

Kriminalvård

Avskildhetsplaceringar av intagna inom kriminalvården på grund av smittspridning av covid-19 och deras möjlighet att ta eget ansvar

(Dnr 4268-2020, 4846-2020)

Beslutet i korthet: I beslutet uttalar sig JO bl.a. om möjligheten att förlita sig på smittskyddslagens bestämmelser om frivilliga åtgärder för att i häkten och anstalter hindra smittspridning av en allmänfarlig sjukdom. Om det är möjligt att på ett rättssäkert sätt hantera en befarat eller bekräftat smittad intagen med frivillighet så bör ett verksamhetsställe välja det alternativet. Enligt JO måste dock Kriminalvården så långt möjligt säkerställa att det finns en reell frivillighet bakom t.ex. ett beslut om självisolering.

Vidare uttalar sig JO om Kriminalvårdens möjligheter att avskilja en intagen för att hindra smittspridning. Enligt JO bör inte endast det förhållandet att en intagen är bekräftat eller befarat smittad av covid-19 kunna utgöra grund för en avskildhetsplacering. Detta gäller i synnerhet vid en befarad smitta. Om en intagen inte följer smittskyddslagens bestämmelser m.m. kan det emellertid uppkomma situationer i vilka det finns förutsättningar för att placera den intagne i avskildhet.

I beslutet konstaterar JO att häkteslagen, till skillnad från fängelselagen, inte har någon särskild bestämmelse som uttryckligen möjliggör avskiljande för att skydda de intagnas hälsa. Bland annat av den anledningen gör JO en framställan enligt 4 § JO-instruktionen om behovet av översyn av regleringarna om avskildhet. Slutligen skickar JO en kopia av beslutet för kännedom till den utredning som har i uppdrag att se över smittskyddslagen och analysera behovet av nya bestämmelser inför framtida pandemier.

Anmälningarna

I två anmälningar, som kom in till JO den 25 maj och 18 juni 2020, framförde AA och BB klagomål över hur Kriminalvården agerat under den då pågående covid-19-pandemin.

AA uppgav att han, i syfte att minska risken för smittspridning, hade blivit placerad i avskildhet i häktet Sollentuna när en medintagen insjuknade i covid-19. Han hade inte varit smittad och efter det att beslutet om avskildhet hävts erbjöds han att testa sig för smitta. Sedan han avböjt testning placerades han på nytt i avskildhet trots att han inte hade några symptom.

Även BB, som var intagen i anstalten Storboda, uppgav att han och medintagna på en avdelning blivit placerade i avskildhet. Som grund för beslutet hade angetts att smittspridningen av covid-19 utgjorde en risk för säkerhet till liv och hälsa. Enligt BB var samtliga på avdelningen friska när beslutet meddelades, men kriminalvårdspersonalen ansåg att det hade blivit för besvärligt att placera alla smittade på en avdelning och alla friska på en annan.

De två ärendena, dnr 4268-2020 och 4846-2020, behandlas gemensamt i detta beslut.

Utredning

JO remitterade AA:s och BB:s anmälningar till Kriminalvården. I remisserna anmodade JO myndigheten att besvara följande frågor.

1. Vilket utrymme anser sig Kriminalvården ha att med stöd av häkteslagen (2010:611) respektive fängelselagen (2010:610) placera intagna i avskildhet vid befarad respektive bekräftad smitta av covid-19?
2. Vilka åtgärder vidtar Kriminalvården vid befarad respektive bekräftad smitta av covid-19 hos intagna i häkte respektive anstalt och görs det någon åtskillnad mellan dessa två situationer?
3. Ges intagna i häkte respektive anstalt möjlighet att vid befarad respektive bekräftad smitta av covid-19 ta sitt eget ansvar enligt smittskyddslagen (2004:168), och i så fall på vilket sätt?

Kriminalvårdens remissvar

Kriminalvården yttrade sig genom direktören för frivård, häkte och anstalt samt chefsjuristen.¹⁰ Av remissvaren, som finns i sin helhet hos JO i respektive ärende, framgick sammanfattningsvis följande.

I Kriminalvårdens utredning beträffande AA:s anmälan visade det sig bl.a. att en intagen i häktet Sollentuna hade förts till sjukhus och konstaterats smittad av covid-19. Den intagne uppgav att han haft hosta i två dagar, men hade dolt symptomen. Häktet konstaterade att den intagne under minst två dagar hade varit i gemensamhet med andra samtidigt som han varit smittad av covid-19. För att minska risken för smittspridning avskildes samtliga intagna på avdelningen den 29 april 2020. Fram t.o.m. den 8 maj insjuknade flera intagna på avdelningen. Samma dag omprövades avskildhetsbesluten. Först den 15 maj kunde de intagna erbjudas tester, men vissa avstod detta.

I samråd med Kriminalvårdens nationella stabsorganisation bestämde häktet att avskildheterna kunde hävas den 18 maj 2020, under förutsättning att en hälsoinventering och testresultaten inte föranledde någon annan bedömning. Inga intagna hade längre symptom och det bedömdes att de som testat positivt hade haft tillräckligt med symptomfria dagar. Den 19 maj kontaktades häktet av den nationella staben som informerade om att det inte hade förflutit tillräckligt lång tid sedan de intagna testades positivt. Av den anledningen avskildes på nytt dels de intagna som hade testat positivt men varit symptomfria en period, dels de intagna som vägrat att testa sig. Avskildheten hävdes den 22 maj, dvs. sju dagar efter att den intagne antingen testat positivt eller vägrat testa sig.

Under rubriken Placering i avskildhet vid befarad respektive bekräftad smitta av covid-19 hos intagna i häkte uppgav Kriminalvården bl.a. följande: Av myndighetens handbok om gemensamhet och avskildhet i häkte framgår att spridning av en allmänfarlig sjukdom i häkte skulle utgöra en allvarlig hälso-

¹⁰ Yttrandena kom in till JO den 4 mars 2021.

risk för intagna och personal. Spridningen skulle även innebära kraftigt försämrade möjligheter för verksamhetsstället att upprätthålla ordning och säkerhet. För att förhindra spridning av en allmänfarlig sjukdom kan det därför vara nödvändigt att avskilja en intagen med såväl konstaterad som misstänkt smitta. Det kan även finnas skäl att avskilja en nyintagen som riskerar att utsättas för hot och våld av andra intagna som är rädda för att bli smittade. Häktets hälso- och sjukvårdspersonal bör ha bedömt om den nyintagnes hälsotillstånd är eller kan misstänkas vara sådant att det finns en risk för spridning av en allmänfarlig sjukdom. Vid dubbelbeläggning bör en bedömning göras avseende den intagne som den smittade eller misstänkt smittade delat cell med. En intagen får inte hållas avskild under längre tid än vad som krävs för att säkerställa att han eller hon inte bär på någon smitta. Om det är möjligt att utesluta smitta genom provtagning ska verksamhetsstället se till att en sådan provtagning genomförs så snart som möjligt. I de fall en intagen är konstaterat smittad finns det normalt skäl att hålla honom eller henne avskild fram till dess att det inte längre finns en risk för smittspridning. Frågan om det finns grund för avskildhet måste alltid avgöras efter en individuell bedömning i varje enskilt fall. Vid en sådan prövning ska Folkhälsomyndighetens analyser och bedömningar av sjukdomen beaktas. Hänsyn behöver tas till bl.a. hur smittan överförs, inkubationstid, hur hög smittspridningen är i hela landet och i den delen av landet där häktet ligger samt var den nyintagne har befunnit sig innan ankomst. Verksamhetsstället måste alltid pröva om det går att välja en mindre ingripande åtgärd än avskildhet. Finns det t.ex. fler nyintagna bör de i stället placeras tillsammans om det är möjligt.

Kriminalvården anförde vidare följande:

Kriminalvården bedömer således att häkteslagen ger utrymme för att av säkerhetsskäl placera intagna i avskildhet vid befarad och konstaterad smitta av covid-19. Såsom framgår ovan ska det dock alltid göras en bedömning i det enskilda fallet, tidsperioden i avskildhet ska inte vara längre än vad som bedöms nödvändigt och beslutet ska baseras på en bedömning från myndighetens hälso- och sjukvård.

Under rubriken Åtgärder vid befarad respektive bekräftad smitta av covid-19 hos intagna i häkte uppgav Kriminalvården bl.a. följande: Vid tidpunkten när AA placerades i avskildhet gällde en instruktion benämnd Instruktion för inskrivning av klient under pågående Covid-19. Av den framgick bl.a. att för det fall en intagen uppvisade symptom för covid-19 skulle vakthavande befäl kontaktas för att fatta beslut om avskildhet och därefter skulle sjukvården kontaktas. Vid tidpunkten för avskildhetsbeslutet var även Instruktion för provtagning avseende Covid-19 gällande. I den angavs att det kunde finnas skäl att överväga testning vid smittspridning för att se om det varit ett utbrott av covid-19 och att detta hade betydelse för beslut om att avskilja intagna i riskgrupp 1 och 2.¹¹ Det framgick vidare att provtagning skulle göras efter avvägning mellan tillgång på tester och behov av att avskilja riskgrupperna.

¹¹ Till riskgrupp 1 hör intagna över 70 år och de med påverkat allmäntillstånd och/eller med behandling som dämpar immunförsvaret. Till riskgrupp 2 hör intagna över 60 år med komplicerade sjukdomar såsom exempelvis hjärt-/lungsjukdom, diabetes, cancer och/eller högt blodtryck. (Se JO 2020/21 s. 219.)

Kriminalvårdens Strategi för differentiering av klienter med anledning av risken för smittspridning av Covid-19 är fortfarande gällande. Av dokumentet framgår hur riskgruppsklienter ska hanteras och hur man ska agera vid smittspridning m.m. När det gäller beslut om avskildhet avseende intagna med befarad eller bekräftad smitta anges bl.a. att ett sådant beslut kan fattas i syfte att minimera risk för smitta och att sjukvården så snart som möjligt ska bedöma om det är medicinskt motiverat.

Sedan december 2020 gäller dokumentet Instruktion för provtagning, smittskydd och smittspårning – Covid-19. Av det framgår bl.a. följande: För att förhindra smittspridning kan det i vissa fall vara nödvändigt att besluta om avskildhet. En intagen med konstaterad smitta ska inte ha kontakt med intagna som inte är smittade under minst sju dagar efter det att smittan konstateras och ska ha varit symptomfri minst två dygn. När det gäller samvaro med intagna i riskgrupper ska det ha gått 14 dagar sedan symptomdebut och därtill minst två dygns symptomfrihet. En intagen som misstänks vara smittad av covid-19 och som väljer att avstå testning bedöms som möjligt smittsam och ska därmed inte ha kontakt med andra intagna i minst sju dagar. Hur detta arrangeras på bästa sätt och om det finns behov av placering i avskildhet för att kunna möjliggöras får bestämmas i det enskilda fallet. Om intagna har exponerats för smitta ska de informeras om detta och om vikten av att hålla avstånd, tvätta händerna och undvika kontakt med andra. De erbjuds även test. Om en spridning skett till flera intagna rekommenderas att de delas in i följande grupper för att möjliggöra gemensamhetsvistelse inom gruppen:

1. intagna som konstaterats smittade,
2. intagna med symptom på covid-19,
3. intagna som efter en smittspårning identifierats som exponerade, och
4. intagna eller avdelningar som efter en smittspårning bedöms ha ringa risk att ha blivit exponerade för smitta.

Under rubriken Intagnas möjligheter att ta eget ansvar uppgav Kriminalvården bl.a. följande: De intagna får tillgång till informationsmaterial avseende covid-19, som är framtaget centralt inom Kriminalvården. Häkten och anstalter har även vidtagit olika typer av åtgärder för att de intagna ska ha större möjlighet att ta ett eget ansvar ända sedan covid-19 började spridas i samhället. Exempelvis har rutiner avseende sysselsättning och mathantering setts över, det har skett ommöbleringar och råd och stöd ges avseende personlig hygien och städning av celler. De intagna ska också i så stor utsträckning som möjligt ha fått egen cell med egen toalett för att möjliggöra frivillig isolering.

Om en intagen är befarad eller bekräftat smittad av covid-19 är utgångspunkten att han eller hon ska ta ett eget ansvar bl.a. genom att inte ha nära kontakt med andra intagna och personal. Kriminalvården har dock erfarenhet av ett flertal situationer då de intagna varit obenägna att följa rekommendationer. Exempelvis förekommer det att de intagna inte följer rekommendationen om vistelse i cellen, utan de umgås med övriga intagna i de gemensamma utrymmena. Det förekommer även att de inte följer rekommendationen om att hålla avstånd. Institutionsmiljön är en försvärande faktor i sig. Miljön kan på vissa sätt liknas vid ett större hushåll där det är förenat med stora svårigheter att vidta försiktigt-

hetsåtgärder. Det ansträngda beläggningsläget gör givetvis detta än svårare. När det bedöms nödvändigt att de intagna ska vara i sina celler är det, med tanke på att de befinner sig under tvång och därmed i en utsatt situation, förenat med stora svårigheter att säkerställa att de faktiskt uppfattar det som en frivillig åtgärd. Det finns därmed också angelägna rättssäkerhetsaspekter att beakta i detta, vilket i vissa situationer kan innebära att det bedöms som mer lämpligt att fatta ett beslut om avskildhet eftersom den intagne på så sätt får en möjlighet till överprövning.

Under rubriken Hanteringen på häktet Sollentuna anförde Kriminalvården följande:

Anmälan rör ett avskildhetsbeslut som fattades den 19 maj 2020, det vill säga ett beslut relaterat till att minska smittspridning tidigt i pandemins utbredning i Sverige. Ett stort bekymmer för häktet var vid denna tidpunkt svårigheterna att få tillgång till testmateriel. Det dröjde därför drygt två veckor från det att vetskap om befarad smittspridning fanns till dess att några tester kunde genomföras. Idag har Kriminalvården full tillgång till testmateriel. Detta i kombination med den ökade erfarenheten som nu finns avseende covid-19 innebär att situationen hade kunnat hanteras på ett annat sätt i dagsläget. Sannolikt skulle behovet av beslut om placering i avskildhet bedömas annorlunda och i de eventuella fall man skulle anse det nödvändigt hade tiden i avskildhet kunnat förkortas med anledning av den nu aktuella tillgången på tester.

De intagna som hade exponerats för smitta på häktet Sollentuna hantades vid tidpunkten för beslutet som misstänkt smittade och avskildes från andra intagna till dess att de visade sig vara symtomfria under den tid som myndigheten, utifrån Folkhälsomyndighetens rekommendationer, anvisat. Flera av de som initialt avskildes för att de hade varit exponerade för smitta insjuknade också efter att beslutet om avskildhet verkställdes. Häktet Sollentunas hantering av utbrottet av covid-19 styrdes av uppgiften att skydda de intagnas liv och hälsa. Med hänsyn till bl.a. det då rådande smittoläget på häktet, svårigheterna att upprätthålla tillräcklig distans och de små möjligheterna till differentiering av grupper, ansågs det vara nödvändigt att de smittade och misstänkt smittade skulle befinna sig på sina rum. Mot bakgrund av att häktesledningen bedömde att förutsättningarna var uppfyllda för att hålla de intagna avskilda med stöd av 2 kap. 5 § 2 p. häkteslagen, och för att rättsosäkerhet för de intagna skulle motverkas, fattades det därför beslut om avskildhet. De intagna fick del av skriftligt motiverade beslut med fullföljdshänvisning och de har haft möjlighet att, efter omprövning av Kriminalvården, överklaga besluten till domstol.

Med hänsyn till de rådande omständigheterna, kunskapsläget om covid-19 samt myndighetens då gällande styrande dokument på området anser Kriminalvården att det inte har framkommit skäl att ifrågasätta häktets agerande.

I Kriminalvårdens utredning beträffande BB:s anmälan kom det bl.a. fram att en intagen den 29 maj 2020 uppvisade symptom och att han flyttades till en cell utanför den ordinarie avdelningen. I samband med det fattades ett beslut om avskildhet enligt 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen. De närmast följande dagarna uppvisade flera intagna symptom och de avskildes. Den 2 juni uppvisade ytterligare intagna symptom och av den anledningen avskildes samtliga intagna på tre avdelningar. Anstalten befarade att samtliga intagna på avdelningarna var utsatta för smitta. Några celler var dubbelbelagda vilket skapade ytterligare

svårigheter. Förflyttningar av intagna skedde för att symptomfria inte skulle vara placerade med intagna som uppvisade symptom.

Den avdelning där BB var placerad vistades i gemensamhet fram till den 8 juni 2020. En intagen uppvisade symptom kvällen den 7 juni och han placerades i avskildhet i ett besöksrum. De övriga intagna på avdelningen avskildes den 8 juni. Den dagen hade anstalten tolv bekräftade fall av covid-19 och fem intagna med symptom. Under perioden den 11–18 juni hävdades avskildheterna. Avdelningen där utbrottet av smitta ägde rum består av fyra mindre enheter, vilket innebar att de intagna kunde delas upp inom avdelningen. Avskildheterna kunde därför hävas vid olika tillfällen.

Under rubriken Placering i avskildhet vid befarad respektive bekräftad smitta av covid-19 hos intagna i anstalt hänvisade Kriminalvården till bl.a. myndighetens handbok om gemensamhet och avskildhet i anstalt. I allt väsentligt är redogörelsen densamma som i motsvarande stycke i remissvaret beträffande häktet Sollentuna. Därefter anförde Kriminalvården följande:

Kriminalvården bedömer således att fängelselagen ger utrymme för att placera intagna i avskildhet vid befarad och konstaterad smitta av covid-19, både utifrån den allvarliga hälsorisk smittan kan utgöra och den påverkan ett smittoutbrott kan ha på möjligheterna att upprätthålla ordning och säkerhet. Såsom framgår ovan ska det dock alltid göras en bedömning i det enskilda fallet, tidsperioden i avskildhet ska inte vara längre än vad som bedöms nödvändigt och beslutet ska baseras på en bedömning från myndighetens hälso- och sjukvård.

Under rubrikerna Åtgärder vid befarad respektive bekräftad smitta av covid-19 hos intagna i anstalt och Intagnas möjligheter att ta eget ansvar lämnade Kriminalvården redogörelser som överensstämmer med de som återfinns i remissvaret beträffande häktet Sollentuna.

Under rubriken Hanteringen på anstalten Storboda lämnade Kriminalvården följande redogörelse:

Det kan konstateras att anmälan rör ett avskildhetsbeslut som fattades den 8 juni 2020, det vill säga ett beslut relaterat till att minska smittspridning tidigt i pandemins utbredning i Sverige. Även om det redan vid denna tidpunkt hade tagits fram rutiner m.m. för att på bästa sätt hantera ett smittoutbrott är erfarenheten väsentligt större idag. Detta i kombination med att tillgången på testmateriel för covid-19 nu är större innebär att situationen hade kunnat hanteras på ett annat sätt i dagsläget. Sannolikt skulle behovet av beslut om placering i avskildhet bedömas annorlunda idag och i de eventuella fall man skulle anse det nödvändigt skulle tiden i avskildhet kunna förkortas med anledning av den nu aktuella tillgången på tester.

De intagna som hade exponerats för smitta på anstalten Storboda hantades, vid den i ärendet aktuella tidpunkten, som misstänkt smittade. De avskildes från andra intagna till dess att de visade sig vara symptomfria under den tid som myndigheten, utifrån Folkhälsomyndighetens rekommendationer, anvisat. Flera av de som initialt avskildes för att de hade varit exponerade för smitta insjuknade också efter att beslutet om avskildhet verkställdes. Anstalten Storbodas hantering av utbrottet av covid-19 styrdes av uppgiften att skydda de intagnas liv och hälsa. Med hänsyn till bl.a. det då rådande smittoläget på anstalten och svårigheterna att upprätthålla tillräcklig distans i anstaltsmiljön, ansågs det nödvändigt att de smittade och misstänkt smittade skulle befinna sig på sina bostadsrum. Mot bakgrund av att anstaltsledningen bedömde att förutsättningarna var uppfyllda för att

hålla de intagna avskilda med stöd av bestämmelserna i 6 kap. 7 § första stycket 2 p. fängelselagen, och för att rättsosäkerhet för de intagna skulle motverkas, fattades därför beslut om avskildhet. De intagna fick del av skriftligt motiverade beslut med fullföljdshänvisning och de har haft möjlighet att, efter omprövning av Kriminalvården, överklaga besluten till domstol. Beslutet om avskildhet avseende BB omprövades, men ändrades inte.

Med hänsyn till de rådande omständigheterna, kunskapsläget om covid-19 samt myndighetens då gällande styrande dokument på området anser Kriminalvården att det inte har framkommit skäl att ifrågasätta anstaltens agerande.

AA och BB fick möjlighet att kommentera remissvaret. Ett yttrande kom in från BB.

I ett beslut den 24 maj 2022 anförde *JO Katarina Pahlsson* följande:

Rättslig reglering

Utgångspunkten är att intagna i häkte ska ges möjlighet att dagtid vistas tillsammans med andra intagna (gemensamhet). Intagna i anstalt ska enligt huvudregeln vistas tillsammans med andra intagna under den tid då de är skyldiga att utföra eller delta i sysselsättning och som regel ges möjlighet att vistas i gemensamhet även på sin fritid.¹²

Kriminalvården kan i en rad situationer begränsa de intagnas rätt till gemensamhet. Såvitt här är av intresse kan en intagen i häkte nekas gemensamhet om myndigheten gör bedömningen att det av säkerhetsskäl är nödvändigt att hålla den intagne avskild från andra intagna.¹³ Intagna i en anstalt får tillfälligt hållas avskilda från varandra, om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Vidare får en intagen i anstalt avskiljas om det är nödvändigt med hänsyn till att det finns en risk för den intagnes eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa.¹⁴ En intagen får också, om det är lämpligt, avskiljas på egen begäran.¹⁵

Det finns inte någon gräns för hur länge en avskildhetsplacering enligt 2 kap. 5 § häkteslagen eller 6 kap. 7 § fängelselagen får pågå, medan avskildhet enligt 6 kap. 5 § i den senare lagen förutsätts vara kortvarig. Ett beslut enligt 6 kap. 7 § fängelselagen ska emellertid omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst var tionde dag.¹⁶ Häkteslagen saknar en motsvarande bestämmelse.

Ministerkommitténs rekommendation Rec(2006)2-rev till medlemsstaterna avseende de europeiska fängelsereglerna (de europeiska fängelsereglerna), vilken Sverige som medlem av Europarådet har varit med om att anta och som reviderades 2020¹⁷, innehåller rekommendationer om avskildhet. Av dessa framgår att en intagen kan avskiljas enbart om han eller hon genom sitt

¹² 2 kap. 5 § häkteslagen samt 6 kap. 1 och 2 §§ fängelselagen.

¹³ 2 kap. 5 § 2 häkteslagen.

¹⁴ 6 kap. 5 § och 7 § första stycket 2 fängelselagen.

¹⁵ 6 kap. 4 § fängelselagen.

¹⁶ 6 kap. 7 § andra stycket fängelselagen.

¹⁷ Recommendation Rec(2006)2-rev of the Committee of Ministers to member States on the European Prison Rules, den 1 juli 2020.

beteende visat sig utgöra ett sådant hot mot säkerheten att det saknas andra möjligheter. Om en myndighet beslutar om avskildhet ska denna bestå under så kort tid som det är nödvändigt för att uppnå syftet med åtgärden och regelbundet utvärderas.¹⁸

Smittskyddslagen (2004:168) reglerar samhällets smittskydd och omfattar föreskrifter om smittskyddsåtgärder. Av lagen framgår att var och en genom uppmärksamhet och rimliga försiktighetsåtgärder ska medverka till att förhindra spridning av smittsamma sjukdomar. Den som vet eller har anledning att misstänka att han eller hon bär på en smittsam sjukdom är skyldig att vidta de åtgärder som krävs för att skydda andra mot smittrisk. Den som vet att han eller hon bär på en allmänfarlig sjukdom är skyldig att lämna information om smittan till andra människor som han eller hon kommer i sådan kontakt med att beaktansvärd risk för smittoöverföring kan uppkomma.¹⁹

En allmänfarlig sjukdom är en smittsam sjukdom som kan vara livshotande, innebära långvarig sjukdom eller svårt lidande eller medföra andra allvarliga konsekvenser och där det finns möjlighet att förebygga smittspridning genom åtgärder som riktas till den smittade. En samhällsfarlig sjukdom är en allmänfarlig sjukdom som kan få en spridning i samhället som innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och som kräver extraordinära smittskyddsåtgärder.²⁰ Covid-19 var under perioden den 2 februari 2020 till den 1 april 2022 definierad som en allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom.²¹

När det gäller allmän- och samhällsfarliga sjukdomar medger smittskyddslagen användandet av vissa tvångsåtgärder mot enskilda, bl.a. tvångsundersökning och isolering. Det senare innebär att en enskild omhändertas på en vårdinrättning som drivs av en region och där ges den vård eller det stöd som behövs för att minska risken för smittspridning.²²

I april 2020 lämnade Folkhälsomyndigheten rekommendationer och allmänna råd som var och en hade att följa för att minska smittspridningen av covid-19. Enligt dessa skulle alla statliga myndigheter möblera om eller på annat sätt skapa utrymme för att undvika trängsel och erbjuda möjlighet att tvätta händerna med tvål och vatten och erbjuda handsprit samt undvika att flera personer samlades, särskilt i trånga lokaler. Vidare hade var och en i Sverige ett ansvar att hindra spridning av sjukdom. För att begränsa smittspridning råddes alla vara noggranna med sin handhygien och ofta tvätta händerna med tvål och vatten i minst 20 sekunder och hålla avstånd till varandra inom- och utomhus på platser där människor samlas, som t.ex. butiker, köpcentrum, museer, bibliotek, servicekontor och väntrum. En ytterligare och central åtgärd för att förhindra smittspridning var att var och en, vid symptom som kunde tyda på covid-

¹⁸ Artiklarna 53.1–3 och 53A c., se även European Prison Rules, Council of Europe Publishing, Strasbourg, juni 2006, kommentaren till artikel 53, s. 74.

¹⁹ 2 kap. 1 och 2 §§ smittskyddslagen.

²⁰ 1 kap. 3 § andra och tredje styckena smittskyddslagen.

²¹ Se den upphävda förordningen (2020:20) om att bestämmelserna i smittskyddslagen (2004:168) om allmänfarliga och samhällsfarliga sjukdomar ska tillämpas på infektion med 2019-nCoV samt smittskyddslagens bilagor 1 och 2 i dess lydelse SFS 2020:430.

²² Se 3 kap. 2 § samt 5 kap. 1, 4 och 9 §§ smittskyddslagen.

19, stannade hemma och undvek fysiska kontakter. Slutligen fanns det ett allmänt råd till bl.a. Kriminalvården. För att undvika smittspridning inom dess verksamheter råddes sålunda myndigheten att 1) i sitt ledningssystem ha rutiner för hur verksamheten skulle förhindra smittspridning, 2) regelbundet utföra riskbedömningar utifrån rekommendationer från Folkhälsomyndigheten och smittskyddsläkare och 3) ta fram instruktioner för hur personal och boende kunde förhindra smittspridning.²³

Bedömning

Under våren 2020 genomförde jag en granskning av Kriminalvårdens agerande när covid-19-pandemin just hade brutit ut.²⁴ I mitt beslut uttalade jag mig bl.a. om de rutiner som myndigheten tillfälligt hade infört för att hantera pandemin och de åtgärder som dittills vidtagits för att minska risken för smittspridning. Utredningen i de här båda ärendena kan ses som en fortsättning på min tidigare granskning. Covid-19 är inte längre definierad som en allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom, men är däremot en anmälningspliktig sjukdom enligt smittskyddslagen.²⁵ Läget är alltså nu väsentligen annorlunda jämfört med våren och sommaren 2020. De frågor som jag tar upp har emellertid betydelse för en bedömning av hur Kriminalvården handskades med smittspridningen, liksom för hur myndigheten kan hantera kommande pandemier eller lokala utbrott av allmänfarliga eller samhällsfarliga sjukdomar.

Beslutet har två huvudsakliga delar, nämligen

1. vilka möjligheter intagna har att ta eget ansvar för att förhindra smittspridning av sjukdomar som omfattas av smittskyddslagen, och
2. vilka åtgärder som Kriminalvården kan vidta för det fall intagna med en befarad eller bekräftad smitta inte tar sitt ansvar.

De tre frågor som remitterades till Kriminalvården behandlas inom ramen för dessa delar, alltså i en något annan struktur.

Som framgått tidigare har Kriminalvården placerat intagna med befarad eller bekräftad smitta i avskildhet. Det är en tvångsåtgärd som en intagen kan begära omprövning av och därefter överklaga till en förvaltningsdomstol. Som regel brukar JO inte uttala sig i sådana bedömningsfrågor, och jag finner inte skäl att frångå denna princip i det här fallet och uttala mig om huruvida det var rätt att placera just AA och BB i avskildhet. Jag kommer dock i det följande att på ett generellt plan beröra frågan om de rättsliga förutsättningarna för att avskildhetsplacera intagna i syfte att hantera smittspridning.

Intagnas möjlighet att ta eget ansvar för att förhindra smittspridning

Bestämmelserna i smittskyddslagen om att var och en ska vidta vissa åtgärder för att förebygga smittspridning gäller för alla i samhället, även intagna i häkte

²³ 1 § Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2020:12) om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19 m.m.

²⁴ Se JO 2020/21 s. 219.

²⁵ Se SFS 2022:217 som trädde i kraft den 1 april 2022.

och anstalt.²⁶ Det förhållandet att en person är frihetsberövad fråntar således inte honom eller henne ansvar för det egna handlandet och påverkar inte hans eller hennes rättskapacitet. För frihetsberövade aktualiseras alltså samma slags förebyggande åtgärder som för samhället i övrigt. När det gäller covid-19 rör det sig bl.a. om att den enskilde ska hålla en fysisk distans till andra och att den som är smittad eller uppvisar sjukdomssymptom själv ska sätta sig i karantän.²⁷ Eftersom ett frihetsberövande kan innebära en begränsning av en intagens möjlighet att vidta frivilliga åtgärder, ligger det emellertid ett ansvar på Kriminalvården att i görligaste mån underlätta för den som är placerad i häkte eller anstalt att följa bl.a. Folkhälsomyndighetens rekommendationer.

När det gäller förutsättningarna för intagna att hålla fysisk distans till varandra och till personalen ser jag positivt på att Kriminalvården såg över sina rutiner för sysselsättning och mathantering, gjorde ommöbleringar och i största möjliga utsträckning erbjöd intagna egna celler med tillhörande toaletter. Myndigheten införde också en strategi för att dela upp intagna i olika grupper, för att på så sätt möjliggöra gemensamhetsvistelse även under en pågående smittspridning. Jag inser dock att inte minst de fysiska utrymmena i sig i förening med den ansträngda beläggningssituationen i häkten och anstalter medförde utmaningar för myndigheten.

En smittskyddsåtgärd som Kriminalvården vidtog under pandemin var att i vissa situationer låta befarat eller bekräftat smittade gå i s.k. självkarantän. Det förekom att myndigheten i samband med det meddelade anvisningar om att de intagna skulle vistas i sina celler under sysselsättningstiden. I slutet av förra året uttalade jag att ett sådant förfarande kan innebära att den intagne i praktiken placeras i avskildhet. I det då aktuella fallet hotades de intagna med i vart fall en rapport för misskötsamhet om de vistades i andra utrymmen än sin cell under mer än en kort tid. Det förhållandet att celldörren inte varit låst hade enligt min mening inte någon avgörande betydelse i ett sådant sammanhang.²⁸

JO har tidigare ställt sig tveksam till hur långt det går att förlita sig på smittskyddslagens utgångspunkter om frivillighet och eget ansvar i en situation där den enskilde är frihetsberövad, utan att rättssäkerheten riskeras.²⁹ Den som är intagen i häkte eller anstalt befinner sig som regel i en beroendesituation i förhållande till Kriminalvårdens personal. Det finns därmed en uppenbar risk för att han eller hon känner sig mer eller mindre tvingad att gå med på att träffa en överenskommelse om isolering. Det kan t.ex. handla om att en intagen får uppfattningen att det kommer att fattas ett beslut om avskildhet om han eller hon inte går med på att stanna i sin cell. I sådant fall kan det, precis som när Kriminalvården förbjuder den intagne att lämna sin cell, i praktiken egentligen vara fråga om ett avskiljande.

Det nyss redovisade hindrar dock inte att Kriminalvården kommer överens med intagna om självisolering, så länge myndigheten så långt möjligt säkerställer att det finns reell frivillighet bakom den enskildes ställningstagande. Det

²⁶ 2 kap. 1 och 2 §§ smittskyddslagen, jfr även 1 kap. 2 § första stycket i samma lag.

²⁷ Se Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2020:12) om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19 m.m.

²⁸ Se mitt beslut den 20 december 2021, dnr 8337-2020.

²⁹ Se JO:s beslut den 15 oktober 2020, dnr O 21-2020.

får således inte uppstå en ”gråzon” där det är oklart för den intagne vad som gäller. Precis som Kriminalvården framhåller i sitt remissvar finns det angelägna rättssäkerhetsaspekter att beakta och det kan i vissa situationer innebära att det är mer lämpligt att fatta ett beslut om avskildhet eftersom den intagne på så sätt får möjlighet att begära överprövning av åtgärden. Enligt min mening är det viktigt att Kriminalvården vid valet mellan frivillighet och tvång väger in häkteslagens och fängelselagens grundläggande bestämmelser om att en kontroll- eller tvångsåtgärd endast får användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden och att en mindre ingripande åtgärd ska användas om den är tillräcklig.³⁰ Om det är möjligt att på ett rättssäkert sätt hantera en befarad eller bekräftad smittad intagen med frivillighet så bör ett häkte eller en anstalt välja det alternativet. En intagens beslut om att isolera sig på egen begäran bör dokumenteras i hans eller hennes journal.

Kriminalvårdens åtgärder vid befarad eller bekräftad smitta

Som jag konstaterade vid min tidigare granskning av Kriminalvårdens hantering av pandemin kan intagna i häkten och anstalter inte välja med vem eller vilka de ska umgås, och inte heller vilka de ska leva nära. De intagna är därmed beroende av att Kriminalvården vidtar åtgärder för att skydda dem mot smittspridning av covid-19.³¹ Myndigheten ska verka för att påföljder verkställs på ett säkert, humant och effektivt sätt och till detta kommer en skyldighet att utforma verkställigheten för de intagna så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas.³² Redan i detta ligger enligt min mening att Kriminalvården är skyldig att skydda intagna, och därmed har att vidta åtgärder om en intagen med befarad eller konstaterad sjukdom agerar på ett sätt som riskerar att medintagna blir smittade.

I enlighet med det jag tidigare redovisat medger smittskyddslagen att vissa tvångsåtgärder används mot enskilda. Den mest ingripande av dessa är isolering, som innebär att den enskilde omhändertas och placeras på en regiondriven vårdinrättning och där ges den vård eller det stöd som behövs för att minska risken för smittspridning.³³ Smittskyddslagens bestämmelser är tillämpliga även på personer som är intagna i häkte eller anstalt. Såvitt jag känner till har emellertid reglerna om isolering inte tillämpats i förhållande till intagna inom Kriminalvården. I de aktuella fallen har intagna i stället isolerats med åberopande av häkteslagens och fängelselagens bestämmelser om avskildhet.

Avskildhetsplacering enligt fängelselagen

Kriminalvården menar att det är möjligt att avskildhetsplacera intagna i anstalt på grund av risk för smittspridning av covid-19 med stöd av såväl 6 kap. 5 § som 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen. Som jag redan nämnt får intagna enligt den förstnämnda bestämmelsen tillfälligt hållas avskilda från varandra,

³⁰ 1 kap. 6 § andra stycket häkteslagen och 1 kap. 6 § andra stycket fängelselagen.

³¹ Se JO 2020/21 s. 219.

³² 2 § första stycket 1 förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården samt 1 kap. 5 § häkteslagen och 1 kap. 5 § fängelselagen.

³³ 5 kap. 4 och 9 §§ smittskyddslagen.

om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Av förarbetena framgår att avsikten med paragrafen är att ge Kriminalvården möjlighet att hantera ordningsstörande situationer i största allmänhet, exempelvis i samband med att ett larm utlöses, vid strömavbrott och när otillåtna föremål hamnar i omlopp eller intagna deltar i kollektiv arbetsvägran. Vidare sägs att åtgärden aldrig bör pågå längre än vad som är nödvändigt för att myndigheten ska kunna hantera läget, normalt inte längre än några timmar eller något dygn.³⁴ Smittspridning av en samhällsfarlig eller allmänfarlig sjukdom nämns inte som en situation i vilken det kan finnas utrymme för en avskildhetsplacering. Enligt min mening är det emellertid inte uteslutet att det kan uppstå ett läge där smittspridningen bland intagna och personal blir så akut och omfattande att det inte längre är möjligt att upprätthålla ordningen eller säkerheten i en anstalt. Under sådana förhållanden bör det alltså i och för sig vara möjligt att avskilja intagna med stöd av bestämmelsen i 6 kap. 5 §.

I sammanhanget finns det skäl att uppmärksamma att lagrummet bara ger utrymme för en *tillfällig* åtgärd. JO har flera gånger uttalat kritik när intagna med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen varit föremål för avskiljande under längre tid än vad det finns utrymme för. Jag har t.ex. kritiserat en anstalt för att ha avskilt intagna mellan två och drygt fem dygn i samband med kollektiv arbetsnedläggelse. Enligt min uppfattning var det tydligt att avskildhetsplaceringarna hade pågått för länge.³⁵ När det gäller covid-19 kan jag konstatera att åtgärden, för att på ett effektivt sätt hindra smittspridning mellan intagna, måste pågå så länge det finns en konkret fara för smitta. Därmed föreligger det en risk för att avskiljandet kommer i konflikt med lagrummets krav på att åtgärden bara får vara tillfällig. Det kan mot denna bakgrund vara svårt att tillämpa bestämmelsen på ett rättssäkert sätt i syfte att hantera konsekvenserna av en smittspridning. Detta är något som även Kriminalvården uppmärksammade i pandemins inledning, då myndigheten gjorde en framställan till regeringen om behovet av att ändra lagrummet för att bl.a. medge avskildhetsplaceringar under längre tidsrymder i syfte att kunna hantera personalbortfall på grund av sjukdom.³⁶ Såvitt jag känner till har regeringen inte vidtagit några åtgärder med anledning av framställan. Som jag återkommer till avslutningsvis finns det enligt min mening ett större behov av att se över regleringen.

När det gäller den andra bestämmelsen som Kriminalvården hänför sig till i sitt yttrande tar den sikte på en annan situation. Följaktligen medger 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen att en intagen avskildhetsplaceras om det är nödvändigt med hänsyn till att det finns en risk bl.a. för den intagnes eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa. Det kan enligt motiven handla om att avskilja en intagen som är utsatt för hot av en medintagen eller löper risk för självskada eller självmord.³⁷ Risk för smitta av sjukdom anges visserligen inte som exempel, men enligt min mening är det självklart att smittspridning av en allmänfarlig eller samhällsfarlig sjukdom kan utgöra en risk för säkerhet till liv eller

³⁴ Se prop. 2009/10:135 s. 138.

³⁵ Se mitt beslut den 30 juni 2021, dnr 1754-2020.

³⁶ Se JO 2020/21 s. 219 och Kriminalvårdens Framställan om ändringar i lagstiftningen vad avser avskildhet i anstalt av ordnings- och säkerhetsskäl (Kriminalvårdens dnr 2020-6677).

³⁷ Se prop. 2009/10:135 s. 139 och 140.

hälsa. Den ståndpunkten är dessutom väl förenlig med bestämmelsens ordalydelse. Det kan i sammanhanget nämnas att begreppet ”liv och/eller hälsa” används i flera bestämmelser i brottsbalken och i smittskyddslagen med avseende på just spridning av en sjukdom.³⁸

Kriminalvården har i sitt remissvar framhållit att det måste göras en bedömning i det enskilda fallet innan en intagen placeras i avskildhet. Jag är givetvis av samma uppfattning. Det innebär att inte endast det förhållandet att en intagen är bekräftat eller befarat smittad av covid-19 bör kunna utgöra grund för att placera honom eller henne i avskildhet. Detta gäller i synnerhet vid en befarad smitta. Om den intagne emellertid inte följer smittskyddslagens bestämmelser, Folkhälsomyndighetens rekommendationer eller Kriminalvårdens anvisningar kan det uppkomma situationer i vilka den intagne får anses agera på ett sätt så att han eller hon utgör en risk för sin egen eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa. Först under sådana förhållanden bör det komma i fråga att besluta om en avskildhetsplacering.

En viktig del för att minska behovet av att placera intagna i avskildhet och för att begränsa tiden för en sådan åtgärd är Kriminalvårdens möjlighet att genom testning avgöra om en intagen är smittad av covid-19. En intagen som uppvisar symptom bör därför omgående erbjudas att testa sig. Mot den bakgrunden är det bra att myndigheten efter ett tag fick god tillgång till testmateriel.

Det har enligt Kriminalvården förekommit att intagna inte har velat testa sig. För det fall en intagen som varit i nära kontakt med någon med konstaterad smitta eller som annars av konkreta omständigheter är befarat smittad inte följer bl.a. Folkhälsomyndighetens rekommendationer har jag förståelse för att Kriminalvården gör bedömningen att den intagne kan komma att föra smitta vidare till andra i anstalten samt därmed utgör en risk för andras säkerhet till liv och hälsa. Det kan då finnas skäl att besluta om ett avskiljande till dess risken för medintagna och personal är undanröjd.

Avskildhetsplacering enligt häkteslagen

När det gäller intagna i häkten har Kriminalvården beslutat att avskilja intagna som är befarat eller bekräftat smittade av covid-19 med stöd av bestämmelsen i 2 kap. 5 § 2 häkteslagen. Av den framgår att en intagen kan placeras i avskildhet om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. Några ytterligare förutsättningar för att lagrummet ska vara tillämpligt anges alltså inte, och någon bestämmelse som medger avskiljande för att skydda liv och hälsa finns inte heller. Enligt förarbetena kan säkerhetsskäl röra sig om risk för fritagning eller rymning eller om den intagne är våldsam eller påverkad av narkotika.³⁹ I likhet med motiven för fängelselagens avskildhetsbestämmelser anges inte att smittspridning av en allmänfarlig eller samhällsfarlig sjukdom kan utgöra säkerhetsskäl enligt bestämmelsen.

³⁸ Se t.ex. 3 kap. 5 och 9 §§ brottsbalken, som sorterar under 3 kap., benämnt Om brott mot liv och hälsa, samt 13 kap. 7 § i samma balk. Se 2 kap. 3 § smittskyddslagen.

³⁹ Se prop. 2009/10:135 s. 186.

Dåvarande chefsJO Elisabeth Rynning konstaterade i samband med sin granskning av Rättsmedicinalverkets åtgärder under pandemin att 2 kap. 5 § 2 häkteslagen skiljer sig från motsvarande avskildhetsbestämmelse i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. Hon menade emellertid att det kan finnas situationer i vilka en häktad person med misstänkt eller konstaterad covid-19 agerar på ett sådant sätt att det är nödvändigt att av säkerhetsskäl skilja honom eller henne från övriga intagna och patienter med stöd av 2 kap. 5 § 2 häkteslagen.⁴⁰

Jag instämmer i att omständigheterna kan vara sådana att det är möjligt att avskilja intagna med befarad eller bekräftad smitta av covid-19 med stöd av 2 kap. 5 § 2 häkteslagen. I likhet med vad som gäller tillämpningen av fängselagens avskildhetsbestämmelser måste det göras en bedömning i det enskilda fallet. Enbart det förhållandet att en intagen är befarad eller bekräftad smittad av covid-19 är enligt min mening inte tillräckligt för att det ska vara möjligt att avskilja den intagne, utan det bör dessutom krävas att han eller hon agerar på ett sätt som gör att andra intagna utsätts för fara. Jag återkommer avslutningsvis till mina synpunkter på den aktuella bestämmelsens utformning.

Utformningen av anstalten Storbodas beslut om avskildhetsplacering

Ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska enligt huvudregeln innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.⁴¹

Beslutet om att avskilja BB med stöd av 6 kap. 7 § första stycket 2 fängselagen har motiverats på följande sätt:

Med beaktande av de mycket speciella förutsättningar som gäller för bedrivande av Kriminalvårdens verksamhet under ordnade och säkra former skulle en smittspridning av Covid-19 inom verksamheten kraftigt påverka myndighetens möjligheter att upprätthålla ordning och säkerhet på verksamhetsställena. En sådan spridning skulle alltså få synnerligen allvarliga konsekvenser för såväl enskilda individer som för samhället i stort.

En smittspridning skulle, utöver att innebära kraftigt försämrade möjligheter för verksamhetsställena att upprätthålla ordning och säkerhet, även utgöra en hälsorisk för intagna och personal. Av såväl hälso-, som ordnings- och säkerhetsskäl är det därför, i enlighet med Folkhälsomyndighetens allmänna råd för att minska risken för smittspridning, nödvändigt att intagna som uppvisar sjukdomssymtom eller som har konstaterats smittade med covid-19 inte kommer i kontakt med övriga intagna.

Med hänsyn till att förhindra smittspridning för covid-19 är det nödvändigt att hålla hen avskild från övriga intagna.

Beslutet berör endast den allmänna påverkan som smittspridningen har på möjligheterna att upprätthålla ordning och säkerhet, vilket för tankarna till någon av bestämmelserna i 6 kap. 5 eller 6 § fängselagen. I motiveringen finns det visserligen en hänvisning till ”hälsorisk”, men det går inte att utläsa på vilket sätt rekvisitet i ”risk för den intagnes eller någon annans säkerhet till liv eller

⁴⁰ Se JO:s beslut den 15 oktober 2020, dnr O 21-2020.

⁴¹ 32 § första stycket förvaltningslagen (2017:900).

hälsa” har förelegat i BB:s fall. Vidare redovisas inte de konkreta omständigheter som anstalten har lagt till grund för bedömningen att just han behövde avskiljas, låt vara att det i beslutets bakgrund redovisas att anstalten haft ett flertal befarade och bekräftade fall av covid-19. Det framgår alltså inte av beslutet om BB avskildes på grund av att han var befarat eller bekräftat smittad. Därmed har det varit svårt för honom att tillvarata sin rätt vid en omprövning av beslutet. Det ligger i sakens natur att beslut om avskildhet ofta fattas i en brådskande situation. Trots detta måste ett beslut utformas på ett sådant sätt att det är möjligt att förstå varför en intagen har avskilts. Jag anser därför att anstalten Storboda inte kan undgå kritik för den bristfälliga motiveringen.

Det finns ett behov av att se över reglerna om avskiljande

I häkteslagen finns det, till skillnad från vad som är fallet i fängelselagen, inte någon särskild bestämmelse som uttryckligen möjliggör avskiljande för att skydda de intagnas hälsa. I stället har Kriminalvården i de allra flesta situationer att tillämpa en bestämmelse som hänvisar till säkerhetsskäl. Häkteslagens allmänt hållna och knapphändiga reglering av förutsättningarna för avskiljande medför en bristande förutsebarhet som enligt min mening utgör ett rättssäkerhetsproblem. Till skillnad från vissa bestämmelser i fängelselagen saknar häkteslagen också en tidsgräns för hur länge en avskildhetsplacering får pågå, och det finns inte heller någon skyldighet för myndigheten att ompröva ett avskildhetsbeslut med en viss regelbundenhet.⁴² Detta har påpekats av JO vid flera tillfällen.⁴³

JO har vidare i andra sammanhang uppmärksammat brister i såväl häkteslagens som fängelselagens regelverk när det gäller avskildhetsplaceringar och även gjort framställningar med stöd av 4 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän, JO-instruktionen, om behovet av översyn av lagstiftningen. Enligt tidigare uttalanden från JO finns det ett behov av bl.a. att införa tidsfrister för omprövningen av avskildhetsbeslut i häkteslagen, införa en definition av gemensamhet i lagstiftningen och se över de rättsliga förutsättningarna för Kriminalvårdens placeringar av intagna under sådana förhållanden att de i praktiken vistas i avskildhet.⁴⁴ Dessa framställningar har, såvitt jag känner till, hittills inte lett till några åtgärder.

Med anledning av de överväganden som jag har gjort i det här beslutet och tidigare uttalanden finns det skäl för mig att på nytt göra en framställan enligt 4 § JO-instruktionen. Det finns således också ett behov av en översyn av såväl häkteslagens som fängelselagens regler om intagnas rätt till gemensamhet och möjligheten att placera dem i avskildhet under en pandemi. Jag översänder därför en kopia av detta beslut till regeringen.

⁴² Se t.ex. 6 kap. 5 och 6 §§ fängelselagen där det anges att de intagna *tillfälligt* får hållas avskilda från varandra samt 8 § i samma kapitel enligt vilken en intagen får hållas avskild som längst i fyra dygn. Av 6 kap. 4 § följer att ett beslut om avskiljande enligt paragrafen ska omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst en gång i månaden. Ett avskildhetsbeslut enligt 7 § i samma kapitel ska omprövas minst var tionde dag.

⁴³ Se t.ex. JO:s beslut den 15 oktober 2020, dnr O 21-2020.

⁴⁴ Se JO 2018/19 s. 146 och 218 samt JO 2020/21 s. 164.

Regeringen har nyligen gett en särskild utredare i uppdrag att se över smittskyddslagen och analysera behovet av nya bestämmelser inför framtida pandemier.⁴⁵ Smittskyddslagens bestämmelser är tillämpliga även på personer som är intagna i häkte eller anstalt, men såvitt jag känner till har reglerna om isolering inte tillämpats i förhållande till intagna inom Kriminalvården. I stället har intagna isolerats med åberopande av häkteslagens och fängelselagens bestämmelser om avskildhet. Det som kommit fram i min utredning väcker frågor om kommunikation och ansvarsfördelning mellan Kriminalvården och smittskyddsläkare när det gäller åtgärder för att hindra en smittspridning. Jag finner därför också skäl att översända en kopia av detta beslut till utredningen för kännedom.

Kriminalvården har inte fört över en intagen med ett verkställbart fängelsestraff från häkte till anstalt inom den tid som strafftidslagen anger

(Dnr 7654-2020)

Beslutet i korthet: En intagen fick vistas i häkte under två månader i avvaktan på en plats vid riksmottagningen, anstalten Kumla.

Enligt reglerna i strafftidslagen får en dömd person tas in i häkte i anslutning till att verkställigheten av ett fängelsestraff påbörjas, bl.a. i avvaktan på anstaltsplacering. I 10 § uppställs vissa tidsfrister. Dessa innebär att tiden i häkte inte får vara längre än nödvändigt och inte längre än sju dagar, om det inte finns särskilda skäl. Även om sådana skäl finns får tiden inte vara längre än 30 dagar. JO konstaterar i beslutet att det inte finns några undantag från den sistnämnda fristen.

Kriminalvården har förklarat att anledningen till att den intagne fick vistas i häkte under en längre tid var att det vid tillfället inte fanns tillräcklig platskapacitet eller resurser vid riksmottagningen i anstalten Kumla i förhållande till antalet dömda som skulle placeras där. Den intagne kunde inte heller placeras i en annan anstalt i passande säkerhetsklass på grund av platsbrist. JO ser mycket allvarligt på dessa uppgifter och konstaterar att tidsfristen om 30 dagar är absolut och får inte överskridas. Det som Kriminalvården har anfört utgör därför inte skäl för överskridande. Kriminalvården får allvarlig kritik för behandlingen av den intagne i detta avseende.

Enligt JO har de åtgärder som Kriminalvården vidtagit för att komma till rätta med väntetiderna på området inte varit tillräckliga. Problemet med att intagna blir kvar i häkte i avvaktan på en anstaltsplacering är inte löst och den absoluta tidsfristen i 10 § strafftidslagen upprätthålls inte, vilket JO anser är synnerligen bekymmersamt. Hon kommer därför att utreda frågan vidare i ett särskilt initiativärende.

Mot bakgrund av vad som kommit fram i ärendet finner JO också anledning att uppmärksamma regeringen på situationen.

⁴⁵ Se regeringens dir. 2021:68.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 9 oktober 2020 framförde AA klagomål mot Kriminalvården. Han anförde i huvudsak följande.

Han har vistats i häkte sedan den 28 januari 2020. Trots att hans fängelsestraff är verkställbart kan han inte placeras i anstalt på grund av platsbrist. Han har i stället blivit kvar i häkte utan möjlighet att delta i vare sig utbildning eller programverksamhet.

Utredning

En föredragande vid JO hämtade den 6 november 2020 in muntliga upplysningar från häktet Sollentuna. Av uppgifterna framgick bl.a. följande. AA påbörjade sin verkställighet den 17 september. Han vistades dock fortfarande i häktet i avvaktan på plats vid riksmottagningen, anstalten Kumla. Häktet Karlstad anmälde honom till kön till riksmottagningen den 18 september.

Anmälan remitterades därefter till Kriminalvården för yttrande. I sitt remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom chefen för sektionen för verksamhetsjuridik, bl.a. följande:

Utredning

Uppgifter om sakhållandena har hämtats in från placeringssektionen vid Kriminalvårdens huvudkontor och från region Mitt, som i sin tur har inhämtat uppgifter från anstalten Kumla. Av uppgifterna har i huvudsak följande framkommit.

AA dömdes i augusti 2020 till fängelse fyra år och sex månader ... AA hade inte fyllt 21 år när brottsligheten begicks. AA var placerad i häktet Karlstad när domen blev verkställbar den 17 september 2020. Dagen därpå sände häktet Karlstad en anmälan via e-post till riksmottagningen vid anstalten Kumla om att AA skulle placeras där. AA förflyttades den 21 september 2020 från häktet Karlstad till häktet Sollentuna.

Placeringsansvarig vid riksmottagningen bokade på morgonen den 18 november 2020 plats för AA i riksmottagningen och häktet Sollentuna gjorde en transportbeställning drygt tio minuter därefter. Inget annat har framkommit än att riksmottagningen i samband med bokningen kontaktade häktet Sollentuna via e-post. Sedan den 19 november 2020 är AA placerad i riksmottagning. Inga formella beslut om placering i riksmottagning har dock fattats. Placeringssektionen har per den 29 januari 2021 ännu inte öppnat något ärende eller praktiskt påbörjat någon handläggning eftersom utredningen från riksmottagningen ännu inte är färdigställd.

Orsaken till den långa vistelsetiden i häkte efter att domen blev verkställbar berodde på att det inte fanns tillräckligt med platser eller resurser vid riksmottagningen i förhållande till det stora antalet dömda som skulle placeras där. Gällande just AA behövde särskild hänsyn tas till klientkonstellationen innan placering kunde ske. Detta kan i viss mån ha påverkat väntetiden på ett negativt sätt.

När det generellt gäller situationen för intagna som ska placeras i riksmottagning kan följande nämnas. Kriminalvården har för närvarande en mycket ansträngd beläggningssituation och det råder en omfattande platsbrist inom myndigheten. Detta har på senare tid föranlett att placering i riksmottagning har fördröjts för många intagna, som därför varit tvungna att invänta sådan placering i häkte eller på annan plats. För att komma tillrätta med de långa väntetiderna fattade Kriminalvårdens generaldirektör den 2 november 2020 beslut om en förändrad ordning för placering i

riksmottagning och beslut om särskilda villkor. Beslutet är tidsbegränsat och gäller längst till och med den 31 mars 2021. Enligt beslutet ska placering i riksmottagning inför beslut om särskilda villkor, med undantag från vad som anges i 2 kap. 4 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse (KVFS 2011:1), FARK Fängelse, inte ske för vissa intagna. Arbetet pågår internt för att ta fram en permanent ordning som ska gälla framöver och som har till syfte att effektivisera handläggningen, att möjliggöra för ett utredningsförfarande som är bättre anpassat till den intagnes individuella förutsättningar och behov samt att frigöra platser i bl.a. häkte. Arbetet med detta bedrivs i krisledningsstaben för hantering av platsbristen vid Kriminalvårdens anstalter och häkten. Ett förslag rörande ändring av FARK Fängelse i detta avseende är för närvarande under beredning inom myndigheten.

I början av november 2020 fanns det 84 personer som påbörjat sin verkställighet men fortfarande förblev kvar i häkte i väntan på plats i riksmottagning eller som häktet genom tillfälligt beslut placerat i någon anstalt i säkerhetsklass 1 i väntan på sådan plats. Till följd av beslutet den 2 november 2020 har antalet intagna som inväntat plats sjunkit från 84 personer per den 30 oktober 2020 till 60 personer per den 13 november 2020 respektive 33 personer per den 8 januari 2021. Även antalet nyanmälningar av intagna som ska placeras i riksmottagning har sjunkit till följd av de ändrade placeringskriterierna, vilket även påverkat väntetiderna i positiv riktning. I december 2020 var väntetiden för placering i riksmottagning ca 40 dagar.

Rättslig reglering

Av 1 kap. 7 § första stycket fängelselagen (2010:610), FäL, framgår att för en intagen som avtjänar fängelse i lägst fyra år ska det, om det inte är uppenbart obehövligt, beslutas om de särskilda villkor som av säkerhetsskäl är nödvändiga när det gäller

1. placering i anstalt,
2. vistelse utanför anstalt enligt 10 kap. 1 och 2 §§, och
3. särskilda utslussningsåtgärder enligt 11 kap. 1 §.

Av 1 kap. 8 § första stycket FäL framgår att prövning av vilka särskilda villkor som ska gälla för verkställigheten enligt 7 § ska ske så snart verkställigheten påbörjas eller annars när det finns behov av det. Villkoren ska omprövas när det finns anledning till det.

Av 8 § strafftidslagen (2018:1251) framgår bl.a. följande. Om en dömd är häktad när fängelsestraffet är verkställbart, ska verkställigheten påbörjas omedelbart där han eller hon förvaras.

Om den dömd inte förvaras i kriminalvårdsanstalt när verkställigheten enligt första stycket påbörjas, ska han eller hon överföras till kriminalvårdsanstalt för fortsatt verkställighet.

Enligt 9 § första stycket strafftidslagen får en dömd som ska överföras eller förpassas till kriminalvårdsanstalt för verkställighet av fängelsestraff i anslutning till det tas in i häkte

1. i avvaktan på anstaltsplacering, eller
2. om det behövs med hänsyn till transportförhållandena.

Enligt 10 § första stycket strafftidslagen får tiden i häkte med stöd av 9 § första stycket inte vara längre än nödvändigt och inte längre än sju dagar, om det inte finns särskilda skäl för en längre tid. Även om det finns särskilda skäl får tiden inte vara längre än trettio dagar.

Av 2 kap. 4 § FARK Fängelse framgår bl.a. att en intagen som avtjänar fängelse i lägst fyra år och som vistas i häkte när domen blir verkställbar ska placeras i riksmottagning för utredning inför beslut om särskilda villkor, om det inte finns särskilda skäl mot det.

Kriminalvårdens bedömning

Utredningen har visat att AA var placerad i häkte i drygt två månader efter att hans dom blev verkställbar. Orsaken till den oacceptabelt långa vistetiden i häkte var att det inte fanns tillräcklig platskapacitet eller resurser vid riksmottagningen i förhållande till det antal dömda som skulle placeras där. Anledningen till att AA inte tillfälligt placerades i anstalt i avvaktan på placering i riksmottagningen berodde på att det rådde brist på anstaltsplatser i samtliga anstalter i säkerhetsklass 1. I AA:s fall behövde vissa särskilda hänsyn tas, vilket kan ha påverkat väntetiden negativt. Det har, utöver den långa väntetiden, inte framkommit något som tyder på att AA:s ärende om placering i riksmottagning har handlagts felaktigt.

Kriminalvården har under hösten 2020 vidtagit åtgärder för att komma tillrätta med de långa väntetiderna, bl.a. så har placeringskriterierna för vilka intagna som ska placeras vid riksmottagning ändrats och handläggningen av placeringsärendena effektiviserats. Åtgärderna har lett till att väntetiderna har förkortats och att antalet intagna som inväntar placering i riksmottagning har sjunkit.

AA kommenterade remissvaret. Han anförde bl.a. att han hade varit på riksmottagningen under tre månader utan att få påbörja sin utredning. Vidare begärde han att hans strafftid skulle sättas ned med hänsyn till att han hade vistats i häkte för länge.

I ett beslut den 27 januari 2022 anförde *JO Katarina Pahlsson* följande:

Rättslig reglering

Kriminalvården har i sitt remissvar redogjort för de bestämmelser som har betydelse i ärendet. Jag noterar att 2 kap. 4 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse sedan den 1 maj 2021 har följande lydelse: En intagen som ska meddelas särskilda villkor för verkställigheten enligt 1 kap. 7 § fängelselagen (2010:610) får inför beslutet, eller inför omprövning av beslut, placeras i anstalt för fördjupad villkorsutredning, om behov av en sådan utredning finns.

Av de allmänna råden till bestämmelsen framgår bl.a. att behov av en fördjupad villkorsutredning föreligger om det saknas tillräckligt underlag avseende den intagne inför prövningen av vilka särskilda villkor som av säkerhetsskäl är nödvändiga för verkställigheten. Ett sådant behov föreligger normalt för en intagen som är dömd för sexualbrott eller våldsbrott, har koppling till ett kriminellt nätverk eller organiserad brottslighet, är under 21 år, har en strafftid om sex år eller mer eller har återfallit i allvarlig eller omfattande brottslighet. För en intagen som dömts till utvisning föreligger normalt inte ett behov av fördjupad villkorsutredning.

Bedömning

Vad JO inte prövar

JO ska bl.a. kontrollera om myndigheterna har följt de regler som gäller för hur ärenden ska handläggas. JO brukar däremot inte uttala sig om myndigheternas bedömningar och beslut i sakfrågor. JO kan inte heller ändra eller upphäva myndigheters beslut, t.ex. Kriminalvårdens strafftidsbeslut.

Särskilt om vissa frister i strafftidslagen

Som Kriminalvården har redovisat får enligt 9 § strafftidslagen (2018:1251) en dömd person tas in i häkte i anslutning till att verkställigheten av ett fängelsestraff påbörjas, bl.a. i avvaktan på anstaltsplacering. I 10 § uppställs vissa tidsfrister. Dessa innebär att tiden i häkte inte får vara längre än nödvändigt och inte längre än sju dagar, om det inte finns särskilda skäl. Även om sådana skäl finns får tiden inte vara längre än 30 dagar. Det finns inte några undantag från den sistnämnda fristen.

I förarbetena har som exempel på när det kan anses föreligga särskilda skäl att överskrida sjudagarsfristen nämnts att det med hänsyn till ordning och säkerhet kan vara både tidskrävande och svårt att hitta en ändamålsenlig placering. Ett annat exempel på när det kan vara motiverat att tiden i häkte blir längre än sju dagar är hög beläggning i anstalter i den säkerhetsklass eller med den programverksamhet som anses lämplig. Frågan om vad som utgör särskilda skäl ska dock avgöras genom en samlad bedömning av omständigheterna i varje enskilt fall. I samband med att den nya regleringen infördes framhöll regeringen att en absolut tidsfrist om 30 dagar borde ge Kriminalvården möjlighet att upprätthålla de fastställda fristerna. (Se prop. 2017/18:250 s. 73 f. och 173.)

AA:s vistelse i häkte

Utredningen visar att AA:s fängelsestraff blev verkställbart den 17 september 2020 och att han förflyttades från häktet till riksmottagningen i anstalten Kumla den 19 november. AA fick alltså vistas i häkte under två månader i avvaktan på en plats på riksmottagningen. Detta är uppenbart i strid mot regleringen i 10 § strafftidslagen.

Kriminalvården har medgett att det var en oacceptabelt lång väntetid. Enligt myndigheten berodde tidsutdräkten på att det vid tillfället inte fanns tillräcklig platskapacitet eller tillräckliga resurser vid riksmottagningen i förhållande till antalet dömda som skulle placeras där. AA kunde inte heller placeras i en annan anstalt i säkerhetsklass 1 på grund av platsbrist. Jag ser mycket allvarligt på dessa uppgifter. Tidsfristen om 30 dagar är absolut och får inte överskridas. Det som Kriminalvården har anfört utgör därför inte skäl för överskridande. Kriminalvården förtjänar allvarlig kritik för behandlingen av AA i det här avseendet.

Kriminalvårdens vidtagna åtgärder på området

Att intagna med verkställbara fängelsestraff blir kvar i häkte som en konsekvens av en ansträngd platssituation har uppmärksammats av JO i tidigare ärenden om överbeläggning inom Kriminalvården (se bl.a. JO 2001/02 s. 155 och 2004/05 s. 134). JO har även under de senaste åren uttalat kritik mot Kriminalvården för liknande förhållanden (se bl.a. JO 2019/20 s. 216 och JO:s beslut den 3 oktober 2019, dnr 68-2019).

Jag är väl medveten om den ansträngda beläggningssituationen inom Kriminalvården och har i ett initiativärende granskat denna (se JO 2021/22 s. 261). Såvitt nu är av intresse konstaterade jag i mitt beslut i april 2021 att den nya

strafftidslagen innebar flera förändringar och ansågs kräva relativt omfattande förberedelser, inte minst från Kriminalvårdens sida. Mot bakgrund av vad som kom fram genom utredningen ifrågasatte jag dock om Kriminalvården varit tillräckligt förberedd på de skärpta krav som följde av den nya lagstiftningen. När det gällde de åtgärder som myndigheten hade vidtagit uttalade jag bl.a. följande:

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 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. 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.

Kriminalvården har även i det nu aktuella ärendet redogjort för myndighetens arbete för att komma till rätta med de långa väntetiderna till riksmottagningen. Det framgår emellertid av remissvaret att väntetiden för placering vid riksmottagningen i december 2020 var 40 dagar. JO har dessutom mottagit flera klagomål från intagna som under sommaren och i början av hösten 2021 blev kvar i häkte under en längre tid i väntan på att få genomföra en utredning inför beslut om särskilda villkor (se t.ex. dnr 6971-2021, 7568-2021 och 7601-2021). Av de uppgifter som JO har hämtat in i de nämnda ärendena rör det sig om väntetider om två till tre månader innan de intagna kunnat överföras till anstalt. Slutligen finns det också, som i det här ärendet, uppgifter om att utredningarna på riksmottagningen i anstalten Kumla tar lång tid att genomföra.

Kriminalvårdens åtgärder på området har alltså inte varit tillräckliga. Problemet med att intagna blir kvar i häkte i avvaktan på en anstaltsplacering är inte löst och den absoluta tidsfristen i 10 § strafftidslagen upprätthålls inte. Det är synnerligen bekymmersamt. Med anledning av vad som har kommit fram avser jag att genomföra en närmare granskning av denna fråga inklusive omfattningen av problemen samt utredning av angränsande förhållanden i ett särskilt initiativärende.

Avslutning

Ärendet illustrerar på ett tydligt sätt vilka konsekvenser den fortsatt ansträngda beläggningssituationen inom Kriminalvården medför. Som framgått upprätt-

håller myndigheten inte alltid de lagstadgade fristerna som rör frihetsberövade. Jag finner därför anledning att översända en kopia av beslutet till regeringen för kännedom.

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

Kriminalvårdens hantering av lyhörda häktesceller

(Dnr 8978-2020, 2475-2021)

Beslutet i korthet: JO får återkommande klagomål från intagna mot olika häkten om lyhörda häktesceller och frågan har även varit uppe vid inspektioner. Anmälarna i dessa ärenden påstår att intagna i säkerhetshäktena Göteborg och Huddinge trots restriktioner kan kommunicera med varandra, att det är oväsen på nätterna och att vissa då utsätts för hot. De menar också att deras sömn och hälsa påverkas negativt.

Av utredningen framgår att det finns problem med lyhörda celler i en del av landets häkten. JO ser allvarligt på problemets omfattning. Enligt henne är det anmärkningsvärt om Kriminalvården inte fullt ut kan upprätthålla restriktioner eftersom det är ägnat att påverka möjligheterna att lagföra brott och även kan ha en negativ inverkan på allmänhetens förtroende för rättsväsendet. Hon inser samtidigt att det finns svårigheter att åtgärda problemen, t.ex. kan helt ljudisolerade celler innebära säkerhetsrisker och ha en negativ inverkan på intagnas hälsa.

JO kan utifrån utredningen inte närmare bedöma hur Kriminalvården hittills har hanterat saken. Med hänsyn till lyhördhetens allvarliga konsekvenser ifrågasätter hon emellertid om inte myndigheten borde ha agerat snabbare och kraftfullare för att försöka finna kort- och långsiktiga lösningar på problemen. Hon bedömer att de beskrivna förhållandena varken är förenliga med de grundläggande värden som ska genomsyra Kriminalvårdens behandling av intagna eller myndighetens uppdrag och är under alla förhållanden kritisk till att problemen kvarstår. JO understryker det angelägna i att Kriminalvården fortsätter att arbeta aktivt med problematiken. Regeringen får en kopia av beslutet.

I ett beslut den 1 juni 2022 anförde *JO Katarina Pahlsson* följande:

Bakgrund

JO har under 2020 och 2021 tagit emot klagomål mot olika häkten om lyhörda häktesceller.⁴⁶ Frågan har även varit uppe vid inspektioner av enskilda häkten.⁴⁷

⁴⁶ Se bl.a. anmälningar i JO:s ärenden dnr 737-2020 om häktet Kronoberg, 1362-2021 om häktet Helsingborg och 3017-2021 om ett inte angivet häkte.

⁴⁷ Det togs upp av intagna under min inspektion av häktet Sollentuna då också ledningen bekräftade att lyhördheten är ett stort problem i flera häkten, se protokollet i dnr O 5-2020 s. 13 f.

I det här beslutet behandlas två av klagomålen. Dessa rör säkerhetskåten Göteborg och Huddinge. I ett annat ärende har förhållandena i häktet Helsingborg utretts.⁴⁸

Anmälningarna

Häktet Göteborg, dnr 8978-2020

I en anmälan som kom in till JO den 25 november 2020 framförde en intagen klagomål mot Kriminalvården, häktet Göteborg. Hon anförde i huvudsak följande.

I princip varje kväll pratar andra intagna som har restriktioner högt med varandra, t.ex. om brott som har begåtts, vad som ska sägas i förhör och hur det går att komma undan trots att man har blodfläckar på kläderna. Samtalen rör allvarliga brott såsom mord. Det är väldigt lyhört mellan cellerna, främst via celldörrarna, vilket är absurt med tanke på att det är ett säkerhetskåte. Efter som det råder personalbrist hjälper det inte att informera de anställda om problemet. Tillsägelser från personalen får inte heller någon effekt i de fall dessa har möjlighet att komma till avdelningen. Ljudnivån är så hög att de som svarar i stentofonen kan höra att det gapas och skriks. Belysningen i korridoren tänds när personal anländer och intagna har kodord för att uppmärksamma varandra på att personal är på väg till avdelningen. De intagna blir då tysta, vilket gör att det är svårt att lokalisera exakt var ljudet kommer ifrån. Personalen säger att de inte kan göra någonting åt situationen. Hon mår fruktansvärt dåligt på grund av oljudet och det som hon tvingas höra. Hon har vid flera tillfällen skrivit till chefer och bett om hjälp samt varit beredd att flyttas till en observationscell för att få lugn och ro.

Häktet Huddinge, dnr 2475-2021

I en anmälan som kom in till JO den 22 mars 2021 framförde en annan intagen liknande klagomål mot Kriminalvården, häktet Huddinge. Anmälaren anförde i huvudsak följande.

På en avdelning där intagna med restriktioner placeras är det som en djungel i korridoren kl. 18–02. Intagna delar information och hotar varandra. Ljuden och bankningarna är fruktansvärda. Det är tillräckligt påfrestande att vara i en cell 22–23 timmar om dygnet. Situationen förvärras när man inte kan sova. Personalen och ledningen är väl medvetna om problemet, som eskalerar utan att man gör någonting förutom att erbjuda öronproppar. Det känns som ett hån att ha restriktioner under flera månader för att inte kunna påverka utredningen när det läcker som ett såll och de intagna styr avdelningen när personalen har gått hem för dagen.

JO:s utredning

Kriminalvården uppmanades att yttra sig över uppgifterna i anmälningarna. Myndigheten ombads att redogöra för sin syn på vilken inverkan lyhördheten

⁴⁸ Se mitt beslut denna dag i dnr 1362-2021.

har på dels de intagnas trygghet och säkerhet, dels deras möjlighet till lugn och ro på natten samt om lyhördheten kan få andra negativa effekter.

Häktet Göteborg

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom chefsjuristen, i huvudsak följande:

Utredning

Uppgifter om sakförhållandena har inhämtats från ekonomi- och fastighetsavdelningen vid Kriminalvårdens huvudkontor och region Väst, som i sin tur inhämtat underlag från häktet Göteborg. Av utredningen framgår i huvudsak följande.

Det finns en medvetenhet på häktet Göteborg om problematik med lyhördhet i lokalerna och man försöker i den mån det är möjligt att motverka dessa. Häktet Göteborg för samtal med såväl fastighetsägaren som Kriminalvårdens ledning för att försöka komma tillrätta med problematik gällande överhörning. Vidare arbetar häktet Göteborg med rondering nattetid samt uppmanar till incidentrapportering. Under våren 2021 kommer häktet Göteborg att genomföra en intern kartläggning. Även region Väst är medveten om att det finns en problematik gällande lyhördhet vid häktet Göteborg och arbetar med frågan tillsammans med häktet. I sammanhanget kan noteras att det nyligen har hållits en workshop i ämnet vid vilken bl.a. regionens häktesexpert deltog.

Ekonomi- och fastighetsavdelningen har arbetat och fortsätter att arbeta aktivt med Kriminalvårdens lokaler. Arbetet sker i samråd med säkerhetsavdelningen och innefattar både befintliga fastigheter och nyproduktion. Vad gäller nyproduktion, till exempel häktet Östersund och blivande häkte Kristianstad, finns stora möjligheter att arbeta aktivt med frågan om ljudöverföring. Vissa åtgärder har redan vidtagits i de nu aktuella lokalerna, men dessa har inte helt löst problemen med lyhördhet. Att skapa ett helt ljudisolerat häktesrum kan dock medföra problem i form av en skrämmande miljö för den som placeras så. Vidare finns en säkerhetsaspekt utifrån individsynpunkt då total ljudisolering innebär att personal inte kan höra höga ljud från ett rum ut i korridoren. Utöver detta finns en arbetsmiljöaspekt då ljudisolerande dörrar är tunga vilket innebär ökad belastning för personal. Vad gäller ljudöverföring genom avlopp finns en grundläggande problematik i och med att avlopp består av sammankopplade nätverk.

Rättslig reglering

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

Enligt 1 kap. 5 § häkteslagen ska verkställigheten utformas så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. I den utsträckning det är lämpligt och den intagne samtycker till det, ska åtgärder vidtas för att ge honom eller henne det stöd och den hjälp som behövs.

Av 1 kap. 6 § häkteslagen 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.

Enligt 35 kap. 15 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller sekretess inom kriminalvården för uppgift om en enskilds

personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Kriminalvårdens bedömning

Av utredningen i ärendet framgår att det finns vissa problem med lyhörddhet vid häktet Göteborg. Kriminalvården är medveten om omständigheterna och arbetar aktivt med frågan. Häktet Göteborg har uppmärksammat fastighetsägaren på utmaningarna som finns samt har sett över sina rutiner gällande bl.a. rondering och incidentrapportering. Dessutom har det hållits utbildningsinsatser i ämnet för att uppmärksamma och utbilda personal om aktuella problem och risker. Fortsatta insatser är inplanerade under våren 2021.

Problemet med lyhörddhet är mångsidigt och komplext eftersom det innefattar flera frågor, risker och avvägningar. Omständigheten att häktet Göteborg kan upplevas som lyhört kan innebära risker med hänsyn till de intagnas personliga integritet och mående. Härutöver kan ljudöverföring givetvis medföra problem beträffande rättssäkerhet och sekretess.

Motsatsvis kan emellertid även ljudisolerade lokaler utgöra risker och olägenheter. Ljudisolerade rum innebär säkerhetsrisker utifrån individsynpunkt då de omöjliggör för personal att höra höga ljud från ett rum ut i korridorerna. Vidare kan det upplevas som obehagligt eller skrämmande för en intagen att placeras i ett helt isolerat och ljudlöst utrymme. Ett sådant alternativ är därmed varken humant eller tryggt.

Kriminalvårdens uppdrag att bedriva häktesverksamhet innefattar en skyldighet att motverka negativa följder av frihetsberövandet. Verkställigheten ska vara human, proportionerlig och alltid ske med hänsyn till de intagnas välmående. Enligt Kriminalvårdens mening är en viss ljudöverföring i häktets lokaler ofrånkomlig. Det är också nödvändigt utifrån säkerhetssynpunkt samt med hänsyn till de intagnas mående. Vidare är upplevelsen av lyhörddhet till viss del kopplad till en enskild individs personliga upplevelse, vilket också bidrar till frågans komplexitet. Härutöver finns en arbetsmiljöaspekt då ljudisolerade dörrar är mycket tunga och därmed innebär ökad fysisk belastning för personal. Vad gäller ljudöverföring genom avlopp finns vidare en grundläggande problematik hänförlig till omständigheten att avlopp består av sammankopplade nätverk.

Sammanfattningsvis innebär lyhörddhet att ett flertal avvägningar behöver göras med hänsyn till främst rättssäkerhetsaspekter, säkerhetsfrågor, de intagnas boendesituation och personalens arbetsmiljö. Det är flera beaktansvärda intressen som måste värnas och balanseras mot varandra. Det finns i nuläget inte någon enkel byggnadsteknisk lösning att tillgå då till synes enkla åtgärder kan ge upphov till andra risker och problem. Härutöver kan konstateras att det är omöjligt att komma tillrätta med saken enbart genom byggåtgärder. Emellertid är Kriminalvården medveten om de problem som finns och bedriver ett kontinuerligt och aktivt arbete för att hitta förbättringar och lösningar som samtidigt uppfyller myndighetens höga krav på lämpliga lokaler. Kriminalvården har vidtagit ett flertal åtgärder med anledning av de brister som har noterats i häktet Göteborgs lokaler. Upplysningsvis pågår även ett arbete med att upprätta en nationell lägesbild som bland annat innefattar en redovisning av de områden som är angelägna att åtgärda på såväl kort som lång sikt.

Häktet Huddinge

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom chefen för sektionen för verksamhetsjuridik, i huvudsak följande:

Utredning

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från region Stockholm som i sin tur inhämtat underlag från häktet Huddinge. Av utredningen framgår i huvudsak följande.

Det finns problem med överhörning och otillåten kommunikation vid en del av landets häkten. Bristerna har varit kända sedan en längre tid tillbaka samt försvårats av den ansträngda beläggningssituationen. Mot denna bakgrund har region Stockholm beslutat att genomföra en inventering av problematiken vid regionens häkten. Härutöver har regionchefen tillsatt en arbetsgrupp med representanter från regionens häkten, säkerhetsavdelningen samt ekonomi- och fastighetsavdelningen vid Kriminalvårdens huvudkontor. Arbetsgruppen ska göra en behovsbedömning och inledningsvis ta fram förslag på åtgärder som säkerställer att ett mindre antal rum vid regionens häkten åtgärdas och risken för överhörning minskar betydligt. Därefter kan häktade individer där intresset av att restriktioner upprätthålls är som allra störst placeras i sådana rum som har åtgärdats särskilt. Den regionala arbetsgruppen ska arbeta parallellt med den centrala grupp som har i uppdrag att identifiera ansvarsområden inom Kriminalvården kopplade till problematiken med överhörning. Utifrån en lägesbild ska områden som bör prioriteras på kort och lång sikt identifieras.

Vid häktet Huddinge sker otillåten kommunikation huvudsakligen genom att dörrar saboteras så att minimala glipor bildas. Häktet arbetar med att identifiera skador på dörrar och, i mån av plats, bl.a. tillfälligt förflytta intagna till vissa bostadsrum med lägre utrustningsstandard med dubbla dörrar. Häktet Huddinge har två ljuddämpande moduler som kan placeras framför bostadsrum. Modulerna är dock skrymmande och därför går det inte att förvara fler än två i häktet av brandskyddsskäl. En tänkbar men relativt kostsam åtgärd är att bygga dubbla dörrar till cellerna. En annan tänkbar lösning är att sektionera avdelningar nattetid med någon form av provisorisk vägg.

Kriminalvården har återgett samma rättsliga reglering som i remissvaret i fråga om häktet Göteborg och hänvisat till sin där redovisade syn på vilken inverkan lyhördhet kan ha på intagnas trygghet och säkerhet. När det gäller bedömningen av ärendet om häktet Huddinge har myndigheten anfört följande:

Av utredningen framgår att det finns vissa problem med lyhördhet vid häktet Huddinge. Kriminalvården är medveten om omständigheterna och arbetar aktivt med frågan på lokal, regional och nationell nivå. På lokal nivå sker detta arbete genom att man regelbundet inspekterar häktets lokaler och fortlöpande ser över och nyttjar de olika praktiska lösningar som finns att tillgå. På regional nivå pågår arbetet genom en särskild arbetsgrupp som har tillsatts för att identifiera och hantera aktuella brister. Vidare har en inventering av samtliga regionens häkten genomförts. Härutöver arbetar myndigheten även med frågor kopplade till lyhördhet på nationell nivå. Det pågår ett projekt med att upprätta en nationell lägesbild innefattande de utmaningar som finns inklusive en redovisning av de områden som är angelägna att åtgärda på såväl kort som lång sikt.

Sammanfattningsvis har myndigheten vidtagit ett flertal åtgärder med anledning av de brister som har noterats i häktet Huddinges lokaler. Kriminalvården bedriver ett kontinuerligt och aktivt arbete för att hitta förbättringar och lösningar som samtidigt uppfyller myndighetens höga krav på lämpliga lokaler.

Anmälarna fick tillfälle att kommentera respektive remissvar.

Rättsliga utgångspunkter

Kriminalvården har redogjort för rättslig reglering. Jag vill tillägga följande.

Kriminalvården ansvarar för att bedriva häktesverksamhet och ska bl.a. verka för att lagföring kan ske på ett effektivt sätt och ska särskilt vidta åtgärder som syftar till att brottslighet under verkställigheten förhindras (1 och 2 §§ förordningen [2007:1172] med instruktion för Kriminalvården).

Den som är häktad får åläggas inskränkningar i sin rätt till kontakt med omvärlden (restriktioner), om det finns risk för att han eller hon undanröjer bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning. Sådana restriktioner får meddelas endast om den häktade får underkastas restriktioner enligt 24 kap. 5 a § rättegångsbalken. Det framgår av 6 kap. 1 § häkteslagen (2010:611), HäL. Det är allmän domstol som på åklagarens begäran beslutar om restriktioner (24 kap. 5 a § rättegångsbalken).

Ett beslut om restriktioner får enligt 6 kap. 2 § HäL avse inskränkningar i rätten att placeras tillsammans med andra intagna, vistas i gemensamhet, följa vad som händer i omvärlden, inneha tidskrifter och tidningar, ta emot besök, stå i förbindelse med annan genom elektronisk kommunikation eller sända och ta emot försändelser.

Enligt 2 § andra stycket förordningen (2014:1108) om utformningen av häkten och polisarrestorer ska ett förvaringsrum (cell) vara tillräckligt ljudisolerat och även i övrigt utformat så att obehöriga kontakter mellan den intagne och andra om möjligt förhindras.

I 4 § andra stycket häktesförordningen (2010:2011) anges bl.a. att en intagen ska visa hänsyn mot personal och medintagna. Enligt de allmänna råden till bestämmelsen i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:2) om häkte, FARK Häkte, innebär skyldigheten t.ex. att en intagen inte får åstadkomma buller eller annat ljud som väsentligen kan störa annan intagen.

Bedömning

Kriminalvården har bekräftat att det finns problem med lyhörda häktesceller i en del av landets häkten. Det som har kommit fram om omfattningen är allvarligt. Lyhördhet, oväsen och otillåten kommunikation förekommer uppenbarligen i bl.a. häktena Göteborg och Huddinge, som klagomålen i detta beslut avser. Dessa häkten tar emot häktade med restriktioner och är två av myndighetens fem säkerhetshäkten.

Anmälarna har påstått att lyhördheten medför att intagna med restriktioner kan kommunicera med varandra på kvällar och nätter när personalnärvaron är lägre. De menar vidare att intagna delar information, t.ex. om vad som bör sägas i förhör, och att vissa av dem utsätts för hot. Vidare har de beskrivit hur ljudet och uppgifterna påverkar deras nattsömn och hälsa negativt.

Kriminalvården har inte tillbakavisat påståendet att det förekommer hot mellan intagna, och att de kan framföra dem på grund av lyhördheten. Jag kan konstatera att det är myndighetens ansvar att se till att såväl tryggheten som säkerheten för de intagna upprätthålls. I det ingår givetvis att se till att de lokaler där de häktade befinner sig är ändamålsenligt utformade och uppfyller de krav som gäller enligt bl.a. 2 § andra stycket förordningen om utformningen av

häkten och polisarrester. Det är oacceptabelt att intagna kan utsätta varandra för hot och andra verbala angrepp utan att häktespersonalen upptäcker det och kan vidta nödvändiga åtgärder.

Det är inte heller godtagbart att intagna inte kan få lugn och ro på natten. Jag har i ett annat beslut i dag uttalat mig om den negativa inverkan på intagnas fysiska och psykiska hälsa som detta kan ha och de ytterligare risker det kan leda till (se beslutet i ärendet med dnr 1362-2021). Det finns anledning att understryka att redan ett frihetsberövande kan innebära mycket stora påfrestringar för den häktade. Detta gäller särskilt om det har förenats med inskränkningar i kontakterna med omvärlden och andra begränsningar. Ett sådant frihetsberövande får anses vara det mest ingripande personella tvångsmedlet som finns (jfr t.ex. prop. 2015/16:68 s. 39, JO 2016/17 s. 447 och Gunnel Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, 4:e uppl., s. 288). Restriktioner kan medföra att en häktad person blir avskuren från i princip all kontakt med yttvärlden, trots att han eller hon ännu inte är dömd.

Som framgått syftar restriktioner till att hindra en häktad person från att undanröja bevis eller på annat sätt försvåra brottsutredningen mot honom eller henne. Det är således ett viktigt verktyg under en förundersökning. Som jag nyss har varit inne på rör det sig emellertid om en mycket ingripande tvångsåtgärd. Häktning och restriktioner får bara komma ifråga om skälen för åtgärderna uppväger de intrång eller men i övrigt som dessa innebär för den miss-tänkte eller för något annat motstående intresse och får sedan den 1 juli 2021 som huvudregel pågå endast under en begränsad tid (se 24 kap. 1, 4 a och 5 a §§ rättegångsbalken samt 23 a § lagen [1964:167] med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare). Mot denna bakgrund är det anmärkningsvärt om Kriminalvården inte fullt ut kan upprätthålla restriktioner. Den omständigheten att intagna med restriktioner kan kommunicera med varandra är inte bara ägnat att påverka möjligheterna att utreda och lagföra brott, utan kan också ha en negativ inverkan på allmänhetens förtroende för rättsväsendet. Jag har förståelse för att en enskild som är föremål för t.ex. inskränkningar i kontakten med sina anhöriga ifrågasätter om tvångsåtgärden är rimlig om det är så att myndigheten likväl inte kan upprätthålla restriktioner.

JO understryker återkommande vikten av att myndigheten upprätthåller den s.k. kriminalvårdssekretessen. Det är inte acceptabelt om det finns celler som är så lyhörda att sekretessbelagda uppgifter riskerar att röjas när en intagen samtalar med häktespersonalen. Även ur denna aspekt är den problematik som behandlas i detta ärende bekymmersam.

Problemet med lyhörddhet kan alltså medföra en rad allvarliga konsekvenser. Jag inser, som Kriminalvården närmare har beskrivit, att utmaningarna och svårigheterna är komplexa. Detta inte minst med hänsyn till att även ljudisolerade celler kan innebära säkerhetsrisker och – vilket t.ex. intagna framfört till mig vid inspektioner av häktesverksamhet som bedrivs i gamla arrestlokaler – ett starkt obehag för den som är inlåst. Även helt ljudisolerade celler kan alltså ha en negativ inverkan på intagnas hälsa. Det är positivt att myndigheten arbetar aktivt med frågan och att det arbetet sker på olika nivåer. Enligt Kriminalvården har bristerna dock varit kända sedan en längre tid tillbaka. Men det framgår inte av remissvaret när problematiken egentligen uppmärksammades och

myndigheten insåg dess omfattning samt vid vilka tidpunkter de redovisade åtgärderna har vidtagits. Det är därför svårt för mig att närmare bedöma hur Kriminalvården hittills har hanterat saken. Utifrån utredningen i de nu aktuella ärendena förstår jag emellertid att många av åtgärderna har vidtagits relativt lång tid efter att myndigheten fick kännedom om problemen. Mot bakgrund av anmälnas uppgifter, som jag inte har anledning att betvivla, är det tydligt att vidtagna åtgärder inte är tillräckliga. De beskrivna förhållandena är varken förenliga med de grundläggande värden som enligt 1 kap. 4 § HåL ska genomsyra Kriminalvårdens behandling av intagna eller myndighetens uppdrag. Med hänsyn till lyhördhetens allvarliga konsekvenser kan det ifrågasättas om inte Kriminalvården borde ha agerat snabbare och kraftfullare för att försöka finna kort- och långsiktiga lösningar på problemen. Jag är under alla förhållanden kritisk till att problemen kvarstår.

Det är mycket angeläget att Kriminalvården fortsätter att arbeta aktivt på olika nivåer med problematiken med lyhördhet i celler och andra utrymmen i häkten. Det pågår omfattande om- och nybyggnationer av häkten och jag utgår från att myndigheten i samband med dessa tar hand om frågan. Innan nödvändiga förändringar av lokalerna har genomförts kan det enligt min mening finnas skäl för myndigheten att överväga om det bör vidtas andra åtgärder, såsom när det gäller bemanningen nattetid, för att motverka de risker och problem som lyhördheten medför.

Med hänsyn till de frågor som berörs finner jag skäl att översända en kopia av beslutet till regeringen för kännedom.

Kriminalvårdens hantering av ett önskemål från en intagen i anstalt att ta del av digitalt material inför en resningsansökan

(Dnr 9339-2020)

Beslutet i korthet: En intagen i anstalt har inför en kommande resningsansökan begärt att få anstaltens hjälp med att ta del av allmänna handlingar, bl.a. ljudfiler, ur en avslutad förundersökning som lämnats ut till honom från Åklagarmyndigheten. Anstalten har inte tillhandahållit den intagne ett tekniskt hjälpmedel för att ta del av materialet.

I beslutet konstaterar JO att delar av de aktuella handlingarna inte har funnits tillgängliga att begära ut i pappersform och att den intagne saknar möjlighet att ta del av materialet på plats hos Åklagarmyndigheten. Den intagne har visserligen haft tillgång till det men inte kunnat tillgodogöra sig innehållet. Hans rätt enligt tryckfrihetsförordningen blir därmed enligt JO illusorisk i en sak som berör honom på ett mer uttalat sätt. Utredningen har visat att det inte är omöjligt för Kriminalvården att i enskilda fall tillhandahålla tekniska hjälpmedel. JO anser därför att myndigheten borde ha gjort ytterligare ansträngningar för att hjälpa den intagne och kritiserar Kriminalvården.

Vidare uttalar JO att ärendet har aktualiserat frågan om möjligheterna för intagna i anstalt att ta del av digitalt material. JO konstaterar att det pågår en

utveckling i samhället som innebär att alltmer hantering i den offentliga förvaltningen sker digitalt, även inom rättskedjan. Det är enligt JO inte tillfredsställande om en intagen i anstalt inte kan ta till vara sina rättigheter inför en stundande resningsansökan enbart på grund av att det saknas teknisk utrustning där. Hennes uppfattning är därför att det inom Kriminalvården måste finnas en beredskap för att i enskilda fall kunna erbjuda en intagen i anstalt hjälp att ta del av digitalt material som han eller hon inte kan tillgodogöra sig på annat sätt.

En kopia av beslutet skickas till regeringen för kännedom.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 8 december 2020 framförde AA klagomål mot Kriminalvården, anstalten Hall, över möjligheterna att i anstalt ta del av material från en avslutad förundersökning digitalt. Han anförde bl.a. följande:

Han förbereder en resningsansökan och har nekats av anstalten att få tillgång till en teknisk lösning för att granska delar av en förundersökning som han inte tidigare tagit del av. Materialet har han fått från åklagaren. Han har inte någon advokat som kan hjälpa honom och har därför stort behov av att kunna ta del av materialet. Han har fått svar att det inte är en rättighet att ta del av förundersökningsmaterial via digitalt medium och att anstalten inte har möjlighet att tillhandahålla en sådan lösning.

Utredning

Kriminalvården uppmanades att yttra sig över anmälan och redogöra för vilka möjligheter det finns för intagna i anstalt att ta del av digitalt material, t.ex. förundersökningsmaterial eller andra allmänna handlingar, och hur sådana förfrågningar handläggs.

I sitt remissvar anförde myndigheten, genom chefen för sektionen för verksamhetsjuridik, bl.a. följande:

Relevant lagstiftning m.m.

Allmänna bestämmelser om myndigheters verksamhet

Av 6 § förvaltningslagen (2017:900), FL, framgår att en myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpens ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål.

Enligt 7 § FL ska en myndighet vara tillgänglig för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när sådana kan tas. Myndigheten ska vidta de åtgärder i fråga om tillgänglighet som behövs för att den ska kunna uppfylla sina skyldigheter gentemot allmänheten enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen om rätten att ta del av allmänna handlingar.

Bestämmelser i kriminalvårdslagstiftningen

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

Av 1 kap. 5 § FäL framgår bl.a. att verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas.

Enligt 1 kap. 6 § FäL 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 5 kap. 1 § FäL framgår att en intagen får ta emot och inneha böcker, tidskrifter och tidningar, dock inte sådana som kan äventyra ordningen eller säkerheten, eller antas motverka den behandling som han eller hon genomgår. I övrigt får en intagen ta emot och inneha de personliga tillhörigheter som är motiverade med hänsyn till att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt.

I Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (2011:1) om fängelse, FARK Fängelse, finns allmänna råd till 5 kap. 1 § FäL. Av dessa framgår bl.a. att med personliga tillhörigheter avses all egendom som tillhör en intagen, t.ex. kläder, skor, pengar och försändelser. Egendom som Kriminalvården förser den intagne med utgör inte personliga tillhörigheter. Med innehav avses att den intagne förvarar personliga tillhörigheter i bostadsrummet eller i gemensamma utrymmen i anstalten.

Enligt 5 kap. 7 § ovan nämnda föreskrifter får en intagen inte ta emot och inneha bl.a. utrustning för elektronisk kommunikation eller lagring av data.

Bestämmelser om handlingsoffentlighet

Av 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen, TF, framgår bl.a. följande. Den som begär ut en allmän handling som får lämnas ut ska genast eller så snart det är möjligt och utan avgift få ta del av handlingen på stället på ett sådant sätt att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. En handling får även skrivas av, avbildas eller tas i anspråk för ljudöverföring. En myndighet är inte skyldig att tillhandahålla en handling på stället, om det möter betydande hinder. Detsamma gäller en upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt, om sökanden utan beaktansvärd olägenhet kan ta del av upptagningen hos en närbelägen myndighet.

Enligt 2 kap. 16 § TF har den som önskar ta del av en allmän handling även rätt att mot en fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen till den del handlingen får lämnas ut. En myndighet är dock inte skyldig att i större utsträckning än vad som följer av lag lämna ut en upptagning för automatiserad behandling i annan form än utskrift. En myndighet är inte heller skyldig att framställa en kopia av en karta, ritning eller bild eller av en upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt, och som inte är en upptagning för automatiserad behandling, om det skulle innebära svårigheter och handlingen kan tillhandahållas på stället. En begäran att få en avskrift eller kopia av en allmän handling ska behandlas skyndsamt.

Av 2 kap. 17 § TF framgår att en begäran att få ta del av en allmän handling görs hos den myndighet som förvarar handlingen. Utgångspunkten är att begäran också prövas av denna myndighet (jfr även 6 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]).

Kriminalvårdens bedömning

Det står klart att AA till anstalten har fått tillsänt sig ett s.k. USB-minne som enligt hans egna uppgifter innehåller digitalt material från en tidigare förundersökning som avsett honom. Enligt anmälan till JO har handlingarna tidigare lämnats ut av Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. USB-minnet har omhändertagits av anstalten Hall eftersom det utgör en sådan personlig tillhörighet som inte får innehas. I anstalten förvarar Kriminalvården, för AA:s räkning, även CD-skivor som enligt uppgift innehåller förundersökningsmaterial.

När det särskilt gäller AA:s behov av det aktuella materialet, och de uppgifter han har lämnat i anmälan, bör det påtalas att han har haft regelbunden och förhållandevis omfattande telefonkontakt med olika advokater under sin vistelse i anstalt. Endast under år 2021 har han haft telefonkontakt med advokat vid ett tjugotal tillfällen. Det bör även uppmärksammas på att AA vid den aktuella tidpunkten inte varit part i något brottmål och att han därmed inte heller har kunnat grunda någon rätt att ta del av förundersökningshandlingar på bestämmelserna i rättegångsbalken (se framförallt 23 kap. 18, 18 a och 21 a §§). Med anledning av vad AA därtill har anfört kan det även framhållas att anstalten Hall saknar tillgång till s.k. läsplattor. Vid något tillfälle har anstalten lånat en sådan platta – som dock inte kan läsa CD- eller DVD-skivor – av ett häkte i syfte att låta en intagen ta del av ett mycket omfångsrikt material. Läsplattan förstördes dock av den intagne som fått tillgång till den.

JO har i tidigare uttalanden framhållit att utgångspunkten måste vara att en intagen i anstalt ska ha samma rätt som andra personer att ta del av allmänna handlingar som inte är hemliga (jfr JO 1982/83 s. 135). I det ärendet var det fråga om originalhandlingar som tillställts en intagen inom Kriminalvården av en domstol, och som således därefter skulle återsändas till domstolen. JO har i senare beslut bl.a. anfört att en intagen – när det gäller rätten att ta del av allmänna handlingar – ofta kan ha större behov än andra, t.ex. för att förbereda en resningsansökan (se JO:s beslut den 5 mars 2009 i ärende dnr 5300-2007). Enligt JO bör en utgångspunkt därför vara att intagna inte utan godtagbara skäl ska begränsas tillgång till sådant material i en anstalt.

Av bl.a. säkerhetsskäl är det inte tillåtet för intagna i anstalt att som personlig tillhörighet inneha utrustning för elektronisk kommunikation eller lagring av data (jfr 5 kap. 7 § FARK Fängelse). Några krav på att Kriminalvården ska tillhandahålla teknisk utrustning i syfte att låta intagna ta del av digitalt material finns inte heller. I det nu aktuella fallet kan det konstateras att det digitala materialet inte utgör allmänna handlingar som Kriminalvården är skyldig att tillhandahålla en intagen, utan i stället kopierat material som är att betrakta som AA:s egna privata handlingar. AA:s rätt till kopior av allmänna handlingar enligt 2 kap. 16 § TF har tillgodosetts av den myndighet som förvarat handlingarna. Det bör i sammanhanget även framhållas att AA har tillgång till en större mängd material i form av pappershandlingar, som förvaras i anstaltens förråd och som han kontinuerligt har fått ta del av enligt önskemål.

Kriminalvården anser därmed inte att AA:s rätt att ta del av allmänna handlingar på något sätt har begränsats av myndigheten. Kriminalvården kan inte påverka i vilken form en annan myndighet väljer att lämna ut handlingar och myndigheten har, som ovan nämnt, inte heller någon skyldighet enligt TF eller på annan grund att tillhandahålla intagna utrustning för att ta del av privat digitalt material. Den omständigheten att det privata digitala materialet i AA:s fall har upprättats, förvarats och lämnats ut av en annan myndighet föranleder inte någon annan bedömning.

Det kan vidare konstateras att det för tillgång till olika typer av digitalt material kan behövas ett stort antal olika tekniska lösningar. Kriminalvårdens anstalter har generellt sett inte tillgång till utrustning som särskilt

skulle kunna anpassas efter varje intagens särskilda önskemål och behov. En ordning som medför en skyldighet för Kriminalvården i detta avseende framstår därmed varken som lämplig eller rimlig.

Det kan avslutningsvis nämnas att det inom Kriminalvårdens verksamhet i många fall förekommer att intagna i häkte får tillgång till särskilt anpassad utrustning för läsning av visst digitalt material. Kriminalvården samverkar nämligen med bl.a. Polismyndigheten samt offentliga försvarare och tillhandahåller genom detta samarbete läsplattor som endast innehåller sådant förundersökningsmaterial som tillhör en pågående brottmålsprocess. Denna möjlighet utnyttjas särskilt när det är fråga om omfattande och omfångsrikt material ur förundersökningen. Någon liknande ordning eller generell möjlighet i övrigt för intagna i anstalt att ta del av privat digitalt material – exempelvis handlingar som upprättats av andra myndigheter – finns, som ovan nämnt, emellertid inte.

AA kommenterade remissvaret och anförde bl.a. följande: Kriminalvårdens uppgift om att han har advokater som hjälper honom är felaktig. Han är beredd att själv bekosta en läsplatta eller skriva på ett avtal om att han blir ersättningskyldig om läsplattan förstörs. Det aktuella materialet är bl.a. ljudfiler som åklagare har skickat till honom och som inte kan lämnas ut i pappersform. Det rör sig inte om privat material utan om allmänna handlingar som han har fått från åklagare och polis. Han ifrågasätter att det skulle behövas ett stort antal olika tekniska lösningar för att han ska kunna ta del av förundersökningen.

I ett beslut den 15 december 2021 anförde *JO Katarina Pahlsson* följande:

Rättslig reglering

Kriminalvården har redogjort för relevant rättslig reglering. Jag hänvisar dit men kommer i det följande att beröra en del av denna liksom några andra föreskrifter och rättsliga utgångspunkter som har betydelse för min bedömning.

Bedömning

Inledning

Det är utrett att AA har begärt ut allmänna handlingar ur en avslutad förundersökning från Åklagarmyndigheten och fått dessa skickade till sig i anstalten på ett USB-minne. Handlingarna innehåller enligt honom bl.a. ljudfiler som inte finns tillgängliga i pappersform. Anstalten har vägrat AA ett tekniskt hjälpmedel för att ta del av innehållet på USB-minnet. AA är inte part i något pågående brottmål men har enligt egen uppgift behov av att ta del av materialet för att förbereda en resningsansökan.

Allmänna utgångspunkter

Kriminalvården ska bl.a. verka för att påföljder verkställs på ett säkert, humant och effektivt sätt (2 § förordningen [2007:1172] med instruktion för Kriminalvården). Detta följs närmare upp i fängelselagen (2010:610), där det anges att varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet (1 kap. 4 §). Verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas (1 kap.

5 § fängeslagen). Som Kriminalvården också redovisat har myndigheten enligt 6 § andra stycket förvaltningslagen [2017:900] även en skyldighet att lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Av bestämmelsen framgår att hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet samt att den ska ges utan onödigt dröjsmål.

Var och en har enligt tryckfrihetsförordningen (TF) rätt att ta del av allmänna handlingar (2 kap. 1 §). Den som vill ta del av en allmän handling har rätt att läsa eller på annat sätt ta del av handlingen på stället – om den inte innehåller uppgifter som är sekretessbelagda. Kan handlingen inte läsas eller uppfattas på något annat sätt utan något tekniskt hjälpmedel, ska myndigheten ställa ett sådant till förfogande, t.ex. en uppkopplad skärm om det gäller en elektronisk handling (2 kap. 15 § TF, se även Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen – en kommentar [JUNO, Version 23], kommentaren till den nämnda bestämmelsen). En myndighet är dock inte skyldig att vid en utlämnandebegäran upprätta en ny handling med uppgifter ur befintliga allmänna handlingar i form av skrift eller bild (RÅ 1978 2:19, jfr även HFD 2019 not. 21).

Som Kriminalvården redogjort för har JO tidigare uttalat att en intagen i anstalt ofta kan ha större behov av att ta del av allmänna handlingar än andra, t.ex. för att förbereda en resningsansökan (se JO:s beslut den 5 mars 2009 i ärende med dnr 5300-2007). Enligt JO borde en utgångspunkt därför vara att intagna inte utan godtagbara skäl ska begränsas i sin tillgång till sådant material i en anstalt. Jag noterar att också det ärendet rörde möjlighet att ta del av förundersökningsmaterial, dock i pappersform.

Allt fler förhör under förundersökningen dokumenteras genom inspelning med ljud eller med både ljud och bild (se bl.a. 23 kap. 21 b § rättegångsbalken och prop. 2016/17:68). I Kriminalvårdens handbok för besök och elektronisk kommunikation (2014:13) anges att då mer och mer förundersökningsmaterial tillhandahålls i digital form måste Kriminalvården ge en offentlig försvarare möjlighet att tillsammans med sin klient läsa sådant material i häkte. Kriminalvården tillhandahåller därför s.k. förundersökningsplattor som hanterar de vanligaste filformaten och ger en säker och funktionell teknisk lösning för ändamålet (se s. 31).

Av remissvaret framgår att intagna i anstalt däremot i allmänhet saknar möjligheter att ta del av digitalt material. Det är vidare inte tillåtet för intagna att som personlig tillhörighet inneha utrustning för elektronisk kommunikation eller lagring av data (5 kap. 7 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd [KVFS 2011:1] om fängelse, FARK Fängelse). Kriminalvården tillhandahåller inte heller någon sådan teknisk utrustning.

Det finns slutligen anledning att här uppmärksamma att det numera ställs höga krav på myndigheterna att utveckla digitaliseringen av den offentliga förvaltningen. Under senare år har flera åtgärder vidtagits, bl.a. har en ny myndighet inrättats, Myndigheten för digital förvaltning, och sedan den 1 januari 2019 gäller lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Regeringen har i sin digitaliseringsstrategi betonat att alla ska kunna utveckla och använda sin digitala kompetens samt att det ska finnas de bästa förutsättningar för alla att på ett säkert sätt ta del av, ta ansvar för och ha tillit till det digitala

samhället (se Regeringskansliet, För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi, dnr N2017/03643/D).

När det gäller Kriminalvården har myndigheten beslutat om en egen strategi för digitalisering. I den framhålls bl.a. att myndigheten måste kraftsamla i digitaliseringsfrågan för att fortsätta bedriva kriminalvård med bibehållen kvalitet (se Digitalisering i takt med tiden – Kriminalvårdens strategi för digitalisering, dnr 2019-7476, version 1, s. 4). Det beskrivs som ett särskilt mål att klienter ska tränas i att sköta ett liv i ett samhälle som blir mer och mer digitaliserat för att motverka ett digitalt utanförskap (s. 6). Vidare lyfts det fram att verkställighetens syfte är att minska risken för återfall i brott på ett humant och rättssäkert sätt och att det krävs en omfattande verksamhet som kan karakteriseras som ett samhälle i miniatyr för de frihetsberövade för att den processen ska fungera. Det sägs även att alla funktioner som finns i samhället måste tillgodoses av Kriminalvården, i egen regi eller genom samarbeten med andra aktörer (s. 9).

Det aktuella klagomålet

AA har alltså begärt att få anstaltens hjälp för att ta del av allmänna handlingar från Åklagarmyndigheten i syfte att kunna förbereda en resningsansökan. Han är dömd till ett långt fängelsestraff och frågan berör hans rätt på ett mer uttalat sätt. Jag utgår från att AA inte har tagit del av hela det aktuella materialet tidigare och att han saknar möjlighet att få hjälp av en utomstående person. Eftersom AA är frihetsberövad kan han inte ta del av materialet på plats hos Åklagarmyndigheten utan anstaltens medverkan. Det finns enligt min mening inte anledning att ifrågasätta AA:s uppgifter om att det bl.a. rör sig om ljudfiler som inte finns tillgängliga att begära ut i annan form. Som framgått har han sannolikt inte heller rätt att få i vart fall delar av materialet utlämnat i pappersform. Jag noterar att Kriminalvården inte närmare har kommenterat den frågan i remissvaret och att AA i sin kommunikation med myndigheten, som getts in tillsammans med hans anmälan till JO, inte heller har varit helt tydlig med vad USB-minnet innehåller. Att det rör sig om ljudfiler har dock tydligt framgått av de handlingar som bifogats JO:s remiss. Vidare är det utrett att anstalten har varit i kontakt med Kriminalvårdens huvudkontor och överlämnat frågan om AA:s önskemål dit. Kriminalvården har inte påstått att det skulle finnas några särskilda ordnings- eller säkerhetsskäl som påverkar bedömningen utan jag uppfattar att det framför allt handlar om tekniska begränsningar. Jag utgår från detta vid min bedömning.

Frågan om hur långt Kriminalvårdens ansvar och skyldigheter sträcker sig i ett enskilt ärende är i allmänhet svår för JO att uttala sig om. I det här fallet kan jag konstatera att AA visserligen har fått del av de allmänna handlingar som han har begärt ut från Åklagarmyndigheten i syfte att kunna ansöka om resning, men att han inte kunnat tillgodogöra sig innehållet. Hans grundläggande rätt enligt tryckfrihetsförordningen blir därmed illusorisk, och det i en sak som berör honom på ett mer uttalat sätt. Kriminalvården har i och för sig inte tillhandahållit materialet men ansvarar för att verkställigheten av AA:s fängelsestraff utformas med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med

frihetsberövandet och att de negativa följderna av det motverkas. Om AA inte hade varit intagen inom Kriminalvården skulle han ha haft möjlighet att lyssna på och i övrigt ta del av materialet på plats hos Åklagarmyndigheten. Jag noterar att det i remissvaret anges att Kriminalvården vid ett tillfälle har lånat ut en läsplatta till en annan intagen i anstalt. Det tycks därmed inte vara någon omöjlighet för myndigheten att i enskilda fall tillhandahålla tekniska hjälpmedel. Jag kan också konstatera att sådana hjälpmedel tillhandahålls i häkten. Mot den bakgrunden anser jag att Kriminalvårdens sätt att hantera AA:s önskemål inte är godtagbart utan att ytterligare ansträngningar borde ha gjorts för att bistå och hjälpa honom. Jag är kritisk mot Kriminalvårdens hantering.

Avslutande synpunkter

Det här ärendet har aktualiserat frågan om möjligheterna för intagna i anstalt att ta del av digitalt material. Jag förstår att det finns såväl praktiska som säkerhetsmässiga svårigheter för Kriminalvården att tillhandahålla tekniska lösningar för att möta de behov som kan uppstå för intagna i anstalt. Men som jag redan har lyft fram är hanteringen i den offentliga förvaltningen alltmer digital, även inom rättskedjan. Det är då inte tillfredsställande om en intagen i anstalt inte kan ta till vara sina rättigheter vid utarbetandet av en resningsansökan enbart på grund av att det saknas teknisk utrustning. Enligt min mening talar Kriminalvårdens ansvar för utformningen av enskilda verkställigheter och den serviceskyldighet som gäller inom verksamheten för att myndigheten måste ha en beredskap för att kunna erbjuda en intagen hjälp med att ta del av digitalt material som han eller hon inte kan tillgodogöra sig på annat sätt. Det kan t.ex. handla om situationer där det, som i det nu aktuella fallet, får anses särskilt påkallat men också där det är motiverat för att underlätta en intagens anpassning i samhället.

Mina uttalanden berör inte bara detta ärende. Satsningen på en förbättrad digital infrastruktur inom Kriminalvården är dessutom resurskrävande och jag uppfattar att myndigheten har arbetat med digitaliseringsfrågan i många år. Det finns därför anledning att skicka en kopia av beslutet till regeringen för kännedom.

En anstalt har inte delat på två intagna placerade i samma cell trots att en av dem bekräftats smittad av covid-19

(Dnr 77-2021)

Beslutet i korthet: I beslutet får anstalten Saltvik allvarlig kritik för att inte ha delat på intagna som varit placerade i samma cell trots att en av dem bekräftats smittad av covid-19. Enligt JO är det inhumant att låsa in en intagen som har testat negativt tillsammans med en intagen som är bekräftat smittad med sjukdomen. Och det kan inte heller anses vara förenligt med bestämmelserna i vare sig fängelselagen, smittskyddslagen eller de europeiska fängelsereglerna.

Utgångspunkten i fängelselagen är att en avskild intagen ska placeras i enrum. Vid den aktuella händelsen beslutade anstalten att avskilja intagna som var bekräftat eller befarat smittade av covid-19. Därefter fick, som Kriminalvården får uppfattas, två intagna som omfattades av avskildhetsbeslut fortsatt dela cell. De tillfrågades inte ens om sin inställning och intagna som bad att få bli placerad i enrum nekades detta.

Det är enligt JO uppenbart att det får anses mer ingripande att låta två avskilda intagna dela cell under sådana förhållanden än om de skulle ha placerats i enrum. I förarbetena till fängelselagen är det inte uttryckligen behandlat om det varit lagstiftarens avsikt att dubbelbeläggning ska kunna komma i fråga för avskildhetsplacerade. JO konstaterar sålunda att den situation som var aktuell i anstalten Saltvik inte varit föremål för lagstiftarens bedömning.

JO översänder en kopia av beslutet för kännedom till regeringen och till Utredningen om författningsberedskap inför framtida pandemier.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 7 januari 2021 framförde ett flertal intagna klagomål mot Kriminalvården, anstalten Saltvik, och anförde bl.a. följande.

Under december 2020 kom det in smitta av covid-19 i anstalten. Alla intagna på en viss avdelning fick då testa sig. Det förekom att personer som hade testat negativt för smitta blev isolerade i sina celler tillsammans med en medintagen som testat positivt. Några intagna som hade testat negativt begärde att i stället få bli placerade i avskildhet men nekades det av anstalten. Vidare slarvade personalen med hygien och använde samma skyddsutrustning vid kontakt med smittade och icke-smittade intagna.

Utredning

Inledningsvis hämtade JO in muntliga upplysningar från anstalten varvid bl.a. följande framkom. Det kom in smitta på den aktuella avdelningen under nyårsveckan. Samtliga intagna testades för covid-19 och i de dubbelbelagda celler där en intagen testade positivt avskildes båda intagna tillsammans i cellen. Intagna som delade cell med en annan intagen som testat positivt för covid-19 ansågs vara potentiella smittbärare. För att begränsa smittspridningen ville anstalten undvika att flytta intagna mellan olika avdelningar. Det fanns inte heller några andra lediga platser i anstalten och antalet avskildhetsplatser var begränsat.

Därefter begärde JO in och granskade ett antal beslut om avskildhet.

Kriminalvården uppmanades att yttra sig över anmälan och de uppgifter som framkommit vid kontakten med anstalten. Yttrandet skulle också ge svar på de frågor som framgår av myndighetens remissvar.

Kriminalvården hämtade in uppgifter om sakhållandena från anstalts- och häktesavdelningens enhet för verksamhetsutveckling, operativa smittskyddsgruppen och samtliga regioner. I sitt remissvar i juni 2021 anförde Kriminalvården, genom direktören för frivård, häkte och anstalt samt chefsjuristen, bl.a. följande:

Utredning

När intagna uppvisar sjukdomssymtom avskiljs de omgående och kontakt tas direkt med anstaltens sjukvårdspersonal. Vid den aktuella situationen ombesörjde den egna sjukvårdspersonalen testningen av de intagna. Det har inte gått att få fram någon uppgift om huruvida regionens smittskyddsläkare kontaktades. För intagna i dubbelbeläggningsrum där båda intagna testades negativt fick bägge kvarbli i gemensamhet. För intagna i dubbelbeläggningsrum där en eller båda testades positivt fick båda kvarstanna i avskildhet i inledningsvis sju dagar. Därefter togs ett nytt test på den som tidigare lämnade negativt test. Om denne då var positiv avskildes båda i ytterligare sju dagar. Anstalten har inte efterfrågat vad var och en av de intagna tyckte i samband med att de blev avskilda i dubbelbeläggning. Avgörande för beslutet att avskilja smittade och befarat smittade intagna, som redan delade rum, i samma bostadsrum var de centrala anvisningar som fanns för att förhindra smittspridning. Med centrala anvisningar avses Kriminalvårdens strategi för differentiering av klienter med anledning av risken för smittspridning av covid-19, 2020-04-29, dnr 2020-4313, version 2. Utöver kontakt med sjukvårdspersonal hade kriminalvårdschefen kontakt med bland annat huvudkontoret, i enlighet med gällande samrådsförfarande.

På grund av den rådande beläggningssituationen fanns det inte enskilda avskildhetsplatser för alla intagna som behövde avskiljas på grund av symptom eller bekräftad smitta av covid-19. Anstalten hade således inte någon möjlighet att placera bekräftat och misstänkt smittade i enrum. Det valda alternativets enda syfte var att förhindra ytterligare smittspridning på anstalten.

Anstalten och dess personal har följt de anvisningar som myndigheten har tagit fram gällande användande av skyddsutrustning.

1. Hur anser Kriminalvården att befarad respektive bekräftad smitta av covid-19 bör hanteras vid dubbelbeläggning?

Det hanteringsätt som Kriminalvården anser ska gälla i dessa situationer framgår av Kriminalvårdens interna styrande dokument. Av den senaste versionen av Kriminalvårdens instruktion för provtagning, smittskydd och smittspårning – covid-19, version 3, 2021-03-23, framgår bl.a. följande.

En klient med konstaterad smitta ska inte ha nära kontakt med klienter som inte är smittade under minst sju dagar efter det att smittan konstaterats och ska ha varit symtom-/feberfri i minst två dygn innan hen kan vistas tillsammans med övriga klienter. När det gäller samvaro med klienter i riskgrupper ska det ha gått 14 dagar sedan symtomdebut och därtill minst två dygns symtom-/feberfrihet innan hen återigen kan vistas tillsammans med dessa. Klienter med konstaterad smitta kan ha kontakt med varandra, om det går att lösa praktiskt. Klienten ska informeras om skyddsplikten, dvs. att denne måste göra det som krävs för att skydda andra personer mot smitta av covid-19.

En klient, där det finns misstanke om covid-19, som väljer att avstå provtagning, ska bedömas som möjligt smittsam och därmed inte ha nära kontakt med andra klienter i minst sju dagar.

När en klient konstateras smittad påbörjas omgående en smittspårning utifrån vilka personer klienten träffat de senaste 48 timmarna. Dessa personer anses vara exponerade för smitta och informeras om att de är exponerade och kan vara smittsamma samt om vikten att hålla avstånd och undvika kontakt med andra än övriga som blivit exponerade.

Vid en konstaterad smitta på ett verksamhetsställe är det av stor vikt att så fort som möjligt få en överblick över situationen och göra en bedömning av vilka åtgärder som behöver vidtas för att minska risken för smittspridning. De åtgärder som vidtas ska syfta till att smittan inte förs vidare av den som är sjuk eller av den som exponerats för smitta, om personen senare insjuknar. Vilka åtgärder som kan behövas avgörs t.ex. av sannolikheten för att flera klienter är sjuka eller exponerade för smitta, förutsättningarna för att kunna differentiera de olika grupperna, de lokalmässiga förutsättningarna för att klienter ska kunna hålla avstånd och klienternas förmåga att följa de rekommendationer som gäller för att förhindra smittspridning.

Om en smittspridning skett till flera klienter kan nedanstående indelning, om det fungerar på verksamhetsstället, användas för att minska ytterligare smittspridning men ändå möjliggöra viss gemensamhet.

- Klienter som konstaterats smittade med antigenest/PCR-test kan ha kontakt med andra som är konstaterat smittade.
- Klienter med symptom på covid-19 ska inte ha kontakt med andra klienter innan de fått sitt provsvar.
- Klienter som efter en smittspårning identifierats som exponerade har en risk att insjukna inom 2–14 dagar från exponeringen (de flesta insjuknar inom 5–7 dagar) och bör därför snarast erbjudas provtagning och begränsa sin vardag. Klienterna behöver informeras om att de är exponerade och kan vara smittsamma samt om vikten av att hålla avstånd och undvika att möta andra än övriga som blivit exponerade.
- Klienter/avdelningar som efter en smittspårning bedöms ha ringa risk att ha blivit exponerade för smitta bör så långt som verksamheten medger ha en så normal vardag som möjligt

Enligt Kriminalvårdens strategi för differentiering av klienter med anledning av risken för smittspridning av covid-19, 2020-04-29, version 2, ska som förebyggande åtgärd klienter i riskgrupp placeras i eget bostadsrum och vid begränsad tillgång till bostadsrum med toalett ska denna grupp prioriteras. Om smittspridning eskalerar och flera klienter insjuknar ska klienter i riskgrupp separeras från övriga. I första hand ska klienter i riskgrupp A och B eller annan klient som hälso- och sjukvården bedömer prioriteras och inte komma i kontakt med andra klienter.

a. Vilka åtgärder bör vidtas i syfte att skydda en intagen som själv har testat negativt för covid-19 men som delar rum med en smittad person?

Av Kriminalvårdens handbok om gemensamhet och avskildhet i anstalt (2012:1) framgår på s. 21, om tillämpningen av 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen, att som underlag för att hålla en intagen avskild bör anstaltens hälso- och sjukvårdspersonal ha bedömt om den intagnes hälsotillstånd är eller kan misstänkas vara sådant att det finns en risk för spridning av en allmänfarlig sjukdom om den intagne skulle vistas i gemensamhet. Vid dubbelbeläggning bör en bedömning göras avseende den intagne som den smittade eller misstänkt smittade delat rum med.

Folkhälsomyndigheten har bedömt att perioden från smittotillfället till dess att en person uppvisar symtom vanligtvis är 2–14 dagar. Klienter som efter en smittspårning identifierats som exponerade löper således en risk att insjukna inom 2–14 dagar från exponeringen. Klienterna behöver informeras om att de är exponerade och kan vara smittsamma samt vikten av att hålla avstånd och undvika att möta andra än övriga som blivit exponerade.

Arbetet med en fortsatt provtagningsstrategi och vilka smittskyddsåtgärder som behöver vidtas på ett visst verksamhetsställe planeras tillsammans med det regionala stödet i covid-frågor och den nationella operativa smittskyddsgruppen. Arbetet bedrivs i samverkan mellan verksamhetsställets

incidentledning, lokal sjukvård, regionalt stöd och operativ smittskyddsgrupp samt verksamhetsställets läkare. Förutsättningarna för det fortsatta arbetet skiljer sig åt mellan verksamhetsställena och beroende på vilken sjukvårdsregion verksamhetsstället tillhör.

Vilka åtgärder som kan behövas i den enskilda situationen avgörs t.ex. av sannolikheten för att flera klienter är sjuka eller exponerade för smitta, förutsättningarna för att kunna differentiera de olika grupperna, de lokalmässiga förutsättningarna för att klienter ska kunna hålla avstånd och klienternas förmåga att följa de rekommendationer som gäller för att förhindra smittspridning.

Kriminalvården befinner sig i ett ansträngt beläggningsläge där beläggningsgraden per den 18 maj 2021 för de fasta platserna i anstalt uppgår till 108 %. Vid medräknande av beredskapsplatser och andra tillfälliga platser uppgår beläggningsgraden till 93 %. Uppdelat på respektive anstaltsklass uppgår beläggningsgraden till 108 % respektive 94 % för säkerhetsklass 1, 111 % respektive 95 % för säkerhetsklass 2 och 103 % respektive 88 % för säkerhetsklass 3. Beläggningsgraden medför i vissa fall begränsade förutsättningar för att kunna differentiera de olika grupperna ur smittskyddssynpunkt.

Utgångspunkten bör vara att den som testats positivt ska separeras från en rumskamrat som testats negativt, även när den senare exponerats för smitta. Den samlade erfarenheten är också att så sker ute i verksamheten. Huruvida en inre differentiering kan genomföras är dock avhängigt platskapaciteten inom det aktuella verksamhetsstället. Att omplacera exponerade klienter till andra verksamhetsställen bör som huvudregel, enligt Kriminalvårdens mening, dock undvikas på grund av den förhöjda risken för smittspridning som en transport innebär.

b. Hur förhåller sig dessa åtgärder till Folkhälsomyndighetens riktlinjer och rekommendationer?

JO har tidigare påtalat vikten av att Kriminalvården i en krissituation gör självständiga bedömningar av om beslutade kontroll- och tvångsåtgärder är proportionerliga (JO:s beslut den 30 juni 2020, dnr O 12-2020).

Kriminalvården håller sig ständigt uppdaterad om och beaktar de riktlinjer och rekommendationer som Folkhälsomyndigheten lämnar kring viruset, smittspridningen och hanteringen av utbrottet. Kriminalvårdens verksamhet kräver dock att den planering som görs och de åtgärder som vidtas kan behöva anpassas efter myndighetens särskilda förutsättningar och uppdrag. De angivna åtgärderna bygger på den självständiga bedömning som Kriminalvården har gjort utifrån myndighetens särskilda förutsättningar och uppdrag, varvid Folkhälsomyndighetens riktlinjer och rekommendationer har vägts in.

c. Hur ser Kriminalvårdens kontakt med regionens smittskyddsläkare ut i en situation som den här aktuella?

När det finns en konstaterad smitta ska verksamhetsställets läkare omgående informeras. Läkaren, eller sjuksköterskan på läkarens uppdrag, ska göra en smittskyddsanmälan. I några fall är det kriminalvårdsinspektören som har hanterat kontakten. Om det föreligger en större smittspridning eller om det på annat sätt finns behov att ge information om det samlade läget ska sjukvårdens regionala smittskyddsmyndighet informeras. I många fall tas en kontakt med sjukvårdsregionernas smittskydd redan vid befarad smitta. Kriminalvården följer sedan de råd och anvisningar som sjukvårdens regionala smittskyddsmyndighet lämnar, och som kan avse bl.a. smittspårning och placering av befarat och bekräftat smittade. I en del sjukvårdsregioner läggs sjukvårdsregionens smittskyddsmyndighet ansvar för smittspårning på den enskilde smittade. För klienter gäller emellertid att smittspårningen

genomförs av Kriminalvårdens sjukvårdspersonal. Efter genomförd smittspårning kan sjukvårdsregionens smittskyddsmyndighet informeras om resultatet av denna och eventuellt ompröva sin inställning till smittspårningen.

2. *Av inhämtade beslut framgår att intagna som varit befarat eller bekräftat smittade med covid-19 har avskilts från andra intagna med stöd av 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen. Samtidigt har det kommit fram uppgifter om att sådana intagna placerats tillsammans i ett rum. Anser Kriminalvården att det finns rättsligt stöd för att placera två intagna som omfattas av särskilda avskildhetsbeslut tillsammans i ett rum? Vilket är det i så fall?*

Intagna i kriminalvårdsanstalt har enligt 6 kap. 1 och 2 §§ fängelselagen rätt att under sysselsättningstid och fritid vistas med andra intagna i gemensamhet. Kriminalvården kan i vissa situationer, bl.a. med stöd av 6 kap. 7 § första stycket 2 samma lag, begränsa denna rätt. Lagstiftningen saknar som JO tidigare konstaterat en definition av begreppet gemensamhet. JO har vid flera tillfällen uttalat att gemensamhet får anses förutsätta att en intagen vistas tillsammans med flera andra intagna och att exempelvis samsittning där två intagna vistas tillsammans inte går att jämföra med en vistelse i gemensamhet. JO har samtidigt konstaterat att en intagen som inte ges möjlighet till vistelse i gemensamhet är avskild (se JO 2020/21 s. 164). Kriminalvårdens tolkning av JO:s uttalande är att uttrycket i den kontexten användes för intagna som har en laglig rätt till gemensamhet och inte är formellt avskilda. Enligt Kriminalvården skulle begrepps användningen kunna tas till intäkt för att gemensamhet avser tre intagna eller fler som vistas tillsammans medan en intagen som inte vistas i gemensamhet är avskild, oaktat om denne är det på formell eller faktisk grund. Även om bestämmelsen i bl.a. 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen till sin ordalydelse inte ger uttryckligt stöd för att två intagna som omfattas av särskilda avskildhetsbeslut kan placeras i samma rum, så har Kriminalvården utifrån den vägledning som JO tidigare gett i frågan inte bedömt möjligheten som utesluten. En sådan ordning förutsätter naturligtvis att skälen för avskildhet inte är sådana att två intagna som delar bostadsrum behöver hållas åtskilda från varandra.

- a. *Hur resonerar Kriminalvården i fråga om lämpligheten av en sådan placering? Vilka konsekvenser kan den få för de intagna?*

Av Kriminalvårdens anvisningar för dubbelbeläggning i anstalt och i häkte (2020:8) framgår bl.a. följande på s. 8 f.

Utgångspunkten är att intagna i anstalt ska ha möjlighet att vistas i eget bostadsrum i anslutning till dygnsvilan. Intagna har emellertid inte någon uttrycklig rätt till sådan placering och det finns inte några generella begränsningar för när dubbelbeläggning kan ske i anstalt. Det finns skäl som talar för att det är mer lämpligt att dubbelbelägga bostadsrum i anstalt än i häkte, särskilt eftersom intagna i anstalt i normala fall har större möjlighet till vistelse utanför bostadsrummet, sysselsättning, andra fritidsaktiviteter samt gemensamhet.

Dubbelbeläggning av intagna i anstalt, särskilt i säkerhetsklass 1 och 2, bör som utgångspunkt och i likhet med vad som gäller i häkte enbart ske om det är nödvändigt av utrymmesskäl eller om det är påkallat av någon annan särskild anledning.

Följande omständigheter och förhållanden ska beaktas inför beslut om dubbelbeläggning.

- Att den intagne är lämplig för placering genom dubbelbeläggning och får möjlighet att lämna synpunkter vad avser en sådan placering. Något krav på samtycke från den intagne till dubbelbeläggning finns dock inte.
- Att hänsyn tas till den intagnes individuella förutsättningar att placeras genom dubbelbeläggning, särskilt när det gäller den intagnes psykiska och fysiska hälsotillstånd. Det kan vara lämpligt att vid behov låta sjukvårdspersonal bedöma den intagnes lämplighet för sådan placering.
- Att bostadsrummet är ändamålsenligt och lämpligt utrustat.
- Att den intagne i så stor utsträckning som möjligt ges möjlighet till vistelse utanför bostadsrummet, sysselsättning, utevistelse och frisk luft.
- Att den intagne har möjlighet att använda toalett avskilt och i enlighet med grundläggande hygienkrav.
- Att bostadsrummets utformning och beskaffenhet inte medför några generella olägenheter för den intagne samt att rummet uppfyller grundläggande krav på luftvolym, belysning, uppvärmning och ventilation.

Om placeringen med hänsyn till ovan angivna omständigheter och förhållanden medför påtagliga negativa konsekvenser eller risk för skada för den intagne ska dubbelbeläggning inte ske. Den intagnes placering genom dubbelbeläggning ska löpande följas upp, och vid behov ska uppföljningen dokumenteras.

b. I vilken utsträckning inhämtar och beaktar Kriminalvården de intagnas inställning till en sådan placering?

Den intagne får möjlighet att lämna synpunkter om en sådan placering. Något krav på samtycke från den intagne finns dock inte och möjligheten att beakta de intagnas inställning till en sådan placering påverkas av hur beläggningssituationen på det aktuella verksamhetsstället ser ut. Inför placering i rum med dubbelbeläggning görs sedvanlig säkerhetsbedömning enligt ordinarie placeringsstrategi.

c. Påverkas myndighetens resonemang i punkten 2 a. och b. av om en eller båda intagna är befarat eller bekräftat smittade med covid-19?

För att förhindra smittspridning kan det vara nödvändigt att besluta om avskildhet, vilket får avgöras efter en individuell bedömning i varje enskilt fall. Av Kriminalvårdens handbok om gemensamhet och avskildhet i anstalt (2012:1) framgår på s. 20 f. bl.a. följande om tillämpningen av 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen. Bestämmelsen kan användas för att hålla en intagen avskild i syfte att förhindra spridning av allmänfarliga sjukdomar i anstalt. Spridning av en allmänfarlig sjukdom i anstalt skulle utgöra en allvarlig hälsorisk för intagna och personal. Därutöver skulle spridningen innebära kraftigt försämrade möjligheter för verksamhetsstället att upprätthålla ordning och säkerhet. För att förhindra spridning av en allmänfarlig sjukdom kan det därför vara nödvändigt att avskilja en intagen såväl med konstaterad smitta som med misstänkt smitta. Som underlag för att hålla en intagen avskild bör anstaltens hälso- och sjukvårdspersonal ha bedömt om den intagnes hälsotillstånd är eller kan misstänkas vara sådant att det finns en risk för spridning av en allmänfarlig sjukdom om den intagne skulle vistas i gemensamhet. Då dubbelbeläggning ägt rum bör en bedömning göras avseende den intagne som den smittade eller misstänkt smittade delat rum med. En intagen med misstänkt smitta får inte hållas avskild under längre tid än vad som krävs för att säkerställa att den intagne inte bär på någon smitta. Om det är möjligt att utesluta smitta genom provtagning ska verksamhetsstället se till att en sådan provtagning genomförs så snart som möjligt. I de fall det konstateras att den intagne är smittad finns det normalt skäl att hålla den intagne avskild fram till dess att det inte längre

finns en risk för smittspridning vid placering i gemensamhet. Underlag kring denna bedömning bör inhämtas från anstaltens hälso- och sjukvård.

Hur en indelning av klienter för att minska risken för fortsatt smittspridning kan ske framgår av Kriminalvårdens instruktion för provtagning, smittskydd och smittspårning – covid-19, vilken redogjorts för ovan under fråga 1. I huvudsak innebär den att bekräftat smittade intagna kan vistas tillsammans, att befarat eller misstänkt smittade intagna ska vistas åtskilda från andra och att intagna som exponerats för smitta kan vistas i gemensamhet med andra intagna men iaktta särskild försiktighet och hålla avstånd.

På grund av den rådande beläggningssituationen har verksamheten rapporterat att det ibland varit nödvändigt att avskildhetsplacera två intagna i samma bostadsrum när bekräftad eller befarad smitta uppstått på en anstalt eller avdelning. Det har då huvudsakligen rört sig om intagna som varit placerade i rum med dubbelbeläggning redan innan smittan eller den befarade smittan uppdagades.

Utgångspunkten är att en intagen med befarad smitta inte ska placeras i rum med annan intagen. Vid de flesta anstalter har det varit möjligt att sära intagna i dubbelbeläggningsrum från varandra om en av dem befarats vara smittad. Vid några anstalter har det dock inte alltid varit möjligt på grund av att det inte funnits några lediga enkelbelagda bostadsrum. Det har då ansetts vara mer riskabelt ur smitthänseende att flytta någon av de intagna till ett annat dubbelbelagt bostadsrum än att låta de vara kvar tillsammans.

Två intagna som båda varit bekräftat smittade har i vissa fall placerats i avskildhet tillsammans, men de allra flesta har placerats i egna rum och som isoleringsbrytande åtgärd tillåtits ha kontakt med varandra. Erfarenheten från de fall där placering i avskildhet tillsammans har tillämpats är att det så gott som uteslutande har skett efter samtycke från de intagna. Motsvarande har rapporterats vad gäller möjligheten till samsittning.

Ett verksamhetsställe har rapporterat att det vid ett tillfälle inträffat att en intagen som testat negativt för covid-19 valde att kvarstanna i dubbelbeläggning tillsammans med sin rumskamrat som var bekräftat smittad, detta då denne hade börjat känna sig sjuk. Ett annat verksamhetsställe har rapporterat att det vid ett tillfälle inträffat att två intagna, varav den ena bekräftats smittad, varit avskilda i samma bostadsrum och att beslutet därom togs efter samråd med regionens smittskyddsläkare och p.g.a. att beläggningssituationen var ansträngd samt att den intagne som testat negativt redan var högradigt exponerad för smitta.

Det kan i sammanhanget tilläggas att om intagna bedöms ha förmåga att frivilligt följa direktiv om smittskyddsäkert avstånd till andra kan det bedömas tillräckligt med instruktioner därom. Något beslut om avskildhet fattas då inte, men intagna som är föremål för dubbelbeläggning kan hänvisas att vistas på samma bostadsrum.

Rättslig reglering

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

Enligt 1 kap. 5 § första stycket FäL ska verkställigheten utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas.

Enligt 1 kap. 6 § FäL 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.

Enligt 6 kap. 1 och 2 §§ FäL har en intagen rätt att vistas tillsammans med andra under den tid få han eller hon är skyldig att utföra eller delta i

sysselsättning samt på sin fritid, om inte annat anges i lag eller följer av sysselsättningens särskilda beskaffenhet.

Av 6 kap. 3 § FäL framgår att intagna får hållas avskilda från varandra i anslutning till dygnsvilan.

Av 6 kap. 7 § första stycket 2 FäL framgår att en intagen får hållas avskild från andra intagna om det är nödvändigt med hänsyn till att det finns en risk för den intagnes eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa.

Enligt 2 § första stycket 1 förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården ska myndigheten verka bl.a. för att påföljder verkställs på ett säkert, humant och effektivt sätt. Av 3 § tredje stycket samma förordning framgår att antalet platser inom häktes- och anstaltsorganisationen fortlöpande ska anpassas till behovet.

Enligt Europarådets ministerkommittés rekommendation Rec(2006)2 om europeiska fängelseregler, de s.k. europeiska fängelsereglerna, avsnitten 18.5-18.7, 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. Enligt avsnitt 18.1 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.

Kriminalvårdens bedömning

Kriminalvården arbetar aktivt sedan pandemins utbrott med att så långt det är möjligt förhindra att smitta kommer in och sprids inom verksamheten samt med att motverka och lindra pandemins negativa effekter för de intagna. Kriminalvården håller sig ständigt uppdaterad om och beaktar de riktlinjer och rekommendationer som Folkhälsomyndigheten lämnar kring viruset, smittspridningen och hanteringen av utbrottet. Kriminalvårdens verksamhet kräver dock att den planering som görs och de åtgärder som vidtas kan behöva anpassas efter myndighetens särskilda förutsättningar och uppdrag.

Intagna inom Kriminalvården löper, som JO tidigare konstaterat, en särskild risk att drabbas av pandemins effekter. En intagen med konstaterad smitta ska som utgångspunkt inte vistas tillsammans med andra intagna på ett sådant sätt som kan innebära risk för smittspridning. Dubbelbeläggning i anstalt vid händelse av utbrott av smitta medför typiskt sett en sådan risk. Av myndighetens statistik framgår att beläggningsgraden i anstalt för fasta platser överstiger 100 % i samtliga anstaltsklasser. Avseende Kriminalvårdens syn på och arbete med att komma tillrätta med beläggningssituationen hänvisas till myndighetens yttranden till JO i ärende O 19-2019. En beläggningsgrad om 100 % eller mer har varit konstant sedan pandemins utbrott. Endast med hjälp av beredskapsplatser och tillfälliga platser, i vilka bl.a. dubbelbeläggningsplatser ingår, understiger beläggningsgraden 100 %. Detta kan försvåra möjligheterna att kunna placera de intagna i egna bostadsrum, men även för de intagna att hålla avstånd i övriga utrymmen inom anstalten. Den ansträngda beläggningssituationen försvårar vidare möjligheten att fullt ut kunna beakta de intagnas inställning till att placeras i dubbelbeläggning. Detta är självklart allt annat än eftersträvärt. Pandemin i sig har därtill skapat en viss låsningseffekt eftersom intagna med särskilda villkor, p.g.a. den begränsade möjligheten att kunna genomföra smittskyddsåtgärder på egen hand, inte har kunnat erhålla nedklassning eller särskilda utslussningsåtgärder. Arbete med att prioritera möjligheten till permission för denna grupp pågår. Även arbete med framtagande av nya fasta platser för att möta det ökade behovet är ständigt pågående

inom myndigheten och sedan hösten 2020 har arbetet med att tillskapa och frigöra fler platser bedrivits i krisledningsstaben för hantering av platsbristen vid Kriminalvårdens anstalter och häkten.

Platsbristen inom anstalten Saltvik vid tidpunkten för utbrottet av smitta i december 2020 var orsaken till att intagna med konstaterad smitta kvarblev i dubbelbeläggning tillsammans med intagna som inte var konstaterat smittade. Ett sådant förfarande saknar stöd i Kriminalvårdens styrande dokument. Samtidigt framkommer att anstaltens handlingsutrymme varit så kraftigt begränsat till följd av platsbristen att något annat rimligt handlingsalternativ inte funnits.

Anmälarna fick tillfälle att kommentera remissvaret. En anmälare kom in med ett yttrande.

I ett beslut den 24 maj 2022 anförde *JO Katarina Pahlsson* följande:

Rättslig reglering

Kriminalvården har redogjort för en del av den relevanta rättsliga regleringen och jag hänvisar till den. Det finns också skäl att nämna följande som rör smittskyddslagen (2004:168) och sjukdomen covid-19.

Smittskyddslagen reglerar samhällets smittskydd och omfattar föreskrifter om smittskyddsåtgärder. Av lagen framgår att var och en genom uppmärksamhet och rimliga försiktighetsåtgärder ska medverka till att förhindra spridning av smittsamma sjukdomar. Den som vet eller har anledning att misstänka att han eller hon bär på en smittsam sjukdom är skyldig att vidta de åtgärder som krävs för att skydda andra mot smittrisk. Den som vet att han eller hon bär på en allmänfarlig sjukdom är skyldig att lämna information om smittan till andra människor som han eller hon kommer i sådan kontakt med att beaktansvärd risk för smittoöverföring kan uppkomma.⁴⁹

En allmänfarlig sjukdom är en smittsam sjukdom som kan vara livshotande, innebära långvarig sjukdom eller svårt lidande eller medföra andra allvarliga konsekvenser och där det finns möjlighet att förebygga smittspridning genom åtgärder som riktas till den smittade. En samhällsfarlig sjukdom är en allmänfarlig sjukdom som kan få en spridning i samhället som innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och som kräver extraordinära smittskyddsåtgärder.⁵⁰ Covid-19 var under perioden den 2 februari 2020 till den 1 april 2022 definierad som en allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom.⁵¹

När det gäller allmän- och samhällsfarliga sjukdomar medger smittskyddslagen användandet av vissa tvångsåtgärder mot enskilda, bl.a. genom tvångsundersökning och isolering.⁵² Det senare innebär att en enskild omhändertas på en vårdinrättning som drivs av en region och där ges den vård eller det stöd som behövs för att minska risken för smittspridning.⁵³

⁴⁹ 2 kap. 1 och 2 §§ smittskyddslagen.

⁵⁰ 1 kap. 3 § andra och tredje styckena smittskyddslagen.

⁵¹ Se den upphävda förordningen (2020:20) om att bestämmelserna i smittskyddslagen (2004:168) om allmänfarliga och samhällsfarliga sjukdomar ska tillämpas på infektion med 2019-nCoV samt smittskyddslagens bilagor 1 och 2 i dess lydelse SFS 2020:430.

⁵² Se 3 kap. 2 § och 5 kap. 1 § smittskyddslagen.

⁵³ Se 5 kap. 4 och 9 §§ smittskyddslagen.

I april 2020 lämnade Folkhälsomyndigheten rekommendationer och allmänna råd som var och en hade att följa för att minska smittspridningen av covid-19. Enligt dessa skulle bl.a. alla statliga myndigheter möblera om eller på annat sätt skapa utrymme för att undvika trängsel och erbjuda möjlighet att tvätta händerna med tvål och vatten och erbjuda handsprit samt undvika att flera personer samlades, särskilt i trånga lokaler.⁵⁴

Bedömning

Allmänna utgångspunkter

Det svenska samhället befann sig under 2020 och 2021 i en extraordinär situation och utsattes för stora påfrestningar med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19. Omständigheterna krävde betydande insatser av myndigheter för att deras verksamheter trots detta skulle fungera. Utvecklingen gick fort och pandemin ställde krav på snabba åtgärder både i ansträngningarna att begränsa smittspridningen och för att anpassa verksamheterna till de nya förutsättningarna.

Intagna i häkten och anstalter löper i allmänhet en särskilt hög risk att drabbas av smittspridning av sjukdomar eftersom de bara i begränsad utsträckning själva kan påverka sin livssituation och ofta lever tätt inpå varandra med begränsade möjligheter till fysisk distansering. Under hela pandemin var dessutom beläggningssituationen inom kriminalvården mycket ansträngd, vilket medförde att många intagna delade celler avsedda för endast en intagen.

Redan under första halvåret 2020 granskade jag Kriminalvårdens åtgärder med anledning av covid-19 och konsekvenserna för intagna (se JO 2020/21 s. 219). Jag uttalade då bl.a. att myndigheten genom att dubbelbelägga celler utsatte intagna för onödiga risker och att agerandet inte var förenligt med de krav som ställs i övriga samhället på fysisk distansering. Av det skälet ansåg jag att Kriminalvården omedelbart behövde vidta åtgärder för att se till att det inte förekom dubbelbeläggning av celler där det inte är möjligt att hålla nödvändig fysisk distans.

Jag har i dag även meddelat ett beslut i vilket jag uttalat mig i frågan om placering av intagna i avskildhet på grund av bekräftad eller befarad smitta av covid-19 (se mitt beslut i ärende dnr 4268-2020 och 4846-2020). Som framgår där delar jag Kriminalvårdens bedömning att bestämmelsen i 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen i och för sig innebär en möjlighet att i vissa situationer placera intagna i anstalt i avskildhet för att minska risken för smittspridning.

Vidare har jag inom ramen för ett initiativärende utrett beläggningssituationen inom kriminalvården (se JO 2021/22 s. 261). I beslutet konstaterade jag att situationen har varit mycket ansträngd under en längre tid och att den har medfört påtagliga negativa konsekvenser för intagna. Kriminalvården har ett ansvar inte bara för att frihetsberövanden verkställs under trygga och säkra förhållanden, utan också för att upprätthålla de intagnas rättigheter och det är inte acceptabelt att bristande resurser medför inskränkningar i dessa avseenden.

⁵⁴ 1 § Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2020:12) om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19 m.m.

Det är givetvis angeläget att myndigheter har möjlighet att vidta adekvata och nödvändiga åtgärder för att skydda människors liv och hälsa i händelse av t.ex. en pandemi. Det gäller inte minst hos Kriminalvården, som bedriver en samhällsviktig verksamhet som är särskilt sårbar. Det är emellertid viktigt att åtgärderna har laglig grund samt är rättssäkra, ändamålsenliga och proportionerliga.

Kriminalvården har tillbakavisat anmälarnas påståenden om att anstaltspersonalen skulle ha slarvat med skyddsutrustningen. I denna del står ord mot ord och jag gör bedömningen att ytterligare utredningsåtgärder inte kommer att ändra på detta förhållande. Jag vill dock erinra om att jag i mitt tidigare beslut framhöll vikten av att Kriminalvårdens personal följer t.ex. Folkhälsomyndighetens råd. Det är också viktigt att Kriminalvårdens ledning hittar vägar som säkerställer att personal tillämpar antagna rutiner även om pandemin blir långdragen. (Se JO 2020/21 s. 219.)

Det är oklart om anstalten avskilt intagna som inte var smittade

I ett försök att hindra smittspridning av covid-19 beslutade anstalten Saltvik att i slutet av december 2020 avskilja ett antal intagna på bl.a. avdelning E som var befarat smittade. Jag har tagit del av avskildhetsbeslut avseende totalt åtta intagna och kan konstatera att de var avskilda i olika långa perioder. För vissa intagna hävdes besluten redan efter några dagar, medan för andra förlängdes avskiljandet efter att de testat positivt för sjukdomen. Det framgår inte av vilket skäl anstalten hävde vissa av avskiljandena redan efter ett par dagar, men det ligger nära till hands att anta att det skedde efter att de intagna testat negativt för covid-19.

De som har klagat till JO var missnöjda med att anstalten i flera fall avskilt intagna med konstaterad smitta i en cell tillsammans med en intagen som inte var smittad. Detta förhållande har bekräftats av Kriminalvården, som i remissvaret har angett att för intagna som delade cell där en eller båda testades positivt tillämpades en ordning där båda fick ”kvarstanna i avskildhet i inledningsvis sju dagar”. Inte något av de beslut som jag har granskat avser emellertid en intagen som testat negativt för covid-19. Jag har i och för sig inte begärt att få ta del av samtliga avskildhetsbeslut avseende de intagna som var placerade på den drabbade avdelningen. Det skulle därmed kunna finnas beslut som jag inte känner till, i vilka anstalten avskilt intagna som testat negativt. Jag kan dock konstatera att Kriminalvården senare i yttrandet, under rubriken Kriminalvårdens bedömning, har beskrivit situationen som att platsbristen i anstalten Saltvik var orsaken till att intagna med konstaterad smitta ”kvarblev i dubbelbeläggning” tillsammans med intagna som inte var smittade. I detta sammanhang sägs inte något om att intagna med negativa covid-19-test har avskilts.

Kriminalvårdens remissvar ger således inte någon tydlig bild av hur anstalten har hanterat situationen, vilket är otillfredsställande. Det går inte att utesluta att intagna som testat negativt för covid-19 nekats möjligheten att under dagtid vistas i gemensamhet tillsammans med andra intagna, utan att det har dokumenterats av anstalten i ett avskildhetsbeslut. Eftersom det inte är möjligt att dra någon säker slutsats i denna del finns det inte grund för mig att kritisera

anstalten. Jag vill emellertid framhålla vikten av att Kriminalvården alltid säkerställer att det finns en rättslig grund för att neka en intagen rätten att vistas i gemensamhet och att detta dokumenteras i ett beslut. Om det inte sker kan den intagne inte begära omprövning av åtgärden och därefter överklaga beslutet till en förvaltningsdomstol. En sådan bristande rättssäkerhet för enskilda intagna är oacceptabel.

Intagna med covid-19 delade cell med intagna som inte var smittade

I sitt yttrande har Kriminalvården redogjort för den ordning som myndigheten anser ska gälla vid befarad eller bekräftad smitta av covid-19. Av den framgår bl.a. att en intagen med konstaterad smitta inte ska ha nära kontakt med intagna som inte är smittade under minst sju dagar efter det att smittan har konstaterats och att det så fort som möjligt ska ske en bedömning av vilka åtgärder som behöver vidtas för att minska risken för smittspridning. Vidare ska det vid konstaterad smitta göras en smittskyddsanmälan och sjukvårdens regionala smittskyddsenhet ska informeras vid en större smittspridning eller om det på annat sätt finns behov av att ge information om det samlade läget. I yttrandet anges också att den regionala smittskyddsenheten ofta kontaktas redan vid befarad smitta och att Kriminalvården sedan följer de råd och anvisningar som enheten lämnar, vilka kan avse bl.a. smittspårning och placering av befarat och bekräftat smittade.

Utan att gå in på några detaljer kan jag konstatera att de rutiner som Kriminalvården har utarbetat överlag framstår som ändamålsenliga. Jag vill dock tillägga att enligt min uppfattning bör myndigheten, utöver den obligatoriska smittskyddsanmälan, alltid kontakta regionens smittskyddsläkare vid smittspridning av en allmänfarlig sjukdom bland intagna.

Som jag konstaterat i mitt andra beslut i dag, om Kriminalvårdens avskilhetsplaceringar av intagna vid befarad eller bekräftad smitta av covid-19, kan intagna i häkten eller anstalter inte välja med vem eller vilka de ska umgås, och inte heller vilka de ska leva nära. De intagna är därmed beroende av att Kriminalvården vidtar åtgärder för att skydda dem mot smittspridning. Myndigheten ska verka för att påföljder verkställs på ett säkert, humant och effektivt sätt och till detta kommer en skyldighet att utforma verkställigheten för de intagna så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas.⁵⁵ Redan i detta ligger enligt min mening att Kriminalvården är skyldig att skydda intagna, och därmed måste myndigheten vidta åtgärder om en intagen med befarad eller konstaterad sjukdom agerar på ett sätt som riskerar att medintagna blir smittade (se mitt beslut i ärende dnr 4268-2020 och 4846-2020).

Om de intagna, som i det här ärendet, delar cell har de ännu mer begränsade möjligheter att på egen hand agera på ett sätt som minskar risken för att själv drabbas av eller att sprida smitta. Kriminalvården har uppgett att utgångspunkten vid dubbelbeläggning bör vara att den som har testat positivt för covid-19 ska separeras från en cellkamrat som testats negativt, även när den senare har

⁵⁵ 2 § första stycket 1 förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården samt 1 kap. 5 § häkteslagen och 1 kap. 5 § fängelselagen.

exponerats för smitta. Enligt min mening framstår detta som en självklarhet. Att låsa in en intagen som har testat negativt för covid-19 tillsammans med en intagen som är bekräftat smittad med sjukdomen är inhumant och det kan inte heller anses vara förenligt med bestämmelserna i vare sig fängelselagen, smittskyddslagen eller de europeiska fängelsereglerna (se vidare JO 2020/21 s. 219). Jag återkommer nedan till den principiella frågan om de rättsliga förutsättningarna för att placera två intagna som omfattas av avskildhetsbeslut tillsammans.

Jag är fullt medveten om att beläggningssituationen inom kriminalvården är besvärlig och har varit det under en längre tid samt att detta medför stora svårigheter. Som jag nyss framhållit är det emellertid inte acceptabelt att bristande resurser hos myndigheten eller verksamhetens tillkortakommanden medför inskränkningar i de intagnas rättigheter eller på annat sätt går ut över de intagna. Att bli smittad av covid-19 kan leda till svår sjukdom och död. Under de rådande omständigheterna i anstalten Saltvik har flera intagna utsatts för fara på grund av hanteringen, utan att de själva har haft möjlighet att påverka situationen eller fått komma till tals. Åtgärderna har inte heller haft stöd i Kriminalvårdens styrande dokument och anstalten har inte rådfrågat regionens smittskydd. Det är mycket allvarligt.

Placering av två intagna med avskildhetsbeslut i samma cell

En grundläggande utgångspunkt för verksamheten i anstalt är som Kriminalvården också anfört att de intagna ska vistas i gemensamhet med andra intagna, under både sysselsättning och fritid (6 kap. 1 och 2 §§ fängelselagen). JO har tidigare konstaterat att lagstiftningen saknar en definition av begreppet gemensamhet men att det får antas förutsätta att en intagen vistas tillsammans med flera andra intagna (se bl.a. JO 2020/21 s. 164).

Kriminalvården kan under vissa omständigheter begränsa intagnas rätt att vistas tillsammans med andra intagna. Intagna får t.ex. hållas avskilda från varandra i anslutning till dygnsvilan (6 kap. 3 § fängelselagen). Bestämmelsen om dygnsvila innebär dock inte någon ovillkorlig rätt för den intagne att då få vara ensam, utan Kriminalvården har möjlighet att placera fler än en intagen i en cell (se prop. 2009/10:135 s. 137 och Bäcklund m.fl., Brottbalken En kommentar [JUNO, Version 18], kommentaren till 6 kap. 3 § fängelselagen). Övriga avskildhetsgrunder regleras i 6 kap. 4–9 §§ fängelselagen.

Vid beslut om avskildhet ska Kriminalvården beakta proportionalitetsprincipen (se 1 kap. 6 § fängelselagen). Det innebär att beslutet ska föregås av en intresseavvägning i syfte att pröva om olägenheterna med åtgärden för den intagne står i rimlig proportion till vad som finns att vinna med åtgärden. Av förarbetena framgår att bedömningen ska göras i varje enskilt fall och kan leda till att en intagen som hålls avskild medges lättnader, t.ex. på så sätt att han eller hon inte placeras i enrum utan ges möjlighet att vistas tillsammans med en annan intagen, s.k. samsittning. En sådan intresseavvägning kan också leda till att en åtgärd inte alls ska vidtas, om den bedöms få skadeverkningar som inte är rimliga i förhållande till vad som eftersträvas. (Se prop. 2009/10:135 s. 121.) Jag kan konstatera att samsittning är en tillfällig insats som en intagen kan ges dagtid för att minska risken för att han eller hon blir isolerad. I den

beskrivning som lämnas i förarbetena får jag inte intrycket att lagstiftaren har tagit ställning till att sådana lättnader även ska kunna genomföras mer permanent, på så sätt att två avskilda intagna placeras i samma cell (s.k. dubbelbeläggning) och därmed tillbringar stora delar av dygnet tillsammans.

Kriminalvården har gjort gällande att JO:s tidigare uttalanden om begreppet gemensamhet (se bl.a. JO 2020/21 s. 164) kan tas till intäkt för att möjliggöra en placering av två intagna med avskildhetsbeslut tillsammans. Jag delar inte den uppfattningen. JO uttalade att gemensamhet får anses förutsätta att en intagen vistas tillsammans med flera andra intagna och att exempelvis samsittning inte går att jämföra med en vistelse i gemensamhet (se även JO 2018/19 s. 146 och s. 218). Det gjordes emellertid inte några specifika uttalanden om vilka förhållanden som ska gälla för en intagen som placerats i avskildhet.

Vid den aktuella händelsen beslutade anstalten att avskilja intagna som var befarat eller bekräftat smittade av covid-19 med stöd av bestämmelsen i 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen. Där anges att en intagen får hållas avskild bl.a. om det är nödvändigt med hänsyn till att det finns en risk för den intagnes eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa. Därefter fick, som Kriminalvården får uppfattas, två intagna som omfattades av avskildhetsbeslut fortsatt dela cell. De tillfrågades inte ens om sin inställning och intagna som bad att få bli placerad i enrum nekades detta. Det är uppenbart att det får anses mer ingripande att under sådana förhållanden låta två avskilda intagna dela cell än om de skulle ha placerats var för sig.

Utgångspunkten i fängelselagen är att en avskild intagen ska placeras i enrum. Som nämnts framgår dock av förarbetena att vissa undantag kan medges, t.ex. samsittning, om det bedöms minska olägenheterna för de intagna. Huruvida lagstiftaren har haft för avsikt att sådana lättnader enbart ska kunna medges under dagtid eller om avsikten varit att dubbelbeläggning kan komma i fråga för intagna som är avskilda är inte uttryckligen behandlat i förarbetena. Sålunda har den situation som är aktuell i det här ärendet inte varit föremål för lagstiftarens bedömning.

Den problematiska beläggningssituationen inom kriminalvården har gjort att allt fler intagna delar cell och det råder platsbrist även när det gäller t.ex. särskilda avskildhetsceller i anstalterna. En konsekvens av detta är att det finns en uppenbar risk att det framöver kommer att bli vanligare att intagna som delar cell får fortsätta att vistas tillsammans även efter att de har avskilts, t.ex. vid incidenter på avdelningarna (jfr 6 kap. 5 § fängelselagen).

Beslut om avskildhet är mycket ingripande för den intagne och innebär en ytterligare inskränkning av hans eller hennes friheter. Som jag ser på saken kräver därför Kriminalvårdens åtgärder ett tydligt lagstöd för att placera två avskilda intagna i samma utrymme i en situation som var aktuell i anstalten Saltvik. Ett sådant lagstöd saknas.

Anstalten Saltvik får allvarlig kritik

Utredningen har visat att anstalten Saltvik inte har brutit dubbelbeläggningen av de intagna i fråga trots att en av dem bekräftats smittad av covid-19. Det ledde till att den andre intagne utsattes för fara för att smittas av en allmänfarlig

sjukdom. Förfarandet saknade stöd i Kriminalvårdens egna styrande dokument. Vidare lät anstalten avskilda intagna dela cell utan att det fanns lagstöd för det. Anstalten förtjänar sammantaget allvarlig kritik för sin hantering av den uppkomna situationen.

Jag har i dag i beslutet i ärendena med dnr 4268-2020 och 4846-2020 gjort en framställan enligt 4 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän och påtalat behovet av en översyn av såväl häkteslagen som fängelselagens regler om intagnas rätt till gemensamhet och möjligheten att placera dem i avskildhet. Med beaktande av de överväganden jag har gjort i det här beslutet översänder jag det för kännedom till regeringen. Vidare översänder jag även en kopia av beslutet för kännedom till Utredningen om författningsberedskap inför framtida pandemier.⁵⁶

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

Konsekvenserna av önskade ljud för intagna inom kriminalvården

(Dnr 1362-2021)

Beslutet i korthet: I en anmälan mot häktet Helsingborg framfördes klagomål om att häktet under en period spelade samma rockmusik från eftermiddag till tidig morgon, vilket påverkade en intagen. Kriminalvården tillbakavisade uppgifterna. Enligt JO finns det inte grund att kritisera häktet.

I beslutet resonerar JO kring hälsoeffekterna av önskade ljud. Hon konstaterar samtidigt att helt ljudlösa celler kan upplevas som obehagliga eller skrämmande för intagna samt innebära säkerhetsrisker. Eftersom häktade, särskilt de som har restriktioner, riskerar försämrade psykisk och fysisk hälsa till följd av frihetsberövandet understryker JO vikten av att de fysiska miljöförhållandena i häkten är sådana att intagna ges så bra förutsättningar som möjligt för en god hälsa. I detta ingår möjligheten till en god sömn och en acceptabel ljudmiljö dygnet runt. Det är inte bara angeläget av hälsoskäl utan också för att intagna ska kunna ta till vara sina rättigheter. Motsvarande gäller för anstalt.

I JO:s tillsynsverksamhet har det kommit fram uppgifter som talar för att intagna inom kriminalvården i vissa fall utsätts för önskade ljud i en sådan omfattning att det kan medföra negativa konsekvenser för deras fysiska och/eller psykiska hälsa. JO uttalar att det är av stor vikt att Kriminalvården beaktar problemet med önskade ljud på ett noggrant och strukturerat sätt samt i det enskilda fallet vidtar rimliga åtgärder för att underlätta för en intagen som störs av ett visst ljud. Regeringen får en kopia av beslutet.

⁵⁶ Se regeringens direktiv 2021:68.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 15 februari 2021 framförde advokaten AA, som ombud för BB, i huvudsak följande klagomål mot Kriminalvården, häktet Helsingborg.

Under perioden den 15–22 januari 2021 spelade häktet någon form av rockmusik, samma låt eller en variation av två låtar, från ca kl. 16.30 till tidig morgon. Det var uppehåll i spelningen i ett av sju dygn. På grund av musiken hade BB mycket svårt att sova och hennes psykiska mående påverkades på ett allvarligt sätt. Spelandet av monoton rockmusik under långa perioder är att jämställa med s.k. musiktortyr. BB har berättat att personalen bekräftade för henne att häktet spelade rockmusik och att musiken hördes i hennes cell trots att det fanns vatten i toaletten. Efter att han kontaktade häktet den 22 januari 2021 ska musiken ha upphört. Enligt häktets besked till honom hade en högtalare satts in som spelar ett svagt porlande ljud som endast kan höras när toaletten töms. Anledningen till det är att intagna kommunicerar med varandra. BB har uppgett att det är möjligt att någon form av porlande ljud spelades andra perioder än när rockmusiken var på.

Utredning

Kriminalvården uppmanades att yttra sig över uppgifterna i anmälan. Myndigheten skulle särskilt redovisa sin syn på vilken inverkan musiken har på de intagnas hälsa respektive möjlighet till lugn och ro på natten samt besvara ett antal frågor om i vilket syfte och på vilket sätt musiken spelades. Vidare uppmanades Kriminalvården att redogöra för vilka andra åtgärder, såväl kort- som långsiktiga, som myndigheten överväger när det sker otillåten kommunikation mellan intagna på natten.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, Region Syd, genom regionchefen, i huvudsak följande:

Bakgrund

BB var placerad såsom häktad på häktet Helsingborg från den 8 november 2020 till den 22 mars 2021 varefter hon försattes på fri fot.

Hantering av överhörning på häktet Helsingborg

Kontakt har tagits med häkteschefen och kriminalvårdsinspektör på häktet Helsingborg och de har lämnat yttrande i ärendet.

Av yttrandet framgår bl.a. följande. Häktet Helsingborg har en problematik kopplad till att intagna under vissa förutsättningar kan kommunicera via avloppen på toaletten på bostadsrummen. Kommunikationen via avloppen, mellan intagna, gör att det ibland kan vara svårt för häktet Helsingborg att upprätthålla de restriktioner som åklagarna har satt. För att försöka lösa denna problematik så har häktet kopplat på ett så kallat maskeringsljud för att försvåra denna kommunikation. Detta maskeringsljud är påkopplat dygnet runt men kan endast höras när toaletten har blivit tömd, då vattnet i toaletten förhindrar ljud på ett effektivt sätt. Maskeringsljudet är tänkt att efterlikna ljudet av ett rinnande vatten. Försöken med maskeringsljud påbörjades i början av december och för att försäkra oss om att ljudet inte går igenom vattenbarriären i toalettstolen så har samtliga bostadsrum gått igenom och lyssnats igenom så att inte något ljud når ut. Häktet har även haft

en ljudexpert som gjort mätningar på ljudet med vatten i toalettstolen samt utan vatten, för att säkerställa att ingen störs utav maskeringsljudet. Slutsatsen är att, om inte vattnet tas bort i toaletten, så hör man heller inget utav det maskeringsljud som spelas. I aktuellt ärende har anmälaren en dokumenterad misskötsamhet där ett försök att ta kontakt med andra klienter via avloppen har registrerats.

Frågor från JO med svar inhämtade från häktet Helsingborg

Musikens syfte

Musiken som refereras till är ett så kallat maskeringsljud som ska efterlikna rinnande vatten. Utsträckningen är att de flesta bostadsrum ska ha detta maskeringsljud. Testerna runt maskeringsljud började i december 2020 och dessa fortgår tills dags datum. Syftet är att försvåra den otillåtna kommunikation som sker via avloppsstammarna, som finns på häktet Helsingborg.

Vilken musik som spelades och på vilken volym

Kriminalvården har inte spelat rockmusik på häktet Helsingborg i något syfte. När testerna gällande maskeringsljud påbörjades, i december 2020, har det vid installationen av maskeringsljudet användes salsamusik enbart för att lokalisera hur ljudet spred sig. Denna musik spelades dock endast under kortare stunder och bara under dagtid. Det maskeringsljud som har använts har beskrivits och ljudvolymen har anpassats så att det inte ska tränga igenom den vattenbarriär som återfinns i toalettstolen. Töms toalettstolen på vatten så hörs det maskeringsljud som är satt att förhindra kommunikation mellan intagna.

Sättet musiken spelades på och möjlighet till att inte behöva lyssna på musiken

Maskeringsljudet spelas i avloppsstammarna där avloppen till toaletterna mynnar ut. Om en intagen inte önskar lyssna på maskeringsljudet så ombeds intagen att spola sin toalett, så att ljudet inte kom ut i rummet. Det har inte framkommit några andra klagomål gällande störande musik på häktet Helsingborg utöver aktuell anmälan sedan arbetet med maskeringsljud påbörjades.

Kontakt med ombud

Häktet Helsingborg bekräftar att kontakt har tagits av ombudet angående att BB uppgett att det varit störande musik på häktet. Frågeställningen har besvarats med uppgifter om maskeringsljudet och de pågående installationerna. Det har inte skett någon förändring efter kontakten då det inte har spelats någon rockmusik vare sig före eller efter det att ombudet kontaktade häktet.

Aktuella författningsbestämmelser

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. 5 § HäL framgår att verkställigheten ska utformas så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. I den utsträckning det är lämpligt och den intagne samtycker till det, ska åtgärder vidtas för att ge honom eller henne det stöd och den hjälp som behövs.

Region Syds bedömning

Det har inte framkommit något som tyder på att det spelats någon rockmusik på häktet Helsingborg under den tid som BB har varit placerad där. En möjlighet till kommunikation mellan intagna på häktet skulle kunna innebära att rättsprocesser störs. Därför har ett maskeringsljud i avloppsrören provats ut på häktet Helsingborg sedan i december 2020 för att försvåra kommunikation mellan intagna. Inledningsvis spelades salsamusik under korta perioder och enbart under dagtid, vilket inte kan ha stört någons nattsömn, för att kartlägga ljudets spridning. Därefter har maskeringsljudet installerats och detta har beskrivits som ett ljud av rinnande vatten vilket endast kan höras ifall det inte finns något vatten i toalettstolen. De intagna på häktet har uppmanats att spola i toaletten ifall något ljud skulle tränga igenom.

Lyhörddhet och överhörning på ett häkte medför att ett flertal överväganden behöver göras med hänsyn till rättssäkerhetsaspekter, säkerhetsfrågor och de intagnas boendesituation. Häktet Helsingborgs lösning med ett maskeringsljud i avloppet som utprovats för att inte höras när vatten finns i toaletten får anses vara en väl avvägd insats.

När det gäller lyhörddhet och överhörning på Kriminalvårdens häkten och vilket arbete som pågår med detta centralt hänvisas till yttrande den 30 april 2021 från Kriminalvårdens chefsjurist i JO:s dnr 8798-2020 [*rätteligen dnr 8978-2020, JO:s anm.*].

BB fick genom ombudet tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 1 juni 2022 anförde *JO Katarina Pahlsson* följande:

Bedömning

Kriminalvården har redogjort för att verkställigheten enligt 1 kap. 5 § häkteslagen (2010:611) ska utformas så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. Med negativa följder avses enligt förarbetena t.ex. de psykiska, sociala och ekonomiska konsekvenser som frihetsberövandet kan ha för den intagne (se prop. 2009/10:135 s. 120 och 183).

Enligt artikel 3 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) får ingen utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Europakonventionen gäller som svensk lag (1 § lagen [1994:1219] om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna). En delvis motsvarande bestämmelse finns i 2 kap. 5 § regeringsformen, enligt vilken – såvitt nu är aktuellt – ingen får utsättas för tortyr. Att under lång tid tvinga någon att lyssna på mycket stark musik har ansetts utgöra exempel på psykisk tortyr (se Ett särskilt tortyrbrott? Ds 2015:42 s. 138).

Kriminalvården har tillbakavisat uppgifterna i anmälan om att häktet ska ha spelat rockmusik under en period. Myndigheten har däremot beskrivit att häktet kopplat på ett s.k. maskeringsljud i avloppsrören som endast kan höras när toaletten är tömd på vatten. Åtgärden ska syfta till att försvåra för intagna med restriktioner att kommunicera med varandra. Jag kan utifrån det begränsade underlaget inte ha några synpunkter på maskeringsljudet. När det gäller påståendet att häktet spelat rockmusik från eftermiddag till tidig morgon står ord mot ord. I den delen bedömer jag att ytterligare utredning inte skulle leda till

något annat resultat och får därför konstatera att det inte finns grund för kritik. I sammanhanget vill jag dock anföra följande:

Oönskade ljud kan inverka negativt på människors hälsa i olika avseenden. Några av de vanligaste effekterna är försämrad inlärning och prestation, sömnstörningar samt effekter på hjärta och kärl (se Folkhälsomyndighetens publikation Hälsoeffekter av buller och höga ljudnivåer, publicerad den 13 maj 2019, artikelnummer 18070-1). Som Kriminalvården har anfört i ett annat remissvar (JO:s ärende med dnr 8978-2020) kan emellertid även helt ljudisolerade och ljudlösa celler upplevas som obehagliga eller skrämmande för intagna samt innebära säkerhetsrisker eftersom det omöjliggör för personal att höra höga ljud från cellen.

Intagna i häkte, särskilt de som har restriktioner, riskerar försämrad psykisk och fysisk hälsa till följd av frihetsberövandet. Enligt en studie 2011 avseende intagna i häktet Kronoberg visade var fjärde häktad med restriktioner och var femte häktad utan restriktioner tecken på psykisk ohälsa. (Se Bengt Holmgren m.fl. [2011], Psykisk hälsa hos häktade med restriktioner, projektnummer 2007:1. Se också t.ex. Kriminalvårdens forskningsrapport Kartläggning av häktade barn och ungdomar i Sverige 2019–2020, projektnummer 2019-306, s. 21 f.) Det är bl.a. mot den bakgrunden viktigt att de fysiska miljöförhållandena i häkten, liksom i anstalter, är sådana att intagna ges så bra förutsättningar som möjligt för en god hälsa. I detta ingår möjligheten till en god sömn och en acceptabel ljudmiljö dygnet runt. Det är inte bara angeläget av hälsoskäl utan också för att intagna ska kunna ta till vara sina rättigheter under frihetsberövandet och i brottmålsprocessen. Ytterst kan det alltså röra sig om en rättssäkerhetsfråga. Det ankommer på Kriminalvården att se till att de fysiska miljöförhållandena i myndighetens verksamhetsställen inte får negativa följder för intagna.

Klagomål från intagna och iakttagelser i samband med JO:s inspektioner talar, i förening med vad som framkommit av utredningen i detta och andra ärenden, för att intagna inom kriminalvården i vissa fall utsätts för oönskade ljud i en sådan omfattning att det kan medföra negativa konsekvenser för deras fysiska och/eller psykiska hälsa (se särskilt mitt gemensamma beslut i ärendena med dnr 8978-2020 och 2475-2021). Ur medicinsk synvinkel är det av stor vikt att Kriminalvården beaktar problemet med oönskade ljud på ett noggrant och strukturerat sätt. Det kan bl.a. handla om att inom myndigheten öka medvetenheten om effekterna av oönskade ljud och att i det enskilda fallet vidta rimliga åtgärder för att underlätta för en intagen som upplever att han eller hon störs av ett visst ljud.

Jag har i ett annat beslut som också meddelats denna dag uttalat mig om lyhörddheten i häkten, se beslutet i de nyss nämnda ärendena.

Med hänsyn till de frågor som berörs finner jag skäl att översända en kopia av beslutet till regeringen för kännedom.

En anställd vid Kriminalvården upprättade en redogörelse om misstänkt misskötsamhet och medverkade därefter i ärendet om varning både som förhörsvittne och som tolk

(Dnr 3513-2021)

Beslutet i korthet: Beslutet berör frågor med anknytning till förutsättningarna för en rättssäker process i ett ärende om varning enligt fängelselagen.

En kriminalvårdare som hade upprättat en redogörelse om misstänkt misskötsamhet deltog därefter vid förhöret med den intagne som protokollförare och förhörsvittne samt dessutom som tolk. JO anser att kriminalvårdaren inte borde ha medverkat vid förhöret samt att hennes deltagande var ägnat att påverka den intagnes förtroende för processen och myndigheten. Därutöver var det olämpligt att anstalten valde att använda kriminalvårdaren som tolk. Anstalten får kritik för att inte ha iakttagit objektivitetsprincipen och för att inte ha anlitat en utomstående tolk till förhöret. Anstalten kritiserar också för flera dokumentationsbrister i ärendet.

Den intagne fick sedan en varning för att han bl.a. uttryckt sig på ett sätt som kunde uppfattas som hotfullt. I beslutet benämns misskötsamheten som ”våld eller hot mot tjänsteman”. JO har visserligen förståelse för behovet av enkla förval i ett systemstöd men pekar på att beteckningen motsvaras av vissa brott enligt brottsbalken. Att Kriminalvården använder samma nomenklatur kan ge intryck av att det är klarlagt att en intagen har begått ett brott, trots att skuldfrågor endast kan prövas i en brottmålsprocess. Den intagnes klagomål talar dessutom för att han har tolkat beslutet som att varningen även avsett våld. JO uttalar att beteckningarna inger betänkligheter och att det kan finnas anledning att hålla isär förekomsten av våld från hot mot kriminalvårdspersonal.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 16 april 2021 framförde AA klagomål mot anstalten Kumla och anställda där. JO lät översätta anmälan som var skriven på spanska. AA anförde bl.a. följande.

Den 7 mars 2021 skrev den anställde BB en godtycklig rapport avseende honom om våld och hot mot personal. Han har dock varken hotat eller varit våldsam mot någon. Utredningen har inte genomförts på ett opartiskt sätt. Kriminalvården skyddar sin personal och en intagen kan inte freda sig mot myndighetens anklagelser.

Tillsammans med anmälan skickade AA in handlingar i ärendet om varning enligt fängelselagen i fråga om händelsen m.m. Av dokumentationen framgår bl.a. följande.

I ärendet finns två redogörelser om misstänkt misskötsamhet. Den ena har upprättats av kriminalvårdaren BB och den andra av kriminalvårdaren CC.

I anteckningarna från ett förhör den 16 mars 2021 angående händelsen anges att CC var protokollförare och vittne. Det framgår inte om AA lämnade sina uppgifter på ett annat språk än svenska.

I beslutet om varning den 23 mars 2021 har misskötsamheten benämns som ”Våld eller hot mot tjänsteman, 2021-03-07”. Vidare anges att ett skriftligt yttrande från AA har tolkats som hans yttrande i förhör. I den egentliga beslutsmotiveringen står följande (i beslutet framgår den intagens namn):

Genom utredningen finner anstalten det styrkt att AA har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten genom att inte visa hänsyn mot personalen och har uttryckt sig på ett sätt som kan uppfattas som hotfullt. Misskötsamheten är av sådan art att AA ska tilldelas en varning.

AA informeras om att vad som framkommit i utredningen senare kan ligga till grund för bedömning av frågan om uppskjuten villkorligt frigivning.

Utredning

Kriminalvården uppmanades att yttra sig över följande frågor:

1. Av förhørsanteckningarna framgår att en kriminalvårdanställd som upprättat en av de nämnda redogörelserna fungerade som protokollförare och vittne vid det förhör som enligt anteckningarna hölls den 16 mars 2021. Hur ser Kriminalvården på detta?
2. I beslutet om varning anges att ett skriftligt yttrande från AA ”har tolkats som hans yttrande i förhör”. Innebär detta att ett muntligt förhör med AA inte hölls? I sådana fall, vad var anledningen till detta och vilka överväganden gör Kriminalvården i förhållande till det som framgår av 12 kap. 4 § fängelselagen (2010:610)?
3. Utifrån förhørsanteckningarna framstår det som att AA lämnade sina uppgifter på svenska. Stämmer det? Om översättning skedde, hur resonerar Kriminalvården kring utevaron av dokumentation om detta?
4. I beslutet om varning anges under rubriken *Typ av misskötsamhet och datum för misskötsamheten* ”Våld eller hot mot tjänsteman, 2021-03-07”. Är det så att Kriminalvården benämner misskötsamheten *våld eller hot* även om det som i detta fall enbart är fråga om hot. Vilka överväganden gör Kriminalvården i denna del? Bedömer myndigheten att skrivningen kan lämna utrymme för missförstånd hos intagna?

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom chefen för sektionen för verksjuridik, i huvudsak följande:

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från Kriminalvården region Mitt, som i sin tur hämtat in uppgifter från ledningen vid anstalten Kumla, samt från Kriminalvårdsregistret (KVR).

Den 7 mars 2021 upprättade kriminalvårdspersonal två redogörelser för misstänkt misskötsamhet avseende AA. Den ena redogörelsen upprättades av BB och den andra av CC. Beslut i ärendet om varning fattades den 23 mars 2021. Av uppgifter i KVR framgår att förhör med AA hölls den 16 mars 2021 kl. 14.04 och att DD var förhørsledare. Enligt uppgift från anstalten Kumla var dock EE förhørsledare och inte DD. Den senares namn har blivit felaktigt inlagt i KVR när förhørsledare skrevs in. CC, som var närvarande vid händelsen och har upprättat den ena redogörelsen, var förhörsvittne och protokollförare. I Kriminalvårdens handbok om varning, avbrott genom avvikelser och uppskjuten villkorlig frigivning (2015:1) anges

på sidan 26 att ”vid förhör ska förutom förhørsledaren ytterligare en tjänsteman delta om det är möjligt. Denne har rollen som protokollförare och vittne. Dessa tjänstemän ska vara opartiska, på så vis att de inte har närvarat vid den händelse som den intagne ska höras om.”. Anstalten Kumla följer normalt handboken och använder vid förhör personal som inte närvarat vid händelsen, men frångick i ärendet den ordningen eftersom tolk behövdes och anstalten gjorde bedömningen att CC, som kan spanska, behövde närvara för att översätta.

Vid förhör i ärendet som inleddes den 16 mars 2021 var AA inledningsvis närvarande. Enligt uppgift från anstalten blev AA dock omedelbart irriterad på förhørsledaren och uppgav att han inte längre ville medverka vid förhöret. Han informerades då om att han i stället kunde ge in eventuella synpunkter skriftligen senast den 19 mars 2021. AA gav därefter in en skrivelse, dock först den 23 mars 2021 efter det att han blivit delgiven beslut om varning. AA hade redan den 8 mars 2021 och den 9 mars 2021 inkommit med synpunkter skriftligen innan förhöret med honom hölls den 16 mars 2021. De synpunkter han framförde i de skrivelserna har av anstalten tolkats som yttrande vid förhör. De skrivelser som AA lämnat in författade på spanska översattes med hjälp av CC. Anstalten har som rutin att dokumentera om översättning skett, men i aktuellt fall har det missats. Det kan konstateras att dokumentationen i KVR således är bristfällig.

Rättslig reglering

Av 12 kap. 4 § fängelselagen (2010:610) FäL, följer att innan ett beslut om varning meddelas ska förhör hållas med den intagne.

Av 27 § förvaltningslagen (2017:900) följer att en myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling snarast ska dokumentera dem, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Det ska framgå av dokumentationen när den har gjorts och av vem.

Kriminalvårdens bedömning

Av utredningen framgår att anstalten Kumla har rutiner för hur dokumentation ska ske i misshandelsärenden och den brist som påvisats gällande översättningen framstår enligt Kriminalvården som ett enskilt misstag.

Det har framkommit att den person som fungerat som protokollförare och vittne vid förhör också varit en av dem som rapporterat den aktuella händelsen. Det kan konstateras att detta inte är i överensstämmelse med Kriminalvårdens handbok. Det är naturligtvis viktigt att ett förhör uppfattas som sakligt och opartiskt. Anstalten har dock i denna del anfört att hanteringen varit nödvändig i aktuellt fall på grund av behovet av tolkning. Enligt Kriminalvårdens uppfattning saknas anledning att ifrågasätta den bedömningen och det framstår som rimligt att ett avsteg gjorts av denna anledning. Att förhørsledaren inte haft något med händelsen att göra sedan tidigare bör också ha borgat för att opartiskheten i ärendet inte rubbats. Det kan också noteras att AA själv inte framfört några klagomål kring detta i sin anmälan och det har inte heller i övrigt framkommit något som tyder på att det haft någon inverkan på utgången i ärendet.

Vidare kan konstateras att AA beretts tillfälle att närvara vid förhör innan beslut om varning meddelades. Han har dock på eget initiativ avbrutit förhöret och hans synpunkter har i stället beaktats genom de skrivelser han lämnat in. Kriminalvårdens uppfattning är att anstaltens handläggning i denna del har varit korrekt. Det kan också avslutningsvis tilläggas att för det fall AA varit missnöjd med anstaltens bedömning, så har han haft möjlighet att begära omprövning av beslutet, och för det fall det inte ändrats, överklaga till förvaltningsdomstol.

När en misshandelsrapporteras i KVR finns det olika alternativ för val av vilken typ av misshandelsrapport som är aktuell. Ett av de valbara alterna-

tiven är *våld eller hot mot tjänsteman*. Av benämningen framgår tydligt att det är fråga om hot alternativt våld och under utredningen samt i beslutet redogörs för de omständigheter som ligger till grund för varningen. Utrymmet för missförstånd hos den intagne bedömer Kriminalvården därför som ytterst begränsat.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 29 april 2022 anförde *JO Katarina Pahlsson* följande:

Rättsliga utgångspunkter m.m.

Varning enligt fängelselagen

En intagen som bryter mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten får tilldelas en varning. Frågor om varning ska avgöras skyndsamt. Innan ett beslut om varning meddelas ska förhör hållas med den intagne. Detta framgår av 12 kap. 1, 3 och 4 §§ fängelselagen (2010:610), FäL.

Enligt 12 kap. 1 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, FARK Fängelse, ska vid förhör med den intagne om möjligt två tjänstemän medverka. Kriminalvården har redogjort för vad som i övrigt är av intresse och anges i myndighetens handbok om de tjänstemän som ska medverka vid ett sådant förhör.

Saklighet och opartiskhet

En myndighet ska enligt 1 kap. 9 § regeringsformen i sin verksamhet iakttä saklighet och opartiskhet. Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. objektivitetsprincipen. Den omfattar inte bara hur en sak rent faktiskt har handlagts och vilka verkliga skäl som ligger bakom ett beslut eller annat handlande från en myndighet, utan även hur dess agerande uppfattats är av betydelse (se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar [2019, version 4, JUNO] s. 54 f.). I 5 § andra stycket förvaltningslagen (2017:900), FL, finns en motsvarande regel.

Tolk och översättning

Enligt 13 § första stycket FL ska en myndighet använda tolk och se till att översätta handlingar om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt när myndigheten har kontakt med någon som inte behärskar svenska.

Det grundläggande syftet med bestämmelsen är att säkerställa att den person som ett ärende gäller ska förstå dess innehåll och göra sig själv förstådd. Lagstiftaren har emellertid också konstaterat att behovet av tolk eller översättning många gånger kan tillgodoses i tillräcklig utsträckning med hjälp av myndighetens egna resurser och utan att det är nödvändigt att använda en extern tolk eller översättare (se prop. 2016/17:180 s. 84 f.).

I lagkommentaren har anförts att behovskriteriet tar sikte på den enskildes möjligheter att ta till vara sin rätt. Myndigheterna förväntas således pröva behovet av tolkning och översättning utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Uttrycket tolk används i paragrafen på ett sätt som innebär att det inte ställs krav på några särskilda formella kvalifikationer, t.ex. auktorisation, på den som fullgör ett tolk- eller översättningsuppdrag. När en myndighet anlitar tolk eller

översättare måste den dock se till så att den som anlitas är tillräckligt kvalificerad, t.ex. har tillräckliga språkfärdigheter, och även i övrigt är lämplig för uppgiften. Vad som utgör en tillräcklig kvalifikation från språkfärdighetssynpunkt får bedömas främst utifrån ärendets art. Det innebär t.ex. att en auktoriserad tolk ofta är att föredra framför en icke auktoriserad i ett ärende som är av större vikt från allmän eller enskild synpunkt. I andra fall kan kraven ofta sättas lägre. Vid bedömningen av tolkens lämplighet i övrigt behöver myndigheten t.ex. ta hänsyn till om det finns någon risk för att tolkens tillförlitlighet kan påverkas som en följd av tolkens ställning till någon som för talan i ärendet eller liknande. Från rättssäkerhetssynpunkt är det av vikt att tolkens neutralitet inte ska kunna ifrågasättas (se Lundmark och Säfstén, Förvaltningslagen – en kommentar [21 aug. 2020, version 1, JUNO], kommentaren till 13 §).

I Kriminalvårdens förvaltningshandbok (2018:12) anges att tolk alltid bör anlitas i samband med avgivande av nöjdförklaring och i andra ärenden av större vikt för klienten, under förutsättning att det finns ett behov av tolkning.

JO har ansett att en anstalt eller ett häkte i enklare ärenden lämpligen kan anlita en icke kvalificerad tolk, såsom personal, men att en kvalificerad tolk alltid bör anlitas vid ärenden av större vikt för den intagne, se JO:s beslut den 3 april 2009, dnr 5203-2007, och JO 2015/16 s. 209. I det senare beslutet anförde JO även följande:

Det är naturligtvis en tillgång för en anstalt om det finns personal med språkkunskaper som kan agera tolk. Jag vill emellertid framhålla att det som regel rör sig om icke kvalificerade tolkar, vilket bör påverka när personalen används för sådana uppdrag. Vidare bör en anstalt inför beslutet att använda personal som tolk ta hänsyn till den situation som ska tolkas och dess betydelse för den intagne (jfr beslut av Europadomstolen för mänskliga rättigheter den 5 januari 2010 i Diallo mot Sverige, ansökningsnummer 13205/07). Det kan exempelvis finnas tillfällen med, i vart fall av den intagne upplevda, intressekonflikter mellan personalen och den intagne där det framstår som mindre lämpligt att anlita kriminalvårdspersonal som tolk. Så kan vara fallet vid utredningar av misstänkta misskötsamheter.

När det gäller översättningar av handlingar kom JO i ett beslut fram till att det inte fanns något som hindrade att Försäkringskassan använde sin egen personal för att översätta inkomna handlingar som var skrivna på ett annat språk än svenska, men framhöll vikten av att myndigheten är uppmärksam på att den som gör översättningen behärskar språket i fråga så att översättningen blir tillförlitlig. JO ansåg också att det borde framgå genom anteckning i akten vem som bistått med översättningen, se JO 2007/08 s. 416.

Bedömning

Inledning

JO har vid tidigare tillfällen uttalat sig i frågor med anknytning till förutsättningarna för en rättssäker process i ärenden om varning enligt fängelselagen (se t.ex. JO 2019/20 s. 226 samt mina uttalanden i beslut den 25 mars 2020, dnr 4790-2019, den 13 november 2020, dnr 6680-2019, och den 9 december 2020,

dnr 7671-2019). Uttalandena har avsett den redogörelse som normalt upprättas med anledning av misstänkt misskötsamhet, den därefter följande utredningen och beslutet i ett sådant ärende. Nu berörs ytterligare ett antal frågeställningar beträffande utredningar och beslut om varning.

Jag vill inledningsvis framhålla att beslut om varning enligt fängelselagen kan få allvarliga konsekvenser för intagna, i synnerhet som de kan ligga till grund för beslut att skjuta upp tidpunkten för villkorlig frigivning. Det är angeläget att processen i dessa ärenden genomsyras av saklighet och opartiskhet samt i övrigt uppfyller grundläggande rättssäkerhetskrav.

I det följande behandlar jag lämpligheten av att CC medverkade vid förhöret med AA och huruvida anstalten borde ha anlitat en tolk samt utformningen av förhørsanteckningarna. Slutligen berör jag benämningen av misskötsamheten.

CC:s medverkan vid förhöret

Kriminalvårdaren CC upprättade en av redogörelserna om den misstänkta misskötsamheten och deltog därefter vid förhöret med AA som protokollförare och förhörsvittne samt dessutom som tolk.

Som Kriminalvården har redogjort för framgår det av myndighetens handbok om varning, avbrott genom avvikelse och uppskjuten villkorlig frigivning (2015:1) att de tjänstemän som medverkar vid ett förhör ska vara opartiska på så vis att de inte har närvarat vid den händelse som den intagne ska höras om. I detta fall frångicks rutinen eftersom anstalten bedömde att tolk behövdes och att CC skulle översätta.

Det är givetvis, som Kriminalvården har anfört, viktigt att ett förhör uppfattas som sakligt och opartiskt. Även om det inte finns någonting som tyder på att CC:s medverkan vid förhöret hade någon inverkan på utgången i ärendet var hennes deltagande ägnat att påverka AA:s förtroende för processen och myndigheten. Det förhållandet att han var i behov av tolk och att CC behärskade det efterfrågade språket medför självfallet inte någon annan bedömning. Tvärtom är den intagne då i en än mer vanskelig situation. CC borde inte ha medverkat vid förhöret.

Enligt min mening var det alltså direkt olämpligt att anstalten använde CC som tolk. Det framgår inte om anstalten övervägde att anlita en utomstående tolk inför förhöret. Som framgår under rubriken Rättsliga utgångspunkter m.m. är det från rättssäkerhetssynpunkt viktigt att tolkens neutralitet inte kan ifrågasättas och vidare kan en auktoriserad tolk många gånger vara att föredra i ett ärende som är av större vikt från enskild synpunkt. Ett ärende om varning enligt fängelselagen måste normalt anses vara av stor betydelse för den enskilde. Anstalten borde följaktligen i vart fall ha anlitat en utomstående tolk till förhöret.

Förhørsanteckningarna

Anteckningarna från förhöret den 16 mars 2021 ger intrycket av att AA lämnade muntliga uppgifter om händelsen. Det har dock kommit fram att han avbröt förhöret och att anteckningarna avser vad han tidigare hade anfört i skriftliga yttranden till anstalten. Det är enligt min mening självklart att anstalten skulle beakta uppgifterna som han tillförde sitt ärende på detta sätt. Från ett rättssäkerhetsperspektiv samt utifrån kraven på saklighet och opartiskhet är det emellertid viktigt att anteckningar från ett förhör speglar vad som faktiskt inträffade vid förhörstillfället. Jag anser därför att det borde ha framgått av anteckningarna att AA avbröt förhöret utan att lämna några muntliga uppgifter. Av samma skäl borde det ha dokumenterats vilka skriftliga yttranden det rörde sig om samt att dessa hade översatts och vem som gjort det.

Kritiken mot anstalten Kumla

Anstalten förtjänar sammanfattningsvis kritik för att inte ha iakttagit objektivitetsprincipen eller anlitat en utomstående tolk till det aktuella förhöret samt för flera dokumentationsbrister i ärendet.

Benämningen av misskötsamheten

AA fick en varning för att inte ha visat hänsyn mot personal och uttryckt sig på ett sätt som kunde uppfattas som hotfullt. I beslutet om varning har misskötsamheten benämnts som ”våld eller hot mot tjänsteman”. Av remissvaret framgår att det rör sig om en standardiserad beteckning i kriminalvårdsregistret.

Jag har förståelse för behovet av mallar och enkla förval i ett systemstöd. Våld respektive hot mot tjänsteman utgör emellertid brott enligt straffbuden i 17 kap. 1 § brottsbalken. Kriminalvårdens användande av samma nomenklatur kan ge intryck av att det är klarlagt att den intagne har begått ett brott, trots att skuldfrågor endast kan prövas i en brottmålsprocess och således är förbehållet en allmän domstol att avgöra. Redan detta inger enligt min mening betänkligheter.

Kriminalvården menar att utrymmet för missförstånd på grund av att misskötsamheten benämnts som våld *eller* hot mot tjänsteman är ytterst begränsat. AA:s klagomål till JO talar dock för att han har tolkat beslutet som att varningen dessutom avsett våld. Även rättssäkerhetsskäl medför att det kan finnas anledning att hålla isär förekomsten av våld från hot mot kriminalvårdspersonal. Jag noterar i detta sammanhang för övrigt att myndigheten i centrala publikationer särredovisar de två angreppssätten (se t.ex. Kriminalvårdens Årsredovisning 2021 s. 62 f. och tabell 15:43).

Mot denna bakgrund är det min uppfattning att den standardiserade beteckningen kan vara missvisande och framstår som mindre lämplig. Jag nöjer mig med dessa konstateranden och finner inte tillräckliga skäl att rikta någon kritik mot Kriminalvården i denna del.

Övrigt

Det som har kommit fram i övrigt motiverar inte någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.