

Kriminalvårdens användning av spotthuvor

Beslutet i korthet: Användningen av spotthuvor är en mycket integritetskänslig åtgärd som innebär en inskränkning av den enskildes grundläggande fri- och rättigheter enligt regeringsformen. Det har i flera sammanhang uppmärksammats att åtgärden medför en risk för kvävning och, om den kombineras med fängsel, även en risk för halsskador.

JO konstaterar att Kriminalvården använder spotthuvor i sin verksamhet för att hindra frihetsberövade från att spotta på personal och andra, men att det inom olika delar av myndigheten finns betydande skillnader i tillämpningen och övrig hantering.

Vid sidan av regler om allmänna grunder för ansvarsfrihet finns det inte någon författningsreglering som avser Kriminalvårdens möjligheter att använda sig av spotthuvor eller andra hjälpmedel för att värja sig mot att en intagen spottar. Den huvudsakliga ledningen för myndighetens personal ges i stället i en handbok. Att tillämpningen i olika delar skiljer sig åt illustrerar enligt JO tydligt att nuvarande reglering är otillräcklig. JO anser också att det framstår som en omotiverad skillnad att tillämpningsområdet för fängsel uttömmande har reglerats i fängselagen och häkteslagen medan så inte är fallet när det gäller användningen av spotthuvor. Det är enligt JO uppenbart att det finns ett behov av att explicit reglera Kriminalvårdens användning av spotthuvor i syfte att åstadkomma en enhetlig och rättssäker tillämpning.

Mot den bakgrunden finner JO anledning att, med stöd av 4 § JO-instruktionen, göra en framställning till regeringen om en översyn av lagstiftningen.

Vidare uttalar JO att Kriminalvården i avvaktan på en tydlig rättslig reglering behöver förvissa sig om att tillämpningen av tvångsåtgärden omgärdas av restriktivitet, proportionalitet och enhetlighet samt korrekt dokumentation.

Initiativet

I ett beslut den 22 januari 2021 (ärende dnr 273-2020) uttalade jag kritik mot Kriminalvården, häktet Kronoberg, för bristande dokumentation i samband med att en intagen under transport hade varit belagd med en s.k. spotthuva. Åtgärden hade vidtagits för att hindra den frihetsberövade att spotta på personalen.

Det som kom fram i ärendet väckte frågor om Kriminalvårdens användning av spotthuvor. Jag beslutade därför att utreda saken i ett särskilt initiativärende. Initiativet har handlagts i detta ärende.

Utredning

JO begärde att Kriminalvården skulle lämna en redogörelse för myndighetens användning av spotthuvor och angav att yttrandet skulle omfatta de punkter som framgår av remissvaret nedan.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, genom generaldirektören, i huvudsak följande (bilagorna har här utelämnats):

Utredning

Uppgifter om sakhållandena har hämtats in från Kriminalvårdens samtliga regioner, som i sin tur inhämtat uppgifter från sina respektive anstalter och häkten, samt från Nationella transportenheten, Säkerhetsavdelningen och Enheten för verksamhetsutveckling i anstalt och häkte. Av uppgifterna framgår sammanfattningsvis i huvudsak följande.

1. Vad är det rättsliga stödet för att belägga frihetsberövade med spotthuva? Kriminalvårdens bedömning är att anställda inom myndigheten som har till uppgift att hålla intagna i häkte eller kriminalvårdsanstalt under uppsikt har, utöver den nödvärnsrätt som tillkommer envar, rätt att med stöd av 24 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken bruka det våld som med hänsyn till omständigheterna är försvarligt för att hindra den intagne från att rymma eller upprätthålla ordningen. Kriminalvården gör samma bedömning när det gäller sådana handräckningsuppdrag som Kriminalvården svarar för enligt tvångslagstiftning eller som överlämnas till Kriminalvården av Polismyndigheten med stöd av 29 a § polislagen (1984:387), vilka avser frihetsberövade personer. De omnämnda bestämmelserna i brottsbalken innebär en begränsning av det skydd mot påtvingade kroppsliga ingrepp som tillförsäkras enskilda i 2 kap. 6 § regeringsformen.
2. Anser Kriminalvården att användning av spotthuva är en tvångsåtgärd? Kriminalvården anser att användning av spotthuva är en tvångsåtgärd.
3. Har Kriminalvården identifierat några alternativa åtgärder till användning av spotthuva? Vilka är dessa i så fall? Finns det exempelvis anledning att förse personalen med skyddsutrustning, t.ex. visir, i stället för att belägga en intagen med spotthuva?

De alternativa åtgärder till användning av spotthuva som har identifierats är användande av skyddsutrustning såsom visir, skyddshjälm, sköld samt skyddskläder inkl. stövlar. Den samlade erfarenheten är att alternativa åtgärder i de situationer som uppkommer i verksamheten utreds och att skyddsutrustning för personalen används i de fall där det är lämpligt, medan den intagne beläggs med spotthuva endast i de fall där inga alternativa åtgärder bedöms möjliga. Användning av skyddsutrustning för personalen i stället för att belägga en intagen med spotthuva bedöms inte alltid utgöra en möjlig alternativ åtgärd dels eftersom utrustningen sällan är heltäckande, dels eftersom den kan försvåra ett ingripande där det förekommer tumult. Användande av visir i den beskrivna situationen kan vidare innebära en säkerhetsrisk p.g.a. reducerad synförmåga hos personalen.

4. I vilka situationer används spotthuvor inom myndigheten?

Enligt Kriminalvårdens säkerhetshandbok ska spotthuva användas med restriktivitet och inte i förebyggande syfte.

Utgångspunkten är att spotthuva kan användas vid situationer där det finns en uppenbar risk för spridande av smitta eller där säkerheten och arbetsmiljön för kriminalvårdare hotas. Spotthuva används restriktivt och först när en klient tydligt hotar att spotta eller på annat sätt visar avsikt att spotta eller faktiskt spottar på personal. Det enda undantaget när användande av spotthuva kan bli aktuellt i förebyggande syfte som rapporterats från ett av Kriminalvårdens verksamhetsställen är när det funnits en långvarig historik hos klienten av spottande mot personal eller när klienten i närtid har spottat på personal.

5. Vilka riktlinjer eller andra typer av styrande dokument finns inom Kriminalvårdens olika verksamhetsgrenar för användningen av spotthuvor? Kriminalvårdens användning av spotthuva regleras i säkerhetshandboken, avsnitt 28, se bilaga 1.

Därutöver regleras användningen i viss mån även i följande dokument.

Kriminalvårdens Transportanvisning KV COVID-19, avsnitt 5.4 om Munskydd för klienten, 2021-02-01, dnr 2020-4313, version 1.4, s. 10, se bilaga 2.

Kriminalvårdens Instruktion för användande av skyddsutrustning samt sanering vid covid-19, avsnitt I om Arbete med misstänkt/konstaterat smittade personer, 2021-01-27, dnr 2021-783, version 10, s. 4, se bilaga 3.

För Nationella transportenheten finns en lokal anvisning till säkerhetshandboken, avsnitt om Planering av transport och utevistelse, 2020-12-11, se bilaga 4.

a. *Vilken typ av spotthuvor används inom myndigheten?*

Av säkerhetshandboken framgår att endast spotthuva som har godkänts av Kriminalvården får användas.

Den spotthuva som för närvarande används inom Kriminalvården kallas "Pol-i-Veil" och är en s.k. lättviktsspotthuva med transparent framsida som inte hindrar klientens sikt. En region har rapporterat att den även har tillgång till en spotthuva som kallas "The Transport Hood". Denna senare huva är transparent från näsa och upp och har direktupphandlats av verksamheten innan spotthuvan Pol-i-Veil introducerades. Kriminalvården har nyligen genomfört en upphandling av nya spotthuvor som kallas "Milrab Original". Denna typ av huva är heltransparent. Något beställningssystem för de nya spotthuvorna har ännu inte införts.

b. *Har alla verksamheter tillgång till sådana huvor eller inom vilka verksamheter finns de? Var förvaras spotthuvor och i vilka situationer finns de tillgängliga för personalen?*

Anstalts-, häktes- och transportverksamheterna har tillgång till spotthuvor. Var dessa förvaras skiljer sig till viss del åt mellan olika verksamhetsställen. En del verksamhetsställen förvarar spotthuvor i flera olika utrymmen, medan andra förvarar de i ett och samma utrymme.

Inom anstalt förvaras spotthuvorna i samma utrymme som övrig skyddsutrustning, på inskrivnings- och/eller avskildhetsavdelningar, i egna transportfordon för klienter eller hos centralvakten och/eller vakthavande befäl. Endast personal som ingår i larmstyrkan eller som arbetar på avskildhetsavdelningen har tillgång samt vakthavande befäl eller övrig personal efter beslut av vakthavande befäl, kriminalvårdsinspektör eller kriminalvårdschef i beredskap. Undantaget ett verksamhetsställe som angett att spotthuva kan hämtas ut med loggad nyckel.

På häktena förvaras spotthuvorna hos vakthavande befäl, larmchefen och/eller säkerhetshandläggaren samt på avskildhets- och bevakningsavdelningar, i arrestlokaler, i särskilda utrymmen och/eller i ombytesrum eller utrustningsförråd för insatsstyrkan.

Inom transportverksamheten förvaras spotthuvorna på sådant sätt att de är lättåtkomliga under färd vid transport med fordon, dvs. i transportväska eller i förvaringsutrymme i fordonet. Spotthuvor medtas även under utrikesuppdrag.

Spotthuvor kan därutöver bäras i benficka av den personal som dagligdags arbetar nära en klient som återkommande spottar mot personal.

c. Vem beslutar om att en intagen ska beläggas med spotthuva?

Enligt säkerhetshandboken har endast vakthavande befäl, kriminalvårdsinspektör eller kriminalvårdschef alt. kriminalvårdschef i beredskap befogenhet att besluta om användning av spotthuva. Inom Nationella transportenheten får beslut om spotthuva fattas av utrikes- och inrikestransportchefer, transportledare och transportplanerare. Härifrån undantas incidenter eller andra påbörjade angrepp, där åtgärder behöver vidtas direkt (faktiskt handlande). I sådana fall får beslut inhämtas i efterhand.

Inga verksamhetsställen har rapporterat någon avvikelser från vem som beslutar om användande av spotthuva än vad som framgår av säkerhetshandboken.

d. Omprövas beslut om användning av spotthuva och hur går i så fall omprövningen till?

Det finns ingen fastställd rutin för omprövning av beslut om användning av spotthuva. Beslutet att använda spotthuva omprövas i stället kontinuerligt under användandet genom att alternativa åtgärder som medför att behovet av spotthuva inte längre är nödvändigt utreds, genom bedömning av klientens tillstånd och proportionaliteten i användandet samt genom löpande dialog med klienten. Vid dialog tillfrågas klienten om denne kommer att upphöra med beteendet eller inte. Svarar klienten jakande testas att ta av spotthuvan. Vid endast kortvarig användning har beslutet i vissa fall inte omprövats.

Ett antal verksamhetsställen har svarat att en omprövning beslutas av vakthavande befäl, kriminalvårdsinspektören, kriminalvårdschefen alternativt kriminalvårdschefen i beredskap eller ledaren för insatsstyrkan. Inom transportverksamheten omprövas beslutet av transportledaren.

e. På vilket sätt dokumenteras användningen av spotthuva?

Av säkerhetshandboken framgår följande om dokumentation efter beslut om användning av spotthuva.

- Daganteckning upprättas i det klientadministrativa systemet (KVR). Av anteckning ska framgå beskrivning av incident/händelse, grund för beslutet, beslutsfattare, tid för åtgärdens början och slut samt övrig medverkande personal.
- Vid hantering av extern klient, person som inte är eller ska skrivas in i kriminalvård, ska berörd myndighet informeras muntligen eller via e-post. Såväl avsändare som mottagare ska informeras.
- Händelsen rapporteras i ISAP (Kriminalvårdens incidentrapporteringsystem).

De allra flesta verksamhetsställena har svarat att dokumentation sker i enlighet med denna rutin, medan ett antal har svarat att dokumentation endast sker i det klientadministrativa systemet. Ett verksamhetsställe har svarat att någon dokumentation inte sker och ytterligare några verksamhetsställen har svarat att de saknar rutiner för hur dokumentation ska ske.

f. Förvaras alternativ utrustning, t.ex. visir, på samma ställe som spotthuvorna och lika lättåtkomlig för personalen?

Med anledning av pandemin covid-19 förvaras skyddsutrustning, såsom visir, på de allra flesta verksamhetsställena så att den är mer lättillgänglig för personal än spotthuvorna. Många verksamhetsställen har tillagt att detta utgör en förändring i förhållande till vad som gällde före pandemin, då visir var mer svåråtkomliga. Ett fåtal verksamhetsställen har svarat att visir alltjämt förvaras på samma ställe som spotthuvorna.

g. Vilken roll har läkare och/eller sjuksköterska i samband med användandet av spotthuva?

Enligt säkerhetshandboken bör, när en klient har ett sådant beteende att användning av spotthuva övervägs eller beslutas om, en psykiatrisk bedömning efterfrågas av sjukvården så snart som möjligt.

Läkare och/eller sjuksköterska har inte del i beslutsfattandet om användande av spotthuva. Flera verksamhetsställen har angett att läkare eller sjuksköterska konsulteras för psykiatrisk bedömning av klienten alternativt informeras om användandet antingen i samband med användandet eller i efterhand, medan andra har angett att läkare och/eller sjuksköterska inte har någon roll vid användandet alternativt inte hinner tillfrågas.

En klient som är belagd med spotthuva kan samtidigt vara belagd med fängsel. Om en klient har belagts med fängsel på grund av att han eller hon uppträder våldsamt ska denne så snart som möjligt undersökas av läkare, se 8 kap. 10 § fängselagen respektive 4 kap. 10 § häkteslagen.

h. Sker det något uppföljande samtal med en intagen som har belagts med spotthuva?

Det finns ingen fastställd rutin för huruvida uppföljande samtal med en intagen som har belagts med spotthuva ska ske.

Verksamhetsställets svar kring huruvida uppföljande samtal sker varierar. Frågan har bevarats nekande främst inom den verksamhet som ombesörjer klienttransporter och där personal som medverkat vid användandet av spotthuva avlämnar klienten till en annan enhet eller inrättning inom eller utom myndigheten. En majoritet av de verksamhetsställen som har besvarat frågan jakande har förklarat att uppföljande samtal genomförs antingen via sjukvården eller inom ramen för ett ärende om misskötsamhet. Ett antal verksamhetsställen har i stället angett att uppföljande samtal sker under själva användandet.

6. Hur ofta och inom vilken sorts verksamheter används spotthuvor inom Kriminalvården? Har det skett någon förändring av användandet över tid? Om det saknas statistik ska myndigheten i stället ange sin uppfattning om omfattningen.

Användande av spotthuva sker främst i samband med klienttransporter, t.ex. till sjukvårdsinrättning, vid inställelse till domstol eller vid placering respektive omplacering vid anstalter och häkten. Ett användande kan även aktualiseras vid intern förflyttning, t.ex. efter beslut om placering i avskildhet efter misskötsamhet. Samtliga verksamhetsställen, förutom ett fåtal som har svarat att användande av spotthuva aldrig har skett, har svarat att spotthuvor används sällan eller mycket sällan. Nationella Transportenheten, som genomför ca 70 000 transporter årligen, har uppgett att det är svårt att bedöma omfattningen av användandet. Av Nationella Transportenheten inrapporterade tillfällen framgår att spotthuva används inom verksamheten ungefär en gång per månad. Användande av spotthuva har därutöver rapporterats in främst från säkerhetshäkten.

Enligt Kriminalvårdens inrapporteringssystem, ISAP, har användande av spotthuva rapporterats in enligt följande. 2016; 24 tillfällen, 2017; 24 tillfällen, 2018; 30 tillfällen, 2019; 28 tillfällen, 2020; 44 tillfällen, och hittills för 2021; 15 tillfällen (uppgifter per den 15 april 2021). Utifrån denna statistik förefaller en ökning ha skett sedan föregående år. Statistiken kan dock inte anses helt återspegla det verkliga användandet mot bakgrund av vad som framkommit om att flera verksamhetsställen inte rapporterar in användandet i ISAP. Huruvida ett ökat antal inrapporterade tillfällen beror på en verklig ökning eller om den kan hänföras till en bättre följsamhet till den rutin som finns har inte gått att utreda. Det har vidare framkommit att metoden för att ta fram statistiken baseras på en s.k. fritextsökning. Det finns således en risk för att det kan finnas fler inrapporterade fall än vad som har kunnat sökas fram.

7. Hur följs användningen av spotthuvor upp centralt och sker det någon utvärdering inom myndigheten?

Det sker ingen central uppföljning eller utvärdering av användandet av spotthuvor inom Kriminalvården.

8. Anser Kriminalvården att det finns behov av att särskilt reglera användning av spotthuva i lag eller föreskrifter?

Kriminalvården anser att det finns ett behov att reglera användningen av spotthuva i större utsträckning än vad som hittills har skett och att detta bör göras i särskild ordning. Kriminalvården anser det vara tillfyllest att användningen regleras på föreskriftsnivå.

Rättslig reglering

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp även i andra fall än som avses i 4 och 5 §§.

Enligt 2 kap. 20 § första stycket 2 regeringsformen får, i den utsträckning som medges i 21–24 §§, begränsning genom lag ske av skyddet mot annat kroppsligt ingrepp än som avses i 4 och 5 §§.

Enligt 24 kap. 1 § första stycket och andra stycket första punkten brottsbalken utgör en gärning som någon begår i nödvärn brott endast om den med hänsyn till angreppets beskaffenhet, det angripnas betydelse och omständigheterna i övrigt är uppenbart oförsvarlig. Rätt till nödvärn föreligger mot ett påbörjat eller överhängande brottsligt angrepp på person eller egendom.

Av 24 kap. 2 § första stycket brottsbalken framgår att om den som är intagen i kriminalvårdsanstalt eller som är häktad, anhållen eller annars berövad friheten rymmer eller om han eller hon sätter sig med våld eller hot om våld till motvärn eller gör han eller hon på annat sätt motstånd mot någon som han eller hon står under uppsikt av, när denne ska hålla honom eller henne till ordningen, får det våld användas som med hänsyn till omständigheterna är försvarligt för att rymningen ska hindras eller ordningen upprätthållas. Detsamma ska gälla om någon annan än de som nu har nämnts gör motstånd i ett sådant fall.

Enligt 1 kap. 4 § fängelselagen (2010:610), FäL, respektive häkteslagen (2010:611), HäL, ska varje intagen bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet.

Enligt 1 kap. 6 § FäL respektive HäL får verkställigheten inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av denna lag eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. En kontroll- eller tvångsåtgärd får endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

Av 8 kap. 10 § FäL respektive 4 kap. 10 § HäL framgår att en intagen får beläggas med fängsel

1. vid förflyttning inom anstalt respektive förvaringslokalen och vid transport eller annan vistelse utanför anstalt respektive lokalen, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, eller

2. om han eller hon uppträder våldsamt och det är absolut nödvändigt med hänsyn till den intagnes egen eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa.

En läkare ska så snart som möjligt undersöka en intagen som belagts med fängsel enligt första stycket 2.

Enligt 9 kap. 3 § FäL och 5 kap. 3 § HäL ska, om en transport kan befaras skada den intagnes hälsa, läkares medgivande till transporten inhämtas.

Kriminalvårdens bedömning

Samtliga anstalts-, häktes- och transportverksamheter inom Kriminalvården har tillgång till spotthuvor. Genom utredningen har det framkommit att olika rutiner tillämpas ute i verksamheten när det gäller var spotthuvorna förvaras, vilken del av personalen som har tillgång till dem, vem som beslutar om användningen, hur användningen dokumenteras, var eventuell alternativ skyddsutrustning förvaras och huruvida läkare och/eller sjuksköterska involveras i användandet. Det har även framkommit att tydliga rutiner som är direkt kopplade till användningen saknas avseende de delar som avser omprövning och uppföljande samtal.

Myndighetens samlade bild är att spotthuvor används restriktivt inom alla delar av verksamheten och aldrig i förebyggande syfte. Användningen är sällan eller mycket sällan förekommande, vilket återspeglas av den statistik som hämtats från Kriminalvårdens incidentrapporteringssystem. Denna statistik är dock inte heltäckande och någon central uppföljning eller utvärdering av användningen av spotthuvor har inte gjorts.

Kriminalvården delar fullt ut JO:s bedömning att åtgärden att belägga en intagen med spotthuva är en mycket integritetskänslig åtgärd som innebär en inskränkning av den enskildes grundläggande fri- och rättigheter. För att säkerställa en rättssäker och enhetlig hantering samt för att kunna följa upp användningen över tid avser Kriminalvården att inom det närmaste se över dels hur användningen av spotthuvor inom Kriminalvården kan regleras ytterligare, dels hur uppföljning av användningen ska ske.

Bedömning

Beslutets disposition

Utredningen visar att Kriminalvården använder spotthuvor i sin verksamhet för att hindra frihetsberövade från att spotta på personal och andra, men att tillämpningen inom myndigheten skiljer sig åt såväl mellan anstalts-, häktes- och transportverksamheterna som mellan enskilda verksamhetsställen.

Jag kommer i det följande att komplettera den redovisning för rättslig reglering som Kriminalvården lämnat i sitt yttrande och närmare redogöra för den normbildning som i dag åberopas till stöd för användningen av spotthuvor. Därefter belyser jag vissa frågor som rör tillämpningen för att avslutningsvis uttala mig om huruvida åtgärden bör regleras annorlunda än vad som nu är fallet.

Rättsliga utgångspunkter

Enligt artikel 3 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) får ingen utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Begreppen omänsklig och förnedrande behandling har inte definierats i konventionen men Europadomstolen har funnit att exempelvis

användningen av handfängsel, kedjor och bältesläggning i vissa fall strider mot förbudet.¹

Vidare har FN och Europarådet antagit särskilda regler för behandlingen av frihetsberövade personer i t.ex. fängelse och häkte (Nelson Mandela-reglerna respektive de europeiska fängelsereglerna). Som medlem av FN och Europarådet har Sverige medverkat vid antagandet av dessa dokument. I båda regelverken finns bestämmelser som kräver att varje frihetsberövad behandlas med respekt för sina mänskliga rättigheter och att de restriktioner som åläggs frihetsberövade ska vara så lite ingripande som möjligt och stå i proportion till det legitima syftet med åtgärderna. Därutöver specificeras förutsättningarna för användningen av fängsel/tvångsmedel (*"instruments of restraint"*).² Även om internationella standarder av det slag som nu redovisats inte är direkt bindande har de stor betydelse i Kriminalvårdens arbete med styrande dokument, liksom vid proportionalitetsbedömningen i enskilda fall.

Utöver det nu redovisade finner jag anledning beröra följande. Av fängelselagen och häkteslagen framgår att verkställigheten inte får innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av lagen eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.³ Lagtekniskt innebär detta att begränsningar i de intagnas frihet i vissa fall har fått en särskild och uttömmande reglering i fängelselagen respektive häkteslagen medan andra inskränkningar följer av att Kriminalvården har i uppdrag att upprätthålla ordningen och säkerheten. Av förarbetena framgår att en uttrycklig reglering i lagen i vissa fall ansågs vara nödvändig, t.ex. när det gäller åtgärder som omfattas av grundlagsskyddet i 2 kap. 6 § regeringsformen mot bl.a. kroppsvisitation och undersökning av förtroliga försändelser. Andra mindre ingripande begränsningar i de intagnas frihet har således inte särskilt reglerats utan motiveras i stället av ordnings- och säkerhetsskäl, t.ex. vissa former av övervakning och intagnas skyldighet att följa de rutiner som gäller och de anvisningar som ges av personalen.⁴

En inskränkning av de intagnas frihet som särskilt reglerats i fängelselagen och häkteslagen är Kriminalvårdens möjlighet att belägga intagna med fängsel. I

¹ Se t.ex. Hénaïf mot Frankrike 65436/01, 27 november 2003, Tarariyeva mot Ryssland, 4353/03, 14 december 2006 och Wiktoro mot Polen, 14612/02, 31 mars 2009.

² Se United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Nelson Mandela Rules), 17 december 2015, A/RES/70/175, artikel 1, 36 och 47–49 samt Ministerkommitténs rekommendation Rec [2006]2-rev till medlemsstaterna avseende de europeiska fängelsereglerna, den 1 juli 2020, artikel 1, 3 och 68.

³ Se 1 kap. 6 § fängelselagen (2010:610) och 1 kap. 6 § häkteslagen (2010:611).

⁴ Se prop. 2009/10:135 s. 65 och 108.

dessa lagar finns ingen definition av begreppet men med fängsel avses ett tekniskt hjälpmedel som binder samman händer eller fötter.⁵

Det finns inte någon särskild författningsreglering, varken i fängselagen och häkteslagen eller i någon annan lag, som uttryckligen avser Kriminalvårdens möjligheter att använda sig av spotthuvor eller andra hjälpmedel för att hindra en frihetsberövad från att spotta. Vissa likheter finns visserligen mellan användningen av fängsel och spotthuvor. Fängsel hindrar den frihetsberövade från att t.ex. rymma, bruka våld eller annars sätta sig till motvärn. En spotthuva hindrar den enskilde från att spotta och riskerar att begränsa hans eller hennes sinnen och förmåga att orientera sig. Båda tvångsåtgärderna inskränker alltså den enskildes frihet. Trots dessa likheter saknas det emellertid enligt min mening utrymme att låta fängselagens och häkteslagens bestämmelser om fängsel omfatta användningen av spotthuvor. Jag noterar att Kriminalvården gör samma bedömning.

Som myndigheten har pekat på i sitt remissvar framgår av brottsbalkens regler om allmänna grunder för ansvarsfrihet att den som håller intagna under uppsikt har, utöver den nödvärnsrätt som tillkommer var och en, rätt att bruka det våld som med hänsyn till omständigheterna är försvarligt för att hindra den intagne från att rymma eller för att upprätthålla ordningen.⁶ JO har med hänvisning till dessa regler tidigare uttalat att om en frihetsberövad spottar på andra får Kriminalvården vidta åtgärder för att skydda omgivningen.⁷

Det saknas således bestämmelser i lag som uttryckligen ger Kriminalvården en rätt att använda spotthuvor. Åtgärden, som innebär en inskränkning av den enskildes grundläggande fri- och rättigheter enligt 2 kap. 6 § regeringsformen, får i stället enbart stöd i regler om ansvarsfrihet för en annars straffbelagd gärning. Det är enligt min mening problematiskt, inte minst mot bakgrund av de skäl som enligt förarbetena till fängselagen och häkteslagen låg till grund för om inskränkningar i de intagnas frihet uttryckligen reglerades i de lagarna eller annars fick motiveras av ordnings- och säkerhetsskäl. Jag återkommer senare i detta beslut till behovet av ytterligare reglering.

Av utredningen framgår att den huvudsakliga ledningen för användningen av spotthuvor inom Kriminalvården ges genom myndighetens säkerhetshandbok. Handböckerna innefattar ofta sammanställningar av lagar, förordningar, föreskrifter, allmänna råd, förarbeten och praxis. Där kan det även finnas

⁵ Se t.ex. prop. 2016/17:57 s. 35

⁶ Se 24 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken.

⁷ Se JO 2010/11 s. 230.

handlingsregler och rutinbeskrivningar som är bindande för personalen.⁸ I avsnittet om spotthuvor i säkerhetshandboken anges i huvudsak följande:

När en klient spottar på andra har Kriminalvården möjlighet att använda spotthuva för att skydda omgivningen.

Spotthuvan får inte hindra klienten att använda syn och hörsel eller att orientera sig i tid och rum. Utrustningen ska användas med restriktivitet och inte i förebyggande syfte.

När en klient har ett sådant beteende, att användning av spotthuva övervägs eller beslutas om, bör en psykiatrisk bedömning efterfrågas av sjukvården så snart som möjligt.

Endast spotthuva som godkänts av Kriminalvården får användas.

Spotthuvan får användas först då det är aktuellt att upprätthålla ordningen. Inför beslut ska en individuell bedömning göras.

Endast vakthavande befäl, kriminalvårdsinspektör eller KVC [*kriminalvårdschef, JO:s anm.*] alt. KVC Beredskap har befogenhet att besluta om användning av spotthuva. Inom NTE [*myndighetens nationella transportenhet, JO:s anm.*] får beslut om spotthuva fattas av utrikes- och inrikestransportchefer, transportledare och transportplanerare. Undantag: Incidenter eller andra påbörjade angrepp, där åtgärder behöver vidtas direkt (faktiskt handlande). I sådana fall får beslut inhämtas i efterhand.

Efter beslut om användning av spotthuva ska följande åtgärder vidtas:

- Daganteckning upprättas i det klientadministrativa systemet (KVR). Av anteckning ska framgå beskrivning av incident/händelse, grund för beslutet, beslutsfattare, tid för åtgärdens början och slut samt övrigt medverkande personal.
- Vid hantering av extern klient, person som inte är eller ska skrivas in i kriminalvård, ska berörd myndighet informeras muntligen eller via e-post. Såväl avsändare som mottagare ska informeras.
- Händelsen rapporteras i ISAP [*Kriminalvårdens incidentrapporterings-system, JO:s anm.*].

För att spotthuvan inte ska kunna tas bort ska användning av spotthuva kombineras med fängsel. Fängselnivån som gäller för den situationen är midjefängsel. Vid förflyttning utanför skalskydd ska fängselnivån som lägst vara att personal håller i transporthandtagen. För användning av fängsel i en situation där den spottande klienten inte uppvisar ett våldsamt, hotfullt eller aggressivt beteende, måste en bedömning göras särskilt noga utifrån lagstödet och proportionalitetsprincipen. Om sådant stöd inte bedöms föreligga ska åtgärder istället vidtas för att skydda personalen.

Proportionalitetsprincipens betydelse

Jag ifrågasätter inte att det finns tillfällen då kriminalvårdspersonal har behov av att hindra frihetsberövade från att spotta på dem eller andra genom att använda spotthuvor. Det är dock frågan om en mycket integritetskänslig åtgärd som innebär en inskränkning av den enskildes grundläggande fri- och

⁸ Se avsnitt 6, Medarbetares ansvar, i arbetsordning för Kriminalvården.

rättigheter. För den som beläggs med spotthuva måste åtgärden dessutom uppfattas som förödmjukande. Att i ett upprört tillstånd få ett föremål trätt över sitt huvud bör också kunna ge stresspåslag och upphov till panik. Åtgärden är inte heller helt ofarlig. Eftersom spotthuvor täcker munnen och ofta även näsan har det i flera sammanhang uppmärksammats att de medför en risk för kvävning och om de kombineras med fängsel har det konstaterats att det också finns risk för halsskador.⁹ Jag noterar att frågan om det över huvud taget ska vara tillåtet att använda spotthuvor på barn är föremål för överväganden i Norge.¹⁰

Den aktuella tvångsåtgärden bör följaktligen endast komma i fråga om den är oundgängligen nödvändig. Det är därutöver självklart att ett användande av spotthuva måste stå i rimlig proportion till syftet i det enskilda fallet och att om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas i stället.¹¹

För att säkerställa en restriktiv och konsekvent tillämpning är det angeläget att det inom Kriminalvården råder en enhetlig syn på i vilka situationer användandet av spotthuvor är oundgängligen nödvändigt. Myndigheten har förklarat att utgångspunkten är att det kan bli aktuellt när det finns en uppenbar risk för spridande av smitta eller säkerheten och arbetsmiljön för kriminalvårdare hotas. Vidare används enligt remissvaret endast spotthuvor, med något undantag, först när en frihetsberövad tydligt hotar att spotta eller på annat sätt visar avsikt att spotta eller faktiskt spottar på personal. Jag anser att det är av största vikt att användningen begränsas på detta sätt. Spotthuvor får således enligt min mening inte annat än i yttersta undantagsfall komma i fråga, med mindre än att omständigheter i nära anslutning till användningen visar en konkret risk för att den frihetsberövade kommer att spotta. Ett sådant undantag skulle, som Kriminalvården också har nämnt, kunna vara en långvarig historik hos den enskilde av att spotta mot personal. Även i ett dylikt fall finns det emellertid anledning att ha ett restriktivt förhållningssätt och att föra en dialog med den berörde.

I syfte att tillgodose fängselagens och häkteslagens krav på proportionalitet måste det vidare göras kontinuerliga omprövningar av behovet i det enskilda fallet av att använda spotthuva, så att åtgärden inte pågår längre än vad som är absolut nödvändigt. Av utredningen framgår att det i Kriminalvårdens styrande

⁹ Se Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/125 av den 16 januari 2019 om handel med vissa varor som kan användas till dödsstraff, tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, punkt (21).

¹⁰ Norges institusjon for menneskerettigheter har rapporterat att landets justitieminister överväger ett förbud mot användningen av spotthuvor på barn, se <https://www.nhri.no/2022/justisministeren-vurderer-a-forby-bruk-av-spytthette-overfor-barn/>.

¹¹ Jfr 1 kap. 6 § fängselagen och 1 kap. 6 § häkteslagen.

dokument saknas en fastställd rutin för sådan omprövning. Inte minst ur den enskildes perspektiv är det oroväckande. Myndigheten har visserligen gjort gällande att behovet trots avsaknaden av rutiner omprövas kontinuerligt genom såväl en bedömning av den enskildes tillstånd och proportionaliteten i användandet som en löpande dialog med honom eller henne. Jag har inte tillräckligt underlag för att ifrågasätta den uppgiften. Det finns dock skäl att framhålla att avsaknaden av tydliga handlingsregler för myndighetens personal i detta avseende innebär en klar risk också för en oenhetlig tillämpning.

Utredningen visar att ett alternativ till spotthuvor är att personalen använder skyddsutrustning såsom visir, skyddshjälm, sköld och skyddskläder. Förekomsten av alternativa hjälpmedel och åtgärder är väsentlig för att möjliggöra den intresseavvägning som proportionalitetsprincipen kräver. Sådan skyddsutrustning tycks emellertid inte alltid vara ett realistiskt alternativ, bl.a. eftersom utrustningen enligt myndigheten sällan är heltäckande. Jag vill därför påpeka att den intresseavvägning som ska göras i ett enskilt fall också måste kunna leda till att en åtgärd inte alls ska vidtas, t.ex. om den bedöms få skadeverkningar som inte är rimliga i förhållande till vad som eftersträvas.¹² För att skyddsutrustning för kriminalvårdspersonal i ett enskilt fall ska kunna ersätta behovet av spotthuvor måste den vara lätt tillgänglig. Jag vill i det sammanhanget framhålla att Kriminalvården bör ta vara på erfarenheterna från hanteringen under covid-19-pandemin, då tillgängligheten till utrustningen har varit bättre än tidigare.

För att möjliggöra en rättssäker och enhetlig användning av spotthuvor är det av yttersta vikt att de regler och rutiner som omgärdar användningen är tydliga. Jag återkommer som sagt senare i detta beslut till behovet av ytterligare reglering, men vill redan nu peka på en inkonsekvens i nuvarande handlingsregler. I Kriminalvårdens Transportanvisning KV COVID-19 sägs att frihetsberövade som i samband med en transport uppträder *våldsamt, hotfullt* och/eller *uppvisar motstånd* mot transportens genomförande i stället för munskydd bör iföras spotthuva. Det beteende som beskrivs kan nog i flera fall vara förenat med någon form av risk för att den som ska transporteras kan komma att spotta. Det beskrivna uppträdandet torde dock likaväl kunna ta sig uttryck på ett sätt som inte medför en konkret risk för det. Trots Kriminalvårdens uppfattning att spotthuvor aldrig används i förebyggande syfte kan jag konstatera att ordalydelsen i transportanvisningarna medför ett oacceptabelt utrymme för att använda spotthuvor även utan att det föreligger en konstaterad konkret risk för att en intagen kommer att spotta.

¹² Se prop. 2009/10:135 s. 66.

Närmare om användningen av spotthuvor och angränsande frågor

Typ av huvor

I de fall där det inte finns något annat handlingsalternativ än att tillgripa åtgärden är det angeläget att huvorna är anpassade till ändamålet, så att ingripandet inte går längre än påkallat. Tillgången till ändamålsenliga hjälpmedel minskar också risken för mindre lämpliga provisoriska lösningar.¹³ I det avseendet ser jag positivt på att Kriminalvården genom sin säkerhets-handbok har anvisat att utrustningen ska vara sådan att den som belagts med spotthuvan inte fråntas möjligheten att använda sina sinnen, syn och hörsel, eller att orientera sig i tid och rum. Detta framstår som helt grundläggande. Jag noterar vidare att endast spotthuvor som är godkända av Kriminalvården får användas i verksamheterna.

Medicinsk personals roll

När en intagen har belagts med fängsel ska en läkare så snart som möjligt undersöka den intagne i de fall beslutet grundar sig på att han eller hon uppträtt våldsamt och åtgärden är absolut nödvändig med hänsyn till den intagnes egen eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa. Krav på läkarundersökning föreligger således inte vid beslut om fängsel – vid förflyttning inom anstalt/förvaringslokal eller vid transport eller annan vistelse utanför en sådan – som grundar sig på att åtgärden är nödvändig av säkerhetsskäl.¹⁴

Även om fängsel och spotthuvor inte helt kan likställas har jag svårt att se att behovet av en läkarundersökning efter ett beslut om spotthuva normalt skulle vara mindre än efter ett beslut om fängsel som grundar sig på våldsamt uppträdande. Enligt min mening bör därför en läkarundersökning göras så snart som möjligt när en frihetsberövad har belagts med spotthuva. Jag noterar att Kriminalvårdens egen rutin går längre än så och innebär att en psykiatrisk bedömning ska efterfrågas av sjukvården redan när användning av spotthuva övervägs (eller beslutas om). Självfallet har jag inte någon invändning mot det. Utredningen har dock visat att tillämpningen av rutinen skiljer sig väsentligt mellan verksamheterna inom Kriminalvården. Att vissa verksamhetsställen vid användningen av spotthuvor konsulterar läkare eller sjuksköterska för psykiatrisk bedömning medan denna yrkeskategori vid andra verksamhetsställen inte har någon roll belyser att det regelsystem som finns i dag inte leder till en rättssäker och enhetlig användning av tvångsåtgärden. Detta är allvarligt. Det förhållandet att spotthuvor rutinmässigt förenas med fängsel ändrar inte den bedömningen, särskilt då fängsel alltså inte i varje fall kräver en uppföljande läkarundersökning.

¹³ Jfr tidigare nämnda JO 2010/11 s. 230 där kriminalvårdspersonal drog ett örngott över huvudet på en intagen för att skydda omgivningen.

¹⁴ Se 8 kap. 10 § fängselagen och 4 kap. 10 § häkteslagen.

Dokumentation m.m.

JO har vid upprepade tillfällen framhållit betydelsen av att Kriminalvården dokumenterar sina beslut, åtgärder och ställningstaganden på ett korrekt sätt. Det är viktigt såväl för de enskilda som är föremål för myndighetens åtgärder som för Kriminalvården och dess personal. Korrekt dokumentation är en förutsättning både för intern uppföljning och extern granskning.

Kriminalvården har genom säkerhetshandboken anvisat hur verksamheterna inom myndigheten ska dokumentera användningen av spotthuvor. Omfattningen av dokumentationsskyldigheten framstår som lämplig och överensstämmer huvudsakligen med de krav som ställs i samband med användningen av fängsel.¹⁵ Av utredningen framgår dock att ett antal verksamhetsställen inte följer denna rutin och att andra inte är medvetna om den samt att ett verksamhetsställe inte alls dokumenterar användningen av spotthuvor. Det är utomordentligt bekymmersamt och illustrerar också tydligt att den nuvarande regleringen är otillräcklig.

Utredningen visar vidare att antalet rapporterade fall då spotthuvor använts har ökat under senare år, men att Kriminalvården inte kan bedöma om ökningen beror på att spotthuvor används mer frekvent eller om det är en följd av en mer noggrann rapportering. Enligt remissvaret rapporterar vissa verksamhetsställen inte alls, varför eventuell användning av spotthuvor där inte återspeglas i statistiken. Spotthuvor används enligt Kriminalvården främst i samband med klienttransporter men trots det har NTE, myndighetens nationella transportenhet, svårt att bedöma frekvensen. Det är allvarligt att myndigheten inte har underlag för att på ett tillförlitligt sätt bedöma omfattningen av användningen av denna tvångsåtgärd. Detsamma gäller det faktum att det inte heller förekommer någon central uppföljning eller utvärdering.

Behov av ytterligare reglering

Frågan om användningen av spotthuvor har varit aktuell i tidigare ärenden hos JO. Kriminalvården aviserade redan 2009 att myndigheten hade sett över användningen av spotthuvor och att det skulle utarbetas stöd i form av instruktioner och rutiner.¹⁶ Som det får förstås är det detta arbete som har resulterat i de handlingsregler som ges i Kriminalvårdens säkerhetshandbok. Det är visserligen en förbättring jämfört med tidigare då det saknades anvisningar som var tillämpliga för alla delar av verksamheten där tvångsåtgärden kunde komma i fråga. Utredningen i det här ärendet visar dock att denna form av normbildning har varit otillräcklig. Som framgått finns inom olika delar av Kriminalvården betydande skillnader i tillämpningen och övrig

¹⁵ Se 24 § fängelseförordningen (2010:2010) och 14 § häktesförordningen (2010:2011).

¹⁶ Se tidigare nämnda JO 2010/11 s. 230.

hantering. Åtgärden kan jämföras med användningen av fängsel, vars tillämpningsområde uttömmande har reglerats i fängelselagen och häkteslagen. Den lagliga grunden för Kriminalvårdens användning av spotthuvor bygger i stället på regler som handlar om ansvarsfrihet vid annars brottslig gärning. Det framstår som en omotiverad skillnad att det ena tvångsmedlet fått ett positivt lagstöd, medan det andra endast kan härledas genom regler som tar sikte på i vilka situationer straffrättsligt ansvar inte kan utkrävas.

Även om jag ser positivt på den översyn som Kriminalvården har aviserat inom ramen för detta ärende bedömer jag att den nuvarande ordningen inte är godtagbar, i synnerhet när det gäller en så ingripande åtgärd. Det är enligt min mening uppenbart att det finns ett behov av att explicit reglera myndighetens användning av spotthuvor i syfte att åstadkomma en enhetlig och rättssäker tillämpning.

Enligt Kriminalvården är det tillräckligt att detta regleras på föreskriftsnivå. Regeringen har bemyndigat Kriminalvården att meddela föreskrifter om bl.a. verkställigheten av fängelselagen och häkteslagen samt föreskrifter i organisatoriskt hänseende som behövs för att uppnå samordning, effektivitet, enhetlighet och följdriktighet inom kriminalvårdsverksamheten.¹⁷ Det kan diskuteras om detta innebär att Kriminalvården har ett formellt utrymme att närmare reglera användningen av spotthuvor. Jag är under alla förhållanden mycket tveksam till om det är lämpligt. Spotthuvor används också inom Polismyndigheten. Det förhållandet att den myndigheten har reglerat användningen genom föreskrifter och allmänna råd medför inte någon annan bedömning från min sida.¹⁸ Jag noterar att rätten för poliser att använda våld är tydligare reglerat i lag och att Polismyndigheten har rätt att meddela föreskrifter om klädsel, utrustning och annat som krävs för enhetlighet i polisarbetet.¹⁹

Med hänsyn till rättssäkerhetsaspekter menar jag vidare att Kriminalvården inte bör reglera användningen av tvångsåtgärder, vars lagstöd alltså endast finns i regler om allmänna grunder för ansvarsfrihet. En ordning där myndigheten beslutar om föreskrifter riskerar att öppna för att även andra tvångsåtgärder som Kriminalvården i framtiden anser sig behöva kan komma att tillåtas utan närmare överväganden från lagstiftaren. Att belägga en person med spotthuva

¹⁷ Se 41 § fängelseförordningen, 30 § häktesförordningen och 14 § förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården.

¹⁸ Se Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om Polismyndighetens särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning, PMFS 2019:6, FAP 104-10, samt 5 kap. 2 och 3 §§ i myndighetens föreskrifter och allmänna råd om polisarrester, PMFS 2015:7, FAP 102-1.

¹⁹ Se 10 § polislagen (1984:387) samt 20 § första stycket 7 polisförordningen (2014:1104).

utgör också en klar inskränkning i hans eller hennes grundläggande fri- och rättigheter och dessutom kan en felaktig hantering stå i strid med både lag och konventionsåtaganden.

Sammantaget bedömer jag att det finns ett behov av ytterligare reglering på högre nivå i fråga om användningen av spotthuvor. Jag finner därför anledning att, med stöd av 4 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän, väcka frågan om en översyn av lagstiftningen när det gäller Kriminalvårdens användning av denna tvångsåtgärd. En kopia av detta beslut skickas därför till regeringen.

I avvaktan på en tydlig rättslig reglering behöver Kriminalvården förvissa sig om att tillämpningen av tvångsåtgärden omgärdas av restriktivitet, proportionalitet och enhetlighet samt korrekt dokumentation.

Vad som i övrigt har kommit fram i ärendet ger inte skäl till några uttalanden från min sida.

Ärendet avslutas.