

Beläggningssituationen inom kriminalvården

Beslutet i korthet: JO har granskat hur Kriminalvården under våren 2019 hanterade bristen på platser i häkten och i anstalten Kumlas riksmottagning. I beslutet konstaterar JO att den ansträngda beläggningssituationen innebar en ännu större utmaning än vid normalbeläggning att tillgodose intagnas rätt till gemensamhet. Flera häkten hade tagit in extra personal, men utredningen tyder på att det i första hand gjordes för att upprätthålla säkerheten i samband med t.ex. dubbelbeläggning av celler. JO konstaterar att säkerheten är en central uppgift för Kriminalvården, men understryker att myndigheten även vid en ansträngd beläggningssituation har ett ansvar för att tillgodose gemensamhet och bryta isoleringen av intagna.

Den svenska regleringen utgår från att en intagen i häkte normalt har rätt att placeras i en egen cell och JO menar att denna utgångspunkt bör gälla även fortsättningsvis. Om dubbelbeläggning sker bör endast celler som har en golvyta om minst tio kvadratmeter exklusive toalett komma ifråga. Kriminalvården har dessutom ett ansvar att följa upp hur det fungerar för intagna att dela cell. Det är enligt JO inte acceptabelt att intagna delat cell i flera veckor och hon anser att tiden för varje intagen som blir föremål för dubbelbeläggning ska begränsas.

Vid JO:s inspektion av riksmottagningen översteg beläggningsgraden 160 procent. Som regel gjordes inte någon lämplighetsprövning inför att två intagna fick dela cell och intagna berättade om både oro och sömnsvårigheter. JO välkomnar att det numera görs en grundlig riskbedömning inför dubbelbeläggning där. Dock ställer sig JO frågande till om anstalten våren 2019 hade de resurser och förutsättningar som behövdes för verksamheten på riksmottagningen, och hon ifrågasätter om det över huvud taget är lämpligt att Kriminalvården dubbelbelägger celler på riksmottagningen.

JO pekar på att det ingår i Kriminalvårdens uppdrag att fortlöpande anpassa antalet platser till behovet. Det är därför angeläget att Kriminalvården tar fram metoder för både häktes- och anstaltsverksamheterna för att i fortsättningen på ett bättre sätt dels planera för framtida platsbehov, dels skapa en flexibilitet som gör det möjligt att hantera tillfälliga beläggningstoppar utan att det egentliga innehållet i kriminalvården eftersätts.

1 Bakgrund och ramen för detta initiativ

Under hösten 2018 och våren 2019 rapporterade media om att det rådde brist på platser i Kriminalvårdens häkten och anstalter. Platsbristen medförde t.ex. att två intagna placerades i samma cell, s.k. dubbelbeläggning, att intagna

placerades i besöksrum samt att häktade blev kvar i polisens arrester. ChefsJO Elisabeth Rynning beslutade bl.a. därför den 14 mars 2019 att i ett initiativärende utreda beläggningssituationen inom kriminalvården.

Sedan den 1 januari 2020 ingår Kriminalvården i mitt ansvarsområde och jag övertog då ärendet. Mycket har hänt sedan detta ärende initierades. Kriminalvården har genomfört ytterligare åtgärder och uppdaterat styrdokument för att hantera den ansträngda beläggningssituationen. I september 2020 ansåg Kriminalvården att platsbristen i häkten och anstalter var så allvarlig att den kunde försämra myndighetens förmåga att klara sitt uppdrag. För att hantera krisläget tog generaldirektören beslut om s.k. stabsläge.¹ Jag har dock valt att låta detta beslut grunda sig i allt väsentligt på vad som framkom vid de inspektioner som genomfördes våren 2019 och de andra utredningsåtgärder som då vidtogs samt centrala dokument från den tiden. Samtidigt anser jag att det är ofrånkomligt att beröra utvecklingen eller vissa av Kriminalvårdens senare vidtagna åtgärder. Det förhållandet att Kriminalvården prognosticerat ett kraftigt ökat platsbehov i såväl häkten som anstalter har också viss betydelse för min behandling av ärendet och mina uttalanden.

2 Utredningsåtgärder m.m.

2.1 Genomförda inspektioner och andra iakttagelser

Ett antal inspektioner genomfördes från mars till maj 2019 och avsåg framför allt häkten. Dessa inspektionsobjekt valdes ut med beaktande av bl.a. om häktet hade stängt för nyintagning med följd att häktade inte kunnat föras över dit från polisarrester, intagna placerats i andra utrymmen än s.k. normalcell och om intagna delat cell. Mot denna bakgrund beslutades att genomföra Opcat-inspektioner² av åtta häkten, nämligen *Falun, Helsingborg (häktesfilialen Berga), Kalmar, Karlskrona, Malmö, Nyköping, Trelleborg* och *Växjö*.³

Dessutom inspekterades *riksmottagningen för manliga intagna i anstalten Kumla*.⁴ Skälet till att detta verksamhetsställe valdes ut var den överbeläggning som vid den aktuella tiden rådde där. En förklaring till situationen var att en ny strafftidslag trädde i kraft den 1 april 2019. Enligt vad som nu är av intresse innebär regleringen att en häktad med ett verkställbart fängelsestraff som

¹ Se Kriminalvårdens webbplats (<https://www.kriminalvarden.se/om-kriminalvarden/nyheter/2020/september/stabslage-for-att-hantera-platsbristen/>).

² Opcat är den engelska förkortningen av tilläggsprotokollet till FN:s konvention mot tortyr (Optional Protocol to the Convention Against Torture). Länder som har 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.

³ Se JO:s protokoll, dnr O 30-2019, dnr O 39-2019, dnr O 26-2019, dnr O 25-2019, dnr O 27-2019, dnr O 29-2019, dnr O 28-2019 och dnr O 22-2019.

⁴ Se JO:s protokoll, dnr O 36-2019.

huvudregel ska överföras till anstalt inom sju dagar efter lagakraft⁵ och under våren 2019 fanns det ett stort antal intagna i häkte som väntade på en sådan anstaltsplacering.

Vid inspektionerna samtalade JO:s medarbetare med intagna, personal och företrädare för häktet eller anstalten. Vidare dokumenterades och fotograferades vissa av de utrymmen som användes för placering av intagna, och uppgifter om bl.a. platsantal, beläggning och beläggningsgraden begärdes in och tillfördes ärendet.

Jag vill här uppmärksamma att jag inom ramen för min ordinarie tillsyns- verksamhet tar emot många anmälningar som rör olika problem som intagna menar att överbeläggningen ger upphov till. Klagomålen innehåller återkommande påståenden om att intagna varit tvungna att dela cell, att omplaceringar mellan häkten och anstalter liksom att förflyttning från arrest till häkte dragit ut på tiden, att dubbelbeläggningar inte har föregåtts av någon särskild lämplighetsbedömning samt andra omständigheter som påverkar de intagnas förhållanden. Många av dessa frågeställningar tas upp i det följande.

2.2 Beläggningen på de inspekterade verksamhetsställena våren 2019
Kriminalvården har strävat efter en beläggningsgrad som gör det möjligt att vid behov bryta negativa konstellationer, omplacera intagna och undvika allvarliga incidenter.⁶ Ur klientsynpunkt men även för personal anses en normalbeläggning om 90 procent vara en viktig framgångsfaktor för det dynamiska säkerhetsarbetet. En beläggningsnivå som under en längre period är nära eller överstiger 100 procent innebär enligt myndigheten stora risker i säkerhetsarbetet eftersom risken för allvarliga incidenter ökar liksom pressen på de anställda.

Vid inspektionerna våren 2019 kom det fram följande uppgifter om beläggningssituationen. *Häktet Helsingborg* (häktesfilialen Berga) hade som mest haft en beläggning om 116 procent under enstaka dagar. Beläggningsgraden i *häktena Kalmar, Karlskrona, Nyköping* och *Trelleborg* varierade som högst mellan 108 och 112 procent medan den för *häktet Malmö* pendlade mellan 97 och 102 procent. Ledningen för det sistnämnda häktet förklarade under inspektionen att det redan 2017 hade funnits tydliga tecken på att beläggningen var på väg upp. Vid inspektionen av *riksmottagningen i anstalten Kumla* var 97 intagna placerade där, vilket innebar att beläggningsgraden var 162 procent.⁷

⁵ 10 § strafftidslagen (2018:1251).

⁶ Se Kriminalvårdens promemoria, Ökat klientflöde, Kriminalvårdens samlade bedömning och förslag till åtgärder, 2019-02-27.

⁷ JO har beräknat beläggningsgraden genom att dividera antalet *intagna* i häktet/anstalten med antalet *ordinarie* platser. Kriminalvården beräknar ibland beläggningsgraden utifrån antalet

2.3 Något om Kriminalvårdens egna iakttagelser våren 2019

I Kriminalvårdens promemoria, Ökat klientflöde – Kriminalvårdens samlade bedömning och förslag till åtgärder, från februari 2019 beskrivs beläggningssituationen i såväl häkten som anstalter. Av promemorian framgår att myndigheten inom en tioårsperiod behöver kunna omhänderta ca 8 000 frihetsberövade personer. Behovet beräknades motsvara 9 500 häktes- och anstaltsplatser 2029. I promemorian pekar Kriminalvården på att den ansträngda beläggningssituationen ger ett antal konsekvenser, såsom:

- att intagna med verkställbara domar blir kvar i häkte när tillgängliga anstaltsplatser saknas,
- att det finns en ökad risk för att intagna placeras i annan säkerhetsklass än vad som i grunden bedöms nödvändigt,
- att möjligheterna att bedriva ett meningsfullt återfallsförebyggande arbete samt erbjuda intagna sysselsättning undergrävs,
- att möjligheterna att genomföra isoleringsbrytande åtgärder försvåras,
- att användandet av bl.a. besöksrum för beläggning av intagna gör att de intagnas kontakt med anhöriga försvåras, och
- att dubbelbeläggning leder till en ökad trängsel, vilket bidrar till en kraftigt försämrad boende- och arbetsmiljö.

Enligt Kriminalvården finns det ett antal faktorer som påverkar klientflödet, t.ex. befolkningsutvecklingen i Sverige, Polismyndighetens effektivitet och ärendeflödet i brottmålskedjan, längden på de straff som utdöms och den s.k. straffmassan samt straffskärpningar. Myndigheten anser att det inte är möjligt att förutse trendbrott i klientflöden inom kriminalvården och att det inte går att långt i förväg med precision förutse exakt hur olika påverkansfaktorer över tid förändrar kapacitetsbehovet. Slutligen presenteras i promemorian ett antal åtgärder som myndigheten planerar att vidta för att hantera situationen, framför allt att kraftigt utöka antalet platser i häkten och anstalter. Kriminalvården konstaterar emellertid att myndigheten under de närmaste tio åren kommer att förlora en hel del kapacitet, uppskattningsvis minst 500 platser, på grund av ett sedan länge kraftigt eftersatt underhåll.

2.4 Kriminalvårdens remissvar

Efter de genomförda inspektionerna upprättades en remisspromemoria och Kriminalvården uppmanades att besvara ett antal frågor. Vidare fick myndigheten tillfälle att yttra sig över vad som redovisades i inspektionsprotokollen. Kriminalvårdens yttrande kom in till JO den 16 september 2019. Av yttrandet framgår i huvudsak följande:

inskrivna intagna, vilket innebär att i beräkningen ingår även intagna som tillfälligt är placerade någon annanstans (externplacerade klienter).

Inledning

Kriminalvården har en ansträngd situation genom kombinationen av ett högt beläggningstryck, ett omfattande budgetunderskott och ett stort underhållsbehov gällande lokaler. Dessa olika delar behöver ses i ett sammanhang, eftersom möjligheterna att hantera en del har ett starkt beroende till de övriga delarna. Kriminalvårdens beläggningssituation, och hanteringen av den, kan därför inte ses isolerat utan behöver analyseras och bedömas i relation till de möjligheter och begränsningar som ges av Kriminalvårdens ekonomiska situation och tillgången till fungerande lokaler.

Beläggningssläget i Kriminalvården har sedan 2017 varit och över tid blivit allt mer ansträngt på såväl häkte som anstalt. Återkommande överbeläggningar har varit fallet på både häkten och anstalter. Kriminalvårdens övergripande bedömning är att klientinflödet kommer att fortsätta öka över tid, vilket kommer att öka beläggningstrycket än mer.

Beläggningen på anstalt påverkar häktesbeläggningen genom att klienter med verkställbara domar riskerar att bli kvar på häkte i avvaktan på att ledig plats finns på anstalt. Den sedan 1 april 2019 nya strafftidslagen (2018:1251) ställer ytterligare krav på Kriminalvården att säkerställa en tillräcklig anstaltskapacitet så att klienter kan placeras ut från häkte. Kriminalvårdens hantering av beläggningssituationen utgår från situationen på såväl häkte som anstalt och de kopplingar som finns däremellan. Långsiktigt ser Kriminalvården att den enda lösningen är att öka platskapaciteten vid anstalter och häkten. På kortare sikt krävs dock även andra åtgärder för att hantera situationen, exempelvis inrättandet av beredskapsplatser.

Beredskapsplatser medför generellt sett utmaningar och risker avseende att på berörda verksamhetsställen fortsatt säkerställa goda förutsättningar gällande verksamhetsinnehåll samt omvårdnad, säkerhet och arbetsmiljö. Givet rådande beläggningssläge, och i relation till de begränsningar som ges av Kriminalvårdens ekonomiska situation, bedöms dock hittills beslutade beredskapsplatser vara den minst dåliga lösningen. Detta särskilt med hänsyn till de kompensatoriska åtgärder i form av högre bemanning som besluten om flertalet beredskapsplatser är förknippade med. De bemanningsbehoven har identifierats i lokala risk- och konsekvensanalyser. Den högre bemanningen syftar till att kunna upprätthålla en god säkerhetsnivå och arbetsmiljö för såväl personal som intagna. Beredskapsplatser ska samtidigt ses som en kortsiktig lösning fram till dess att en permanent kapacitetsökning genom nybyggnation har realiserats.

JO:s frågor

1. a) Kriminalvårdens bedömning, sammanfattad i t.ex. rapporten "Ökat klientinflöde – Kriminalvårdens samlade bedömning och förslag till åtgärder" från februari 2019, är att nuvarande platskapacitet inte räcker i relation till det förväntade klientinflödet. Kriminalvården har därför under 2016–2018 beslutat om ett större antal projekt i syfte att öka platskapaciteten, i första hand genom utbyggnad och tillbyggnad på befintliga verksamhetsställen.

Genomförandet av de beslutade projekten är dock avhängigt att Kriminalvården får en långsiktig finansiering av en verksamhet med en högre platskapacitet och att regeringen godkänner de hyresavtal som ligger till grund för respektive projekts genomförande. Båda dessa förutsättningar saknas i nuläget, varför Kriminalvården inte kan göra en rimlig bedömning av när den ordinarie platskapaciteten kan ha utökats. Om förutsättningarna klargörs på så sätt att beslutade projekt kan genomföras, vidtar ett omfattande och flerårigt arbete med respektive projekt. Utförandet av projekt sker inte sällan etappvis. En marginell kapacitetsökning från projekt som beslutades 2016 och 2017 bedöms kunna infrias från hösten 2020. En mer betydande kapacitetsökning bedöms kunna realiseras först på 3–10 års sikt.

1. b) I avvaktan på att planerad kapacitetsökning kan genomföras försöker Kriminalvården att arbeta på tre huvudsakliga områden i syfte att kunna hantera beläggningsläget så som det har varit sedan klienttillströmningen vände under 2017. Det är också på dessa områden som Kriminalvården har för avsikt att arbeta till dess att nödvändig kapacitetsökning har skett.

De tre områdena är att

- öka antalet tillgängliga platser genom öppnande av tidigare stängda ordinarie platser och tillskapande av beredskapsplatser,
- frigöra och mer effektivt använda befintliga platser genom att konvertera platser mellan anstalt/häkte (på både mansanstalter och kvinnoanstalter), tillfälligt upphöra med viss verksamhet som låser platser (retreatverksamhet) och påverka flödena till, inom och ut från Kriminalvården (frister för föreläggande och förpassning för att avtjäna fängelsepåföljd, kriterier för placering i olika säkerhetsklasser, anpassad praxis gällande intensivövervakning med särskild kontroll och särskilda utslussningsåtgärder) och
- stödja lokal hantering av beläggningsituationen genom anpassade regelverk och rutiner.

2. a) Begreppet beredskapsplats finns enbart för anstalt. Beredskapsplatser definieras som en bokningsbar plats, d.v.s. en plats där Kriminalvårdens placeringssektion eller annan behörig beslutsfattare kan boka en intagen för placering, som inte är en ordinarie anstaltsplats. Beredskapsplatserna kan vara platser i form av dubbelbeläggning av bostadsrum, men också platser i enrum.

Gemensamt för beredskapsplatserna är att de inte är avsedda för stadigvarande placeringar av intagna i ett läge med normal beläggning. De används för att möta ett läge där beläggningsen inte kan hanteras med enbart ordinarie platser. Vid beslut om att öppna beredskapsplatser kan hänsyn tas till faktorer som t.ex. platstillgången i olika säkerhetsklasser. Exempelvis kan beredskapsplatser i säkerhetsklass 3 bedömas behöva öppnas även om det finns tillgängliga ordinarie platser i högre säkerhetsklasser i syfte att en intagen inte ska behöva placeras med en högre grad av övervakning och kontroll än nödvändigt.

Kriminalvårdens huvudkontor bestämmer i särskilda beslut hur många beredskapsplatser som ska finnas vid respektive anstalt. Vid verksamhetsområden med beredskapsplatser ska det finnas en plan för hur beredskapsplatserna ska hanteras.

Med en ordinarie plats avses ett bostadsrum som kan användas för stadigvarande placering av en intagen. Hänsyn tas till bl.a. säkerheten, skalskyddet, inredningen och storleken. Kriminalvårdens huvudkontor bestämmer i särskilda beslut hur många ordinarie platser som ska finnas vid respektive anstalt och häkte. Platser som inte används för stadigvarande placering, exempelvis avskildhetsplatser och beredskapsplatser, ingår inte i de ordinarie platserna.

För häkte används inte begreppet beredskapsplats, eftersom platser på ett häkte inte är bokningsbara liksom platser på anstalt. I stället förfogar flertalet häkten över utrymmen som kan aktiveras lokalt för s.k. tillfällig förläggning av intagna i de lägen då de ordinarie platserna inte räcker.

2. b) Beläggningsredovisningen gällande anstalt inkluderar de platser som är öppna och bokningsbara oaktat om dessa är ordinarie platser eller beredskapsplatser. Platstyperna säkerhetsplatser respektive skyddsplatser ingår också i redovisningen, även om dessa inte är bokningsbara på sedvanligt sätt. Beläggningsredovisningen utgår från begreppet ”tillgängliga platser”, vilket avser ordinarie platser som är öppnade (d.v.s. ordinarie platser som är tillfälligt stängda p.g.a. exempelvis reovering är exkluderade) samt tillfälligt öppnade och bokningsbara platser som exempelvis beredskapsplatser.

Beläggningsredovisningen gällande häkte inkluderar enbart de ordinarie platserna, eftersom bokningsbara beredskapsplatser inte finns på häkte, se 2. a).

2. c) Utifrån en bedömning under våren 2018 att tillgängliga platser på anstalt inte skulle komma att räcka för att möta ett ökat klientinflöde, genomförde Kriminalvården under sommaren 2018 en första inventering av möjligheterna till alternativa lösningar för att kunna utöka platsantalet på anstalt. En andra och likvärdig inventering genomfördes under inledningen av 2019.

Inventeringarna har genomförts genom uppdrag till regional nivå och avsett att kartlägga möjliga beredskapsplatser i form av bostadsrum som är möjliga att dubbelbelägga respektive andra utrymmen som är möjliga att belägga (t.ex. dagrum). Kartläggningen har skett lokalt och regionalt utifrån en nationell checklista och med nationell samordning. Risk- och konsekvensanalyser har genomförts lokalt tillsammans med personal- och skyddsorganisationer och nödvändiga åtgärder för att möta riskerna har identifierats.

Utgångspunkt för inventeringarna har varit att bostadsrummen alternativt utrymmena som tas i anspråk ska vara tillräckligt utrustade utifrån lagstiftning och relevanta fastighets- och säkerhetsmässiga krav. Inventeringarna har också inkluderat perspektiv på behov av personalresurser för att kunna hantera ett öppnande av identifierade platser så att en god arbetsmiljö och säkerhet kan behållas.

Efter genomförda inventeringar har resultatet av inventeringarna analyserats och bedömts i ett nationellt perspektiv utifrån i vilken utsträckning de möjliga platserna uppfyller, eller med kompensatoriska åtgärder kan förmås uppfylla, gängse krav och om identifierade åtgärder i risk- och konsekvensanalyserna bedöms kunna hanteras. Ett antal beredskapsplatser på olika anstalter har bedömts vara möjliga att inrätta som bokningsbara platser med varierande grad av kompensatoriska åtgärder gällande lokaler, bemanning, sysselsättning etc. Ett antal anstalter har bedömts sakna förutsättningar för att kunna inrätta beredskapsplatser, exempelvis på grund av att ordinarie bostadsrums storlek inte tillåter dubbelbeläggning och andra utrymmen att göra till bokningsbara platser har saknats.

Möjliga beredskapsplatser som kan göras bokningsbara ska i normalfallet vara tillräckligt utrustade i enlighet med de krav som framgår av Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, FARK Fängelse. Stöd för att göra undantag från dessa krav finns dock i generaldirektörens beslut den 17 december 2018, dnr 2018-14601-8, om undantag gällande utrustning i bostadsrum i anstalt och häkte.

Utifrån genomförda inventeringar under 2018 och 2019 har det hittills fattats beslut om att öppna drygt 90 tidigare stängda ordinarie platser och cirka 290 beredskapsplatser.

3. Kriminalvården har för tillfället, med ett undantag, ingen aktiv planering gällande att bedriva tillfällig häktesverksamhet i Polismyndighetens arrestlokaler.

Undantaget är att det nyligen har inletts ett myndighetsgemensamt arbete mellan Kriminalvården och Polismyndigheten gällande att utreda förutsättningarna för att tillfälligt bedriva häktesverksamhet i delar av arresten Malmö. I det arbetet ingår bl.a. att utreda om det finns behov av anpassningar av lokaler, teknik etc., vilka behoven i så fall är och hur de kan tillgodoses.

Om Kriminalvården skulle komma att bedriva tillfällig häktesverksamhet i Polismyndighetens arrestlokaler, kommer Kriminalvårdens personal att bemanna verksamheten.

4. Kriminalvården strävar efter att beläggningssituationen på såväl anstalt som häkte inte ska påverka intagna negativt och, i förekommande fall, vidta åtgärder för att minimera risker och konsekvenser.

De beredskapsplatser som har inrättats på anstalt och de platser för tillfällig förläggning som ibland används på vissa häkten har så långt det är möjligt

ustrustats enligt gällande krav på inredning, ventilation etc. Avvikelser i standard har varit en del av inventeringen av beredskapsplatser och kompensatoriska åtgärder gällande inredning m.m. vidtas så långt det är möjligt.

De beredskapsplatser på anstalt som utgörs av dubbelbeläggningsplatser innebär ofrånkomligen en förändrad standard i de fall aktuell anstalts ordinarie platser finns i enkelrum. Så är fallet i de högre säkerhetsklasserna medan det i den lägsta säkerhetsklassen finns anstalter som har 2–4-bäddrum som ordinarie platser. Kriminalvården följer säkerhetsläget extra noga med anledning av beläggningsläget och kan hittills inte se något mönster av incidenter som kan kopplas till dubbelbeläggning i högre säkerhetsklasser. Uppfattade risker med dubbelbeläggning i form av hot och våld mot personal eller intagna har således i vart fall hittills inte besannats.

Förutom åtgärder kring inredning m.m. har inrättandet av beredskapsplatser också medfört att resurser för ökad bemanning har tillförts i den utsträckning de lokala risk- och konsekvensanalyserna har identifierat ökad bemanning som en adekvat åtgärd för att möta identifierade risker. Alla anstalter med beredskapsplatser har således inte tillförts extra resurser, utan vissa anstalter har bedömt att beredskapsplatserna kan hanteras inom befintlig ram. Den eventuellt högre bemanningens fördelning mellan kriminalvårdare, administrativ personal, sysselsättningspersonal etc. har utgått från de lokala analyserna och varierar därför mellan olika anstalter. Vissa anstalter har i sin risk- och konsekvensanalys primärt identifierat behov av ökad sysselsättning, medan andra har bedömt att sysselsättningen kan tillgodoses med befintlig resurs men i stället sett behov t.ex. av ökad nattbemanning.

För häkten är situationen delvis en annan, eftersom beredskapsplatser saknas. Ett beläggningsläge där det finns fler intagna än ordinarie platser på ett häkte behöver som ovan beskrivits hanteras med hjälp av tillfälliga förläggningar av intagna i t.ex. besöksrum, transportplatser, avskildhetsrum eller andra utrymmen, men på vissa häkten också genom dubbelbeläggning av klienter. I syfte att undvika eller minimera risken för att en sådan beläggning negativt påverkar intagna på häkte har Kriminalvården genom beslut den 2 april 2019, dnr 2018-7848, om reviderade regionala budgetramar tillfört häktena extra resurser i syfte att på ett planerat sätt kunna stärka bemanningen och därmed förmågan att tillgodose de intagnas rättigheter och situation i stort. Genom resursförstärkning kan personalbehov för att klara såväl säkerhetsbemanningen och transporter som klientadministration och ledningsfunktioner säkras. Utgångspunkten är att de ökade behoven på häktessidan inte är förknippade med häktets platsantal utan att samtliga häkten som hanterar överbeläggning har behov av förstärkning.

5. Enligt 24 kap. 22 § rättegångsbalken ska den som häktas utan dröjsmål föras till häkte. Den bestämmelsen medger inte att den som är häktad förvaras på annan plats än i häkte, om inte utredningsskäl motiverar detta och rätten på åklagarens begäran förordnat om det.

Att häktade i vissa fall blir kvar i Polismyndighetens arrester kan innebära att den som häktas inte förs till häkte utan dröjsmål i enlighet med 24 kap. 22 § RB. Det finns därför inte något lagstöd för att låta häktade vara kvar i Polismyndighetens arrester. Det torde dock vara försvarligt att av utredningsskäl förvara en häktad person i polisarrest, om det enda alternativ som finns därutöver är placering på annat häkte långt från utredningsorten. En förutsättning för det är att rätten på begäran av åklagare förordnat att den häktade tills vidare inte ska föras till häkte (se JO 1990/91 s. 90).

Enligt Kriminalvårdens mening kan myndigheten inte anses ha en skyldighet enligt lag att i kriminalvårdsregistret registrera en häktad person som ännu inte har tagits in i häkte och inte heller är intagen i arrest som drivs av Kriminalvården.

6. Kriminalvården anser att frågor kopplade till överbeläggning i häkte och anstalt kan hanteras med stöd av de nationella styrande dokument som har tagits fram. Kriminalvården anser därför att det inte finns något behov av föreskrifter för placering av intagna p.g.a. överbeläggning i häkte och anstalt. Utöver den nationella rutin som JO har hänvisat till har Kriminalvården en anvisning, som beslutades den 9 april 2018, för hantering av beläggning i häkten och anstalter. Dessutom beslutade generaldirektören den 17 december 2018 om undantag gällande utrustning i bostadsrum i anstalt och häkte.

JO begärde i februari 2020 vissa kompletterande uppgifter från Kriminalvården. På grund av avgränsningen av detta beslut redovisas inte vare sig JO:s frågor eller remissvaret närmare.

3 Tidigare JO-uttalanden angående överbeläggning inom kriminalvården

Konsekvenser av en ansträngd platsituation inom kriminalvården har uppmärksammats av JO vid flera tillfällen från millennieskiftet och framåt. Eftersom det rör sig om ett återkommande problem bedömer jag att det är av intresse att här relativt utförligt redogöra för de iakttagelser och uttalanden som tidigare ombudsmän har gjort.

I ett beslut i december 2000 uppmärksammade dåvarande JO Jan Pennlöv att häktade på grund av platsbrist inom kriminalvården blev kvar i arrestlokaler trots att de skulle ha förts till ett häkte.⁸ Med hänvisning till förhållandena i polisens arrestlokaler, bl.a. att cellernas utrustningsstandard var betydligt lägre än en normal häktescell och att det ofta förekom störande oväsen, framhöll han att förvaring av häktade personer i polisarrest för annat än en kortare tidsperiod enligt hans mening är inhumant och ovärdigt ett samhälle som vårt. Därtill pekade han på att en häktad person som förvaras under sådana förhållanden får försämrade möjligheter att förbereda sig för den kommande rättegången.

Efter ytterligare anmälningar och inspektioner uppmärksammade JO Jan Pennlöv återigen de problem som den ansträngda beläggningssituationen gav upphov till. Med anledning av de uppgifter som kom fram beslutade han att inom ramen för ett initiativärende göra en utredning av situationen.⁹ I beslutet i initiativärendet konstaterade han att de åtgärder som den dåvarande Kriminalvårdsstyrelsen planerade att vidta för att komma till rätta med situationen framstod som ändamålsenliga. Därefter uttalade han bl.a. följande:

Vissa av dem [*åtgärderna, JO:s anm.*], kanske de viktigaste, kommer emellertid inte att kunna bli verklighet inom den närmaste tiden. De innebär därför ingen lösning på problemen för t.ex. häktade som tvingas att vistas i s.k. fylleceller eller häktade som får vänta månader i häkte efter en verkställbar dom. Jag

⁸ Se JO:s beslut den 21 december 2000, dnr 857-2000.

⁹ Se JO 2001/02 s. 155.

förutsätter därför att samtliga tänkbara åtgärder vidtas som kan leda till förbättringar inte bara på lång sikt utan även på kort sikt. Problemen med överbeläggning på anstalter och häkten förefaller vara olika i delar av landet. Detta har fått till följd att tidsödande och kostnadskrävande transporter förekommer i stor omfattning, vilket ytterligare minskar personalens tidsutrymme för egentlig kriminalvård. Vidare är risken uppenbar att såväl den totala överbeläggningen som den ojämna häktes- och anstaltsbeläggning får till följd att intagna placeras i mera sluten anstalt och med mera begränsade möjligheter till anpassningsbefrämjande aktiviteter än som är sakligt motiverat. Detta är vare sig humant eller till gagn för en återanpassning av den intagne. Det är således enligt min mening viktigt att inte i alltför hög grad låta sig styras av ett ensidigt ekonomiskt tänkande.

Den ansträngda beläggningssituationen uppmärksammades på nytt under 2003 av dåvarande JO Anna-Karin Lundin.¹⁰ I beslutet i hennes initiativärende konstaterade hon att situationen gett upphov till:

- att intagna ofta placerades i någon annan anstalt än den som var mest lämplig med hänsyn till de intagnas behov,
- att intagna med verkställbara domar tvingades stanna kvar i häkte i avvaktan på anstaltsplats under längre tid än vad som var acceptabelt,
- att häktade blivit kvar i polisens arrestlokaler i stället för att föras till häkte,
- att intagna var tvungna att dela cell (dubbelbeläggning),
- att intagna inkvarterades i bl.a. besöksrum, och
- att det inte funnits den personal som behövts för att se till att de intagna fick möjlighet till t.ex. gemensam vistelse, sysselsättning, fysisk träning och utomhusvistelse.

Med anledning av dessa förhållanden uttalade JO Anna-Karin Lundin bl.a. följande:

Dubbelbeläggning av bostadsrum ingår numera i vissa anstalter och häkten som ett ”normalt” inslag i verksamheten. Med anledning av detta vill jag peka på det uttalande Jan Pennlöv gjorde i beslutet den 21 december 2000 [JO:s dnr 857-2000, JO:s anm.] om att det mot bakgrund av de säkerhets- och miljömässiga faktorerna men även med beaktande av den rent mänskliga aspekten inte kan accepteras att en mer eller mindre rutinmässig dubbelbeläggning tillgrips som en lösning i sammanhanget.

Det finns alltså anledning att av olika skäl vara kritisk till de sätt på vilket de intagnas boende har lösts. Sammanfattningsvis är det min uppfattning att åtskilliga intagna i häkten och anstalter med fog kan hävda att de utsätts för en behandling som är fullständigt oacceptabel från humanitär synpunkt och alltså strider mot de principer som ligger till grund för lagstiftningen på området.

Som situationen nu har utvecklats saknar de ansvariga i häktena och anstalterna många gånger i praktiken möjlighet att uppfylla kraven i lagstiftningen. Det går

¹⁰ Se JO 2004/05 s. 134.

givetvis inte att beskriva problemet i kvantitativa termer. Men det är ingen tvekan om att problemet är mycket allvarligt inte minst med tanke på karaktären av den lagstiftning det är fråga om. Det är inte möjligt för mig att slå fast vilka faktorer som har lett fram till den nuvarande situationen. Jag har därför inte heller underlag att uttala kritik mot någon myndighet eller tjänsteman. Jag vill emellertid slå fast att det är utomordentligt angeläget att den negativa utvecklingen inte fortsätter, utan att man snabbt sätter in åtgärder för att vända den. Kriminalvårdens grundläggande syfte är att främja de intagnas samhällsanpassning. Detta syfte uppnår man inte med dagens platsbrist.

Ett par år senare uppmärksammade dåvarande JO Cecilia Nordenfelt att intagna varit placerade i avskildhet under långa tider.¹¹ Hon konstaterade att den främsta orsaken till detta var svårigheterna att placera den intagne i annan anstalt eller att finna en ny plats i anstalten där han vistades. Detta berodde enligt JO av allt att döma i hög grad på den ansträngda platssituationen som rådde inom kriminalvården. Därefter uttalade hon följande:

Det är enligt min mening synnerligen allvarligt om platssituationen inom kriminalvården medför konsekvenser av det slag som kan noteras i detta ärende. Från humanitär synpunkt är det inte acceptabelt att hålla en intagen placerad i avskildhet i månader på grund av att man inte kan finna en ny placering av honom. Jag har också i många andra ärenden kunnat konstatera att den höga beläggningen i anstaltssystemet bidragit till de förhållanden som klagomålen avser. Jag har därför för avsikt att i ett särskilt ärende uppmärksamma beläggningssituationen inom landets anstalter och häkten.

I beslutet i det aviserade initiativärendet gjorde JO Cecilia Nordenfelt bl.a. följande uttalanden:¹²

Sedan jag tog upp detta ärende till utredning har jag på olika sätt följt förhållandena inom kriminalvården i de avseenden som är aktuella här. Till exempel har jag tagit del av Kriminalvårdens årsredovisning för 2008 och myndighetens budgetunderlag för 2010. Jag har även studerat delbetänkandet Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning (SOU 2009:13) av utredningen Kriminalvårdens effektivitet. Vidare har jag inspekterat olika anstalter och häkten, bl.a. anstalten och häktet Salberga vid två tillfällen och anstalten Västervik Norra. Jag har därvid fått en mer positiv bild av platssituationen än den jag hade tidigare. Det finns i dag enligt min mening mindre anledning till oro än vad det gjorde t.ex. när dåvarande justitieombudsmannen Anna-Karin Lundin meddelade sitt ovan nämnda beslut den 30 juni 2004. Jag kommer givetvis att följa den fortsatta utvecklingen på området.

Avslutningsvis vill jag anföra följande. Kriminalvården har i sitt remissvar presenterat ett ambitiöst utbyggnads- och renoveringsprogram. Jag har för egen del vid inspektioner av flera anstalter kunnat konstatera betydande miljöförbättringar. Kriminalvården har emellertid också pekat på de planeringssvårigheter som föreligger, inte minst när det gäller utvecklingen av brottsligheten. Det går inte heller att bortse från att den ambitiösa kriminalvård som förutsätts i kriminalvårdslagstiftningen medför betydande kostnader. Likaså har effektiviteten i brottsbekämpningen stor betydelse för resursbehovet inom

¹¹ Se JO 2007/08 s. 215.

¹² Se JO 2009/10 s. 145.

kriminalvården. Man kan således konstatera att Kriminalvården inte ensamt råder över situationen.

4 Beslutets disposition

Inledningsvis kommer jag att kort redogöra för vissa grundläggande bestämmelser som reglerar de intagnas rättigheter. Därefter kommer jag att redovisa vissa iakttagelser från inspektionerna våren 2019 och Kriminalvårdens remissvar i relevanta delar. I den mån jag anser att det behövs kommer jag att beskriva ytterligare regleringar. Jag har avgränsat beslutet till följande aspekter som rör de intagnas situation.

- Platsbristens påverkan på verkställigheten och dess innehåll
- Rutiner för dubbelbeläggning av celler
- Utformningen av celler för dubbelbeläggning och andra utrymmen
- Behovet av centralt stöd och angränsande frågor

I anslutning till respektive avsnitt gör jag uttalanden och sist lämnar jag några avslutande synpunkter.

5 Grundläggande bestämmelser

I häkteslagen (2010:611) och fängelselagen (2010:610) finns bestämmelser som ger uttryck för de grundläggande värden som ska genomsyra behandlingen av intagna inom kriminalvården. Sålunda ska varje intagen bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet. Vidare ska verkställigheten utformas så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas och, såvitt avser intagna i anstalt, att den intagnes anpassning i samhället underlättas. Verkställigheten får inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än vad som följer av häktes- respektive fängelselagen eller som är nödvändig för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. En kontroll- eller tvångsåtgärd får endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden.¹³

Som huvudregel har en intagen i häkte rätt att vistas tillsammans med andra intagna (gemensamhet) och en intagen i anstalt rätt att vistas i gemensamhet under sin sysselsättning och på sin fritid.¹⁴ Intagna i såväl häkte som anstalt har rätt till sysselsättning och ska dessutom som utgångspunkt få vistas utomhus minst en timme per dag.¹⁵

¹³ 1 kap. 4–6 §§ häkteslagen och 1 kap. 4–6 §§ fängelselagen.

¹⁴ 2 kap. 5 § första stycket häkteslagen och 6 kap. 1 och 2 §§ fängelselagen.

¹⁵ 2 kap. 6 och 7 §§ häkteslagen samt 3 kap. 1 § och 4 kap. 1 § fängelselagen.

FN och Europarådet har antagit särskilda regler för behandlingen av frihetsberövade personer i t.ex. häkte och fängelse.¹⁶ FN:s fängelseregler reviderades 2015 och går under benämningen Nelson Mandela-reglerna. Europarådets fängelseregler reviderades 2020. Som medlem av FN och Europarådet har Sverige varit med vid antagandet av dessa dokument. Även om de inte är bindande, har reglerna en principiellt viktig betydelse för att vägleda medlemsstaterna och deras myndigheter i utformningen av såväl den nationella regleringen som vid proportionalitetsbedömningen i enskilda fall. De har därmed även betydelse i Kriminalvårdens dagliga arbete och vid myndighetens utformning av riktlinjer och rutiner.

Av det nyss nämnda regelverket framgår att fängelseförhållanden som inkräktar på de intagnas mänskliga rättigheter inte kan rättfärdigas med bristande resurser och att rutiner som regelmässigt tillåter sådana överträdelser inte är godtagbara.¹⁷ Europadomstolen har vid bedömningar av klagomål om överträdelser av förbudet mot tortyr eller omänsklig och förnedrande behandling eller bestraffning enligt Europakonventionens artikel 3 också uttalat att varje medlemsstat har en skyldighet att organisera sin kriminalvård på ett sådant sätt att intagnas värdighet garanteras oavsett ekonomiska eller logistiska svårigheter.¹⁸

Kriminalvården ansvarar för att verkställa utdömda påföljder, bedriva häktesverksamhet samt utföra personutredningar i brottmål. Myndigheten ska vidare verka bl.a. för att påföljder verkställs på ett säkert, humant och effektivt sätt och att återfall i brott förebyggs. Anstaltsorganisationen ska t.ex. tillgodose de intagnas behov av sysselsättning och dessutom främja en ändamålsenlig planering av de intagnas frigivning. Av särskilt intresse är slutligen att Kriminalvården har i uppgift att fortlöpande anpassa antalet platser inom häktes- och anstaltsorganisationen till behovet.¹⁹

6 Iakttagelser och uttalanden

6.1 Platsbristens påverkan på verkställigheten och dess innehåll

Rättsliga utgångspunkter

Som framgått har varje intagen i häkte och anstalt som huvudregel rätt att under dagtid vistas tillsammans med andra intagna. Rätten till gemensamhet kan dock begränsas i vissa situationer och under vissa förutsättningar, vilka också anges i

¹⁶ Se FN:s minimiregler för behandling av fångar samt Europarådets ministerkommittés rekommendation Rec(2006) 2-rev till medlemsstaterna avseende de europeiska fängelsereglerna (vidare europeiska fängelsereglerna), jfr prop. 2009/10:135 s. 68 och 108.

¹⁷ Se europeiska fängelseregel 4 och kommentaren till regel 4, CM(2020)17-add2.

¹⁸ Se t.ex. Europadomstolens avgörande i målet mellan Mursic mot Croatia[GC], nr 7334/13, den 26 oktober 2016.

¹⁹ 1–3 §§ förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården.

häktes- och fängelselagen.²⁰ Det finns ingen definition av begreppet gemensamhet i lagstiftningen. JO har dock uttalat att gemensamhet får anses förutsätta att en intagen vistas tillsammans med flera andra intagna. Det innebär att s.k. samsittning, dvs. när två intagna vistas tillsammans, inte går att jämföra med en vistelse i gemensamhet.²¹ Som jag också tidigare nämnt har intagna även rätt till sysselsättning och, om inte synnerliga skäl talar emot det, rätt att vistas utomhus minst en timme om dagen. Dessutom får intagna ta emot besök i den utsträckning som det lämpligen kan ske.²² De sist beskrivna rättigheterna och inslagen är också av avgörande betydelse för en human kriminalvård och dessa motverkar de negativa följder som frihetsberövandet kan medföra.

En intagen som inte ges möjlighet till vistelse i gemensamhet kan komma att vistas under förhållanden som leder till att han eller hon blir isolerad. Enligt Nelson Mandela-reglerna anses en intagen vara isolerad om han eller hon vistas i ensamhet under mer än 22 timmar per dygn, utan meningsfull mänsklig kontakt. Om en intagen vistas under sådana förhållanden i en period som överstiger 15 dagar anses han eller hon långvarigt isolerad.²³ JO har i ett omfattande beslut konstaterat att isolering riskerar att drabba inte bara häktade med restriktioner, dvs. där en domstol efter framställan från åklagaren har beslutat om att den häktades kontakter med omvärlden får inskränkas, och intagna som på grund av beslut av Kriminalvården är placerade i avskildhet. Isolering riskerar dessutom att drabba intagna i häkte som har en laglig rätt att under dagtid vistas i gemensamhet. I JO:s beslut uppmärksammades särskilt att Kriminalvårdens häkten saknar tillräckligt med både gemensamhetslokaler och personal för att kunna tillgodose de intagnas lagstadgade rätt till gemensamhet. Myndigheten erhöll mycket allvarlig kritik för de fortsatta bristerna.²⁴

lakttagelser och uppgifter i samband med inspektioner

Vid inspektionerna under våren 2019 kom det fram att den ansträngda beläggningssituationen hade påverkat intagnas möjligheter till aktiviteter och kontakter med omvärlden under tiden i häkte. I några häkten hade möjligheterna att ta emot besök blivit sämre eller obefintliga när besöksrum till följd av platsbristen användes för placering av intagna. Vid inspektionen av *häktet Kalmar* kom det fram att det i nödfall kunde bli aktuellt att använda dagrummet på gemensamhetsavdelningen för placering över dygnsvilan. Även förutsättningarna att genomföra isoleringsbrytande aktiviteter påverkades

²⁰ 2 kap. 5 § och 6 kap. 1 och 2 §§ häkteslagen samt 6 kap. 3–9 §§ fängelselagen.

²¹ Se JO 2018/19 s. 146.

²² 2 kap. 6 och 7 §§ samt 3 kap. 1 § häkteslagen och 3 kap. 1 §, 4 kap. 1 § samt 7 kap. 1 § fängelselagen.

²³ Se regel 44 i FN:s minimiregler för behandling av fångar. Se också europeiska fängelsereglerna 60.6a–6f.

²⁴ Se JO 2020/21 s. 164 och rapport från JO:s Opcat-enhet 2020 Tema isolering av intagna i häkte.

negativt när lokaler avsedda för sådana ändamål användes för att hysa intagna. Några av häktena hade visserligen rutiner för att ta in extra personal vid överbeläggningar, t.ex. för att öka nattbemanning och för att genomföra transporter, men på sina håll fanns det inte tillräckligt med personal för isoleringsbrytande åtgärder. Vidare gjordes iakttagelser att intagna inte var garanterade att dagligen få en timmes utomhusvistelse. I *häktet Växjö* fanns det t.ex. inte tillräckligt med personal för att genomföra utomhusvistelse om alla intagna tackade ja till att gå ut på en rastgård.

Vid inspektionen av *häktet Malmö* kom det fram att häktets bemanning baserades på en beläggningsgrad om 90 procent. Enligt företrädare för häktet var personalresurserna inte tillräckliga ens vid en normal beläggning för att nå upp till de nationella målen för isoleringsbrytande åtgärder. Våren 2019 räckte resurserna i princip enbart till för att tillgodose de intagnas utomhusvistelser och för att förse dem med mat. Tidigare hade bemanningen utökats för att möjliggöra isoleringsbrytande arbete, men det hade av budgetskäl upphört vid tiden för inspektionen.

Liknande uppgifter kom fram vid inspektionen av *riksmottagningen i anstalten Kumla*. Enligt personalen hade den genomförda ökningen av antalet platser till nästan det dubbla inte medfört någon egentlig utökning av personalresurser. Fler påringningar och mindre tid att observera de intagna bidrog till en ökad stressnivå hos personalen. Detta bekräftades i de samtal som JO:s medarbetare höll med intagna. En intagen som delade cell berättade dessutom att det vid ett tillfälle, efter inlåsning för dygnsvila, hade dröjt 40 minuter sedan de påkallat uppmärksamhet om en vattenläcka i cellen innan det fanns personal nog för att öppna dörren.

Intagna på riksmottagningen ansåg att gemensamhetsutrymmena på de avdelningar där det förekom dubbelbeläggning inte var anpassade för det utökade antalet intagna. Många lyfte fram att de var fler i gemensamhetsutrymmena och att de samtidigt inte kunde ”gå undan och varva ner” när de delade cell. Detta gjorde att det var ”upplagt för konflikter”. Anstaltsledningen uttryckte samma oro för konfliktrisker när fler personer än normalt befann sig på avdelningarnas relativt små gemensamhetsytor.

Vid inspektionerna noterades också konsekvenserna av den ansträngda beläggningssituationen för Kriminalvårdens hälso- och sjukvård. Sjukvårdspersonalen menade att de fick göra fler besök, på grund av såväl överbeläggningen i sig som det ökade antalet förflyttningar som platsbristen ledde till. Behandlingar kunde dra ut på tiden och bedömningar bli olika, t.ex. i fråga om behov av medicinering för adhd. Vidare menade de att det fanns en större risk för spridning av sjukdomar vid dubbelbeläggning.

Mina uttalanden

Jag har uppfattat att Kriminalvården bedömer att myndigheten kan bedriva en säker och ändamålsenlig verksamhet vid en beläggningsgrad om 90 procent.

Som framgått tidigare var beläggningsgraden betydligt högre på majoriteten av de verksamhetsställen som inspekterades inom ramen för detta initiativ.²⁵ JO har redan innan platsbristen uppkom uppmärksammat att de flesta häkten saknar tillräckligt med gemensamhetslokaler för att kunna tillgodose de intagnas lagstadgade rätt till gemensamhet.²⁶ Mot bakgrund av iakttagelserna våren 2019 kan jag konstatera att beläggningssituationen innebar en ännu större utmaning för myndigheten att tillgodose intagnas rätt till gemensamhet, inte minst då sådana lokaler togs i anspråk för placering av intagna. Av det som kom fram vid häktesinspektionerna drar jag också slutsatsen att överbeläggningen och bristen på personal påverkade möjligheterna för intagna som inte hade rätt till gemensamhet, att få isoleringsbrytande åtgärder. Flera häkten hade visserligen tagit in extra personal, men utredningen tyder på att det i första hand hade gjorts för att upprätthålla säkerheten i samband med t.ex. dubbelbeläggning av celler. Säkerheten är en central uppgift för Kriminalvården, men jag vill understryka att myndigheten även under en ansträngd beläggningssituation har ett ansvar för att tillgodose rätten till gemensamhet liksom att arbeta med att bryta isoleringen av intagna. Utredningen visar att det fanns en påtaglig risk för att ännu fler intagna blev isolerade till följd av hur myndigheten hanterade situationen. Det är mycket allvarligt.

Även vistelsen för de intagna på riksmottagningen påverkades negativt av överbeläggningen. Utöver det som nyss redovisats beträffande förhållandena där vill jag lyfta fram följande. För en intagen som dömts till fängelse i lägst fyra år ska det som huvudregel beslutas om de särskilda villkor som av säkerhetsskäl är nödvändiga för verkställigheten. Inför ett sådant beslut placeras den intagne på riksmottagningen och Kriminalvården gör där en särskild utredning.²⁷ En sådan utredning har en normal handläggningstid på åtta veckor. Vid inspektionen framkom emellertid att det stora antalet intagna på riksmottagningen hade medfört att utredningstiderna i stället tog upp till tolv veckor. Dessvärre tydde situationen våren 2019 på att utredningarna kunde ta ännu längre tid. Det är inte rimligt med så långa utredningstider, särskilt med hänsyn till de konsekvenser som beläggningssituationen lett till för de intagna. Men långa handläggningstider innebär också en fördröjning av den egentliga verkställigheten och de insatser som bedöms lämpliga för att i det enskilda fallet förebygga återfall i brott. Dessutom kan förutsättningarna att genomföra utredningar med bibehållen kvalitet påverkas negativt. En ökad trängsel på en avdelning kan, särskilt då möjligheten att dra sig undan till en egen cell inte finns, t.ex. leda till större irritation mellan intagna. Som jag har förstått det är

²⁵ Se avsnitt 2.2.

²⁶ Se JO 2020/21 s.164.

²⁷ 1 kap. 7 och 8 §§ fängeslagen samt 2 kap. 4 § första stycket Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, FARK Fängelse.

förhållningssättet till personal och andra intagna en del i utredningen på riksmottagningen, och under de förhållanden som rådde där våren 2019 torde också förutsättningarna att bedöma en enskild i detta avseende ha försämrats.

Det var visserligen tydligt att vissa häkten var mer belastade än andra. Men det är uppenbart att Kriminalvården våren 2019 generellt hade svårt att tillgodose intagnas rätt att vara i gemensamhet eller få isoleringsbrytande åtgärder liksom att dagligen vistas utomhus. Vidare påverkades utrymmet att kunna tillhandahålla lämplig sysselsättning. Slutligen visar min utredning att även rätten att ta emot besök i praktiken hade inskränkts genom att intagna hade placerats i just besöksrum. Som jag flera gånger understrukit i andra beslut är besök ett avgörande inslag i en human kriminalvård. Det är inte acceptabelt att överbeläggning eller bristande resurser leder till begränsningar i detta avseende. Kriminalvården har påbörjat ett stort arbete med om- och nybyggnation av både häkten och anstalter. Enligt min mening är det av avgörande betydelse att myndigheten i det sammanhanget planerar för och säkerställer att redan existerande liksom nyproducerade lokaler har tillräckligt med utrymmen för gemensamhetsvistelse och, i häktesverksamheten, isoleringsbrytande åtgärder. Kriminalvården har dessutom ett ansvar för att se till att bemanningen på de olika verksamhetsställena är tillräcklig, så att intagna faktiskt kan erbjudas vistelse i gemensamhet respektive isoleringsbrytande åtgärder.

6.2 Rutiner för dubbelbeläggning av celler

Rättsliga utgångspunkter

Enligt häkteslagen har en intagen rätt att placeras i enrum. Två eller flera intagna får dock placeras i samma cell om det är nödvändigt av utrymmesskäl eller någon annan särskild anledning. Regleringen utgår således från att en intagen normalt har ett eget intresse av att placeras i enrum, dvs. skild från andra. Samma bedömning låg till grund för den tidigare kriminalvårdslagstiftningen. Ett skäl att placera två intagna i samma cell kan vara att de vill det, ett annat att hälsan hos en enskild intagen motiverar en sådan placering.²⁸ Någon motsvarighet till häkteslagens bestämmelser finns inte i fängelselagen och följaktligen har inte en intagen i anstalt rätt att placeras ensam i en cell.

De europeiska fängelsereglerna innehåller vissa rekommendationer i detta hänseende. Enligt dessa ska intagna normalt placeras i egen cell under natten, om inte gemensamma sovutrymmen är att föredra. Intagna får emellertid dela cell endast om utrymmet är lämpligt för ändamålet och det ska vara intagna som kan placeras tillsammans. Så långt det är möjligt ska de intagna ges en valmöjlighet innan de måste dela sovutrymme med andra.²⁹ Enligt de

²⁸ 2 kap. 1 § häkteslagen och prop. 2009/10:135 s. 184.

²⁹ Se europeiska fängelsereglerna, 18.5–18.7.

européiska fängelsereglerna ska vidare placeringen, i synnerhet för dygnsvilan, vara människovärdig och i möjligaste mån respektera behovet av avskildhet och uppfylla kraven på sundhet och hygien. I det sammanhanget ska vederbörlig hänsyn tas till klimatförhållandena och särskilt till golvutrymme, luftvolym, belysning, uppvärmning och ventilation. Intagna ska ha tillgång till sanitetsutrymmen som är hygieniska och erbjuder avskildhet. Vidare ska fönstren vara tillräckligt stora för att medge att de intagna kan läsa eller arbeta i dagsljus under normala förhållanden och det ska finnas ett larmsystem som gör det möjligt för de intagna att snabbt komma i kontakt med personalen. Minimikrav när det gäller boendeförhållandena ska fastställas i nationell lag, vilken dessutom ska innehålla mekanismer som säkerställer att dessa krav inte frångås på grund av överbeläggning i fängelserna.³⁰

Kriminalvården tog i mars 2019 fram en nationell rutin för dubbelbeläggning av celler i häkte.³¹ Rutinen innehöll bl.a. kriterier enligt vilka bedömningen skulle göras av vilka intagna som kunde bli aktuella för dubbelbeläggning, tiden för en sådan placering och åtgärder för att minska eventuella påfrestningar för de intagna. Enligt dessa rutiner skulle i första hand intagna som samtyckt till att dela cell med varandra bli föremål för dubbelbeläggning och samtycket kontinuerligt följas upp. Vidare framgick att placeringstiden borde begränsas; om den delade cellen endast var på minimistandardnivå borde placeringen inte fortgå längre än två dygn för varje intagen.

lakttagelser och uppgifter i samband med inspektioner

Av de inhämtade uppgifterna framkom det att de intagna regelmässigt tillfrågades om de kunde tänka sig att dela cell, och i några häkten behövde de inte heller dela cell mot sin vilja. Vid bedömningen av om det var lämpligt med dubbelbeläggning i ett enskilt fall uppgav några häkten att man tog hänsyn till ålder och om de intagna kände varandra sedan tidigare samt förekomsten av gemensamt språk. Ett häkte tillämpade en rutin som innebar att intagna skulle ha haft samsittning innan de fick dela cell. I några häkten fanns tidsgränser för hur länge två intagna kunde dela cell, men på flera ställen hade intagna tvingats göra det under närmare en månad.

En intagen i *häktet Helsingborg* berättade att han hade delat cell i ett annat häkte med en intagen som mådde psykiskt dåligt. De hade vistats tillsammans i flera veckor och han upplevde att han hade fått ta ett stort ansvar för den medintagne. I *häktet Karlskrona* beskrev en intagen hur han och en medintagen, som han hade samsittning med, hade tillfrågats om de kunde tänka sig att dela

³⁰ Se europeiska fängelsereglerna, 18.1–18.4 och 19.3.

³¹ Se Kriminalvårdens nationella rutin för dubbelbeläggning på häkte den 1 mars 2019, Kriminalvårdens dnr 2018-14601. Den är fr.o.m. den 2 december 2020 ersatt av Kriminalvårdens anvisningar för dubbelbeläggning i anstalt och i häkte (2020:8).

cell. Eftersom häktespersonalen förklarat att det var ”99 procent säkert att ni kommer bo ihop” hade han fått intrycket att de egentligen inte haft något val. Vidare tillfrågades de alltid i närvaro av varandra om vem som ”bestämde i cellen” och hur de kom överens. Då de dessutom delade rastgård hade de i praktiken bara varit ifrån varandra när de duschade eller varit på polisförhör.

På riksmottagningen i anstalten Kumla gjordes som regel inte någon prövning av lämpligheten innan beslut togs om placering av två intagna i samma cell. Anstalten tillämpade i stället en princip som innebar att de intagna som anlät sist till riksmottagningen fick dela cell. En sådan placering varade normalt cirka tre veckor. Enligt anstaltsledningen gjordes undantag från denna ordning när ett häkte hade lämnat upplysningar med innebörd att en intagen inte bedömdes lämplig. Flera intagna berättade för JO:s medarbetare om den oro de känt för att behöva dela cell med en okänd medintagen. Oron gällde bl.a. att den medintagne var psykiskt labil och kunde göra dem illa eller att den medintagne var dömd för mycket allvarlig våldsbrottslighet. Det fanns intagna som sade sig vara ”livrädda” för att behöva bli inlåsta på kvällen med en främmande person. Vidare lämnades uppgifter om att personalen inte hade varit lyhörd när intagna berättade om oro och svårigheter. Personalen å sin sida gav uttryck för att dubbelbeläggningen av celler hade påbörjats för snabbt och att det inte hade funnits tid att införa t.ex. rutinbeskrivningar.

Mina uttalanden

Kriminalvården har ett ansvar för att se till att verkställigheten av ett fängelsestraff sker under säkra och trygga former samt med respekt för den intagnes människovärde. När dubbelbeläggning bedöms nödvändigt är det därför en rimlig utgångspunkt att det i första hand är intagna som samtycker till det som får dela cell. Jag noterar att det också är utgångspunkten i Kriminalvårdens rutin för dubbelbeläggning. När en intagen tillfrågas om att dela cell måste personalen också förklara att han eller hon kan tacka nej. Uppgifter från inspektionerna tyder dessvärre på att så inte alltid var fallet. Eftersom en intagen alltid befinner sig i en beroendeställning till personalen får frågan inte heller ställas på ett sådant sätt att han eller hon känner sig tvingad att acceptera dubbelbeläggning eller som om saken redan är beslutad. Samtalet bör även i övrigt föras under sådana förhållanden, t.ex. i enrum, att den intagne inte känner sig pressad att samtycka.

Att intagna delar cell bidrar i och för sig till att motverka isolering. Ur den synvinkeln kan dubbelbeläggning ses som något positivt. Enligt min mening går det dock inte att bortse från att en sådan placering ökar risken för konflikter. En intagen som tvingas dela cell och känner rädsla, eller kanske bara är orolig, måste tas på allvar. Det är vidare inte ovanligt att häktade är inlåsta i cellen under stora delar av dygnet, vilket innebär en särskild belastning för dem. Det ligger därför ett stort ansvar på personalen att kontinuerligt följa upp hur det fungerar för intagna som delar cell, vilket rimligen bör ske genom att personalen talar enskilt med dem. En sådan uppföljning bör dokumenteras.

Härtill kommer att det måste finnas en beredskap för att omedelbart kunna avbryta en dubbelbeläggning. Intagna måste dessutom ges möjlighet att tillbringa delar av dygnet ensamma eller tillsammans med andra personer än den han eller hon delar cell med samt få tillbringa tid med andra intagna under utomhusvistelsen.

Som jag nyss redogjort för förekom det att intagna hade delat cell flera veckor. Det är inte acceptabelt. Jag delar alltså Kriminalvårdens tidigare bedömning att tiden för varje intagen som placeras i en dubbelbelagd ska begränsas.³² Vidare måste alltid dessa intagna erbjudas en enkelcell när en sådan blir ledig. Det är inte acceptabelt att ett häkte håller enkelceller lediga för att vid behov kunna belägga dem med nyintagna.

På riksmottagningen i anstalten Kumla påbörjades dubbelbeläggningsen av celler innan samtliga förberedelseåtgärder var genomförda. Det gjordes som regel inte heller någon prövning av lämpligheten innan två intagna placerades i en cell. Jag har stor förståelse för att de intagna kände oro inför detta, och jag noterar att det fanns uppgifter om sömnsvårigheter och rädsla för att bli misshandlad eller utsatt på något annat sätt. Som jag inledningsvis redovisat tar jag i min tillsyn emot många klagomål som handlar om svårigheterna med att dela cell, i både häkte och anstalt. Kriminalvården behöver säkerställa att situationer som jag här redogjort för tas om hand i de anvisningar som ska vägleda personalen.

Kriminalvården har i remissvaret uppgett att anstalten Kumla gör en grundlig riskbedömning inför varje placering av en intagen på en avdelning och att en sådan bedömning även sker inför dubbelbeläggning. Syftet är att undvika en olämplig sammansättning av intagna på en avdelning eller i en cell. Som framgått var det inte fallet vid tiden för inspektionen, men det är naturligtvis positivt att sådana bedömningar numera görs. Jag kan dock konstatera att de intagna som placeras på riksmottagningen som regel är dömda till minst fyra års fängelse. Det är alltså inte ovanligt att de har gjort sig skyldiga till allvarlig brottslighet och syftet med placeringen på riksmottagningen är, som jag tidigare varit inne på, att Kriminalvården ska göra en utredning av den intagne inför beslutet om särskilda villkor för verkställigheten. När dessa intagna anländer har personalen endast en begränsad kunskap om hur de fungerar med andra intagna. En del i utredningen handlar dessutom om det sociala samspelet mellan framför allt intagna. Jag ställer mig frågande till om anstalten vid tiden för inspektionen hade de resurser och förutsättningar som behövdes för sin verksamhet på riksmottagningen. Det kan enligt min mening ifrågasättas om det över huvud taget är lämpligt att Kriminalvården dubbelbelägger celler där.

³² Se Kriminalvårdens promemoria Dubbelbeläggning den 7 juli 2016.

Ett antal av de celler som anstalten Kumla började dubbelbelägga under våren 2019 var på en avdelning i anstaltens s.k. Fenixbyggnad. Byggnaden är utformad för att ta emot intagna som t.ex. bedömts ha en varaktig rymningsrisk och som dessutom ansetts särskilt benägna att återfalla i allvarlig brottslighet (se 2 kap. 4 § fängelselagen). Ändamålet har haft en stor inverkan på den fysiska utformningen av byggnaden och miljön där är synnerligen kontrollerad. Nyligen riktade jag allvarlig kritik mot Kriminalvården med anledning av att myndigheten placerar intagna i behov av skydd i dessa byggnader.³³ Jag ställer mig även tveksam till att Kriminalvården generellt förlägger riksmottagningens verksamhet i Fenixbyggnaden.

Slutligen vill jag påminna om att jag i samband med min granskning våren 2020 av Kriminalvårdens hantering av covid-19 tog upp frågan om dubbelbeläggning av celler. I mitt beslut uttalade jag att myndigheten omedelbart borde vidta åtgärder för att se till att det inte förekommer dubbelbeläggning av celler där det inte var möjligt för de intagna att hålla en nödvändig fysisk distans.³⁴ I en situation där smittspridningen återigen är hög har detta uttalande en fortsatt relevans. Givetvis innebär dubbelbeläggning risker även för annan smittspridning, vilket Kriminalvården måste beakta i sitt arbete.

6.3 Utformningen av celler för dubbelbeläggning och andra utrymmen *Rättsliga utgångspunkter*

Av förordningen (2014:1108) om utformningen av häkten och polisarrester framgår bl.a. att en häktescell ska ha en golvyta på minst 6 kvadratmeter, ett kubikinnehåll på minst 15 kubikmeter och vara försedd med fönster så att den får tillräckligt med dagsljus. Vidare ska en cell vara ändamålsenligt utrustad för den intagnes behov. Det ska finnas stol, bord, säng och utrymme för förvaring av tillhörigheter samt ett signalsystem för att påkalla uppmärksamhet. I anslutning till cellen ska det finnas handfat och toalett.³⁵

Kriminalvården har valt att även reglera utrustningen av häktesceller i myndighetens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:2) om häkte, FARK Häkte. Av föreskrifterna framgår att en cell ska vara utrustad med stol, bord, skåp eller hylla, säng, bäddutrustning, spegel, anslagstavla, mugg, väckarklocka, radio, tv samt anordning som gör att den intagne själv kan reglera inflödet av dagsljus, om inte annat följer av ett beslut om restriktioner. Det är alltså frågan om ytterligare utrustning och saker, jämfört med den nyss nämnda förordningen, som en cell enligt Kriminalvården normalt ska vara utrustad med.

Europarådets kommitté mot tortyr (CPT) har 2015, i en standard som gäller boendetrymmen för intagna, tagit upp bl.a. att kommittén regelmässigt har

³³ Se mitt beslut den 31 mars 2021, dnr 1950-2019.

³⁴ Se JO 2020/21 s. 219.

³⁵ 2 och 3 §§ förordningen om utformningen av häkten och polisarrester.

gjort uttalanden som tyder på att det är acceptabelt att dubbelbelägga celler med en golvyta om åtta kvadratmeter. Samtidigt framhåller kommittén att den vid flera tillfällen har uttalat att en cell av den storleken helst inte bör beläggas med mer än en intagen och att en standard om fyra kvadratmeter boendeyta per intagen kan leda till för trånga förhållanden. Av den anledningen är det enligt kommittén eftersträvansvärt att en cell som används för dubbelbeläggning har en golvyta större än åtta kvadratmeter. En önskvärd standard för celler som används för två till fyra intagna bör enligt kommittén utgå från minimistandardnivån på golvytan för en intagen om sex kvadratmeter (exklusive sanitetsutrymmen) och sedan läggs det till fyra kvadratmeter per ytterligare intagen. Det innebär att en cell där två intagna placeras bör ha en golvyta på minst tio kvadratmeter exklusive sanitetsutrymme. Vidare sägs att om cellen är utrustad med toalett ska den vara avdelad från den övriga boytan från golv till tak. I de fall toalett och handfat inte finns i cellen ska det säkerställas att den intagnes tillgång till sådana faciliteter kan ske skyndsamt.³⁶

Kriminalvårdens nationella rutin för dubbelbeläggning av celler i häkte från mars 2019 innehöll en sammanfattning av bl.a. uttalanden från CPT. I den pekades på att minimistandarden för dubbelbeläggning av en cell är att den har en golvyta på åtta kvadratmeter men att en önskvärd standard är tio kvadratmeter.³⁷

lakttagelser och uppgifter i samband med inspektioner

Dubbelbeläggning av celler utgjorde en viktig del i hanteringen av den ansträngda beläggningssituationen i de inspekterade häktena och på riksmottagningen i anstalten Kumla. De celler som användes för placering av två intagna hade en golvyta om minst åtta kvadratmeter (exklusive toalettutrymme), men det var fråga om celler som ursprungligen hade inretts för placering av en intagen. Häktena hade med kort varsel behövt inreda cellerna för att kunna ta emot två intagna, och det förekom att celler såväl i inspekterade häkten som på riksmottagningen inte var fullt utrustade för två personer. Det fanns exempel på häktesceller med endast en stol, varför en av de två intagna fick inta sina måltider sittande i sängen. Vidare förekom det att celler hade försetts med madrasser som placerats direkt på golvet eller med tältsängar. På riksmottagningen hade dock de flesta dubbelbelagda celler utrustats med fastmonterade våningssängar. Ledningen för häktet Kalmar förklarade att en förutsättning för att kunna dubbelbelägga celler var att de först förseddes med våningssängar eftersom det inte ansågs lämpligt att en intagen sover på en madrass placerad direkt på golvet.

³⁶ Se CPT/Inf (2015) 44, Living space per prisoner in prison establishments: CPT standards.

³⁷ Se Kriminalvårdens nationella rutin för dubbelbeläggning på häkte den 1 mars 2019, Kriminalvårdens dnr 2018-14601, som fr.o.m. den 2 december 2020 är ersatt av Kriminalvårdens anvisningar för dubbelbeläggning i anstalt och i häkte (2020:8).

Det var relativt vanligt att intagna delade cell med ett toalettutrymme. Som regel saknade dessa utrymmen en dörr och dörröppningen var i de flesta fall försedd med någon form av draperi. De intagna tyckte att det var svårt att uträtta sina behov under sådana förhållanden. Företrädare för *häktet Nyköping* bekräftade detta, och de berättade att en intagen vid något tillfälle till och med fått föras till sjukhus på grund av han inte hade kunnat uträtta sina toalettbehov.

Några av dem som JO:s medarbetare samtalade med i häktena sov på madrasser direkt på golvet och tyckte att det var obekvämt. Flera intagna på *riksmottagningen i anstalten Kumla* ansåg att det var svårt att klättra upp och ner i våningssängen nattetid eftersom det var lätt att halka och det dessutom saknades sänglampa vid överslafen. Placeringen av vissa sängar medförde att de blev svårtillgängliga eller upplevdes som ostadiga. Intagna och personal i såväl häkten som på riksmottagningen ansåg samstämmigt att ventilationen och värmen behövde förbättras. Som tidigare anmärkts gav personalen på *riksmottagningen* uttryck för att dubbelbeläggningen hade påbörjats för snabbt och att det inte hade funnits tid att utrusta cellerna innan de togs i bruk. Flera intagna där hade också synpunkter på utformningen av gemensamhetslokalerna, bl.a. fanns det inte sittplatser till alla vid matborden.

Vid häktesinspektionerna kom det fram att intagna på grund av platsbristen placerats inte bara i besöksrum och rum för isoleringsbrytande verksamhet utan även i s.k. väntceller samt avskildhets- och isoleringsceller. Vidare hade det förekommit åtminstone i ett häkte att intagna tillfälligt hade placerats i ett utrymme som saknade fönster.

Mina uttalanden

De häkten som nu är i bruk har i allt väsentligt celler som är avsedda för en intagen. Vid inspektionerna konstaterades att cellstorleken varierar, men att de celler som användes vid placering av två intagna var minst åtta kvadratmeter. Av CPT:s uttalanden drar jag slutsatsen att golvytan, vid placering av två intagna i en cell, bör vara minst tio kvadratmeter (exklusive toalettutrymme). Jag konstaterar emellertid att Kriminalvårdens nationella rutin som gällde vid inspektionerna angav att golvytan vid dubbelbeläggning av cell i häkte, enligt CPT:s rekommendation, ska vara minst åtta kvadratmeter.

Jag vill i detta sammanhang än en gång lyfta fram att den svenska regleringen utgår från att en intagen i häkte normalt har ett intresse av att placeras i en egen cell. Den utgångspunkten bör enligt min mening även fortsättningsvis gälla. Således torde det vara självklart att även intagna har behov av ett eget utrymme, om inte annat så åtminstone för sin nattvila. I de fall intagna i häkte och anstalt delar celler med en golvyta som understiger tio kvadratmeter (exklusive toalettutrymme) bör det enligt min mening bara förekomma i undantagsfall, och endast för en ytterst begränsad period efter bedömning i det enskilda fallet. Om en cell ska användas för dubbelbeläggning måste den vara utrustad för två intagna. Det är inte acceptabelt att intagna sover på madrasser som placeras på

golvet eller i tätsängar, och inte heller att de måste inta måltider sittande i sin säng. Om de intagna inte får likvärdiga förutsättningar när de delar cell torde det dessutom öka risken för konflikter.

De uppgifter som kommit fram vid inspektionerna om det intrång i privatlivet och de problem som intagna upplevt med att behöva dela på en toalett utan dörr, understryker de svårigheter som kan uppstå vid dubbelbeläggning. Det måste beskrivas som ovärdigt för bägge intagna att behöva befinna sig inom den begränsade yta som en cell utgör, när en av dem använder ett toalettutrymme utan ordentlig dörr. Som jag tidigare nämnt framgår av de europeiska fängelsereglerna att intagna ska ha tillgång till sanitetsutrymmen som erbjuder avskildhet. Det ligger ett stort ansvar på Kriminalvården att på ett ändamålsenligt, värdigt och säkert sätt åtgärda detta. Det framstår vidare som rimligt att intagna ges möjlighet att använda en annan toalett än den som finns i cellen om de önskar det. För att sådana påringningar ska kunna besvaras inom en godtagbar tid är det nödvändigt att tillräckligt med personal tjänstgör dygnet runt.

Först när ovan redovisade förutsättningar föreligger kan Kriminalvården sägas upprätthålla en verkställighet som innebär att de intagna bemöts med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de svårigheter som är förenade med ett frihetsberövande. Det är enligt min mening därför av största vikt att Kriminalvården iakttar dessa principer vid de omfattande ny- och ombyggnationer som myndigheten nu har aviserat ska genomföras.

Jag inser att det kan finnas ett behov av att tillfälligt placera intagna i andra utrymmen än normalceller i häkten vid en ansträngd beläggningssituation. Som jag redan nämnt måste i så fall dessa utrymmen uppfylla de krav som ställs i förordningen om utformningen av häkten och polisarrester. Redan av den anledningen kan det enligt min mening inte accepteras att intagna t.ex. placeras i utrymmen utan fönster. Ett sådan placering kan för övrigt inte anses förenlig med att intagna ska behandlas med respekt för sitt människovärde. Vidare bör Kriminalvården sträva efter att förse utrymmen som inte är normalceller med den ytterligare utrustning som anges i FARK Häkte, alltså det som där anges utöver den nyss nämnda förordningen. Jag vill understryka att även om det är möjligt att utrusta t.ex. besöksrum i enlighet med FARK Häkte bör intagna i princip inte inkvarteras i sådana utrymmen.

Slutligen noterar jag att till skillnad från de inspekterade häktena hade anstalten Kumla valt att inreda celler på riksmottagningen med fastmonterade våningssängar. På riksmottagningen i Fenix hade däremot den extra sängen monterats ovanpå skrivbordet. Kriminalvården har i sitt remissvar uppgett att cellerna på riksmottagningen har kompletterats med ytterligare utrustning, bl.a. med två cd-spelare och i vissa fall ytterligare en TV och att sänglampor var beställda. Gemensamhetsutrymmena ska också ha försetts med tillräckligt med

sittplatser för att de intagna ska kunna äta tillsammans. Jag välkomnar att anstalten vidtagit åtgärder för att förbättra situationen för de intagna.

6.4 Behovet av centralt stöd och angränsande frågor

lakttagelser och uppgifter i samband med inspektioner m.m.

De häkten som inspekterades hade valt att hantera den ansträngda beläggnings-situationen på delvis olika sätt. Det rörde t.ex. uppfattningen av hur en cell borde vara inredd för att kunna dubbelbeläggas. Ledningarnas resonemang varierade dessutom när det gällde avvägningen mellan intagnas behov av att kunna ta emot besök och möjligheten att ta emot ytterligare intagna genom att placera dem i besöksrum. Vissa häkten efterfrågade bättre centralt stöd i dessa avseenden. I *häktet Växjö* medförde det ökade antalet intagna bl.a. att det var svårare att tillgodose deras rätt till daglig utomhusvistelse medan *häktet Nyköping* hade satt en gräns för hur många intagna som kunde tas emot, för att just säkerställa de intagnas rätt till utomhusvistelse.

Kriminalvården har i remissvaret gjort gällande att det inte finns något behov av föreskrifter för hur placering av intagna i häkte ska ske vid platsbrist. Sådana frågor kan enligt myndigheten hanteras med stöd av de nationella styrdokumenterna, som t.ex. Kriminalvårdens anvisning för hantering av beläggning i häkten och anstalter samt Nationell rutin – Dubbelbeläggning på häkte. Av styrdokumenterna framgår att varje verksamhetsställe bl.a. ska ha kartlagt utrymmen som kan användas vid överbeläggning och celler för dubbelbeläggning. Därtill nämns att personalresurser ska fördelas så att det är möjligt att upprätthålla en god arbetsmiljö och säkerhet. Däremot ställs det inte krav på att verksamhetsställena ska vidta åtgärder för att det ska finnas personal för att tillgodose intagnas vistelse i gemensamhet, isoleringsbrytande åtgärder eller sysselsättning.

Våren 2019 hade det under några perioder varit en sådan platsbrist i vissa regioner att Kriminalvården inte tog emot nyligen häktade, som då blev kvar i polisarrest. Detta var fallet för t.ex. *häktet Malmö* och *häktet Falun*. Situationen medförde att Polismyndigheten den 28 februari 2019 beslutade om en extraordinär rutin för hantering av förvaring av häktade i polisarrest.³⁸ Även beläggningsen på *riksmottagningen i anstalten Kumla* var under våren 2019 hög och hade varit det under en längre tid. Vid årsskiftet 2018/19 var det flera veckors väntetid för en plats där.

Mina uttalanden

Av de uppgifter som begärdes in våren 2019 och som ligger till grund för detta beslut drar jag slutsatsen att förutsättningarna för och innehållet i ett frihets-

³⁸ Se JO:s protokoll, dnr O 13-2019.

berövande i praktiken varierade utifrån i vilket häkte en intagen var placerad. Det som framkommit tyder på att häktena i viss utsträckning fick hantera och lösa konsekvenserna av platsbristen på egen hand. För att hindra att det uppstår omotiverade skillnader i den kriminalvård som erbjuds i landets häkten är det enligt min mening väsentligt att verksamhetsställena gör liknande bedömningar även vid överbeläggning. För att det ska vara möjligt krävs att Kriminalvården på central nivå kan förutse vilka konsekvenser ett ökat beläggningstryck får för den kriminalvård som bedrivs på enskilda verksamhetsställen. Det är inte acceptabelt att förutsättningarna för intagnas frihetsberövande utan sakliga skäl varierar mellan verksamhetsställen. Således finns det ett behov av att Kriminalvården ger tydliga centrala anvisningar. Sådana anvisningar bör enligt min mening också uppmärksamma intagnas rättigheter. Som jag nyss berört innehöll myndighetens anvisning för hantering av beläggning i häkte och anstalter inte några krav på att verksamhetsställena skulle se till att det fanns personal för att tillgodose intagnas vistelse i gemensamhet, isoleringsbrytande åtgärder eller sysselsättning. Det är anmärkningsvärt.

När det gäller beläggningen på riksmottagningen vill jag lyfta fram följande. Den 1 april 2019 trädde en ny strafftidslag (2018:1251) i kraft, som innebär bl.a. att en frihetsberövad person med ett verkställbart fängelsestraff som huvudregel inte får vara intagen i häkte längre än nödvändigt och inte längre än sju dagar.³⁹ Han eller hon ska alltså inom den tiden föras över till anstalt. Lagen innebar flera förändringar och ansågs kräva relativt omfattande förberedelser, inte minst från Kriminalvårdens sida.⁴⁰ Regleringen beslutades därför drygt nio månader innan den började gälla. Jag noterar emellertid att Kriminalvården först i slutet av mars 2019 beslutade att utöka verksamheten på riksmottagningen genom dubbelbeläggning. Enligt anstaltsledningen hade huvudkontoret först några veckor före detta beslut lämnat ett underlag med den inriktningen, vilket ledde till att anstalten då började undersöka vad som kunde göras. De första som fick dela cell anlände till riksmottagningen några dagar före den 1 april. Det anförda ger mig anledning att ifrågasätta om Kriminalvården varit tillräckligt förberedd på de skärpta krav som följde på den nya strafftidslagen.

Det finns i anslutning till detta skäl att uppmärksamma att det främst var intagna dömda för vålds- och sexualbrott som genomgick en fullständig utredning på riksmottagningen, medan intagna dömda för t.ex. narkotikabrott eller dömda som skulle utvisas efter fullgjord verkställighet inte utreddes lika grundligt. Enligt anstaltsledningen pågick det ett arbete inom Kriminalvården med att se över vilka intagna som ska placeras på riksmottagningen. I arbetet hade det diskuterats att vissa av de intagna som vid tidpunkten för inspektionen

³⁹ 10 § första stycket strafftidslagen.

⁴⁰ Se prop. 2017/18:250 s. 153 f.

placerades på riksmottagningen i stället skulle kunna placeras direkt i en anstalt för att påbörja verkställighet. Jag har noterat att myndigheten nyligen beslutat om en tillfällig förändring med innebörden att många med utvisningsbeslut inte placeras på riksmottagningen.⁴¹ Förändringen gäller från november 2020 och omfattar också intagna som inte bedöms vara prioriterade för fördjupad utredning. Enligt Kriminalvården har bl.a. de ändrade kriterierna för utredning lett till att nästan en tredjedel av de som tidigare placerats på riksmottagningen undantagits och följaktligen placerats direkt på ordinarie plats i anstalt. Jag ser positivt på dessa åtgärder och anser att det är angeläget att myndigheten gör en nyanserad bedömning av vilka som måste placeras på riksmottagningen för utredning. Det kan enligt min mening också finnas anledning för Kriminalvården att överväga i vad mån häkten eller frivården kan utföra en del utredningar och fördjupade verkställighetsplaner, som kan ingå i underlag inför beslut om anstaltsplacering.

Den som häktas ska utan dröjsmål föras till häkte. Om det är av synnerlig vikt att den häktade, för utredning av det brott som ligger till grund för häktningen eller något annat brott som han eller hon är misstänkt för, förvaras på en annan plats får dock rätten på åklagarens begäran förordna att den häktade tills vidare inte ska föras till häkte.⁴² Ett beslut om att en häktad ska vara placerad i en arrest kan alltså bara fattas med hänsyn till utredningsskäl och det av rätten på åklagarens begäran. Platsbrist utgör följaktligen inte någon rättslig grund för att ha kvar en nyligen häktad i polisarrest.⁴³ Som framgår av min redogörelse hade det våren 2019 förekommit att häktade varit förvarade i Polismyndighetens arrester flera dagar på grund av att några häkten inte tagit emot nyligen häktade. Jag är mycket kritisk till att de frihetsberövade drabbades på detta sätt och fick ta konsekvenserna av att Kriminalvården inte ordnade häktesplatser utan dröjsmål. Det är myndighetens ansvar att se till att något liknande inte inträffar igen.

7 Avslutande synpunkter

Platsbrist inom Kriminalvården är inte en unik företeelse. Myndigheten har vid flera tillfällen de senaste 20 åren ställts inför liknande utmaningar som beläggningssituationen våren 2019 innebar. Det är anmärkningsvärt att myndigheten inte på ett bättre sätt hade dragit lärdom av tidigare erfarenhet från överbeläggningar och att en sådan ansträngd situation uppstått igen. Förhållandena tycks i många avseenden vara desamma i dag.

⁴¹ Se Kriminalvårdens rapport Kriminalvårdens platskapacitet 2021–2030, den 1 mars 2021.

⁴² 24 kap. 22 § rättegångsbalken.

⁴³ Se Hovrätten för Västra Sveriges beslut den 11 juni 2020, mål nr Ö 3453-20. Av beslutet framgår dessutom att det så sent som sommaren 2020 förekom även att andra häkten stängde för nyintagning, vilket medförde att häktade blivit kvar i polisarrest.

Det är svårt att slå fast en entydig förklaring till den ansträngda beläggningssituationen och jag ser liksom Kriminalvården att det kan finnas flera sammanverkande faktorer.⁴⁴ Myndigheten har sedan tio år i uppdrag att med stöd av Brottsförebyggande rådet (Brå) och i samverkan med Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och Polismyndigheten samordna och utveckla prognos- och analysarbetet för att förbättra myndigheternas möjligheter att bedöma framtida verksamhetsvolym. Utgångspunkten är att prognoserna ska ge en gemensam och rättvisande bild av flödet i alla brottmålsprocessens centrala delar.⁴⁵ Jag kan inte avgöra vilket stöd detta uppdrag har varit för Kriminalvården i arbetet med att bedöma framtida platsbehov. Trots tidigare erfarenheter av platsbrist och det arbete som genomförs framstår det under alla förhållanden som tydligt att myndigheten inte har varit tillräckligt förberedd när den ansträngda beläggningssituationen som varit föremål för granskningen i detta initiativ var ett faktum.

Enligt Kriminalvården är många häkten och anstalter i dåligt skick och myndigheten har sedan länge identifierat ett stort behov av både underhåll och nybyggnation.⁴⁶ Efter en granskning av effektiviteten vid anstalter har även Riksrevisionen bedömt att Kriminalvården behöver stänga platser för att genomföra nödvändigt underhåll.⁴⁷ Jag noterar att Kriminalvården nyligen, än en gång, reviderat platsbehoven samt sin plan för platstillskott och att myndigheten nu planerar för en utökning med ca 3 300 fasta platser till 2030.⁴⁸

Det är av största vikt att Kriminalvården tar fram metoder för både häktes- och anstaltsverksamheterna för att i fortsättningen på ett bättre sätt dels prognosticera framtida platsbehov, dels skapa en flexibilitet som gör det möjligt att hantera tillfälliga beläggningstoppar utan att det egentliga innehållet i kriminalvården eftersätts. Jag har stor respekt för att det är en komplex uppgift att göra sådana prognoser, men det ingår i Kriminalvårdens uppdrag att förlöpande anpassa antalet platser till behovet.⁴⁹ I arbetet med att utöka antalet platser behöver Kriminalvården analysera orsakerna som lett fram till den ansträngda situationen och dra lärdom av erfarenheterna för att undvika sådana ad hoc-lösningar som genomfördes våren 2019 och drabbade de intagna. Det är vidare angeläget att myndigheten ser över det centrala stödet till de lokala verksamhetsställena.

⁴⁴ Se avsnitt 2.3.

⁴⁵ Se Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Kriminalvården den 20 december 2018.

⁴⁶ Se t.ex. Kriminalvårdens rapporter Kriminalvårdens platskapacitet, den 27 februari 2019 och den 24 februari 2020.

⁴⁷ Se Riksrevisionens granskningsrapport 2020:16 Effektiviteten vid Kriminalvårdens anstalter.

⁴⁸ Se Kriminalvårdens rapport Kriminalvårdens platskapacitet 2021–2030, publicerad den 1 mars 2021. Detta kan jämföras med planen förra året där en motsvarande utökning på tio år var ca 2 000 fasta platser. I dag finns ca 6 700 ordinarie platser.

⁴⁹ 3 § tredje stycket förordningen med instruktion för Kriminalvården.

Utredningen i detta initiativ bekräftar att personalens utrymme för den egentliga kriminalvården påverkas av en ansträngd beläggningssituation. Kriminalvården har ett ansvar inte bara för att frihetsberövanden verkställs under trygga och säkra förhållanden utan också för att upprätthålla de intagnas rättigheter. Det är inte acceptabelt att bristande resurser medför inskränkningar i dessa avseenden. Jag vill än en gång särskilt understryka vikten av att Kriminalvården i samband med planerade om- och nybyggnationer av häkten säkerställer att det finns såväl lokaler som personal som kan tillgodose de intagnas rätt till gemensamhet och, i förekommande fall, isoleringsbrytande åtgärder.

Kriminalvården har ett samhällsviktigt uppdrag och ansvarar dagligen för ett mycket stort antal frihetsberövade. Beläggningssituationen har en längre tid varit mycket ansträngd och situationen har medfört påtagliga negativa konsekvenser för intagna. Med hänsyn till detta och till mina uttalanden finner jag skäl att översända en kopia av detta beslut till regeringen för kännedom.

Ärendet avslutas.