

Kritik mot Kriminalvården, häktet Salberga, för att inte ha möjliggjort utomhusvistelse i tillräcklig omfattning

Beslutet i korthet: I januari 2022 placerades samtliga intagna vid häktet Salberga i avskildhet med anledning av smittspridning av covid-19. Avskildheten på en av häktets avdelningar varade i tolv dagar. Under hela den perioden var de intagnas möjligheter att vistas utomhus kraftigt begränsade.

JO ifrågasätter inte att smittspridningen i häktet inledningsvis medförde att det saknades praktiska förutsättningar att låta de intagna genomföra en timmes promenad per dag. Häktet hade dock en skyldighet att omedelbart påbörja planeringen och genom olika insatser se till att så snart som möjligt kunna erbjuda de intagna utomhusvistelse i normal omfattning trots det uppkomna läget. Enligt JO var de åtgärder som vidtogs i detta syfte otillräckliga.

JO kritiserar häktet för att inte ha vidtagit nödvändiga åtgärder för att kunna erbjuda de intagna utomhusvistelse i större utsträckning än vad som skett.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 28 januari 2022 framförde AA klagomål mot Kriminalvården, häktet Salberga, och anförde bl.a. följande.

Han och övriga intagna var under perioden den 14–26 januari 2022 inlåsta i sina celler i 23 timmar och 50 minuter per dygn. De fick endast 10 minuters frisk luft om dagen, vilket kändes omänskligt. Han testade negativt för covid-19 vid tre tillfällen men fick ändå vara inlåst.

Utredning

En föredragande vid JO hämtade den 23 februari 2022 in muntliga upplysningar från häktet Salberga. Av uppgifterna framgick bl.a. att häktet hade fattat ett flertal avskildhetsbeslut med anledning av smittspridning av covid-19 samt att de intagna på AA:s avdelning inte hade erbjudits en timmes utomhusvistelse per dag under perioden den 14–26 januari 2022.

JO begärde därefter att Kriminalvården skulle yttra sig över det som AA hade fört fram om utomhusvistelse samt ange vilka åtgärder som hade vidtagits för

att försöka möjliggöra vistelse utomhus i normal omfattning under den aktuella perioden. I remissvaret anförde Kriminalvården, Region Mitt, genom regionchefen, i huvudsak följande:

Sakförhållanden

Uppgifter om sakförhållanden har inhämtats från verksamhetsområdet (VO) Salberga och kriminalvårdsregistret (KVR). Genom utredningen har sammanfattningsvis följande framkommit.

Totalt finns 72 platser på häktet Salberga och under den aktuella tidsperioden var samtliga platser belagda. Hela häktet Salberga delar på en rastgård där de intagna kan vistas utomhus i gemenskap. Under den i ärendet aktuella tidsperioden var det omfattande smittspridning av covid-19 bland intagna på samtliga tre våningar vid häktet Salberga. Enligt anvisningar från smittskyddet i regionen och verksamhetsområdets sjukvård fattades beslut om avskildhet för samtliga intagna i syfte att begränsa smittspridningen.

Situationen med alla intagna i avskildhet omöjliggjorde för häktet Salberga att kunna erbjuda samtliga intagna en timmes utomhusvistelse varje dag, därtill kommer de fysiska förutsättningarna för häktet, såsom att det endast finns en rastgård att tillgå. Samtliga intagna har under den aktuella tidsperioden istället erbjudits femton minuters utomhusvistelse per dag. I vissa fall och vissa dagar har det varit möjligt att erbjuda ytterligare tid, om någon klient avstått från sin möjlighet till utomhusvistelse.

De intagna fick lämna prov för covid-19 var femte dag under tiden i avskildhet för att smittspridningen skulle kunna följas. I samråd med smittskydd i regionen verksamhetsområdets sjukvård avslutades avskildheterna när smittspridningen på respektive avdelning hade avstannat. På den avdelning där AA var placerad varade smittspridningen som längst.

Av dokumentation framgår att AA dagligen under tiden i avskildhet blivit erbjuden möjlighet till utomhusvistelse och tackat ja till detta.

Tillämpliga bestämmelser

Av 1 kap. 4 § Häkteslagen (2010:611) (HäL) framgår att varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet.

Av 1 kap. 6 § HäL framgår att verkställigheten inte får 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 2 kap. 5 § 2p HäL framgår att en intagen ska ges möjlighet att dagtid vistas tillsammans med andra intagna (gemensamhet), om inte det av säkerhetsskäl är nödvändigt att hålla den intagne avskild från andra intagna.

Av 2 kap. 7 § HäL framgår att en intagen ska ges möjlighet att vistas utomhus minst en timme varje dag, om det inte finns synnerliga skäl mot det.

Av allmänna råd till 2 kap. 7 § häkteslagen (2010:611) som återfinns i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om häkte (KVFS 2011:2) (FARK Häkte) framgår att synnerliga skäl mot att ge möjlighet till en timmes utomhusvistelse varje dag kan finnas t.ex. vid en oförutsedd situation som av säkerhetsskäl gör det nödvändigt att hålla intagna, som annars skulle ha vistats i gemensamhet, avskilda från varandra och det till följd därav saknas praktiska förutsättningar att låta de intagna vistas utomhus.

Kriminalvårdens bedömning

Under den i ärendet aktuella tidsperioden var covid-19 klassad som en allmänfarlig sjukdom. Spridning av en allmänfarlig sjukdom i häkte skulle utgöra en allvarlig hälsorisk för intagna och personal. Därutöver skulle spridningen innebära kraftigt försämrade möjligheter att upprätthålla ordningen och säkerheten i häktet. Spridning av en allmänfarlig sjukdom utgör därför sådana säkerhetsskäl som kan ligga till grund för att hålla en intagen avskild.

Rätten att vistas utomhus en timme varje dag är en grundläggande rättighet som kan inskränkas endast under mycket speciella omständigheter. Synnerliga skäl mot att ge möjlighet till en timmes utomhusvistelse varje dag kan finnas t.ex. vid en oförutsedd situation som av säkerhetsskäl gör det nödvändigt att hålla intagna avskilda från varandra och det till följd därav saknas praktiska förutsättningar att låta de intagna vistas utomhus.

Kriminalvården bedömer att den omständigheten att samtliga intagna vid häktet Salberga var avskilda på grund av omfattande smittspridning av covid-19 mellan den 14 januari 2022 och den 26 januari 2022, samt att endast en rastgård finns att tillgå, utgör sådana synnerliga skäl mot att ge möjlighet till en timmes utomhusvistelse varje dag.

Häktet Salberga har i samråd med regionens smittskydd och verksamhetsområdets sjukvård följt smittspridningen noga och regelbundet testat de intagna för att så fort som möjligt avbryta avskildheterna när smittspridningen avstannat.

AA fick möjlighet att kommentera remissvaret.

Rättslig reglering

Kriminalvården har redogjort för relevant rättslig reglering.

Bedömning**Allmänna utgångspunkter**

Granskningen i det här ärendet avser Kriminalvårdens hantering av smittspridning av covid-19 i häktet Salberga i januari 2022. Sjukdomen var vid tidpunkten definierad som en allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom. Även om läget nu är väsentligen annorlunda har de frågor som jag tar upp i det följande betydelse för en bedömning av hur Kriminalvården handskades med smittspridningen, liksom för myndighetens hantering av kommande pandemier eller lokala utbrott av allmänfarliga eller samhällsfarliga sjukdomar.

JO uttalar sig inte om avskildhetsbesluten

JO granskar främst att myndigheterna har handlagt ärenden på ett korrekt sätt. JO kan inte ändra myndigheters beslut och brukar inte ta ställning till om beslut är riktiga i sak. Jag finner inte skäl att frånga den principen i detta fall när det gäller frågan om att placera AA och övriga intagna vid häktet i avskildhet. Det gör att jag inte kommer att uttala mig om huruvida smittspridningen i häktet utgjorde sådana säkerhetsskäl som motiverade att samtliga intagna avskildes. Jag har dock vid en tidigare granskning av Kriminalvårdens hantering av covid-19-pandemin gjort vissa uttalanden om möjligheterna enligt bl.a. häkteslagen (2010:611) att avskilja intagna vid smittspridning av covid-19 (se mitt beslut JO 2022/23 s. 143). Som framgår där är enbart det förhållandet att en intagen är befarat eller bekräftat smittad av covid-19 enligt min mening inte tillräckligt för

att det ska vara möjligt att avskilja den intagne. För ett sådant beslut bör det dessutom krävas att han eller hon agerar på ett sätt som gör att andra utsätts för fara.

Kritik för begränsning av promenadtiden

Rätten till en timmes daglig utomhusvistelse enligt 2 kap. 7 § häkteslagen är en grundläggande rättighet som Kriminalvården bara kan neka en intagen om det finns synnerliga skäl. En motsvarande bestämmelse finns i 4 kap. 1 § fängelselagen (2010:610). Som Kriminalvården anfört kan synnerliga skäl föreligga om det uppstår en oförutsedd situation där det är nödvändigt att hålla de intagna avskilda från varandra och det till följd därav saknas praktiska förutsättningar att låta de intagna vistas utomhus (se prop. 2009/10:135 s. 131 och 187).

JO har i ett flertal beslut gett sin syn på tillämpningen av bestämmelsen om daglig utomhusvistelse (se bl.a. JO 2014/15 s. 281, JO 2016/17 s. 218 och mitt beslut den 29 oktober 2021, dnr 6155-2020). Som JO tidigare uttalat kan det exempelvis i ett inledande skede av en avskildhet uppstå sådana praktiska svårigheter att de intagna på grund av detta inte kan erbjudas att vistas utomhus. Om avskildheten drar ut på tiden kan det emellertid knappast längre hävdas att situationen är oförutsedd. Det innebär att ett häkte eller en anstalt som placerar intagna i avskildhet har en skyldighet att omedelbart påbörja planeringen för att så snart som möjligt kunna erbjuda de intagna en timmes daglig utomhusvistelse. Verksamhetsstället måste aktivt vidta åtgärder för att hantera den situation som gjorts att intagna nekas promenad. En sådan åtgärd kan vara att myndigheten kallar in extrapersonal för att kunna erbjuda möjligheten till vistelse utomhus.

Av utredningen framgår att avskildheten på AA:s avdelning pågick i tolv dagar. Kriminalvården och AA har olika uppfattning om de intagna under den perioden erbjöds 10 eller 15 minuters promenad per dag. I denna del står alltså ord mot ord och det är inte motiverat med ytterligare utredningsåtgärder; oavsett vilken uppgift som är korrekt kan jag konstatera att möjligheterna för de intagna att vistas utomhus var kraftigt begränsade under en osedvanligt lång tid.

Jag har inte några skäl att ifrågasätta att smittspridningen i häktet, som för- anledde att samtliga intagna placerades i avskildhet, *inledningsvis* medförde att det saknades praktiska förutsättningar att låta de intagna genomföra en timmes promenad per dag. Häktet hade dock en skyldighet att omedelbart påbörja planeringen och genom olika insatser se till att så snart som möjligt kunna erbjuda de intagna utomhusvistelse i normal omfattning trots det uppkomna läget.

Det är visserligen positivt att häktet följde smittspridningen och genomförde regelbundna tester för att så fort som möjligt kunna avbryta avskildheten. Med hänsyn till att avskildheten på AA:s avdelning pågick i tolv dagar under vilka möjligheterna till utomhusvistelse var kraftigt begränsade, har det här emellertid varit otillräckligt. Kriminalvården har i remissvaret inte angett några andra

åtgärder som vidtogs för att försöka möjliggöra vistelse utomhus i normal omfattning under den aktuella perioden.

Som jag uppfattar saken har häktet, mot bakgrund av smittspridningen och begränsningen till en gemensam rastgård, inte ansett sig kunna erbjuda längre utomhusvistelse än vad som skett. Jag ställer mig frågande till detta, i synnerhet då placeringarna i avskildhet på AA:s avdelning drog ut på tiden. Det bör i sammanhanget noteras att den händelse som anmälan avser utspelade sig nästan två år efter att pandemin bröt ut. En smittspridning i häktet kan därmed inte ha kommit som en fullständig överraskning. Det förhållandet att Kriminalvården har ett samhällsviktigt uppdrag medför vidare att det är av avgörande betydelse att myndigheten vidtar förberedelser inför eventuella kriser, såsom en pandemi, utbildar personalen och planerar för åtgärder som därvid kan anses ändamåls- enliga, proportionerliga och rättssäkra (se JO 2020/21 s. 219).

Jag kan inte överblicka samtliga insatser som häktet hade kunnat företa för att möjliggöra ytterligare utomhusvistelse för de intagna. Det framstår dock som en självklarhet att extrapersonal hade förbättrat situationen och frigjort resurser för att de intagna skulle ha kunnat få vistas mer utomhus än vad som blev fallet. En uppdelning av den gemensamma rastgården hade sannolikt gett möjlighet till längre utomhusvistelser under säkra former. Det framstår därtill som att häktet, trots regelbunden testning, inte gjorde någon åtskillnad mellan intagna som testat positivt eller negativt för covid-19. Enligt min mening är det troligt att hanteringen påverkade situationen negativt.

Sammantaget förtjänar häktet kritik för att inte ha vidtagit nödvändiga åtgärder för att kunna erbjuda de intagna utomhusvistelse i större utsträckning än vad som skett.

Det som i övrigt har kommit fram i ärendet ger inte anledning till några ytterligare åtgärder eller uttalanden från min sida.

Ärendet avslutas.