelse och isoleringsbrytande åtgärder, dels att bemanningen är tillräcklig för att häkten ska kunna erbjuda intagna vistelse i gemensamhet respektive isoleringsbrytande åtgärder. Liknande synpunkter har även förts fram av Häktes- och restriktionsutredningen. I betänkandet *Färre i häkte och minskad isolering* föreslår utredningen att Kriminalvården ska göra en översyn av lokalerna i myndighetens samtliga häkten, i syfte att möjliggöra ett gemensamhetsutrymme per 15 häktade.[32] Vidare lämnas förslag om att det på avdelningar som inte är gemensamhetsavdelningar ska finnas minst en heltidstjänst per 15 häktade som enbart ska ha i uppgift att arbeta med isoleringsbrytande åtgärder. Utredningens förslag har ännu inte genomförts.

Jag har ovan konstaterat att Kriminalvården har fortsatt stora svårigheter med att tillgodose de intagnas rätt till gemensamhet. Dessa svårigheter är orsakade av att flera av Kriminalvårdens häkten är utformade för att häktade ska hållas avskilda i stället för att vistas i gemensamhet samt av att det inte finns tillräckligt med personal avsatt för att bemanna gemensamhetsutrymmen. Enligt min mening förtjänar Kriminalvården mycket allvarlig kritik för de fortsatta bristerna i dessa avseenden, brister som leder till inskränkningar av en grundläggande rättighet för de intagna.

Åtgärder för att bryta isoleringen av intagna

Kriminalvården har som målsättning att intagna som inte får vistas i gemensamhet ska erbjudas isoleringsbrytande åtgärder i åtminstone två timmar per dag. I denna målsättning räknar myndigheten även med sådana aktiviteter som inte innebär att en intagen har en mänsklig kontakt, t.ex. när den intagne är ensam på en rastgård eller i en motionslokal.[33]

Jag har ovan konstaterat att sådana miljöombyten inte ska beskrivas som isoleringsbrytande åtgärder. Av betydelse är i stället i vilken omfattning Kriminalvården förmår att tillgodose de intagnas dagliga behov av meningsfulla mänskliga kontakter. Som redan nämnts mäter Kriminalvården myndighetens arbete med isoleringsbrytande åtgärder sju gånger per år. Myndigheten anser att

---

[31] Sådana uppgifter kom fram vid inspektionerna av häktena Karlskrona och Trelleborg. Se JO:s protokoll s. 4, dnr O 25-2019 och s. 4, dnr O 28-2019.
[32] SOU 2016:52 s. 140–142.
[33] Se SOU 2016:52 s. 69.

det finns osäkerheter förknippade med mätningarna och att jämförelser mellan åren bör göras med stor försiktighet. Jag har konstaterat att dessa mätningar är den enda statistik som för närvarande finns för att beskriva Kriminalvårdens arbete med denna fråga. Som jag också nämnt redovisas i kategorin *intagna med restriktioner* inte bara resultatet för isoleringsbrytande åtgärder i förhållande till just intagna med restriktioner, utan där ingår också intagna med beslut om avskildhetsplacering. Jag har ovan konstaterat att det inte kan uteslutas att det i denna kategori även ingår intagna som är placerade i ensamhet utan lagstöd.[34] Den senare gruppen av intagna har en laglig rätt att under dagtid vistas tillsammans med andra intagna.

De mätningar som Kriminalvården genomförde av isoleringsbrytande åtgärder 2016–2018 för kategorin *intagna med restriktioner* kan i korthet sammanfattas på följande sätt:

Under 2018 tog Kriminalvården emot 6 089 intagna med restriktioner. Mätningarna från det året visar att det bara var 17 procent av dessa intagna som fick isoleringsbrytande åtgärder som innebär mänsklig kontakt i två timmar eller mer per dag. Under 2017 tog Kriminalvården emot 5 470 intagna med restriktioner, och 2016 var motsvarande siffra 4 927. Andelen intagna med två timmar eller mer per dag i åtgärd som innebär mänsklig kontakt var dessa år 16 respektive 14 procent.

Under 2018 var gruppen intagna med restriktioner alltså betydligt större än 2016, vilket bör ha inneburit en påfrestning för Kriminalvården. Mätningarna visar att myndigheten trots detta lyckades marginellt bättre i förhållande till sitt mål 2018 jämfört med 2016. Samtidigt kvarstår ett mycket besvärande faktum, nämligen att det 2018 var 83 procent av de häktade i gruppen som inte fick isoleringsbrytande åtgärder som innebär mänsklig kontakt under minst två timmar per dag. Detta stora antal intagna var således att betrakta som isolerade och riskerade att drabbas av såväl psykisk som fysisk ohälsa.

Som nyss nämnts kan det inte heller uteslutas att det i kategorin även ingår intagna som har en laglig rätt till vistelse i gemensamhet, dvs. intagna som är placerade i ensamhet utan lagstöd. Om så skulle vara fallet finns det en risk för att de blir isolerade. Jag har inte fått klarhet i vilken kategori dessa intagna tillhör när Kriminalvården mäter isoleringsbrytande åtgärder. Jag vill ändå framhålla att denna grupp av intagna har rätt att vistas i gemensamhet och därför bör ingå i kategorin *intagna utan restriktioner*. Den nuvarande osäkerhet som finns angående redovisningen av mätresultaten medför att det inte är

---

[34] Se Kriminalvårdens årsredovisning 2018 s. 31, fotnot 23 jfr med JO:s protokoll s. 7, dnr O 7-2018.

möjligt att klarlägga i vilken utsträckning myndigheten förmår tillgodose rätten till gemensamhet.

Sverige har under flera decennier mottagit internationell kritik bl.a. för att intagna hålls isolerade i häkte. Det är alltså inte fråga om någon hastigt uppkommen situation. Frågan togs även upp av Brottsförebyggande rådet (Brå) i en rapport 2017. I rapporten konstaterar Brå bl.a. att Kriminalvårdens mätningar från 2015 visade att nästan nio av tio häktade med restriktioner var isolerade en given dag.[35] Bristerna har även vid flera tillfällen påtalats av JO. Mot denna bakgrund är det mycket allvarligt att Kriminalvården inte har nått längre i sitt arbete med att nå myndighetens egna mål för isoleringsbrytande åtgärder. Det medför en risk för allvarliga konsekvenser för dem som vistas i Kriminalvårdens häkten.

Kriminalvårdens möjligheter att arbeta med isoleringsbrytande åtgärder påverkas av dels hur många intagna som är belagda med restriktioner, dels under hur lång tid de är det. Den ovannämnda Häktes- och restriktionsutredningen tog upp denna fråga i sitt betänkande, och gav bl.a. uttryck för uppfattningen att det finns en kultur med en tämligen utbredd acceptans för att häktade är belagda med restriktioner under lång tid:

> Vår uppfattning är att det krävs en genomgripande förändring i synen på häktning och den kultur som omgärdar och har omgärdat denna fråga. En kultur som något tillspetsat präglas av en viss naivitet i synen på staten och dess företrädare som välmenande i alla delar och där det därför inte behövts några klara gränser för häktningstider. I praktiken har det inneburit en kultur där ansvaret för att häktningstider inte förlängts i onödan vilat på den enskilde åklagaren och där domstolarna generellt varit passiva i att kontrollera att förundersökningar drivs på. En kultur och en reglering som i flertalet fall säkert fungerat väl med ansvarstagande och professionella åklagare men som också lämnar utrymme för att häktningstider förlängts för ofta och där proportionalitetsprincipen sällan ställts på sin spets och verkligen prövats av domstolarna.[36]

Av den anledningen lämnade utredningen förslag som innebär att en misstänkt, enligt huvudregeln, ska få vara häktad under en sammanhängande tid om högst sex månader fram till dess att åtal har väckts. Enligt förslaget ska häktningstiden bara få förlängas ytterligare om det finns synnerliga skäl. För en misstänkt som är under 18 år när han eller hon häktas ska motsvarande tidsfrist vara tre månader. För att en häktning ska få pågå därefter ska det krävas att det är absolut nödvändigt.[37] Detta förslag har ännu inte lett till ändrad lagstiftning.

De internationella granskningarna av den svenska häktesverksamheten har i första hand tagit sikte på det utbredda användandet av restriktioner och de risker som det för med sig. Min genomgång av mätningarna för de båda kategorierna,

---

[35] Se Brå:s rapport 2017:6 *Att minska isolering i häkte – Lägesbild och förslag*, s. 11 och 12.
[36] Se SOU 2016:52 s. 114.
[37] Se SOU 2016:52 s. 116–120.

intagna utan restriktioner och intagna med restriktioner, visar att problemet med isolering i häkte inte är begränsat till de intagna som Kriminalvården har lagstöd för att neka vistelse i gemensamhet. Avsaknaden av bl.a. lämpliga lokaler medför att isolering är något som drabbar även andra intagna i häkte. Med en ändamålsenligt uppbyggd verksamhet skulle denna oacceptabla situation inte behöva uppstå.

Jag vill framhålla att det är Kriminalvården som är ansvarig för att utforma verkställigheten av häktningsbesluten så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas (1 kap. 5 § häkteslagen). I detta ligger ett långtgående ansvar för att se till att det exempelvis finns tillräckligt med personal som kan arbeta med isoleringsbrytande åtgärder och på så sätt förhindra att de häktade blir isolerade. Jag är mycket kritisk till att Kriminalvården inte har nått längre i detta arbete.

Kriminalvården har således under lång tid haft svårigheter med att bryta isoleringen av häktade. Jag befarar att de åtgärder som Kriminalvården kan och måste vidta inte kommer att vara tillräckliga för att lösa problemet med den höga grad av isolering som för närvarande råder inom myndighetens häktesverksamhet. Vid dialogmötet i mars 2019 framförde företrädarna för Kriminalvården att de dessvärre tror att den tid som intagna får isoleringsbrytande åtgärder inte kommer att öka mer än marginellt, trots att Sverige internationellt sett har en förhållandevis hög personaltäthet.[38] CPT och Häktes- och restriktionsutredningen har bedömt att det behöver ske en genomgripande förändring av häktningsinstitutet. Det som har kommit fram vid min granskning talar med styrka för att regeringen nu behöver ta ett samlat grepp om dessa frågor.

Möjligheterna att följa arbetet med isoleringsbrytande åtgärder

Vid Opcat-inspektionerna av ett antal av Kriminalvårdens häkten 2017 kom det fram att häktena inte definierade, mätte och följde upp isoleringsbrytande åtgärder på ett likvärdigt sätt.[39] Jag fann det anmärkningsvärt att det saknades en central styrning från Kriminalvården i denna viktiga fråga. Av den anledningen uppmanade jag Kriminalvården att överväga att i föreskrift reglera vad som kan anses utgöra isoleringsbrytande åtgärder. Jag uttalade vidare att det för såväl JO som internationella granskare (t.ex. CPT) är av intresse att kunna följa denna fråga. Jag ansåg därför att Kriminalvården borde se till att isoleringsbrytande åtgärder rapporteras och dokumenteras. Myndigheten ombads att återrapportera sitt arbete till JO under 2018.

I återrapporteringen gjorde Kriminalvården bedömningen att det underlag som de nuvarande mätningarna ger (sju mättillfällen per år) är tillräckligt för att ge en ungefärlig bild av omfattningen av isoleringsbrytande åtgärder på nationell

---

[38] Se JO:s protokoll s. 8, dnr O 7-2018.
[39] Se JO:s protokoll s. 13, dnr 416-2017.

nivå.[40] Mätningarna är dock inte utformade för att stödja uppföljning på lokal nivå och är otillräckliga som verktyg i det dagliga arbetet. Häktena tillämpar i stället olika manuella system för den dagliga planeringen och uppföljningen av det isoleringsbrytande arbetet. Myndigheten framhöll att det finns ett behov av att utveckla ett enhetligt och ändamålsenligt planerings- och uppföljningsverktyg som tydligt stöder det lokala operativa isoleringsbrytande arbetet samtidigt som det på nationell nivå ger ett korrekt samlat underlag. En förstudie hade genomförts, men eftersom projektet är komplext kunde Kriminalvården i samband med återrapporteringen 2018 inte uppge om och i så fall när det framtida systemet skulle kunna vara i drift eller hur det skulle kunna komma att utformas.

Jag tog upp frågan om ett planerings- och uppföljningsverktyg i samband med dialogmötet i mars 2019. Företrädarna för Kriminalvården uppgav då att det i den genomförda förstudien kunde konstateras att ingen av de mätningar som dittills hade utförts av isoleringsbrytande åtgärder är tillräckligt bra för att kunna användas på lokal nivå. Mätningarna kan inte heller användas för att göra nationella jämförelser. Av den anledningen vill Kriminalvården utveckla och införa ett centralt systemstöd för isoleringsbrytande åtgärder. Det har enligt företrädarna för Kriminalvården bedömts vara en rimlig uppskattning att det kommer att ta cirka fem år från det att projektet inleds till dess att det finns ett fungerande systemstöd. I väntan på detta systemstöd kommer Kriminalvården att ta fram en myndighetsgemensam Excelfil i vilken häktena ska redovisa isoleringsbrytande åtgärder. Kriminalvården planerade att ta den centrala Excelfilen i bruk under våren 2019.[41] I ett yttrande efter dialogmötet har Kriminalvården uppgett att myndigheten inte har kunnat hålla tidsplanen för den centrala och gemensamma Excelfilen. Arbetet skulle återupptas efter sommaren för att kunna vara klart innan årsskiftet 2019/2020.[42]

Redan vid dialogmötet i mars 2019 med företrädarna för Kriminalvården framhöll jag att det är mycket allvarligt och djupt otillfredsställande att Kriminalvårdens nationella mätningar av isoleringsbrytande åtgärder inte är tillförlitliga. Dels görs mätningarna bara sju gånger per år, dels medför – som jag nämnt ovan – bristen på central styrning att häktena inte definierar, mäter och följer upp isoleringsbrytande åtgärder på ett enhetligt sätt. Dessa brister gör det framför allt svårt för Kriminalvården att följa det arbete som sker på lokal nivå med att bryta isoleringen av intagna i häkte. Till detta kommer att risken för uteblivna svar från häkten och för att häkten inte registrerar isoleringsbrytande åtgärder medför att mätningarna är förknippade med sådan osäkerhet att de inte heller

---

[40] Se Kriminalvårdens återrapportering den 14 juni 2018 s. 4, JO:s dnr 416-2017.
[41] Se JO:s protokoll s. 10 och 11, dnr O 7-2018.
[42] Se Kriminalvårdens yttrande den 30 augusti 2019, JO:s dnr O 7-2018.

kan användas på nationell nivå. Det är t.ex. inte möjligt att jämföra resultaten från olika år, vilket gör att mätningarna blir i det närmaste oanvändbara.

Bristen på tillförlitlig statistik gör att det inte är möjligt att med säkerhet säga åt vilket håll utvecklingen går. Till detta kan läggas att avsaknaden av ett ordentligt systemstöd gör det svårt för Kriminalvården att utvärdera myndighetens eget arbete när det gäller de isoleringsbrytande åtgärderna. En kontinuerlig registrering av i vilken omfattning intagna får ta del av isoleringsbrytande åtgärder är nödvändig för att Kriminalvården ska kunna följa arbetet över tid och för att myndighetens personal ska kunna uppmärksamma intagna som löper risk att bli isolerade. Av den anledningen är det mycket angeläget att Kriminalvården får ett sådant system på plats och att det används på ett korrekt sätt. Den uppfattningen delas numera av Kriminalvården, men arbetet med att ta fram det nya systemstödet har såvitt jag känner till ännu inte inletts. I och med att behovet av att kunna följa arbetet med isoleringsbrytande åtgärder är så stort framstår den beräknade produktionstiden om fem år som oacceptabelt lång.

I det här sammanhanget vill jag återknyta till att Kriminalvården i sin statistik över isoleringsbrytande åtgärder även redovisar den tid som intagna placerade på gemensamhetsavdelning och gemensamhetsplats vistas utanför sin cell.[43] Jag har nämnt ovan att jag anser att det för tanken fel att tala om isoleringsbrytande åtgärder i förhållande till denna grupp av intagna, som har en lagstadgad rätt att vistas i gemensamhet med andra intagna. Till detta kommer att statistiken blir missvisande. Jag har emellertid också konstaterat att Kriminalvården på grund av strukturella brister även har svårt att tillgodose intagnas grundläggande rätt till gemensamhet. Så länge dessa brister kvarstår finns det ett behov av att också redovisa i vilken utsträckning myndigheten tillgodoser denna rätt.

Behov av författningsändringar

Utredningen i detta ärende visar att Kriminalvården inte tillgodoser intagnas lagstadgade rätt till gemensamhet och att intagna hålls isolerade. För att komma till rätta med denna oacceptabla situation behöver insatser för förändring inledas omgående. Ett viktigt steg i detta förändringsarbete utgör enligt min mening en översyn av såväl fängelselagens som häkteslagens bestämmelser om gemensamhet. Det måste vidtas åtgärder för att säkerställa att intagnas rätt till daglig gemensamhetsvistelse också i praktiken är det normalläge som ska gälla inom Kriminalvårdens verksamheter.

En första åtgärd bör vara att det i såväl häkteslagen som fängelselagen införs en definition av begreppet gemensamhet. Det är enligt min mening nödvändigt för att denna rättighet inte ska ges ett godtyckligt innehåll. Jag anser att en rimlig

---

[43] Se JO:s protokoll s. 9, dnr O 7-2018.

utgångspunkt är att gemensamhet ges innebörden att en intagen vistas tillsammans med flera andra intagna.

För att rätten till gemensamhet ska bli meningsfull behöver det i lagstiftningen även anges i vilken omfattning som intagna under dagtid har rätt att vistas tillsammans med andra intagna. Eftersom det är fråga om en grundläggande rättighet är det enligt min mening inte tillräckligt att den närmare innebörden bara anges i Kriminalvårdens föreskrifter, vilket för närvarande är fallet för intagna i kriminalvårdsanstalt. Det är inte heller acceptabelt att det i fråga om häkten helt saknas sådana bestämmelser. Hittills har det lett till att intagna i häkte i vissa fall har nekats denna rätt helt eller att de har betydligt sämre tillgång till gemensamhet i jämförelse med intagna i andra häkten eller i en kriminalvårdsanstalt.

Jag vill också framhålla att Häktes- och restriktionsutredningen även i fråga om isoleringsbrytande åtgärder har lämnat förslag till förändringar i häkteslagen. I korthet innebär förslaget att häkteslagen tillförs en bestämmelse som anger att en vuxen som är häktad med restriktioner alltid ska ha rätt till minst två timmars vistelse tillsammans med någon annan varje dag. Ungdomar ska ha en motsvarande rätt med fyra timmar per dag.[44] Avsikten med bestämmelsen är att garantera de intagna en viss tids isoleringsbrytande åtgärder per dag för att motverka att de blir isolerade.

Jag delar utredningens bedömning att det finns behov av en sådan reglering. Så som utredningens förslag är utformat kommer denna rätt dock bara att omfatta häktade som är meddelade restriktioner. Även intagna som hålls avskilda riskerar att bli isolerade. Av den anledningen bör också denna grupp av intagna ha rätt till isoleringsbrytande åtgärder. Jag är vidare tveksam till en minimitid om endast två timmar. Med utgångspunkt i FN:s minimiregler för behandling av fångar utgör två timmars isoleringsbrytande insatser precis gränsen mot den situation där en intagen anses vara isolerad. För att minska riskerna för de intagna bör enligt min mening minimikraven i den svenska kriminalvården sättas högre. Jag vill också påminna om att målsättningen enligt CPT bör vara att alla intagna ska ges möjlighet att tillbringa åtminstone åtta timmar per dag utanför sin cell och i samband med det ges möjlighet att delta i meningsfulla aktiviteter av skiftande slag.[45] Dessa synpunkter bör enligt min mening beaktas i det kommande lagstiftningsarbetet.

Slutligen finns det skäl att på nytt påminna om den framställan om lagändring som jag gjorde till regeringen i juni 2018 och som rör behovet av en författningsreglering med tidsfrister för omprövning av beslut om avskildhetsplacering av häktade. Sådana tidsfrister finns i fängelselagen. Det finns såvitt jag

---

[44] Se SOU 2016:52 s. 41.
[45] Se CPT/Inf (2016) 1 para 53.

förstår inte något bärande skäl för att i detta avseende tillämpa olika principer i häktes- respektive anstaltsverksamheten. I framställningen uttryckte jag även att det finns ett behov av att förtydliga lagstiftningen i fråga om hur förutsättningarna för Kriminalvårdens beslut om placering i avskildhet förhåller sig till restriktioner som meddelats av åklagaren om inskränkningar i rätten för en intagen att vistas i gemensamhet.

Som framgått ovan är det min uppfattning att regeringen behöver ta ett samlat grepp om de frågor som behandlas i detta beslut. Det finns ett stort behov av att se över häkteslagen. Därför finner jag anledning att, med stöd av 4 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän, hos regeringen väcka frågan om översyn av lagstiftningen när det gäller dels intagnas rätt till vistelse i gemensamhet respektive isoleringsbrytande åtgärder, dels bestämmelserna om avskiljande av intagna i häkte. En kopia av detta beslut skickas till regeringen.

Sverige har under lång tid fått internationell kritik för isoleringen av häktade. Regeringen tillsatte Häktes- och restriktionsutredningen efter CPT:s senaste besök i maj 2015. De förslag till förändringar av häkteslagen som utredningen lämnade har inte blivit genomförda. Situationen med en utbredd isolering av intagna i häkte är enligt min mening mycket allvarlig och av den anledningen skickar jag en kopia av detta beslut även till riksdagen, för kännedom.

Ärendet avslutas.

JO RIKSDAGENS OMBUDSMÄN

RIKSDAGENS OMBUDSMÄN – JO
Box 16327
Västra Trädgårdsgatan 4 A
103 26 Stockholm

Telefon 08-786 51 00 (växel)
Texttelefon 020-600 600
Telefax 08-21 65 58

E-post justitieombudsmannen@jo.se
Webbplats www.jo.se

Öppet klockan 09.00–11.30 och 13.00–15.00