



Nationellt besöksorgan – NPM

Rapport från verksamheten 2024

Nationellt besöksorgan – NPM

RAPPORT FRÅN VERKSAMHETEN 2024



© Riksdagens ombudsmän – JO, 2025

Tryck: Riksdagens tryckeri, Sverige, 2025

Produktion: Riksdagens ombudsmän – JO

Foton: Samtliga bilder är tagna av JO

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

Förord

Riksdagens ombudsmän fullgör de uppgifter som ett nationellt besöksorgan har enligt FN:s tilläggsprotokoll till konventionen mot tortyr (Opcat). Syftet med uppdraget är att förebygga tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning av människor som hålls frihetsberövade. Arbetet ska enligt protokollet vara framåtsyftande och ha ett långsiktigt perspektiv.

I den här rapporten har JO:s viktigaste iakttagelser och rekommendationer med anledning av årets inspektioner sammanställts. Totalt har 16 inspektioner genomförts.

Under 2023 utvärderade JO sin Opcat-verksamhet och har under 2024 prövat nya arbetssätt och arbetsformer. Fokus har legat på att ytterligare betona den förebyggande aspekten av uppdraget. Det finns vidare en ambition att öka antalet inspektioner. JO har även utvecklat sitt erfarenhetsutbyte med civilsamhället för att åstadkomma en bra dialog med relevanta organisationer. Genomförda förändringar har fått önskvärt genomslag och arbetet fortsätter i samma anda.



Erik Nymansson
Chefsjustitieombudsman



Thomas Norling
Justitieombudsman



Katarina Pahlsson
Justitieombudsman



Per Lennerbrant
Justitieombudsman

Innehåll

Förord	3
1. Opcat-uppdraget	6
2. JO:s Opcat-verksamhet	8
3. Mer om gjorda inspektioner.....	10
Migrationsverket	10
Kriminalvården	12
Polismyndigheten	14
Bilaga A: Dubbelbeläggnings konsekvenser för intagna i häkte	18
Bilaga B: Dubbelbeläggnings konsekvenser för intagna i anstalt	70

Opcat-uppdraget

Enligt FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning från 1984 (konventionen mot tortyr) ska de anslutna staterna vidta effektiva legislativa, administrativa, rättsliga eller andra åtgärder för att förhindra tortyrhandlingar inom varje territorium under dess jurisdiktion. Konventionen gäller för Sverige sedan 1987.

Konventionen mot tortyr innehåller en relativt omfattande definition av tortyr (artikel 1). I korthet innebär begreppet att någon medvetet utsätts för allvarlig psykisk eller fysisk smärta eller svårt lidande i ett specifikt syfte, exempelvis för att framtvinga information eller för att straffa eller hota en person. Däremot saknar konventionen definitioner av grym, omänsklig eller förnedrande behandling men de anslutna staterna ska inom sitt territorium även förhindra att sådana handlingar utförs av företrädare för det allmänna (artikel 16).

De länder som anslutit sig till FN:s konvention mot tortyr granskas av en särskild kommitté, Committee against Torture. I sina landrapporter gör kommittén uttalanden och lämnar rekommendationer kring efterlevnaden av konventionen. I de fall ett land medgett det kan FN-kommittén även pröva enskilda klagomål om det skett en överträdelse av konventionen. Konventionen mot tortyr ger inte i sig kommittén mandat att genomföra besök i anslutna stater. För att möjliggöra bl.a. internationella besök antog FN 2002 det fakultativa protokollet till konventionen (Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Opcat). Protokollet trädde i kraft för Sveriges del i juni 2006. Genom Opcat inrättades ytterligare en kommitté, the Subcommittee on Prevention of Torture (SPT).

Arbetet enligt Opcat ska genomföras med målsättningen att förstärka skyddet för frihetsberövade mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Ett förebyggande arbete kan utföras på flera sätt, bl.a. genom besök i de miljöer där risken för uppkomst av övergrepp och kränkningar är särskilt hög. En annan viktig del i det förebyggande arbetet är att identifiera och analysera faktorer som direkt eller indirekt kan öka eller minska risken för tortyr och andra former av omänsklig behandling. Verksamheten ska vara framtidsinriktad och ägnad att systematiskt minska eller undanröja riskfaktorer samt att förstärka förebyggande faktorer och skyddsmekanismer. Vidare ska arbetet ha ett långsiktigt perspektiv och fokusera på att åstadkomma förbättringar genom konstruktiv dialog, förslag till skyddsmekanismer och andra åtgärder.

Stater som anslutit sig till Opcat är också skyldiga att peka ut ett eller flera nationella besöksorgan. Sedan den 1 juli 2011 fullgör justitieombudsmännen de uppgifter som ett nationellt besöksorgan har enligt Opcat. I egenskap av sådant besöksorgan har alltså JO att bl.a. regelbundet inspektera platser där människor kan hållas frihetsberövade. En annan uppgift är att ge rekommendationer till behöriga myndigheter med sikte på att förbättra behandlingen av och förhållandena för frihetsberövade personer och att förebygga tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. JO ska också medverka i dialoger med behöriga myndigheter och civilsamhället.

JO:s Opcat-verksamhet

En särskild Opcat-enhet har i uppdrag att biträda ombudsmännen i deras arbete som nationellt besöksorgan. Under 2024 varierade bemanningen på enheten mellan fyra och sex anställda, varav en är samhällsvetare och övriga är jurister. Dessutom är två experter knutna till enheten, en medicinsk expert och en expert i psykologi.

Det viktigaste inslaget i JO:s Opcat-verksamhet är att återkommande inspektera platser där människor kan hållas frihetsberövade. En större undersökning av dubbelbeläggningens konsekvenser för intagna i häkten och anstalter ägde rum under 2024. JO besökte sex häkten och fem anstalter inom ramen för den inspektionsserien. Vidare genomfördes en annan inspektionsserie angående beläggningssituationen på fyra polisarrester. Slutligen genomfördes under året en uppföljande inspektion på ett av Migrationsverkets förvar.

Under 2024 genomfördes alltså följande 16 inspektioner inom ramen för Opcat-uppdraget.

Inspektionsobjekt	Antal
Polisarrester	4
Häkten	6
Kriminalvårdsanstalter	5
Migrationsförvar	1
Summa	16

Utöver besöken håller JO sedan 2020 dialogmöten med civilsamhället om frihetsberövades situation och rättigheter. Under 2024 hölls två dialogmöten. Ett möte behandlade den ansträngda beläggningssituationen inom Kriminalvården och vilka konsekvenser det får för frihetsberövade personer, särskilt de som blir kvar i arrester eller befinner sig i häkten och anstalter. Vid årets andra möte var temat situationen för frihetsberövade i rättspsykiatri och i de särskilda ungdomshemmen.

Opcat-enheten deltar i det nordiska NPM-nätverket som bildades 2015. Nätverket hade ett möte i Helsingfors den 20 september 2024. Temat för mötet var tillgången till hälso- och sjukvård för intagna i häkten och anstalter.

Under året deltog medarbetare från Opcat-enheten även i två workshops i Strasbourg inom nätverket European NPM Forum. Temat för mötet den 4–5 juni 2024

var ”On monitoring rights and material conditions of detention of persons held in pre-trial detention” och för mötet den 24–25 september 2024 ”Improvement and safeguards of health conditions of persons deprived of their liberty with substance use disorders”. Slutligen var enheten den 12–13 september 2024 representerad vid ett seminarium i Helsingfors med temat ”Locking up children and young people in the Nordic countries”.

Mer om gjorda inspektioner

Migrationsverket

Bakgrund

Vid en inspektion i januari 2023 uppmärksammades brister på Migrationsverkets förvar i Mölndal. Det framkom bl.a. att det fanns allvarliga brister i personalens bemötande av de förvarstagna, att det fanns personal som inte behärskade det svenska språket på ett fullgott sätt och att många nyanställda inledningsvis endast fick genomgå en två veckor lång utbildning i stället för en åtta veckor lång grundutbildning. Kroppsvisitationer genomfördes utan en bedömning av de lagliga förutsättningarna för åtgärden i det enskilda fallet och det pågick inte någon regelbunden organiserad sysselsättning i förvaret. Det fanns inte heller några rutiner eller en organisation som mötte det lagstadgade kravet på läkarundersökning när en utlänning hålls avskild därför att han eller hon utgör en fara för sig själv.

Med anledning av de uppmärksammade bristerna genomfördes i februari 2024 en uppföljande inspektion av förvaret.



Rastgård i
förvaret Mölndal.

JO:s slutsatser och rekommendationer

I protokollet från den uppföljande inspektionen konstaterade JO att förvaret har arbetat aktivt med bemötandefrågor sedan den första inspektionen. Enligt JO finns det dock skäl för Migrationsverket att arbeta vidare med dessa frågor och även prioritera kompetensutveckling för personalen, inte minst då det kommit fram uppgifter om att positiv särbehandling fortfarande förekommer och att anställda har svårigheter med att utföra vissa arbetsuppgifter.

Det har vidare skett en förbättring avseende kravet på att det i varje enskilt fall ska göras en individuell bedömning av förutsättningarna för en kroppsvisitation. Samtidigt framstår det som att vissa anställda fortfarande inte har en klar bild av vilka regler som gäller för kroppsvisitation, särskilt när en förvarstagen skrivs in i förvaret. JO uppmanade därför ledningen för förvaret att skyndsamt vidta åtgärder för att säkerställa att personalen har den kunskap som krävs om vad som gäller i denna fråga. Det ansågs också viktigt att Migrationsverket följer upp vidtagna åtgärder.

När det gäller tillgången till sysselsättning saknas det alltså möjligheter till aktiviteter av mer kvalificerad karaktär för de förvarstagna. Enligt JO måste Migrationsverket dels säkerställa att förvarstagna får tillgång till aktiviteter av mer kvalificerad karaktär, dels undersöka möjligheten att utöka de förvarstagnas tillgång till utomhusvistelse.

Vid inspektionen granskades dokumentationen i sju ärenden där en läkarundersökning varit obligatorisk i samband med avskiljande av en förvarstagen. Av dokumentationen framgick att en läkarundersökning har ägt rum i majoriteten av fallen, men inte i alla. Utifrån det som kom fram vid inspektionen uppmanade JO Migrationsverket att verka för att läkare alltid vid ett personligt möte genomför en undersökning av den förvarstagne. Det är myndigheten som ska se till att läkarundersökningen kommer till stånd, vilket innebär att den förvarstagne inte själv kan avgöra om en undersökning krävs eller inte. JO uppmanade också Migrationsverket att vidta kompetenshöjande insatser för den personal som har befogenhet att fatta beslut om avskiljande och kontinuerligt följa upp frågan.

I en avslutande kommentar konstaterade JO att Migrationsverket har arbetat strukturerat och vidtagit flera åtgärder för att komma till rätta med de brister som kom fram vid inspektionen 2023. Arbetet synes ha lett till att situationen vid förvaret har förbättrats, men det finns mer att göra. Enligt JO måste Migrationsverket därför fortsätta det påbörjade arbetet och säkerställa att vidtagna och planerade åtgärder får avsedd effekt.

Kriminalvården

Bakgrund

Överbeläggning i häkten och anstalter är ett återkommande problem och förekommer i flera länder i Europa. JO har flera gånger tidigare granskat Kriminalvårdens hantering av överbeläggning och de konsekvenser som förhållandena kan få för de intagna. Sedan en tid tillbaka är beläggningssituationen ytterst ansträngd och den förväntas vara det en tid framöver. För att hantera platsbristen har myndigheten genomfört och planerar för dubbelbeläggning, dvs. att placera två intagna i samma cell, i större omfattning än tidigare. JO bedömde därför det som angeläget att närmare granska vilka risker och konsekvenser dubbelbeläggning kan få för de intagna.

Mellan mars och maj 2024 inspekterades sex häkten. Fem anstalter inspekterades mellan juli och oktober 2024. JO:s viktigaste iakttagelser och rekommendationer med anledning av inspektionerna sammanställdes i två rapporter, en för häkten och en för anstalter. Dessa rapporter publicerades under 2025 och finns tillgängliga på JO:s webbplats (www.jo.se). De biläggs även denna årsrapport (bilaga A och B).

JO:s slutsatser

I de båda rapporterna konstaterade JO att den ansträngda beläggningssituationen får påtagliga konsekvenser för de intagna, särskilt för intagna i anstalt. Överbeläggningen leder till att celler avsedda för en intagen regelmässigt används för två intagna. Platsbristen resulterar vidare i att celler som inte är större än sex kvadratmeter används för dubbelbeläggning i fler fall och inte längre endast i undantagsfall.

Utöver trångboddheten förekommer andra brister i den fysiska miljön, t.ex. när det gäller ventilationen i dubbelbelagda celler, och det saknas många gånger möjlighet att använda toaletten i avskildhet. Att som intagen tvingas att vistas tillsammans med en okänd människa i ett litet utrymme under dessa förhållanden orsakar oro och stress. Därtill kommer att intagna i restriktionshäkten ofta är inlåsta tillsammans i cellen under 23 av dygnets 24 timmar. I de flesta anstalter uppgår den s.k. dygnsvilan till åtminstone 12 timmar. Bristen på egentid är genomgående, i såväl anstalt som häkte. Överbeläggningen har dessutom inneburit att betydligt fler personer vistas i övriga lokaler än vad de är anpassade för och miljön där är ofta stökig och påfrestande. Det här gäller särskilt för anstalterna. JO fann också att matchning av intagna inför dubbelbeläggningar uteblir och att det inte heller sker någon strukturerad uppföljning av hur en sådan placering fungerar. Detta är mycket oroväckande och kan äventyra de intagnas trygghet och säkerhet.

När det gäller situationen för de häktade uppmärksammade JO att antalet rapporterade fall av hot mellan intagna i häkte under 2023 hade ökat enligt Kriminalvårdens årsredovisning för det året medan rapporterat våld hade legat kvar på samma nivå som föregående år. Däremot framgick av myndighetens årsredovisning för 2024 att antalet rapporterade fall av både hot och våld mellan intagna i anstalt hade ökat under året. Efter inspektionsserien stod det klart att intagna långt ifrån alltid berättar för personalen om de hot- och våldssituationer som förekommer, i stället tiger de eller föredrar att lösa saken själva. Därmed bedömde JO att det finns ett mörkertal och att de rapporterade siffrorna om incidenter inte avspeglar verkligheten.

JO:s sammanfattande slutsats blev att förhållandena riskerar medföra att intagna i häkte utsätts för omänsklig eller förnedrande behandling och att konsekvenserna för intagna i anstalt är än mer allvarliga. Enligt JO behöver Kriminalvården omgående se över vilka åtgärder som är nödvändiga att vidta för att undanröja de risker som är förknippade med att frihetsberövade delar cell.

JO:s rekommendationer

I syfte att förbättra situationen för frihetsberövade som delar cell och förebygga risker lämnade JO många rekommendationer till Kriminalvården. JO rekommenderade myndigheten att exempelvis

- Uppmärksamma betydelsen av egentid och strukturera verksamheten på att sådant sätt att intagna som delar cell ges möjlighet att tillbringa viss tid av dygnet ensamma.
- Trygga att det finns tillräckligt med personal för att bl.a. upprätthålla det klientnära arbetet och utan dröjsmål kunna hantera påringningar och vid behov agera skyndsamt.
- Om dubbelbeläggning anses nödvändig, endast ta celler med en golvyta om minst tio kvadratmeter, exklusive sanitetsutrymme, i anspråk.
- Avdela sanitetsutrymmet i de celler som används för dubbelbeläggning med en dörr som går från golv till tak.
- Se till att häkten och anstalter gör en noggrann matchning vid övervägande om en intagen ska dela cell och att den enskilde är delaktig i processen.
- Säkerställa att det sker en strukturerad uppföljning av hur en dubbelbeläggning fungerar.
- Tydliggöra hälso- och sjukvårdens roll samt involvera hälso- och sjukvårdspersonal i planering, genomförande och uppföljning av dubbelbeläggning.

Polismyndigheten

Bakgrund

Under våren 2024 kom det fram uppgifter i media och i klagomål till JO om att häktade intagna, på grund av platsbrist inom Kriminalvården, förvarades i polis-arrester istället för i häkten. För att följa upp situationen genomförde JO under tiden maj–december 2024 en inspektionsserie som omfattade fyra polisarrester. Inspektionerna inriktades på frågor om den fysiska miljön, bemanningen av arresterna och bemötandet av de intagna.

JO:s slutsatser och rekommendationer

Vid en av arresterna fanns det häktade när inspektionen inleddes. Vid övriga arrester fanns det inte några häktade under inspektionerna. Vid samtliga arrester framkom dock att beläggningssituationen under våren 2024 hade påverkats av att det funnits häktade där. Vid några tillfällen hade häktade blivit kvar i arresterna i över två veckor.

Inspektionerna bekräftade att Polismyndigheten, utöver arrestplatser, även har bistått Kriminalvården med transporter av de häktade. Vid en arrest beskrevs att arbetet med transporter av häktade hade tagit tid från polisiära arbetsuppgifter. Vid två arrester beskrevs att situationen för personalen varit ansträngd när det funnits häktade där under våren 2024. I ett fall hade det bl.a. varit svårt för personalen att hinna med tillsyn vid full beläggning.

Inspektionerna visade att häktade som hållits i arresterna har vistats ensamma i sina celler under större delar av dygnet, med bristfälliga fysiska förhållanden och utan meningsfulla aktiviteter. Så var fallet trots att häktade som utgångspunkt inte ska hållas i polisarrester, eftersom arresterna endast är avsedda för tillfälliga frihetsberövanden. Ingen av arrestcellerna uppfyller de krav som ställs på förvaringsrum för häktade, och häktade har i vissa fall placerats i tillnyktringsceller, s.k. LOB-celler, som endast har en madrass på golvet. JO uttalade att det är helt oacceptabelt att placera häktade i sådana celler.

Vid samtliga arrester har de häktades situation i huvudsak beskrivits som att de är i sina celler under ca 23 timmar per dygn, utan tillgång till annan förströelse än böcker och tidningar. Arrestlokalerna är inte anpassade för häktesverksamhet och det var tydligt att Polismyndigheten inte har haft tillräckliga personalresurser för att kunna erbjuda isoleringsbrytande åtgärder. Bristen på aktiviteter och den faktiska isoleringen hade enligt JO medfört allvarliga risker för den psykiska och fysiska hälsan hos de häktade.



LOB-cell i
arresten Eskilstuna.

När det gäller tillgången till hälso- och sjukvård konstaterade JO att den är sämre än i ett häkte. Det finns ingen hälso- och sjukvårdspersonal som löpande besöker de intagna. Några i personalen beskrev att de upplevde en otrygghet kopplad till att ha ansvar för dosering och utdelning av mediciner. JO ställde sig mycket frågande till att arrestpersonalen får dela ut mediciner till intagna, eftersom personalen varken har medicinsk utbildning eller erforderlig delegation att dela ut medicin. Polismyndigheten uppmanades att snarast se över frågan om medicinhantering i arresterna, oavsett om det finns häktade där eller inte.

Sammanfattningsvis konstaterade JO att förhållandena för häktade som placerats i arrest är helt oacceptabla. JO såg mycket allvarligt på det som kommit fram och bedömde att det finns en risk för omänsklig eller förnedrande behandling av de häktade. Mot bakgrund av det som kommit fram fann JO anledning att skicka en kopia av protokollet till regeringen för kännedom.

Vid inspektionerna uppmärksammade JO även ett antal andra frågor och lämnade vissa rekommendationer som syftar till att förbättra situationen för de intagna. JO rekommenderade Polismyndigheten att exempelvis

- Säkerställa att intagna kan ta del av Polismyndighetens informationsblad om intagnas rättigheter under hela vistelsen i arresten.
- Åtgärda säkerhetsrisker i cellerna i form av bl.a. glipor mellan fasta möbler och vägg, eftersom sådana glipor kan användas för att fästa s.k. hängsnaror.
- Omedelbart ta bort en QR-kod för registrering av tillsyn från den yttre av två celldörrar, eftersom placeringen innebär att tillsyn kan registreras i systemet utan att den intagne faktiskt har observerats.
- Säkerställa att personer som är omhändertagna för berusning i regel får tillgång till en filt när de tas i förvar i en cell.

Bilagor

Rapport: Dubbelbeläggnings konsekvenser för intagna i häkte 18

Rapport: Dubbelbeläggnings konsekvenser för intagna i anstalt..... 70



Rapport från Opcat-enheten

Dubbel- beläggnings konsekvenser för intagna i häkte

”Egentligen är det
inget som är bra med
dubbelbeläggning
förutom att man inte
är ensam.”

– Intagen i häkte våren 2024 –

Förord	4
1 Opcat-uppdraget	5
2 Reglering och riktlinjer om dubbelbeläggning	7
2.1 Internationella rättsliga regler och normer	8
2.2 Nationella bestämmelser och Kriminalvårdens anvisningar	11
3 Överbeläggning och dubbelbeläggning	13
3.1 Granskning och rapporter under senare år.....	14
3.1.1 Inledning.....	14
3.1.2 Forskningsrapporter om dubbelbeläggning	14
3.1.3 Kriminalvårdens rapport om överbeläggning	15
3.1.4 Tidigare JO-granskningar av överbeläggning och dubbelbeläggning	15
3.1.5 Platsituationen i Kriminalvårdens häkten 2019–2024	16
3.1.6 Kriminalvårdens hantering av överbeläggnigen i häkten.....	16
4 Hur inspektionsserien har genomförts	18
4.1 Olika typer av häkten och platser.....	19
4.2 Urval av inspektionsobjekten och närmare om arbetet.....	20
4.2.1 Frågeställningar m.m.....	20
4.2.2 Inspekterade häkten.....	20
4.2.3 Antal platser enligt Kriminalvårdens platsbeslut	21
4.2.4 Antal platser och beläggningsgrad m.m. vid inspektionerna	22
4.2.5 Protokoll efter inspektionerna.....	22
5 Iakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser och risker samt JO:s rekommendationer	23
5.1 Allmänt om att dela cell m.m.....	24
5.1.1 Utgångspunkter	24
5.1.2 Iakttagelser och inhämtade uppgifter	24
5.1.3 Konsekvenser och risker.....	28
5.1.4 JO:s rekommendationer	29
5.2 Fysisk miljö	30
5.2.1 Utgångspunkter	30
5.2.2 Iakttagelser och inhämtade uppgifter	31
5.2.3 Konsekvenser och risker.....	34
5.2.4 JO:s rekommendationer	35
5.3 Processen inför beslut om dubbelbeläggning.....	36
5.3.1 Utgångspunkter	36
5.3.2 Iakttagelser och inhämtade uppgifter.....	36
5.3.3 Konsekvenser och risker	39
5.3.4 JO:s rekommendationer.....	40
5.4 Intagnas trygghet och säkerhet.....	41
5.4.1 Utgångspunkter	41
5.4.2 Iakttagelser och inhämtade uppgifter	41
5.4.3 Konsekvenser och risker	44
5.4.4 JO:s rekommendationer	45
5.5 Hälso- och sjukvårdens roll och anknytande frågor	46
5.5.1 Utgångspunkter	46
5.5.2 Iakttagelser och inhämtade uppgifter.....	47
5.5.3 Konsekvenser och risker	49
5.5.4 JO:s rekommendationer.....	50
Slutord	51

Förord

Riksdagens ombudsmän fullgör de uppgifter som ett nationellt besöksorgan har enligt FN:s tilläggsprotokoll till konventionen mot tortyr (Opcat). Syftet med uppdraget är att förebygga tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning av människor som hålls frihetsberövade. Arbetet ska enligt protokollet vara framåtsyftande och ha ett långsiktigt perspektiv. En annan viktig del är att identifiera intagna som av olika anledningar riskerar att fara särskilt illa.

I mars 2024 beslutade jag att inom ramen för Opcat-uppdraget genomföra ett antal inspektioner för att särskilt undersöka vilka följder och risker dubbelbeläggning i häkte och anstalt kan medföra för de frihetsberövade. I beslutet framhåller jag att såväl mina företrädare som jag själv återkommande har granskat Kriminalvårdens hantering av överbeläggning och de konsekvenser som förhållandena kan få för de intagna. Vidare konstaterade jag att beläggningssituationen är ytterst ansträngd och förväntas vara det en tid framöver samt att Kriminalvården genomför och planerar för dubbelbeläggning, dvs. placerar två intagna i samma cell, i större omfattning än tidigare.

Sex häkten inspekterades mellan mars och maj 2024. Rapporten utgår alltså från de förhållanden som rådde då. Vid inspektionerna har en mängd olika frågor uppkommit och det har varit nödvändigt att göra vissa avgränsningar. Fokus har legat på vad Kriminalvården som myndighet kan göra för att förbättra situationen för de intagna som behöver dela cell med en annan intagen. Det kan uppmärksammas att jag i rapporten inte tar ställning till lämpligheten av dubbelbeläggning utan endast har utgått från förutsättningen att Kriminalvården har beslutat att sådana placeringar ska äga rum.

I den här rapporten har mina viktigaste iakttagelser och rekommendationer med anledning av inspektionerna sammanställts. Min förhoppning är att rapporten ska kunna bidra till arbetet med att förebygga risker vid dubbelbeläggning och därmed öka tryggheten för de frihetsberövade som delar cell.

Katarina Pahlsson
Justitieombudsman

1

Opcat-
uppdraget

1

Opcat-uppdraget

Enligt FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning från 1984 (konventionen mot tortyr)¹ ska de anslutna staterna vidta effektiva legislativa, administrativa, rättsliga eller andra åtgärder för att förhindra tortyrhandlingar inom varje territorium under dess jurisdiktion. Konventionen gäller för Sverige sedan 1987.

Konventionen mot tortyr innehåller en relativt omfattande definition av tortyr (art. 1). I korthet innebär begreppet att någon medvetet utsätts för allvarlig psykisk eller fysisk smärta eller svårt lidande i ett specifikt syfte, exempelvis för att framtvunga information eller för att straffa eller hota en person. Däremot saknar konventionen definitioner av grym, omänsklig eller förnedrande behandling men de anslutna staterna ska inom sitt territorium även förhindra att sådana handlingar utförs av företrädare för det allmänna (art. 16).

De länder som anslutit sig till FN:s konvention mot tortyr granskas av en särskild kommitté, Committee against Torture. I sina landrapporter gör kommittén uttalanden och lämnar rekommendationer kring efterlevnaden av konventionen. I de fall ett land medgett det kan FN-kommittén även pröva enskilda klagomål om det skett en överträdelse av konventionen.² Konventionen mot tortyr ger inte i sig kommittén mandat att genomföra besök i anslutna stater. För att möjliggöra bl.a. internationella besök antog FN 2002 det fakultativa protokollet till konventionen (Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Opcat). Protokollet trädde i kraft för Sveriges del i juni 2006. Genom Opcat inrättades ytterligare en kommitté, the Subcommittee on Prevention of Torture (SPT).

Arbetet enligt Opcat ska genomföras med målsättningen att förstärka skyddet för frihetsberövade mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Ett förebyggande arbete kan utföras på flera sätt, bl.a. genom besök i de miljöer där risken för uppkomst av övergrepp och kränkningar är särskilt hög. En annan viktig del i det förebyggande arbetet är att identifiera och analysera faktorer som direkt eller indirekt kan öka eller minska risken för tortyr och andra former av omänsklig behandling. Verksamheten ska vara framåtsyftande och ägnad att systematiskt minska eller undanröja riskfaktorer samt att förstärka förebyggande faktorer och skyddsmekanismer. Vidare ska arbetet ha ett långsiktigt perspektiv och fokusera på att åstadkomma förbättringar genom konstruktiv dialog, förslag till skyddsmekanismer och andra åtgärder.

Stater som anslutit sig till Opcat är också skyldiga att peka ut ett eller flera nationella besöksorgan. Sedan den 1 juli 2011 fullgör justitieombudsmännen de uppgifter som ett nationellt besöksorgan har enligt Opcat. I egenskap av sådant besöksorgan har alltså JO att bl.a. regelbundet inspektera platser där människor kan hållas frihetsberövade, t.ex. häkten och anstalter. En annan uppgift är att ge rekommendationer till behöriga myndigheter med sikte på att förbättra behandlingen av och förhållandena för frihetsberövade personer och att förebygga tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. JO ska också medverka i dialoger med behöriga myndigheter och civilsamhället.

¹ Convention against torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment (CAT).

² CAT art. 22.1.

2

Reglering och riktlinjer om dubbelbeläggning

2.1

Reglering och riktlinjer om dubbelbeläggning

Internationella rättsliga regler och normer

I föregående avsnitt har redan FN:s konvention mot tortyr och tilläggsprotokollet, Opcat, presenterats. Därutöver bör följande lyftas fram.

Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) arbetades fram inom Europarådet 1950. Sverige var som medlem i Europarådet folkrättsligt förpliktat att följa konventionens rättighetskatalog alltsedan den trädde i kraft tre år senare. Europakonventionen gäller sedan den 1 januari 1995 som svensk lag.¹

Europarådet antog 1987 den Europeiska konventionen till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Den trädde i kraft 1989 och i samband med det inrättades även Europarådets kommitté mot tortyr (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, CPT). Den är sammansatt av oberoende experter och har i uppdrag att besöka platser där personer kan hållas frihetsberövade i Europarådets 46 medlemsstater. Efter varje besök lämnar CPT en rapport som vanligen innehåller ett antal rekommendationer till det besökta landet med syfte att förbättra situationen för frihetsberövade personer. CPT publicerar även mer generella uttalanden

om tematiska frågor, bl.a. i särskilda standarder och i årsrapporter. Sverige har besökts av CPT sammanlagt sju gånger, senast 2021.

CPT har återkommande uttalat sig om risker och konsekvenser med överbeläggning i häkten och anstalter och då bl.a. iakttagit att länder försöker lösa problemet med överbeläggning genom att två eller flera intagna får dela cell, s.k. dubbelbeläggning. I en standard avseende överbeläggning har kommittén slagit fast att brist på personligt utrymme och avsaknad av integritet medför risker för samtliga intagna, särskilt för de extra sårbara.² Vidare har CPT i en standard avseende häkte, betonat att alla ansträngningar bör göras för att fasa ut användningen av sovsalar och istället gå mot ett litet antal intagna i en cell. Idealiskt sett bör de intagna placeras i enmansceller, utom när det är att föredra att de delar sovutrymme.³

Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) har vid bedömningar av klagomål om överträdelser av förbudet mot tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning enligt artikel 3 i Europakonventionen uttalat sig om de samlade effekterna av de fysiska och övriga omständigheterna vid frihetsberövandet. I en prejudicerande dom, i målet *Torreggiani och andra mot Italien*,

2.1

Reglering och riktlinjer om dubbelbeläggning

ansåg domstolen att det förelåg en kränkning av artikel 3. Det konstaterades att boytan för de intagna, som delade cell med minst en medintagen, var mindre än den som anses acceptabel. Domstolen hänvisade i den delen till CPT:s rekommendationer om att varje intagen ska ha en cellyta på fyra kvadratmeter. Vidare pekade domstolen på andra omständigheter, såsom att det under långa perioder varit brist på varmvatten, dåligt ljus i cellen och bristfällig ventilation, vilka ytterligare förvärrade situationen. Alla dessa omständigheter, trots att de inte var och en kunde anses inhuman eller förnedrande, förstärkte lidandet. Även om det inte funnits någon uttrycklig avsikt att förödmjuka eller förnedra de intagna ansåg domstolen att svårigheterna för dem i förening med frihetsberövandenas längd översteg den nivå av lidande som kan anses godtagbar. Klagandena bedömdes ha varit utsatta för en omänsklig och förnedrande behandling.⁴

Det är ovanligt att Europadomstolen kommer fram till att en behandling ska betraktas som tortyr. Skillnaden mellan detta begrepp och omänsklig eller förnedrande behandling är inte helt klar, men av praxis från domstolen framgår att det till tortyr är kopplat ett särskilt stigma samt att det ska ha varit frågan om ett uppsätligt tillfogande av ett särskilt svårt eller intensivt lidande. Omänsklig behandling omfattar i korthet en behandling där någon åsamkats ett allvarligt psykiskt eller fysiskt lidande och som i den specifika situationen kan ses som orättfärdigt. Ett agerande som framkallar en känsla av fruktan, stark ångest eller underlägsenhet hos offret kan enligt domstolen utgöra en förnedrande behandling. En bedömning av de samlade omständigheterna ska göras i varje enskilt fall vid prövningen av om det föreligger en överträdelse av artikel 3.⁵

Enligt Europadomstolen har varje medlemsstat en skyldighet att organisera sin kriminalvård på ett sådant sätt att intagnas värdighet garanteras oavsett ekonomiska eller logistiska svårigheter.⁶ Domstolen har vidare uttalat att även om en åtgärd inte anses utgöra en kränkning av artikel 3 kan den innebära en överträdelse av rätten till privatliv enligt artikel 8.⁷ Det följer därtill av domstolens praxis att myndigheterna måste ge tillgång till sanitära utrymmen som är avskilda från resten av fängelsecellen på ett sätt som säkerställer ett minimum av integritet för de intagna. Domstolen har också i detta sammanhang hänvisat till CPT:s standarder och rekommendationer.⁸

Både FN och Europarådet har antagit särskilda regler för behandlingen av frihetsberövade personer i bl.a. häkten (de s.k. Mandelareglerna respektive de europeiska fängelsereglerna).⁹ Som medlem av FN och Europarådet har Sverige varit med i arbetet att ta fram och att besluta om dessa dokument. Reglerna är inte bindande, men de har en principiellt viktig betydelse då de ska vägleda medlemsstaterna och deras myndigheter såväl i utformningen av den nationella regleringen som vid proportionalitetsbedömningen i enskilda fall. De har därmed även betydelse vid Kriminalvårdens utformning av föreskrifter och andra styrande dokument, men också i det dagliga arbetet i häktena.

FN:s Mandelaregler tar upp vilka förhållanden som bör gälla under ett frihetsberövande i häkte eller anstalt. Reglerna behandlar bl.a. frågor om den fysiska miljön, möjligheten till en timmes utomhusvistelse och tillgång till sjukvård. Vidare anges att det vid tillfällig överbeläggning aldrig bör vara fler än två i en cell.¹⁰

2.1

Reglering och riktlinjer om dubbelbeläggning

De europeiska fängelsereglerna innehåller vissa rekommendationer avseende placering. Enligt dessa ska intagna normalt placeras i egen cell under natten, om inte gemensamma sovutrymmen är att föredra. Intagna får dock endast dela cell om utrymmet är lämpligt för ändamålet och de kan placeras tillsammans. Så långt det är möjligt ska intagna ges en valmöjlighet innan de måste dela sovutrymme med andra.¹¹ Vidare regleras rätten till sysselsättning och, om inte synnerliga skäl

talar emot det, rätten att vistas utomhus minst en timme om dagen. Intagna ska få ta emot besök i den utsträckning som det lämpligen kan ske. Av de europeiska fängelsereglerna framgår vidare att förhållanden som inkräktar på intagnas mänskliga rättigheter inte kan rättfärdigas med bristande resurser och att rutiner som regelmässigt tillåter sådana överträdelse inte är godtagbara.¹²

¹ 1 § lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

² Se CPT/inf (2022) 5-part, Combating prison overcrowding.

³ Se CPT/inf (2017) 5-part, Remand detention.

⁴ Se *Torreggiani och andra mot Italien* [GC], nr 43517/09 m.fl. den 8 januari 2013.

⁵ Se Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, (2023, version 6, JUNO) s. 89 ff. och bl.a. domen i målet Irland mot Storbritannien [Court plenary], nr 5310/71, den 18 januari 1978.

⁶ Se t.ex. *Muršić mot Kroatien* [GC], nr 7334/13, den 20 oktober 2016.

⁷ Se *Wainwright mot Storbritannien*, nr 12350/04, den 26 september 2006.

⁸ Se *Szafrański mot Polen*, nr 17249/12, den 15 december 2015.

⁹ Se FN:s minimiregler för behandling av fångar, de s.k. Mandelareglerna, och Europarådets ministerkommittés rekommendation Rec (2006) 2-rev till medlemsstaterna avseende de europeiska fängelsereglerna, se även prop. 2009/10:135 s. 68 och 108.

¹⁰ Mandelareglerna, 12 och 23–35.

¹¹ Europeiska fängelsereglerna, 18.5–18.7 och 96.

¹² Se europeiska fängelsereglerna 4 och kommentaren till denna regel, CM(2020)17-add2.

2.2

Reglering och riktlinjer om dubbelbeläggning

Nationella bestämmelser och Kriminalvårdens anvisningar

I häkteslagen (2010:611) inledning finns bestämmelser som ger uttryck för de grundläggande värden som ska genomsyra behandlingen av intagna i häkte. Av särskilt intresse är att varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet. Vidare framgår att verkställigheten 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. Slutligen får verkställigheten inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än vad som följer av häkteslagen eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.¹

En intagen har enligt häkteslagen rätt att placeras i enrum. Två eller flera intagna får dock placeras i samma rum om det är nödvändigt av utrymmesskäl eller någon annan särskild anledning. Regleringen utgår från att en intagen normalt har ett eget intresse av att placeras i enrum, dvs. skild från andra. Samma bedömning låg till grund för den tidigare kriminalvårdslagstiftningen. Ett skäl för att undantagsvis placera två intagna i samma cell kan vara att de vill det och ett annat att den psykiska hälsan hos en enskild intagen motiverar en sådan placering.²

I förordningen (2023:797) med instruktion för Kriminalvården anges att myndighetens verksamhet ska bedrivas på ett säkert, humant och effektivt sätt. Därtill

anges att antalet häktes- och anstaltsplatser fortlöpande ska anpassas till behovet. Häktesorganisationen ska vara utformad så att den tillgodoser intagnas rättigheter och främjar ett effektivt samarbete med övriga myndigheter inom rättsväsendet.

Kriminalvården har beslutat anvisningar för hur frågor om dubbelbeläggning ska hanteras.³ I dessa definieras dubbelbeläggning som att två intagna vistas i ett och samma rum i anslutning till dygnsvilan. I anvisningarna anges tre grundläggande förutsättningar för dubbelbeläggning. Den **första** är att det inte finns beslut om restriktioner som i det enskilda fallet hindrar dubbelbeläggning.⁴ Den **andra** är att dubbelbeläggning är nödvändigt av utrymmesskäl eller av någon annan särskild anledning. Enligt anvisningarna betyder "nödvändigt av utrymmesskäl" normalt att det p.g.a. platsbrist inte finns möjlighet att placera en viss intagen ensam i anslutning till dygnsvilan. Det framgår också att det inte finns något krav på att varje möjlighet till ensamplacering ska ha uttömts innan dubbelbeläggning får ske och att det är häktets uppgift att avgöra om dubbelbeläggning är nödvändigt av utrymmesskäl. Den **tredje** förutsättningen är att bostadsrummet är utformat och utrustat så att det uppfyller kraven i gällande regelverk. Vad gäller golvytan i cellen anges att den normalt ska vara minst åtta kvadratmeter, exklusive sanitetsutrymme. Om det inte finns tillgång till sådana rum kan dubbelbeläggning även ske i celler med en golvyta på sex-åtta kvadratmeter, exklusive sanitetsutrymme.

2.2

Reglering och riktlinjer om dubbelbeläggning

Utöver de grundläggande förutsättningarna ska enligt de myndighetsgemensamma anvisningarna också följande omständigheter beaktas innan dubbelbeläggning får ske:

- Om dubbelbeläggningen kan innebära säkerhetsrisker, t.ex. betydande risk för våld, risk för fortsatt brottslighet, särskilt olämpliga klientkonstellationer eller andra beaktansvärda risker.
- Den intagnes individuella förutsättningar och lämplighet att bli placerad i dubbelbeläggning, särskilt när det gäller hans eller hennes psykiska och fysiska hälsotillstånd.
- I vilken utsträckning den intagne har möjlighet att vistas utanför bostadsrummet och att vistas ute/ha tillgång till dagsljus och frisk luft (vid dubbelbeläggning i bostadsrum 6-8 kvm gäller att ju längre tid en placering pågår, desto viktigare blir det att beakta möjligheten till vistelse utanför bostadsrummet).
- Den intagnes inställning till dubbelbeläggning. Det krävs dock inget samtycke från den intagne för att dubbelbeläggning ska kunna ske.
- Om bostadsrummet, utöver det som angetts ovan, är ändamålsenligt och lämpligt utrustat (se 1 kap. 17 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd [KVFS 2011:1] om häkte, FARK Häkte).
- Om den intagne har möjlighet att använda toalett avskilt och under godtagbara hygieniska förhållanden.
- Om förhållandena i bostadsrummet när det gäller belysning, uppvärmning och ventilation är godtagbara.

Anvisningarna reglerar även frågor om dokumentation, beslut och uppföljning. Således anges bl.a. att ett verksamhetsställe löpande bör föra en förteckning över de bostadsrum som kan vara aktuella för dubbelbeläggning och vidare att uppgifter ska dokumenteras om bl.a. golvytan och utrustningen i bostadsrummet samt den intagnes inställning.

¹ Se 1 kap. 4–6 §§ häkteslagen och prop. 2009/10:135 s. 120 och 183.

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

³ Se Kriminalvårdens anvisningar för beläggning av fler än en intagen i samma utrymme (2024:4), vilka i april 2024 ersatte Kriminalvårdens anvisningar för dubbelbeläggning i anstalt och i häkte (2020:8).

⁴ Med restriktioner avses inskränkningar i den enskildes kontakter med omvärlden, som syftar till att motverka att den häktade undanröjer bevis eller på annat sätt försvårar brottsutredningen.

3

Överbeläggning och dubbelbeläggning

3.1

Överbeläggning och dubbelbeläggning

Granskning och rapporter under senare år

3.1.1 Inledning

Överbeläggning i häkten och anstalter är ett återkommande problem och förekommer i flera länder i Europa. Redan 1999 antog Europarådet en rekommendation om att det bör anges ett tak för hur många intagna som varje häkte och anstalt kan ta emot för att undvika att det uppstår alltför höga nivåer av överbeläggning.¹ Enligt Europarådet är en beläggningsgrad på mer än 90 % en indikator på nära förestående trångboddhet.² CPT har uppmärksammat olika förklaringar till överbeläggning och konstaterat att *“We know that prison overcrowding may seriously harm prisoners and those around them.”*³ Som tidigare nämnts har CPT också iakttagit att ett vanligt sätt att hantera överbeläggning är att låta två eller flera intagna dela cell, dvs. genom dubbelbeläggning.

3.1.2 Forskningsrapporter om dubbelbeläggning

Forskning om effekterna av dubbelbeläggning är begränsad. I några studier behandlas frågor om de psykologiska, fysiska och sociala konsekvenserna för de intagna och hur personalens arbetsmiljö påverkas. I Nederländerna introducerades dubbelbeläggning i fängelsesystemet år 2004 med syftet att öka kapaciteten. I ett par studier som därefter genomfördes redovisas att intagna som delar cell generellt upplever anstalts-

klimatet som sämre än intagna som är placerade i egen cell, vilket bl.a. leder till försämrade relationer mellan personal och intagna. En slutsats som dragits är att dubbelbeläggning underminerar den nederländska s.k. penologiska filosofin, som innebär att relationer mellan personal och intagna är centrala för behandling och rehabilitering av intagna. I studierna lyfts det vidare fram att överbeläggning inte endast orsakar trängsel utan också påverkar de intagnas psykiska hälsa och välbefinnande. Situationen leder ofta till ett ökat antal våldsincidenter mellan intagna samt mellan intagna och personal. Detta är en direkt konsekvens av att fler människor under långa perioder tvingas leva i begränsade utrymmen utan tillräcklig tillgång till rekreation eller rehabilitering. Andra följder av överbeläggning är försämrade hygienförhållanden och en ökad risk för spridning av sjukdomar, vilket ytterligare belastar häktens och anstaltens resurser och personal. Relationen mellan intagna som tvingas dela cell kan dessutom vara en källa till stress och konflikter och de som inte själva har valt cellkamrat kan uppleva ökad rädsla och osäkerhet. Detta sägs vara särskilt problematiskt för sårbara intagna, vilka kan vara mer benägna att reagera negativt på sådant som orsakar stress. För att minska dessa risker anses det viktigt att noggrant överväga vilka intagna som placeras tillsammans och att ge de intagna möjlighet att byta cellkamrat om konflikter uppstår.⁴

3.1

Överbeläggning och dubbelbeläggning

3.1.3 Kriminalvårdens rapport om överbeläggning

Kriminalvården publicerade i mars 2024 rapporten *Kort om överbeläggning, Risker för klienter och personal*. Det är en s.k. kort om-rapport, som ingår i en serie publikationer om kriminalvårdsaktuella ämnen. Rapporten mynnar ut i slutsatsen att de studier som presenteras där indikerar att överbeläggning inte medför en tydligt ökad risk för negativa utfall hos intagna. Däremot anser Kriminalvården att forskningen är mer samstämmig om att det finns sådana samband när det gäller överbelägningens konsekvenser för personalen.

Rapporten bygger på ett urval av tidigare forskningsstudier, varav den övervägande delen kommer från amerikanska institutioner där överbeläggning har varit ett faktum under lång tid. Det finns inte någon uppgift om hur de vetenskapliga och andra studierna som refererats har valts ut. Det kan också noteras att det oftast är överbeläggning som har studerats medan undersökningar av dubbelbeläggning endast har gjorts i mindre grad. Det framhålls att kort om-rapporterna är ett komplement till de mer genomarbetade, vetenskapliga och kvalitetssäkrade FoU-rapporterna som omfattar mer ingående analyser, systematiska utvärderingar och fördjupade studier. Kort om-rapporterna är till skillnad från FoU-rapporterna inte heller vetenskapligt granskade utanför Kriminalvården. Ambitionen sägs i stället ha varit att producera ett diskussionsunderlag eller ett kunskapsstöd som snabbt kan komma verksamheten till godo. Således har rapporten inte granskats av det vetenskapliga råd som Kriminalvården knutit till sig eller av några andra externa forskare. Såvitt känt har inte någon särskild FoU-rapport om dubbelbelägg-

ning och dess konsekvenser tagits fram av myndigheten. Det är mot denna bakgrund inte helt tydligt hur Kort om-rapporten om överbeläggning har kommit fram till de nyss redovisade sammanfattande bedömningarna.

3.1.4 Tidigare JO-granskningar av överbeläggning och dubbelbeläggning

I ett beslut redan i december 2000 uttalade JO, mot bakgrund av säkerhets- och miljömässiga faktorer men även med beaktande av den rent mänskliga aspekten, att en mer eller mindre rutinmässig dubbelbeläggning av celler i häkten inte får användas för att lösa en ansträngd beläggningssituation.⁵ Konsekvenserna av att intagna delar cell har därefter återkommande uppmärksammats av JO, i såväl större granskningar som enskilda ärenden och beslut. Under 2019 genomfördes inom ramen för JO:s Opcat-uppdrag en större kartläggning av beläggningssituationen. I det efterföljande beslutet framhöll JO bl.a. följande.

När dubbelbeläggning bedöms nödvändigt är det mot bakgrund av att verkställighet ska ske under säkra och trygga former samt med respekt för den intagnes människovärde, en rimlig utgångspunkt att det i första hand är intagna som samtycker till det som får dela cell. Personalen måste också förklara att de intagna kan tacka nej. Eftersom en intagen alltid befinner sig i en beroendeställning till personalen får frågan om att dela cell inte ställas på ett sådant sätt att han eller hon känner sig tvingad eller som om saken redan är beslutad. Vidare bör samtalet även i övrigt föras under sådana förhållanden, t.ex. i enrum, att den intagne inte känner sig pressad att samtycka. JO konstaterade

3.1

Överbeläggning och dubbelbeläggning

vidare att dubbelbeläggning i och för sig motverkar isolering, men att det inte går att bortse från den ökade risken för konflikter. En intagen som tvingas dela cell och känner rädsla eller oro, måste tas på allvar och det ligger ett stort ansvar på personalen att kontinuerligt följa upp hur det fungerar för intagna som delar cell. En sådan uppföljning bör rimligen ske enskilt och dokumenteras. Här till kommer att det måste finnas en beredskap för att omedelbart kunna avbryta en dubbelbeläggning. Intagna måste dessutom ges möjlighet att tillbringa delar av dygnet ensamma eller tillsammans med andra personer än den han eller hon delar cell med samt få tillbringa tid med andra intagna under utomhusvistelsen. Att intagna delar cell i veckor är enligt JO inte acceptabelt.⁶

3.1.5 Platssituationen i Kriminalvårdens häkten 2019–2024

I december 2019 fanns 32 häkten med totalt 2 286 platser.⁷ Av promemorian *Ökat klientflöde – Kriminalvårdens samlade bedömning och förslag till åtgärder* från februari samma år framgår att myndigheten då beräknade att det tio år senare skulle finnas ett behov av ca 9 500 häktes- och anstaltsplatser.

I *Kriminalvårdens kapacitetsrapport 2024–2033*⁸ pekar myndigheten på att de effektberäkningar som tidigare har gjorts är osäkra men att de indikerar, oavsett spann, ett drastiskt ökat platsbehov inom den kommande tioårsperioden och det särskilt i anstalt. Med hänsyn här till avser myndigheten att genomföra en historiskt kraftfull utbyggnadsplan med en tredubbling av antalet platser. Tillsammans med en utökning av tidsbegränsade platser och beredskapsplatser är

planen att Kriminalvården ska ha totalt ca 27 000 platser i häkten och anstalter 2033. Platsbeståndet i december 2023 uppgick till cirka 9 000, varav närmare 2 900 häktesplatser. Myndighetens bedömning är att antalet årsarbetskrafter skulle behöva mer än tredubblas men konstaterar samtidigt att en sådan ökning inte är möjlig.

I den nyss nämnda senaste större JO-granskningen av beläggningssituationen inom Kriminalvården uppmärksammades att myndigheten tidigare hade strävat efter en beläggningsgrad som gör det möjligt att vid behov bryta negativa konstellationer, omplacera intagna och undvika allvarliga incidenter. Ur såväl klient-synpunkt som för personal ansåg myndigheten då att en normalbeläggning motsvarande 90 procent var en viktig framgångsfaktor för det dynamiska säkerhetsarbetet. Kriminalvården menade att en beläggningsnivå som under en längre period är nära eller överstiger 100 procent innebar stora risker i säkerhetsarbetet, vilket sades bero på att risken för allvarliga incidenter ökar liksom pressen på de anställda. Numera anger Kriminalvården att myndighetens inriktning är att nå ett normalläge där beläggningen är 95 procent av de ordinarie platserna. Enligt myndigheten går det även då att säkerställa balansen mellan effektivitet, hög säkerhet och en trygg arbetsmiljö.⁹

3.1.6 Kriminalvårdens hantering av överbeläggningen i häkten

Kriminalvårdens generaldirektör fattade i slutet av 2023 ett inriktningsbeslut om att myndigheten ska vidta åtgärder som säkerställer målet med tillräcklig kapacitet i häkten och anstalter för att kunna ta emot

3.1

Överbeläggning och dubbelbeläggning

alla häktade och dömda. Enligt beslutet ska åtgärderna i första hand inriktas mot att tillskapa fler anstaltsplatser, som möjliggör att dömda personer med verkställbara domar flyttas ut från häkte till anstalt.¹⁰ För att åstadkomma detta skulle Kriminalvårdens regioner få i uppdrag att skapa ett visst antal platser. Enligt beslutet kunde åtgärderna också innebära uppförande av enklare och tillfälliga byggnader.

Därefter beslutade avdelningsdirektören för anstalt, häkte och frivård att ge regioncheferna följande uppdrag i häktesverksamheten.

- Planera och vidta åtgärder för att intagna utan gemensamhetsrestriktioner kan dubbelbeläggas i den omfattning som är möjlig.
- Planera och vidta åtgärder för att säkerställa att bostadsrum på häkte överstigande 6 kvadratmeter kan dubbelbeläggas för att möjliggöra en högre grad av förtätning.¹¹

Det kan noteras att det sistnämnda uppdraget, om dubbelbeläggning i celler med en golvyta från endast sex kvadratmeter, ger intryck av att gå längre än myndighetens anvisningar om beläggning av fler än en intagen i samma utrymme. Som en ytterligare åtgärd meddelade Kriminalvården i april 2024 att eftersom platserna inte räckte till var det nödvändigt att inrätta nära 300 häktesplatser genom dubbelbeläggning inom sex månader.¹²

¹ Se Europarådets ministerkommitté, recommendation No. R (99) 22 on prison overcrowding and prison population inflation.

² Se White paper on prison overcrowding, CM(2016)121-add-3.

³ Se CPT/inf (2022) 5-part, Combating prison overcrowding.

⁴ Se Molleman, T., and van Ginneken, E. F. J. C. (2015). A Multilevel Analysis of the Relationship Between Cell Sharing, Staff-Prisoner Relationships, and Prisoners' Perceptions of Prison Quality. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 59(10), 1029–1046. <https://doi.org/10.1177/0306624X14525912>. Se även van Ginneken, E. (2022). Is Cell Sharing Associated with Wellbeing, Misconduct and Prison Climate? Evidence from a Dutch Study. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*. 30, 41–68. <https://doi.org/10.1163/15718174-bja10029>.

⁵ Se JO:s beslut den 21 december 2000, dnr 857-2000.

⁶ Se JO 2021/22 s. 261, dnr O 19-2019.

⁷ Se Tema isolering av intagna i häkte, rapport från Opcat-enheten, år 2020.

⁸ Se Kriminalvårdens kapacitetsrapport 2024–2033, dnr KV 2023-14991.

⁹ Se Kriminalvårdens platskapacitet 2023–2032 s. 25, dnr KV 2023-2323.

¹⁰ Se beslut den 16 oktober 2023, dnr KV 2023-23402.

¹¹ Se beslut den 19 februari 2024, dnr KV 2024-4784-1.

¹² <https://www.kriminalvarden.se/om-kriminalvarden/nyheter/2024/april/fler-haktade-ska-dela-cell/>.

4

**Hur inspektionsserien
har genomförts**

4.1

Hur inspektionsserien har genomförts

Olika typer av häkten och platser



Restriktionsavdelning i nybyggda häktet Hinseberg

Inom Kriminalvården fanns det den 31 december 2023 totalt 40 häkten med 2 876 platser.¹ Detta omfattar tillgängliga platser i genomsnitt, inklusive tillfälliga platser och beredskapsplatser. Inom Kriminalvården finns således olika slags platser. Med *beredskapsplats* avses plats för dubbelbeläggning inom befintlig infrastruktur i en cell som från början är avsedd för en intagen. Beredskapsplatserna öppnas normalt under en begränsad tid för att hantera överbeläggning. När två intagna delar en sådan cell utgörs platserna av en *fast (ordinarie) plats* och en beredskapsplats. En *tillfällig plats* öppnas under en begränsad tid för att hantera en särskilt hög beläggning. Tillfälligt öppnade platser är oftast belägna i andra typer av rum än ordinarie celler. Det kan vara celler i polisarrester, besöksrum, kontor, samtalsrum och liknande som efter vissa åtgärder kan inhysa intagna.

Fem häkten är s.k. säkerhetshäkten. Generellt delas häkten upp i kategorierna:

- 1 häkten som endast tar emot intagna med restriktioner,
- 2 häkten som tar emot intagna med och utan restriktioner samt
- 3 häkten som endast tar emot intagna utan restriktioner (gemensamhetshäkten).

Vissa häkten som tar emot intagna både med och utan restriktioner har s.k. gemensamhetsavdelningar. Där kan de intagna som har rätt att vara i gemensamhet under dagtid vistas tillsammans med andra.

4.2

Hur inspektionsserien har genomförts

Urval av inspektionsobjekten och närmare om arbetet

Sex häkten har besökts under inspektionsserien. Samtliga inspektioner har genomförts under perioden mars–maj 2024 och alla var oanmälda. Urvalet av inspektionsobjekt har baserats på häktesstorlek, dvs. antalet platser, och kategori, dvs. säkerhets-, restriktions-, gemensamhets- eller restriktionshäkte med gemensamhetsavdelningar. Ytterligare kriterium har varit att besöka gemensamhetsavdelningar för både kvinnor och män samt att få en spridning över landet. Vidare har hänsyn tagits till behovet av att inspektera både nybyggda och äldre häkten samt i viss mån när ett häkte senast besöktes av JO. En annan viktig faktor vid urvalet har varit antalet tillkomna beredskapsplatser som Kriminalvården har skapat i samband med den ökade tillströmningen av frihetsberövade.

4.2.1 Frågeställningar m.m.

Inför inspektionsserien togs det fram ett antal frågeställningar till grund för den tematiska inriktningen om dubbelbeläggning. Frågeställningarna omfattade bl.a. rapporterade incidenter i anledning av att två intagna delar cell, den fysiska miljön och matchning av intagna vid dubbelbeläggning. Genomgående har under de skilda besöken särskilda frågemanualer använts vid de samtal som då hållits med intagna och med personal. Dessa har i huvudsak berört de områden som behandlas i avsnitt fem. Det har funnits ett antal urvalskriterier även för samtal med de intagna, t.ex. kön och ålder, häktningstidens längd och hälsotillstånd. Samtalen med intagna har alla varit frivilliga.

Vidare har samtal hållits med olika personalkategorier, såsom kriminalvårdare, kriminalvårdsinspektör, vakthavande befäl och häkteschef samt dessutom med både fastanställda och timanställda. En utgångspunkt har varit att på varje inspekterat häkte hålla samtal med minst en sjuksköterska och, där det var möjligt, med en psykolog.

Vid genomförandet av inspektionerna har utöver Op-cat-enhetens medarbetare i viss mån även jurister från andra delar av verksamheten hos JO medverkat. JO:s experter i medicin och i psykologi har deltagit i förarbetet och vid inspektionerna. Dessa experter har också lämnat väsentliga bidrag i arbetet med denna rapport.

Även om granskningen haft en tematisk inriktning mot risker och konsekvenser vid dubbelbeläggning har JO:s medarbetare stött på andra frågor som rör förhållandena för de intagna. I några fall har JO beslutat att närmare utreda situationen för en enskild intagen och återkommer i annat sammanhang till detta.

4.2.2 Inspekterade häkten

Häktet Sollentuna är ett säkerhetshäkte som består av en gemensamhetsavdelning för män samt fyra restriktionsavdelningar och en säkerhetsavdelning där både män och kvinnor kan placeras. Häktet togs i drift i nya lokaler 2011. En avdelning finns numera i Polismyndighetens tidigare arrest.

4.2

Hur inspektionsserien har genomförts

Häktet Hinseberg öppnade i april 2023 och tar emot såväl kvinnor som män. Verksamheten bedrivs delvis i en ny byggnad som enbart har restriktionsavdelningar. I en lokal som tidigare tillhörde anstalten Hinseberg finns dessutom en gemensamhetsavdelning för kvinnor.

Häktet Helsingborg är ett restriktionshäkte som tar emot kvinnor och män. I häktet finns också en gemensamhetsavdelning för kvinnor. Häktet togs i drift i nya lokaler 2011.

Häktet Berga är ett gemensamhetshäkte som vid tiden för besöket endast tog emot män. Verksamheten bedrivs i två byggnader. Den ena är från 1990-talet och

var föremål för renovering vid inspektionstillfället. Den andra togs i bruk den 2 april 2024. I samband därmed blev häktet Berga ett eget häkte. Tidigare hade det varit en filial till häktet Helsingborg.

Häktet Malmö är ett säkerhetshäkte som tar emot kvinnor och män. Verksamheten bedrivs i lokaler från 2010 och i en särskild avdelning i Polismyndighetens arrest (röd avdelning) i samma byggnad.

Häktet Nyköping är ett restriktionshäkte som tar emot kvinnor och män. Det togs i drift i nya lokaler på 1990-talet. En renovering av lokalerna är nära förestående.

4.2.3 Antal platser enligt Kriminalvårdens platsbeslut

Av ett platsbeslut från januari 2024 framgår hur många platser som under året ska finnas tillgängliga inom Kriminalvården, dnr KV 2024-213. Uppgifterna om olika platser i de häkten som besöktes under inspektionsserien har, förutom när det gäller *häktet Berga*, hämtats från beslutet och återges i följande tabell.

Häkten	Totalt antal platser	Restriktionsplatser/ Gemensamhetsplatser ²	Varav beredskaps platser	Varav tillfälliga platser
Sollentuna	274	210 / 64	25	13
Hinseberg	64	52 / 12	14	0
Helsingborg	211 ³	79/132	43	8
Berga	152 ⁴	0 / 152	64	12
Malmö	153 ⁵	153 / 0	15	21
Nyköping	39	39 / 0	5	0

4.2

Hur inspektionsserien har genomförts

4.2.4 Antal platser och beläggningsgrad m.m. vid inspektionerna

I tabellen nedan redovisas hur beläggningen såg ut i respektive häkte vid JO:s besök under inspektionsserien.

Det bör noteras att det inte alltid var helt enkelt att få fram aktuella siffror för antalet platser och typ av platser.

Med beläggningsgrad avses kvoten mellan faktisk beläggning och beslutade platser.

Häkten	Totalt plats- antal	Antal intagna	Antal män/ kvinnor	Beläggningsgrad med beredskapsplatser/ enbart ordinarie platser	Externt placerade i arrest/ verkställighetsfall
Sollentuna	293 ⁶	306	290 / 16	104 % ⁷	27 / 24
Hinseberg	64	- ⁸	-/-	103 % ⁹	-/-
Helsingborg	155	144	111 / 33	93 % / 120 %	15 / 10
Berga	138 ¹⁰	131	131 / 0	95 % / 168 %	0 / 23
Malmö	161	-	- / -	- / 116 %	0 / -
Nyköping	39	33	26 / 7	85 % / 97 %	0 / 1

4.2.5 Protokoll efter inspektionerna

Efter inspektionerna har korta protokoll upprättats.¹¹ Av protokollen framgår bl.a. vilka från JO som har deltagit i inspektionen, antalet platser och hur många samtal som hållits. Totalt har JO och hennes medarbetare samtalat med 94 intagna, varav 86 delade cell vid tiden för besöket. Det kan anmärkas att många av dessa frihetsberövade personer hade delat cell med fler än en medintagen. Vidare har samtal hållits med sammanlagt 62 anställda.

¹ Se Kriminalvårdens årsredovisning 2023.

² Gemensamhetsplatser på gemensamhetsavdelning.

³ Vid beslutet ingick filialen Berga i häktet Helsingborg och 40 platser tillhörde filialen.

⁴ Häktet Berga blev den 2 april 2024 ett eget häkte, se JO:s protokoll i dnr O 7-2024. Siffrorna i tabellen inhämtades vid inspektionen.

⁵ Av det totala antalet platser är 28 lokaliserade till röd avdelning, varav 7 är beredskapsplatser och 21 tillfälliga platser.

⁶ Det har tillkommit 19 dubbelbeläggningsplatser.

⁷ Beredskapsplatser utgör en del av platsbeståndet på samtliga avdelningar förutom arrestavdelningen. Alla avdelningar var belagda inklusive isolerings- och vänt/transportceller. Under inspektionen och i samtal med häktesledningen lämnades olika uppgifter kring antalet platser och platstyper.

⁸ - anges när uppgift saknas.

⁹ Beläggningsgraden under 2024 fram till den 19 mars 2024 var 103,38 procent på häktets restriktionsavdelningar. På gemensamhetsavdelningen uppgick beläggningsgraden till 94,40 procent under samma period.

¹⁰ Vid inspektionen var 14 platser stängda på grund av renovering.

¹¹ Samtliga protokoll är publicerade på JO:s hemsida www.jo.se.

5

**lakttagelser under
inspektionsserien,
konsekvenser och
risker samt JO:s
rekommendationer**

5.1

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser och risker samt JO:s rekommendationer

Allmänt om att dela cell m.m.

5.1.1 Utgångspunkter

Häkteslagen utgår som tidigare nämnts från att den som är häktad och intagen i häkte har rätt att placeras i enrum. En häktad ska också som utgångspunkt ges möjlighet att dagtid vistas tillsammans med andra intagna, dvs. vara i gemensamhet.¹ Varken i lag eller förarbeten finns en definition av begreppet, men såväl JO som Kriminalvården bedömer att gemensamhet förutsätter att en intagen vistas tillsammans med flera andra intagna. CPT har ansett att målsättningen är att intagna ska ges möjlighet att tillbringa åtminstone åtta timmar per dag utanför cell och i samband med det kunna delta i meningsfulla aktiviteter av skiftande slag.²

Rätten till gemensamhet kan i ett enskilt fall inskränkas genom att en åklagare, efter tillstånd av domstol, har beslutat att begränsa den häktades kontakter med omvärlden. Sådana s.k. restriktioner kan även omfatta att den intagne t.ex. inte får placeras med andra eller ta emot besök.³ Rätten till gemensamhet kan också inskränkas genom att ett häkte av säkerhetsskäl funnit det nödvändigt att hålla en intagen avskild från andra intagna.⁴ Vid ett avskildhetsbeslut kan den enskilde placeras i en s.k. isoleringscell. Oavsett om en intagen är i gemensamhet eller den rätten är begränsad ska han eller hon ges möjlighet att vistas utomhus minst en timme varje dag, dvs. gå på promenad, om det inte finns synnerliga skäl mot det.

En intagen som inte har rätt att vistas i gemensamhet ska erbjudas isoleringsbrytande åtgärder av Kriminalvården. Sådana åtgärder kan exempelvis bestå i s.k. samsittning, dvs. att en intagen under dagtid tillbringar viss tid tillsammans med en annan intagen. Ett annat

exempel är deltagande i aktiviteter med kriminalvårdspersonal utanför cellen. Isoleringsbrytande åtgärder är av grundläggande betydelse för att motverka de negativa följderna av det aktuella frihetsberövandet, annars riskerar den intagne att bli isolerad. En frihetsberövad person anses nämligen vara isolerad om han eller hon är instängd i sin cell och berövad all meningsfull mänsklig kontakt under mer än 22 timmar per dygn. Förekomsten av isolering bland intagna, även bland dem som har rätt att vistas i gemensamhet, är utbredd i svenska häkten.⁵

5.1.2 lakttagelser och inhämtade uppgifter

Under inspektionsserien kom det fram att intagnas inställning till dubbelbeläggning varierar. En del var positivt inställda till att dela cell och hade särskilt efterfrågat en sådan placering för att få sällskap och slippa känslan av ensamhet. Exempelvis beskrev en intagen det som att *"Jag efterfrågade dubbelbeläggning. Det är inte friskt att vara i cellen ensam. Jag ville ha någon att prata med."* En annan uppgav att *"Det är bra att ha någon att prata med. Om man varit ensam hade man fått psykos. Det finns ingen nackdel."* Andra beskrev situationen som påtvingad och att det är mycket påfrestande att behöva vara tillsammans med en annan person dygnet runt. En intagen berättade t.ex. att *"För mig är det fruktansvärt. Jag hade helst bött ensam oavsett match. Att bli dubbelbelagd blir en extra påfrestande."* En annan uppgav att *"Det finns absolut ingen fördel med dubbelbeläggning. Hade jag blivit instängd ensam i ett rum så hade jag åtminstone kunna släppa en fis utan att någon mår dåligt av det."* Vissa intagna uttryckte viss förståelse för Kriminalvårdens situation och förklarade att de kunde acceptera att fortsätta dela cell under vissa förutsätt-

5.1

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser och risker samt JO:s rekommendationer



Cell i ordinarie häktet Malmö

ningar. Även personalens syn på dubbelbeläggning skilde sig markant åt. Många uppgav att de anser att det finns såväl positiva som negativa aspekter med att dela cell.

Även om inställningen till dubbelbeläggning alltså varierade lämnade majoriteten av de intagna som JO:s medarbetare samtalade med påfallande lika beskrivningar av situationen. En intagen redogjorde för den på ett sätt som sammanfattar den gemensamma men samtidigt komplexa bilden som kom fram under inspektionerna: *"Egentligen är det inget som är bra med dubbelbeläggning förutom att man inte är ensam."* Han konstaterade också att *"Det fungerar bra med dubbelbeläggning, men alla behöver egentid."*

Att dela cell kan medföra ett stöd i vardagen

Vid inspektionerna framkom en tydlig och samstämmig bild av att såväl intagna som personal upplever att intagna som delar cell kan vara ett stöd för varandra och att de blir mindre isolerade. En klar majoritet av de intagna som JO:s medarbetare samtalade med beskrev att den främsta – och enligt flera av dem den enda –

fördelen med att dela cell är att de slipper vara ensamma. Dessutom medför en sådan placering att de har någon att samtala och dela tankarna med, men också att umgås och fördriva tiden tillsammans med. En intagen beskrev det som att det är *"psykiskt påfrestande att vara isolerad. Det positiva är att jag har någon att prata med. Det är lite jobbigt att dela för det är trångt, men hellre ha det lite jobbigt än att vara själv."* Det var framför allt intagna med restriktioner som beskrev situationen på detta sätt, men motsvarande beskrivning lämnades också av några som hade rätt att vistas i gemensamhet och alltså inte hade restriktioner. Intagna och personal på gemensamhetsavdelningar nämnde också att placering i en dubbelbelagd cell underlättar för nya intagna att bli en del av gruppen.

En annan positiv aspekt som framhölls av flera intagna – och bekräftades av personal – var att de som delar cell och därmed har mänsklig kontakt under större delen av dygnet kan stötta varandras psykiska mående. Ett fåtal intagna hade särskilt efterfrågat dubbelbeläggning i syfte att slippa vara ensamma och på så sätt undvika risk för försämrat mående. Andra

5.1

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser
och risker samt JO:s rekommendationer

intagna och personal beskrev däremot att intagnas psykiska välbefinnande påverkas negativt av dubbelbeläggning. En anställd beskrev det som att *"Det finns både positiva och negativa aspekter med dubbelbeläggning. En del mår skit säger de själva och vi kan också se det. En intagen var en helt annan människa när han inte delade cell och nu mår han inte bra."* En anställd uttryckte det som att *"Det positiva är att dubbelbeläggning är konstant isoleringsbrytande."* Bland de intagna varierade svaren på frågan om de skulle föredra att bo ensamma eller i en dubbelbelagd cell och de flesta hänvisade till att det framför allt beror på vem cellkamraten är. JO:s medarbetare noterade att det i samtalen var tydligt att intagna som trivdes i varandras sällskap och ansåg att de hade mycket gemensamt generellt var positiva till dubbelbeläggning. Intagna som uppfattade sig vara olika sina cellkamrater var däremot negativt inställda till att dela cell.

Vidare beskrev såväl intagna som personal att intagna som delar cell kan hjälpa varandra med praktiska saker och dela med sig av olika erfarenheter. Ett antal intagna som hade varit häktade vid tidigare tillfällen berättade att de under perioder fått ansvar för att informera cellkamrater om vilka rutiner som gäller och att ta hand om yngre och oroliga förstagångshäktade cellkamrater. Ett fåtal av de mer erfarna intagna beskrev det som positivt att få ta hand om de yngre i syfte att försöka få dem på rätt väg och leda bort dem från fortsatt brottslig verksamhet. Flera intagna med restriktioner beskrev att det är skönt att ha någon som stöttar dem och dämpar deras ångest i samband med att de är intagna i häkte för första gången eller efter att de varit på polisförhör eller haft ett telefonsamtal med sin advokat. Ett par intagna berättade dessutom att de upplever det tryggt att dela cell med en äldre och mer erfaren intagen som kan berätta hur det fungerar i ett häkte och besvara olika frågor. Därtill uppgav både personal och intagna att det är bra att intagna som delar cell kan hjälpa varandra med att tolka och översätta information om den ene inte förstår svenska.

Att dela cell innebär brist på egentid

Majoriteten av de intagna som JO:s medarbetare samtalade med framhöll att det som är mest påfrestande med att dela cell är avsaknaden av egentid. De beskrev det som problematiskt att aldrig få vara ensam, att tvingas vara med en annan person i ett litet utrymme dygnet runt och att varken få ha *"privatliv"* eller *"personligt utrymme"*. En intagen beskrev situationen som att *"Man behöver egentid för sitt eget psykiska mående. Det är svårt att få utlopp för sina känslor när man inte är själv. Jag vill gråta och be till Gud själv."* En annan uppgav att han *"Tycker det är jobbigt att bo ihop med någon. Man vill ha sitt eget space och inte sitta inlåst ihop med någon 24 timmar om dygnet. I så fall är det bättre att vara på gemet. Man gör allt tillsammans med sin cellkamrat. När man får duscha är den enda egentiden man har."* Situationen lyftes av såväl intagna med som intagna utan restriktioner. En intagen på en gemensamhetsavdelning berättade att *"Man kommer inte ifrån varandra. Ibland behöver man bara komma ifrån och ta tre djupa andetag."*

I samtal med personal varierade svaren huruvida bristande egentid är problematisk för intagna och om det finns ett behov av utökad tid utan sin cellkamrat. JO:s medarbetare noterade att flera anställda inte verkade ha reflekterat kring frågan. En del hänvisade till att det var upp till intagnas egna initiativ. En personal beskrev att det finns *"Inget uttalat krav på egentid. Det är mycket upp till de intagna själva att uttrycka sig hur de vill ha det."* En annan uppgav att *"För att få egentid får de lösa det själva. De tar varannan dag för promenad och gym."* Men det fanns anställda som bekräftade intagnas bild och som hade stor förståelse för den påfrestande det innebär att vara tillsammans med någon dygnet runt. En personal uppgav att *"Det kan vara väldigt påfrestande att inte komma ifrån sin rumskamrat. Det finns få möjligheter till egentid."* En annan berättade att *"Många tycker att det är bra att bo tillsammans. Det kan dock vara viktigt med egentid som sker strukturerat."*

5.1

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser och risker samt JO:s rekommendationer

Såväl intagna som personal berättade att intagna som delar cell i stort sett spenderar all vaken tid tillsammans med sin cellkamrat. Det gäller även utomhusvistelse, motion, sysselsättning och andra aktiviteter utanför cellen. Majoriteten av de intagna med restriktioner som JO:s medarbetare samtalade med uppgav att den enda tid de har utan sin cellkamrat närvarande är i princip i samband med dusch, besök och genomgång av förundersökningsprotokoll. Därutöver är den enda möjligheten till egentid att en av cellkamraterna väljer att inte gå med ut till rastgården eller till motionslokalen. I ett par häkten har ett fåtal intagna dessutom sysselsättning utan sin cellkamrat närvarande. En av restriktionsavdelningarna i *häktet Sollentuna* saknar såväl motionslokal som aktivitets- och samtalsrum, varför de intagna i stort sett endast lämnar cellerna i samband med promenaden en timme och dusch. Även *häktet Malmö* har en restriktionsavdelning som saknar motionslokal. Där får de intagna låna träningsredskap och motionera inne i cellerna. *Häktet Nyköping* var det enda häkte där intagna regelmässigt har utomhusvistelse utan sin cellkamrat.

I *häktet Berga* beskrev personal och intagna – som alla var placerade i gemensamhet – att de endast får egentid när de går in i cellen och cellkamraten inte är där. De underströk att möjligheten till egentid trots allt är större på gemensamhetsavdelning än på restriktionsavdelning. Några intagna i *häktet Sollentuna* berättade att det finns möjlighet att be personalen om att få gå själv till ett aktivitetsrum eller gå ut på en annan rastgård än sin cellkamrat, men att sådana önskemål kan komma att ifrågasättas av cellkamraten. Vidare berättade ett fåtal intagna i *häktet Helsingborg* att de vid något tillfälle hade fått komma ut ur cellen utan cellkamraten för att spendera tid ensam i ett samtals- eller aktivitetsrum. Med hänsyn till den bristande tillgången till sådana rum och begränsade personalre-

surser är det dock endast fråga om undantagsfall. De som beskrev förhållandet med avsaknaden av egentid som allra svårast var intagna med restriktioner. De hänvisade bl.a. till att det är ofrånkomligt att irritation uppstår när två personer tvingas att spendera i princip 23 eller 24 timmar om dygnet under veckans alla dagar instängda på en liten boyta.

I *häktet Sollentuna* och *häktet Hinseberg* uppgav flera intagna att de i samband med placering i en dubbelbelagd cell blir bortprioriterade vad gäller isoleringsbrytande åtgärder. De uppgav att personalen hänvisar till att de kan umgås med varandra i stället. En sådan placering medför dessutom att tillgången till miljöbyten begränsas. Personal i *häktet Hinseberg* beskrev det som att *"Prio kommer alltid vara att bryta isolering. Egentid kommer efter det."* Vidare berättade intagna i *häktet Malmö* att de inte får komma ut ur cellerna för isoleringsbrytande åtgärder efter att de placeras i dubbelbeläggningscell. Intagna i *häktet Nyköping* uppgav att tillgången till isoleringsbrytande åtgärder är ytterst begränsad. En intagen beskrev situationen *"Som det är nu så känns det som att man är isolerad tillsammans i varandras huvuden. Man kunde t.ex. få film att se på eller träffa andra med restriktioner för att bryta isoleringen."* Personal berättade att de prioriterar intagnas egentid vid dubbelbeläggning, men att det p.g.a. bristande resurser inte längre har möjlighet att erbjuda intagna som delar cell isoleringsbrytande åtgärder i någon större utsträckning. En anställd berättade att det *"Var tidigare ett prioriterat område för isolerbrytande åtgärder att sära på intagna som delar cell för att bättre kunna följa upp och att avbryta om det inte fungerade. Men detta är inte möjligt längre utifrån platssituationen."* Vidare uppgav anställda vid de olika häktena att bristen på isoleringsbrytande åtgärder huvudsakligen beror på bristande personalresurser och/eller lokalbrist.

5.1

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser och risker samt JO:s rekommendationer



Rastgård i häktet Malmö

5.1.3 Konsekvenser och risker

Frågan om att intagna blir isolerade i svenska häkten har under lång tid uppmärksammats i internationella sammanhang och av JO. Som utförligt beskrivits i tidigare beslut riskerar intagna som är isolerade att drabbas av såväl psykisk som fysisk ohälsa.⁶ Under inspektionsserien har det kommit fram att en konsekvens av dubbelbeläggning är att den kan motverka isolering. Ur den aspekten kan en sådan placering därmed ses som något positivt. Det kan dock noteras att om Kriminalvården upprätthåller rätten till gemenskap för de intagna som dagtid ska få vara tillsammans med flera andra och genomför isoleringsbrytande åtgärder i tillräcklig omfattning för dem vars rätt till gemenskap av något skäl är inskränkt, så skulle det inte finnas någon risk för isolering. Under alla förhållanden är det Kriminalvårdens ansvar att tillhandahålla isoleringsbrytande åtgärder. Den etablerade definitionen av sådana åtgärder är att de avser meningsfull mänsklig kontakt genom vistelse tillsammans med annan och många av dessa aktiviteter äger rum utanför cellen.⁷ Att placera en intagen i en dubbelbelagd cell kan i sig inte utgöra en isoleringsbrytande åtgärd.

Inspektionsserien bekräftar både att många av dem som har rätt att vistas i gemenskap inte får det och att isoleringsbrytande åtgärder överlag begränsas p.g.a. bristande tillgång till personal och utrymmen samt andra praktiska förutsättningar. Dessutom har det kommit fram att intagna som delar cell och är berättigade till isoleringsbrytande åtgärder inte prioriteras för sådana insatser. En konsekvens av det ökade beläggningstrycket och dubbelbeläggningsarna är därtill att intagna såväl med som utan restriktioner får minskad tid utanför cellen.

Den genomförda undersökningen visar att de intagna nu i praktiken får ta hand om varandra i stor utsträckning. Även andra uppgifter som ankommer på Kriminalvården har överlämnats till intagna att hantera, såsom att annars stödja psykiskt välbefinnande och att hjälpa till med formalia och olika praktiska saker. Denna ordning är inte godtagbar och omständigheterna medför risker för enskildas hälsa.

Bristen på egentid löper som en röd tråd genom inspektionsserien och är en påtaglig konsekvens av dubbelbeläggningsarna. JO har tidigare uttalat att intagna

5.1

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser och risker samt JO:s rekommendationer

som delar cell måste ges en möjlighet att tillbringa delar av dygnet ensamma eller tillsammans med andra personer än den han eller hon delar cell med.⁸ För att lindra eventuell påfrestning är det alltså viktigt att intagna bl.a. erbjuds viss tid för sig själva. Det är möjligt genom rena miljöombyten, såsom att en intagen vistas helt ensam på en rastgård eller får träna ensam i en motionslokal. Inspektionsserien visar dock tydligt att intagna som delar cell i princip inte har någon egentid utan spenderar nästan dygnets alla timmar tillsammans med sin cellkamrat.

Det är rimligt att anta att egentid är nödvändigt för psykologiskt och emotionellt välbefinnande för intagna i häkte, vilka är föremål för ständigt kontroll och dessutom befinner sig i små och låsta utrymmen. Egentid möjliggör reflektion och kan främja psykisk hälsa samt återhämtning och rehabilitering. Omvänt kan frånvaron av egentid leda till betydande negativa effekter, vilket förvärrar de redan utmanande villkoren för intagna i häkte. Häkten har en fysisk och social miljö som rimligen är psykiskt påfrestande för de flesta intagna. Egentid ger intagna en tillflykt från personals och övriga intagnas ständiga närvaro samt andra fysiska och psykiska påfrestningar som rubbar kroppens jämvikt (stressorer). Egentid är också avgörande för att möjliggöra minskad stress och förebygga psykiska problem, såsom ångest och depression.⁹ Utan tillräcklig egentid är det tänkbart att intagna riskerar olika stressrelaterade tillstånd. Den ständiga interaktionen och engagemanget med andra intagna och kri-

minalvårdspersonal kan leda till kognitiv överbelastning, där hjärnan är överansträngd och oförmögen att fungera optimalt. Detta tillstånd av kronisk stress kan kulminera i utbrändhet, kännetecknad av känslomässigt, fysisk och kognitiv utmattning.¹⁰ Brist på egentid kan också tänkas förvärra känslor av frustration och aggression bland intagna. Utan möjlighet att bearbeta och reglera sina känslor kan de bli mer benägna att få utbrott och beteendeproblem. Denna brist på känslomässig reglering kan leda till ökade konflikter inom häktesmiljön.

5.1.4 JO:s rekommendationer

Kriminalvården rekommenderas att

1. säkerställa att de intagna som har rätt att vistas i gemensamhet med flera andra ges möjlighet till det,
2. ta fram riktlinjer för både egentid och isoleringsbrytande åtgärder vid dubbelbeläggning samt säkerställa att intagna som delar cell får möjlighet att tillbringa delar av dygnet ensamma eller tillsammans med andra personer än den han eller hon är placerad med,
3. trygga att det finns tillräckligt med personalresurser och utrymmen för isoleringsbrytande åtgärder och miljöombyten, och
4. se till att uppgifter som Kriminalvården ansvarar för inte överlämnas till intagna att hantera.

¹ 2 kap. 5 § häkteslagen.

² Se CPT/Inf(2016) 1 para. 53.

³ 6 kap. 1 och 2 § häkteslagen.

⁴ 2 kap. 5 § häkteslagen.

⁵ Se regel 44 i Mandelareglerna och bl.a. JO 2020/21 s. 164, dnr O 7-2018 samt Kriminalvårdens årsredovisning 2023.

⁶ Se särskilt JO 2020/21 s. 164.

⁷ Se tidigare nämnda regel 44 i Mandelareglerna och den myndighetsgemensamma definitionen av begreppet isoleringsbrytande åtgärder från januari 2022, Kriminalvårdens dnr 2020-18386.

⁸ Se JO 2021/22 s. 261. Se även uttalanden i protokollet efter inspektion av häktet Uppsala den 7 september 2021, dnr 6684-2021.

⁹ Se Nguyen, T. T., Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2018). Solitude as an Approach to Affective Self-Regulation. *Personality & Social Psychology Bulletin*, 44(1), 92–106. <https://doi.org/10.1177/0146167217733073>.

¹⁰ Se O'Connor, D. B., Thayer, J. F., & Vedhara, K. (2021). Stress and Health: A Review of Psychobiological Processes. *Annual Review of Psychology*, 72(1), 663–688. <https://doi.org/10.1146/annurev-psych-062520-122331>.

5.2

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser och risker samt JO:s rekommendationer

Fysisk miljö

5.2.1 Utgångspunkter

När det gäller den fysiska miljön finns en mängd internationella instrument och standarder för Sverige att beakta och förhålla sig till. Det handlar framför allt om vad Europarådets kommitté mot tortyr, CPT, har rekommenderat och vad som framgår av de europeiska fängelsereglerna. Som tidigare framgått gäller dessa även för häktade personer.

De europeiska fängelsereglerna innehåller bl.a. bestämmelser om de utrymmen där frihetsberövade personer placeras. Av dessa framgår att den placering som erbjuds intagna, i synnerhet för dygnsvilan, ska vara människovärdig och i möjligaste mån respektera behovet av avskildhet och uppfylla kraven på sundhet och hygien. Vederbörlig hänsyn ska tas till klimatförhållanden och särskilt till golvutrymme, luftvolym, belysning, uppvärmning och ventilation. Intagna ska dessutom ha tillgång till sanitetsutrymmen som är hygieniska och som erbjuder avskildhet. Vidare ska fönstren vara tillräckligt stora för att medge att intagna kan läsa eller arbeta i dagsljus under normala förhållanden och det ska finnas ett larmsystem som gör det möjligt för de intagna att snabbt komma i kontakt med personalen. Minimikrav när det gäller boendeförhållandena ska fastställas i nationell lag, vilken dessutom ska innehålla mekanismer som säkerställer att dessa krav inte frångås p.g.a. överbeläggning i fängelserna.¹

CPT ger rekommendationer i form av bl.a. standarder. I en senare standard om boendeutrymmen för intagna uttalar CPT att en cell där två intagna placeras bör ha en golvyta på minst tio kvadratmeter, exklusive sanitetsutrymme. Vidare anser CPT att om cellen är utrustad med ett sanitetsutrymme ska det vara avdelat



Toalett med duschdraperi i häktet Sollentuna

från den övriga golvytan från golv till tak.² JO har anslutit sig till båda dessa rekommendationer. Som redovisats utgår däremot Kriminalvårdens anvisningar för beläggning av fler än en intagen i samma utrymme (2024:4) från att en cell normalt ska ha en golvyta på minst åtta kvadratmeter, exklusive sanitetsutrymme. Om det inte finns tillgång till sådana celler kan dubbelbeläggning enligt myndighetens anvisningar även ske i de celler som är sex-åtta kvadratmeter, exklusive sanitetsutrymme. Anvisningarna reviderades i april 2024. Tidigare gällde att så små celler endast fick dubbelbeläggas som en provisorisk åtgärd under vissa förutsättningar och då under kortare tid.

5.2

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser och risker samt JO:s rekommendationer



Cell i häktet Bergas nya del

När det gäller utformningen av och utrustningen i celler finns även regler i svensk lagstiftning. Av förordningen (2014:1108) om utformningen av häkten och polisarresten framgår att en häktescell ska ha en golvyta på minst sex kvadratmeter, att cellens kubikinnehåll ska vara minst 15 kubikmeter och att rumshöjden ska vara minst 2,40 meter. Cellen ska vidare vara försedd med fönster så att den får tillräckligt med dagsljus. En häktescell ska också vara ändamålsenligt utrustad för den intagnes behov. Det ska finnas stol, bord, säng och utrymme för förvaring av tillhörigheter. Rum som används till förvaring av berusade, våldsamma eller sjuka personer får ha annan lämplig inredning. Cellen ska ha ett signalsystem för att påkalla uppmärksamhet.³

Kriminalvården har valt att även reglera utrustningen av häktesceller i myndighetens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:2) om häkte, FARK Häkte. Av föreskrifterna framgår att det i en cell som huvudregel också ska finnas bäddutrustning, spegel, anslagstavla, mugg, väckarklocka, radio, TV samt anordning som gör att den intagne själv kan reglera inflödet av dagsljus.⁴ Enligt föreskrifterna ska alltså en häktescell vara ut-

rustad med ytterligare utrustning och föremål, jämfört med den nyss nämnda förordningen. Det kan noteras att utrustningen enligt föreskrifterna också kan begränsas om det saknas ordinarie bostadsrum p.g.a. platsbrist, vilket därmed går längre än förordningen.

5.2.2 lakttagelser och inhämtade uppgifter

Den fysiska miljön i celler som är dubbelbelagda varierar stort. Ett par häkten som inspekterades är nybyggda med utgångspunkten att det kommer att förekomma dubbelbeläggning. De flesta är dock äldre och fysiskt utformade för enkelbeläggning. I de fallen har olika anpassningar gjorts för att hantera den dubbelbeläggning som dessa verksamhetsställen har fått i uppdrag att genomföra.

De stora variationerna illustreras bäst med en beskrivning av *gemensamhetshäktet Berga*. Den nybyggda delen färdigställdes i mars 2024 och är anpassad för dubbelbeläggning. Cellernas yta uppgår till ca tio kvadratmeter, exklusive sanitetsutrymme. De har en våningssäng med två bäddar, två sänglampor, två TV-apparater, två

5.2

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser och risker samt JO:s rekommendationer



Madrass på golvet i häktet Bergas gamla del

hörlurar, två stolar, två förvaringsutrymmen och två värdeskåp med kodlås. I cellerna finns ett sanitetsutrymme med toalett, handfat och dusch. Utrymmet är avdelat från den övriga golvytan med en dörr som går från golv till tak. Vidare har avdelningarna rymliga, ljusa och fräscha gemensamhetsutrymmen med köksbord, stolar, soffgrupper, TV och kök. Dessutom finns ett motionsrum inne på avdelningen som de intagna har tillgång till under dagarna.

Den äldre delen av *häktet Berga* var ursprungligen en anstalt och är byggd för enkelbeläggning. Byggnaden består av åtta smala korridorer i två plan där varje kor-

ridor ursprungligen var avsedd för fem intagna. Cellerna är knappt åtta kvadratmeter, exklusive sanitetsutrymme. I en del rum har det monterats våningssängar med två bäddar. I andra rum får en av de intagna sova i en tältsäng. I några fall har det endast lagts in en madrass direkt på golvet. Häktesledningen förklarade att detta var tillfälliga åtgärder. Utrustningen i cellerna är inte heller i övrigt fullt ut anpassad för två personer, exempelvis finns inte två TV-apparater eller två sänglampor. I samtliga celler finns det ett sanitetsutrymme med toalett och handfat. Utrymmet är avdelat från resten av rummet med en provisoriskt uppsatt orange kriminalvårdsfilt. Varje avdelning har vidare en dusch och ett gemensamhetsutrymme på ca tolv kvadratmeter där det finns ett köksbord, ett fåtal stolar, ett pentry och en TV.

Storleken på cellerna i övriga besökta häkten varierar. Majoriteten av cellerna är relativt små; omkring åtta kvadratmeter, men i den ytan ingår sanitetsutrymmet. På gemensamhetsavdelningen i *häktet Hinseberg* är dock cellerna större eftersom de tidigare var anpassade för psykiatrisk vård av intagna i anstalten. I *häktet Sollentuna* har tidigare förhörssrum byggts om till celler för dubbelbeläggning. Storleken på en sådan cell understiger sex kvadratmeter, exklusive sanitetsutrymme. I övriga häkten är även utrustningen i cellerna i varierande grad anpassad för dubbelbeläggning. I de flesta fall saknas komplett utrustning eller tillbehör för två intagna. Det finns alltså inte alltid två TV-apparater med tillhörande fjärrkontroller, två hörlurar, två sänglampor, två stolar, två hyllor och två värdeskåp för förvaring av t.ex. mediciner och privata tillhörigheter. En intagen berättade att det saknas hörlurar och att det blir problematiskt när rumskamraten spelar hög musik och ”*förstår inte att visa hänsyn*”.

Under inspektionerna var en återkommande synpunkt från intagna att ventilationen i cellerna är bristfällig, vilket bl.a. leder till dålig luft och hög värme. En del intagna lyfte särskilt att det var mycket varmt för den

5.2

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser och risker samt JO:s rekommendationer

som sov i överslafen. Några ansåg att det var svårt att andas p.g.a. den dåliga luften medan andra upplevde att den orsakade migrän, värmeutslag och täppt näsa. Enligt de intagna är inte ventilationen anpassad för att två personer ska vistas långa stunder tillsammans i en cell, t.ex. efter inlåsning för natten. En intagen beskrev att *"De har fläktar, men det är inte tillräckligt"*. *"Vill man andas får man gå till toaletten"*, sa en annan intagen. Flera kriminalvårdare bekräftade att luften var sämre där dubbelbeläggning förekom. Under inspektionerna lyfte JO:s medarbetare dessa frågor med respektive häktesledning. I ett par fall redogjordes då för att fastighetsägaren hade gjort bedömningen att ventilationen var tillfredsställande, vilket grundade sig på mätningar som hade gjorts.

Det finns ett sanitetsutrymme i samtliga celler i de inspekterade häktena. Som nyss nämnts har den nya delen av *häktet Berga* ett sanitetsutrymme som avdelas med en dörr från golv till tak. Så är även fallet i *häktet Nyköping* och på gemensamhetsavdelningen i *häktet Hinseberg*. Restriktionsavdelningarna i *häktet Hinseberg* har däremot s.k. salongsdörrar, dvs. en dörr som inte täcker hela öppningen utan har en glipa upptill mot taket och nedtill mot golvet. I *häktena Sollentuna, Helsingborg, Malmö* och den äldre delen av *häktet Berga* saknar sanitetsutrymmet dörr. Dörröppningen är i de flesta fall i stället försedd med ett enkelt draperi, en filt eller någon liknande provisorisk lösning.

Det faktum att toaletten inte är tillräckligt avskild med en dörr upplevde många intagna som särskilt jobbigt. De uttryckte att det är svårt att utträtta sina behov under sådana förhållanden. Detta bekräftades även av sjukvårdspersonal. En intagen beskrev att *"Det är jobbigt att gå när annan är där"*. Flera intagna uppgav också att det tar ett tag att bli bekväm med att dela toalett när det saknas dörr i ett litet utrymme och att det orsakade påtagliga besvär. En intagen stördes av att en rumskamrat som hade problem med magen ofta gick på toaletten och beskrev situationen som *"Det luktar"*,

"Är pinsamt" och att *"Man väcker varandra"*. Flera intagna planerade sina toalettbesök till när de kunde vara ensamma i cellen och försökte därför *"hålla sig"*. Som en följd av detta fick de magproblem.

Stentofon är den anordning i cellen som intagna använder för att komma i kontakt med personalen. I många häkten är den placerad vid dörren. Vid ett par av de besökta häktena finns stentofonen däremot vid den nedre slafen, vilket innebär att det är mycket svårt för den person som sover i överslafen att nå den. Någon intagen tog upp de säkerhetsrisker som kan finnas om man blir angripen av sin rumskamrat och inte kan nå stentofonen för att kalla på hjälp.

När det gäller utrymmen utanför cellen, såsom rastgårdar, motionslokaler och gemensamhetsutrymmen är dessa i de flesta fall inte dimensionerade för det antal intagna som dubbelbeläggning av celler medför. Utrymmena är i regel trånga och dessutom för få. Därtill har t.ex. antalet stolar inte anpassats efter antalet intagna. Eftersom gemensamhetsutrymmena i *häktet Sollentuna* är för små är hälften av de intagna inlåsta i cellerna på förmiddagen och den andra hälften på eftermiddagen.

Vid inspektionerna uppmärksammades också att antalet utrymmen som kan används för samtal med advokat eller egna genomgångar av förundersökningsprotokoll och liknande är för få. Inte ens i den nya delen av *häktet Berga* finns tillräckligt många utrymmen av detta slag. Denna brist medför t.ex. i *häktet Nyköping* att intagna måste sitta i en isoleringscell eller en motionslokal när de samtalar med sin advokat i telefon eller läser sina förundersökningsprotokoll.

Avslutningsvis finns det anledning att särskilt nämna att Kriminalvården i *häktet Malmö* (röd avdelning) hyr en korridor i tidigare arrestlokaler av Polismyndigheten och bedriver häktesverksamhet där. JO har i oktober 2022 efter en inspektionsserie där bl.a. denna

5.2

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser
och risker samt JO:s rekommendationer

avdelning besöktes uttalat att det inte är lämpligt att bedriva häktesverksamhet i sådana lokaler.⁵ Vid den inspektionen uppmärksammades flera brister i den fysiska miljön och att avdelningen t.ex. saknade vissa utrymmen som behövs i ett häkte. Ledningen uppgav då att celler inte skulle dubbelbeläggas där. När JO under den nu aktuella inspektionsserien återvände till avdelningen var en fjärdedel av cellerna dubbelbelagda. Utöver vissa mindre anpassningar på avdelningen – såsom att en cell hade gjorts om till samtalsrum – var förhållandena i övrigt i stort sett desamma. Som exempel kan nämnas att ljusinsläppet i cellerna fortfarande är begränsat, rastgårdarna bristfälligt utformade och mörka samt att det inte finns motionslokaler.

5.2.3 Konsekvenser och risker

Ytorna i många av de celler som dubbelbeläggs i de besökta häktena är små, i vissa fall endast sex kvadratmeter, och tidigare skulle det inte komma ifråga att placera två intagna i sådana utrymmen. Att inte ha tillräckligt mycket utrymme att vistas på innebär att det är svårt att upprätthålla rimliga avstånd till varandra. Det blir även svårt att inte störa den andra i samband med förflyttningar och att över huvud taget röra sig. Förhållandet medför dessutom risker för intagnas psykiska hälsa, särskilt vid långa tider av inlåsning utan tillräckligt många möjligheter att vistas utanför cellen.

Det är endast i *häktet Bergas* nya del, i *häktet Nyköping* och på gemensamhetsavdelningen i *häktet Hinseberg* som det finns ordentliga dörrar till toaletten. På Hinsebergs restriktionsavdelningar finns salongsdörrar, men de erbjuder endast viss avskildhet och hjälper inte mot andra olägenheter. Att inte ha möjlighet att uträtta sina behov i tillräcklig avskildhet är både förödmjukande och ovärdigt. Det riskerar att påverka de intagnas psykiska hälsa i hög grad och att deras personliga integritet allvarligt kränks. Det finns vidare risker och konsekvenser kopplade till intagnas fysiska hälsa. Att de håller sig istället för att gå på toaletten när de behöver

kan medföra störningar i tarmmotoriken, exempelvis i form av förstoppning. Vidare kan sådana partiklar som orsakar sjukdomar, t.ex. bakterier, bli luftburna i samband med spolning av toaletten och därmed göra cellkamraten sjuk.

Det får betraktas som en självklarhet att en cell i vilken det ska vistas två intagna är utrustad för just två intagna. Det är lika självklart att intagna även i övrigt ska ges tillgång till de tillbehör som behövs för att de ska kunna vistas tillsammans i en cell utan risk för konflikter och onödiga störningar. En konsekvens av att inte båda intagna förses med t.ex. hörlurar eller öronproppar är att cellkamraterna stör varandra.

Vad gäller ventilationen i cellerna tyder de inhämtade uppgifterna på att den inte alltid är anpassad till att två intagna vistas där under stora delar av dygnet. Även om vissa häkten hade låtit genomföra mätningar av luftkvaliteten var det oklart om dessa utförts efter långa inlåsningstider i dubbelbelagda celler och hur kontrollerna i övrigt hade gjorts. Bristande ventilation kan ge upphov till hälsobesvär såsom luftvägs- och andningsbesvär, irritation av slemhinnor och ögon, huvudvärk, onormal trötthet, koncentrationssvårigheter, infektionskänslighet och hudutslag. Dålig luftkvalitet förstärker också de övriga negativa konsekvenser som inlåsningen medför.

Den omständigheten att gemensamhetsutrymmen, motionslokaler och rastgårdar inte är anpassade till det ökade antalet intagna kan skapa en stressig miljö där bl.a. risken för konfrontationer och konflikter ökar. Dessutom kan möjligheten för intagna utan restriktioner att dagtid vistas i gemensamhet de facto inskränkas. Att det här till saknas tillräckligt med lämpliga utrymmen där intagna i lugn och ro kan samtala med sin advokat eller ta del av sin förundersökning kan inverka negativt på deras förutsättningar att förbereda sitt försvar och tillvarata sin rätt. Vid dessa förhållanden finns det alltså en risk för att den enskildes rättssäkerhet påverkas.

5.2

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser
och risker samt JO:s rekommendationer

Som framgått har JO vid flera tillfällen ifrågasatt att Kriminalvården bedriver häktesverksamhet i gamla arrestlokaler, som bl.a. är utformade för kortvariga frihetsberövanden och ofta saknar tillgång till exempelvis ändamålsenliga promenadgårdar och samtalsrum. JO har bedömt att verksamheten och förhållandena i den miljön medför ett flertal risker för de intagna som placeras där. Den genomförda inspektionsserien visar att det nu till och med förekommer dubbelbeläggning av celler i den här typen av lokaler, vilket riskerar att ytterligare förstärka negativa konsekvenser för dessa intagna.

5.2.4 JO:s rekommendationer

Kriminalvården rekommenderas att

1. om dubbelbeläggning anses nödvändig, endast ta celler med en golvyta om minst tio kvadratmeter, exklusive sanitetsutrymme, i anspråk,
2. aldrig dubbelbelägga celler som har en golvyta understigande åtta kvadratmeter, exklusive sanitetsutrymme,
3. avdela sanitetsutrymmet i de celler som används för dubbelbeläggning med en dörr som går från golv till tak,
4. förse dubbelbelagda celler med den utrustning som föreskrivs i den rättsliga regleringen och tillhandahålla båda intagna sådant som kan underlätta situationen,
5. säkerställa att ventilationen i de celler som används för dubbelbeläggning är anpassad till såväl två personer som aktuella inläsningstider,
6. se till att samtliga utrymmen som intagna ska ha tillgång till – såsom gemensamhetsutrymmen, motionslokaler, samtalsrum och rastgårdar – är anpassade till storlek, antal och utformning efter det faktiska antalet intagna, och
7. vid ny- eller ombyggnation av häkten säkerställa att båda intagna i en dubbelbelagd cell har tillgång till stentofonen på ett enkelt sätt.

¹ Europeiska fängelseregler, 10.1, 18.1–18.4 och 19.3.

² Se CPT/Inf (2015) 44, Living space per prisoner in prison establishments.

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

Det kan antas att förordningen utgår från förutsättningen att en cell ska hysa en person.

⁴ 1 kap. 17 § FARK Häkte.

⁵ Se JO:s protokoll i dnr O 25-2021 och O 34-2021.

5.3

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser och risker samt JO:s rekommendationer

Processen inför beslut om dubbelbeläggning



Cell i häktet Helsingborg

5.3.1 Utgångspunkter

Processen inför ett beslut om vilka intagna som ska dela cell är av väsentlig betydelse för att en beslutad dubbelbeläggning ska fungera. I matchningen ska Kriminalvården beakta individuella faktorer och förutsättningar. En annan viktig del är också i vilken mån och hur de intagna är delaktiga inför beslutet. Det här är även avgörande för att bl.a. motverka negativa följder av frihetsberövandet och upprätthålla respekten för människovärdet.

5.3.2 lakttagelser och inhämtade uppgifter

Information, matchning och delaktighet

I häktet Sollentuna uppgav ledningen och viss personal att de intagna får information om en förestående dubbel-

beläggning med viss framförhållning, och målsättningen är att få de intagna att samtycka till en sådan. När det gäller matchningen spelar häktets dubbelbeläggningskoordinator en viktig roll. Koordinatoren har i uppgift att genomföra en säkerhetskontroll, där exempelvis frågor om säkerhetsrisker kopplade till kriminella grupperingar beaktas. För intagna med restriktioner skickas även en ansökan om samsittning till åklagaren. Om åklagaren godkänner ansökan och även dubbelbeläggningskoordinatoren ger sitt godkännande, blir det dubbelbeläggning. Ledningen uppgav att det numera inte finns utrymme för att beakta ytterligare faktorer vid matchning och att tidigare förfarande med att låta intagna träffas och samsitta före ett beslut om dubbelbeläggning har upphört. Vissa i ledningen menade dock att faktorer som psykiska och fysiska besvär samt om det förekommit våld i närtid fortfarande kan beaktas.

5.3

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser
och risker samt JO:s rekommendationer

Enligt många av de intagna som JO:s medarbetare samtalade med i detta häkte föregicks placeringen tillsammans med en annan intagen inte av någon information om dubbelbeläggning. Flera beskrev även att de fick reda på att de skulle dela cell först när en annan intagen stod i celldörren eller när de själva kom till den anvisade cellen.

När det gäller intagna med restriktioner i *häktet Hinseberg* har handläggarna med ansvar för isoleringsbrytande åtgärder ett inarbetat arbetssätt för att hitta intagna som lämpligen kan dela cell. Det är också handläggarna som i ett tidigt skede informerar de intagna om dubbelbeläggning och frågar om deras inställning. En ansökan om samsittning görs till åklagaren och om ansökan godkänns, får presumtiva kandidater ha gemensam utomhusvistelse eller genomföra någon annan aktivitet tillsammans. Om samsittningen fungerar bra initierar handläggarna en dialog med säkerhetshandläggare, kriminalvårdsinspektör och vakthavande befäl. Säkerhetshandläggaren gör en egen säkerhetsprövning innan vakthavande befäl fattar beslut om dubbelbeläggning. I samtal med JO:s medarbetare uppgav emellertid en av handläggarna med ansvar för isoleringsbrytande åtgärder att det numera är svårt att hinna med en välordnad matchning av de intagna och att det allt oftare saknas tid för samsittning före ett beslut om dubbelbeläggning. Handläggaren betonade också vikten av att de intagna är medvetna om vad som är på gång och framhöll att de intagna aldrig blir lurade in i en dubbelbeläggning. Ledningen bekräftade att processen inför dubbelbeläggning skyndas på till följd av det ökade beläggningstrycket men ansåg samtidigt att rutinen på restriktionsavdelningarna fortsatt är densamma. I samtal med JO:s medarbetare uppgav ett antal intagna att de blivit mycket överraskade av beslutet om dubbelbeläggning. En av dem beskrev att han blivit arg på personalen och att det var jobbigt att inte hinna förbereda sig mentalt. Vissa uttryckte även att de inte förstått skillnaden mellan samsittning och dubbelbeläggning. De hade tillfrågats om samsittning,

men blev i stället placerade i samma cell som en annan intagen. En intagen på häktets gemensamhetsavdelning berättade att hon tidigare hade varit placerad på en av häktets restriktionsavdelningar. I samband med att hon skulle omplaceras hölls ett informationsmöte med flera intagna och personal, och hon fick då veta att hon skulle få dela cell. De intagna fick även möjlighet att ställa frågor. Hon uppgav att det var skönt att vara mentalt förberedd på att dela cell, redan innan bytet från restriktionsavdelning till gemensamhetsavdelning.

I *häktet Helsingborg* initieras dubbelbeläggning på restriktionsavdelning genom att klienthandläggare och kriminalvårdare under ett morgonmöte lyfter frågan om presumtiva samsittningskandidater. Därefter gör klienthandläggare en ansökan om samsittning hos åklagaren. Om ansökan godkänns hänskjuts frågan till häktets underrättelseoperatör som utifrån ett säkerhetsperspektiv ger rekommendationer till klienthandläggaren. Inför ett beslut om dubbelbeläggning får de intagna träffas i samband med utomhusvistelse och därefter på avdelning. Det är personalen som ansvarar för att informera de intagna om dubbelbeläggning och de ska då även informera om att samsittning kan leda till dubbelbeläggning. I samtal uppgav personal att de intagna alltid blir tillfrågade och att dubbelbeläggning inte sker mot någons vilja. Om en intagen motsätter sig att dela cell är dock rutinen att inleda samtal i syfte att få denne att acceptera situationen. En i personalen beskrev att det ibland läggs stor press på dem att försöka övertala de intagna att bo ihop. Vid placering av intagna på häktets gemensamhetsavdelning är det klienthandläggarna som ansvarar för dubbelbeläggningsprocessen och som har sista ordet i placeringsfrågan. Oavsett om de intagna är placerade på restriktions- eller gemensamhetsavdelning är det kriminalvårdarna som förser klienthandläggarna med information för att möjliggöra en matchning av de intagna. Faktorer som kan beaktas är språk, ålder, skötsamhet, personlighet och sovvanor. Samtliga intagna med restriktioner

5.3

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser
och risker samt JO:s rekommendationer

som JO:s medarbetare samtalade med bekräftade att dubbelbeläggningsen föregåtts av samsittning. De flesta ansåg att dubbelbeläggningsen fungerade bra. En intagen uttryckte dock att det inte funnits utrymme att säga nej och andra berättade att de blev överraskade av beslutet om dubbelbeläggning. Några intagna som tidigare haft restriktioner men som var placerade på en gemensamhetsavdelning uppgav att dubbelbeläggning inte föregåtts av samsittning och ett par av dem uttryckte att de inte haft något annat val än att dela cell, eftersom dubbelbeläggning är huvudregeln.

Processen inför ett beslut om dubbelbeläggning i *häktet Berga* inleds med vissa kontroller utifrån ett säkerhetsperspektiv. Häktets underrättelseoperatör tar först ställning till om en person över huvud taget kan placeras i häktet och, för det fall det blir aktuellt, om det finns intagna där som denne inte bör träffa. När det sedan gäller placering av två intagna i samma cell görs inte några ytterligare överväganden. Ledningen beskrev att beläggningstrycket är för hårt för att hinna ta ställning till om två intagna passar ihop och att det saknas utrymme för s.k. mjuka värden. När ett beslut om dubbelbeläggning fattas är det därför fråga om var det finns en ledig plats. En matchning kan möjligen göras när den intagne väl är placerad, och då på initiativ av personalen. I det skedet kan exempelvis gemensamt språk beaktas. Någon särskild rutin för att ge de intagna information om dubbelbeläggning finns inte och i samtal med JO:s medarbetare uppgav flera intagna att de hade fått veta att de skulle dela cell först vid ankomst eller när cellen visades.

I *häktet Malmö* får de intagna information om dubbelbeläggning redan vid inskrivningssamtalet. Kriminalvårdarna tar upp frågan om lämpliga kandidater med klienthandläggarna under ett morgonmöte och klienthandläggarna ansöker därefter om samsittning hos åklagaren. Efter besked från åklagaren tillfrågas Kriminalvårdens underrättelsetjänst och även perso-

nalen ombeds lämna synpunkter. Därefter förs samtal med berörda intagna, som även ska informeras om att samsittning kan leda till dubbelbeläggning. Enligt ledningen resulterar en samsittning numera alltid i dubbelbeläggning och samtliga intagna som delar cell har träffats åtminstone en gång i samband med utomhusvistelse före beslutet om dubbelbeläggning. En intagen som inte vill dela cell riskerar p.g.a. platsbrist att hamna i isoleringscell. Personalen anses ha en god dialog med de intagna och, enligt ledningen, förekommer det inte att intagna tvingas ihop. Av de intagna som JO:s medarbetare samtalade med var det många som uppgav att de egentligen inte hade haft något val i dubbelbeläggningsfrågan. Flera sade också att möjligheten till samsittning dras in för det fall de tackar nej. Två intagna beskrev att valet hade stått mellan en placering i en dubbelbelagd cell och i en isoleringscell, varför de valt att dela cell.

Om en intagen i *häktet Nyköping* ställer sig positiv till samsittning påbörjar häktets handläggare med ansvar för isoleringsbrytande åtgärder arbetet med att matcha två intagna. Handläggaren kan i detta skede även involvera kriminalvårdare med klientkännedom. Därefter görs en ansökan om samsittning till åklagaren. Om ansökan godkänns skickas en förfrågan till klienthandläggaren och säkerhetshandläggaren. I nästa steg genomförs samsittning, vid vilken handläggaren med ansvar för isoleringsbrytande åtgärder och annan personal närvarar. Om detta faller väl ut planeras för fortsatt samsittning, med syftet att få till dubbelbeläggning. Enligt personal är handläggarna engagerade i arbetet med att matcha intagna. Processen har dock tidsmässigt komprimerats. Ledningen uppgav att det är sällan som de intagna själva blir tillfrågade i matchningsprocessen. Om det inte finns säkerhetsrisker ska intagna dela cell. Majoriteten av de intagna som JO:s medarbetare samtalade med bekräftade att de hade haft samsittning före beslut om dubbelbeläggning, men förklarade att de endast tackat ja till det och

5.3

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser och risker samt JO:s rekommendationer

inte till att dela cell. Vissa intagna uppgav också att tiden mellan samsittning och dubbelbeläggning hade varit kort. Av de sex häkten som inspekterats är *häktet Nyköping* det enda häktet som på lokal nivå tagit fram en skriftlig rutin avseende dubbelbeläggning.

I slutet av inspektionsserien visade det sig att Kriminalvården centralt hade tagit fram skriftlig information till intagna. JO:s medarbetare fick ta del av informationsbladet under inspektionen av *häktet Nyköping*, där det delades ut till de intagna. Inledningsvis står det bl.a. följande:

Information om dubbelbeläggning
till dig som är häktad

I häktet delar du bostadsrum med en annan häktad. Det är det normala och gäller vid landets alla häkten.

Det är brist på häktes- och anstaltsplatser i Sverige. Därför är huvudregeln att alla bostadsrum som är tillräckligt stora, delas av två häktade. Det beslutet fattade Kriminalvården i februari 2024.

Närmare om de intagnas syn på information, matchning och delaktighet

I samtal beskrev många intagna att en avgörande faktor för att en placering ska fungera väl är att de får dela cell med "rätt person". En klar majoritet lyfte också vikten av att Kriminalvården arbetar med matchning innan två intagna placeras i samma cell. Vid denna matchning tycker de intagna att hänsyn bör tas till faktorer såsom dygnsrytm, rutiner, intressen och personlighetsdrag, men även språk, ålder, religion och kultur. När det gäller religion och kultur framkom att likheter på dessa områden är betydelsefulla bl.a. för att undvika meningsskiljaktigheter och diskussioner kring exempelvis bönetider och vad som är tillåtet att äta. När intagna med olika dygnsrytm delar cell uppstår

ofta både irritation och sömnsvärigheter. Detta gäller särskilt för häkten där intagna saknar hörlurar till TV och radio. En omständighet som beskrevs som extra besvärande är när en intagen delar cell med någon som har en annan syn på personlig hygien. Flera intagna berättade att cellkamraterna hade satt upp gemensamma regler, exempelvis om hur toalettbesök och dusch ska genomföras.

För de intagnas trygghet är det av avgörande betydelse att de informeras om en förestående dubbelbeläggning och om att en matchning faktiskt har skett samt att de får veta vilka kriterier som myndigheten har beaktat. Dessa förhållanden har tydligt framhållits i de samtal som har hållits. Generellt var de intagna dock av uppfattningen att någon matchning över huvud taget inte görs och flera beskrev att detta, framför allt initialt, medför såväl oro som otrygghet och sömnsvärigheter. Några intagna lyfte särskilt en rädsla för att bli dubbelbelagd med en "fiende" eller med någon som är misstänkt för ett betydligt grövre brott än en själv. En intagen i *häktet Hinseberg* tog upp att det finns en risk för att intagna har dåligt inflytande på varandra.

Vid ett häkte kom det i samtal med en intagen och vid granskning av dokumentation fram att Kriminalvården hade särat på två intagna som delade cell. Så hade skett p.g.a. att en av dem uppgett sig ha social fobi och försämrat mående. Efter en förflyttning av dem båda till ett nytt häkte hamnade de återigen i samma cell. Situationen för den intagne med det försämrade måendet beskrevs därefter som såväl fysiskt som psykiskt påfrestande.

5.3.3 Konsekvenser och risker

Intagna som delar cell tillbringar stora delar av dygnet tillsammans på en mycket begränsad yta, i ett utrymme som i regel är utformat för en person. Denna omständighet utgör i sig en stor belastning. Iakttagelserna under inspektionsserien visar att det

5.3

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser och risker samt JO:s rekommendationer

i flertalet av de besökta häktena finns en ambition att underlätta för de intagna genom matchningar före ett beslut om placering i dubbelbelagd cell. I majoriteten av häktena har dock processen inför ett sådant beslut komprimerats och i ett par häkten består matchningen numera endast av en inledande säkerhetsprövning. Den forcerade processen i kombination med bristande information om vilka överväganden som görs inför en dubbelbeläggning medför såväl oro som irritation och otrygghet samt kan bidra till sömnsvårigheter hos intagna. Det finns dessutom en risk för att intagna som över huvud taget inte bör dela cell likväl kommer att göra det och att intagna med vitt skilda personlighetsdrag och rutiner placeras tillsammans. Detta kan i sin tur öka risken för bl.a. konflikter, våldsincidenter och psykiska påfrestningar.

Iakttagelserna och de inhämtade uppgifterna under inspektionsserien belyser vikten av att de intagna inkluderas i matchningsprocessen på ett sådant sätt att de upplever sig vara delaktiga, och det även om deras vilja inte får genomslag. Först när intagna upplever att deras mening inhämtas och att de faktiskt får tillfälle att delta i processen upprätthålls den grundläggande respekten för intagnas människovärde. Att intagna upplever sig delaktiga förutsätter också att personalen har ett respektfullt och inlämnande bemötande samt upprätthåller en god dialog med dem. Det kan i detta sammanhang uppmärksammas att den intagnes inställning enligt Kriminalvårdens egna anvisningar för beläggning av fler än en intagen i samma utrymme (2024:4) ska inhämtas inför ett beslut om dubbelbeläggning och att den ska dokumenteras. Innehållet i det informationsblad som Kriminalvården centralt har tagit fram är vare sig komplett eller förenligt med regleringen i häkteslagen, som utgår från att en intagen

har rätt att placeras i enrum. Det förhållandet att myndigheten tillhandahåller information som inte är korrekt kan försvåra de intagnas möjligheter att tillvarata sina rättigheter.

5.3.4 JO:s rekommendationer

Kriminalvården rekommenderas att

1. närmare konkretisera och fastställa de kriterier som ska beaktas inför ett beslut om dubbelbeläggning och identifiera omständigheter som generellt sett medför att det är olämpligt för en intagen att dela cell med en annan intagen,
2. i god tid inför ett eventuellt beslut om dubbelbeläggning tydliggöra kriterierna som ska beaktas och efterfråga den intagnes inställning,
3. säkerställa att häktena i enlighet med de centrala anvisningarna dokumenterar den intagnes inställning,
4. göra en noggrann matchning inför varje övervägande om att en intagen ska dela cell med en annan intagen och då beakta samtliga individuella förutsättningar av betydelse för de berörda,
5. informera en intagen som ska dela cell om beslutet och skälen för detta,
6. i förekommande fall tydliggöra skillnaden mellan samsittning och dubbelbeläggning, och
7. se till att det centralt framtagna informationsbladet formuleras på ett sätt som överensstämmer med intagnas rättigheter.

5.4

Intagnas trygghet och säkerhet

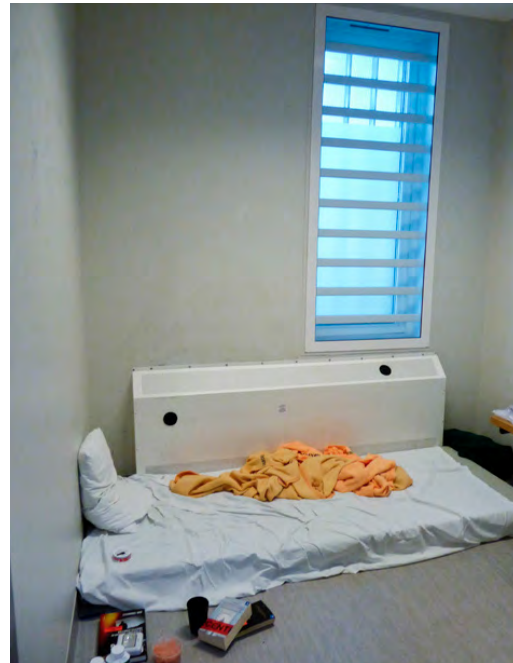
lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser och risker samt JO:s rekommendationer

5.4.1 Utgångspunkter

I Kriminalvårdens årsredovisning 2023 framgår att myndigheten bedömer att säkerhetsläget var fortsatt allvarligt och ansträngt. Bedömningen bygger bl.a. på en ökad rapportering av hot, våld och otillåten påverkan. Säkerhetsläget sägs vidare vara påtagligt påverkat av kapacitetsbristen; bristen på platser ledde till förtätning och dubbelbeläggning. Vidare tas utmaningar med bemanningen upp. Enligt Kriminalvården ledde den höga beläggningen under året tillsammans med att intagna placerades i samma cell till frustration och spänningar mellan intagna och grupper av intagna, vilket i sin tur ökade risken för hot och våldssituationer. Antalet rapporterade incidenter om hot mellan intagna i häkte ökade under 2023, efter en nedgång 2022, medan rapporterat våld mellan intagna i häkte var oförändrat.¹

5.4.2 lakttagelser och inhämtade uppgifter

De incidenter som sker inom Kriminalvården rapporteras i ett incidenthanteringssystem, ISAP. Rapporteringen används av myndigheten för att följa upp, återkoppla och förbättra säkerhetsarbetet. Under inspektionsserien har det p.g.a. begränsningar i systemet varit svårt att urskilja incidentrapporter som kan knytas till frågor om dubbelbeläggning, men JO:s medarbetare har fått fram några rapporter som är kopplade till händelser i dubbelbelagda celler. I en av dem beskrivs att en misshandel hade ägt rum nattetid utan att personal uppmärksammats på det. Den misshandlade personen hade hindrats från att larma personal och uppgav senare att han varit rädd och inte kunnat sova på hela natten. I en annan rapport framgår att en



Väntocell i häktet Sollentuna

intagen hade larmat efter att osämja uppstått mellan honom och hans cellkamrat. Han hade upptäckt att den medintagne bl.a. hade stirrat på honom när han sov, vilket gjort honom rädd och upprörd. I några rapporter framkommer också att den s.k. larmstyrkan hade fått ingripa för att sära på rumskamrater som hamnat i slagsmål i cellen eller där hot förekommit. Vid ett sådant tillfälle hade en intagen uppgett att rums-kamraten hotat att slå honom med en termos.

Utöver de händelser som beskrevs i incidentrapporterna kom det i samtal med personal och intagna fram uppgifter om ett antal ytterligare incidenter. Det handlar om olika typer av konflikter mellan intagna

5.4

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser och risker samt JO:s rekommendationer

som delar cell och som ibland har urartat till regelrätta slagsmål. Flera intagna beskrev att de själva varit med om eller kände till att det vid upprepade tillfällen förekommit hot- och våldsincidenter. Enligt många intagna är det också vanligt med mindre dispyter. En intagen i *häktet Berga* berättade att det alltid är risk för slagsmål när två personer delar cell. Han hade själv hört ljud som han tolkade som en våldsincident och han hade även hört talas om liknande händelser. I samma häkte och även i *häktet Helsingborg* uppgav intagna att de hade varit inblandade i konflikter som rörde hygienfrågor och hög volym från TV:n. En intagen berättade också att han och hans rumskamrat *"slogs om TV:n"*. Vidare beskrev en intagen att *"Jag har sett slagsmål där nere på andra avdelningen under inläsning. De var blåslagna och med rivmärken. De vågade inte tjalla på varandra."*

En anställd berättade om en händelse där en intagen i *häktet Nyköping* hade försökt att strypa sin cellkamrat i sömnen. Enligt personal hade intagna i några fall förklarat att något kommer att hända om inte en placering i en dubbelbelagd cell avbryts. I ett fall hotade en intagen i *häktet Malmö* med att *"Om ni inte bryter dubbelbeläggningen innan kl. 16 så slår jag ihjäl den andra."* Två intagna i ett häkte, som tidigare hade delat cell, berättade i skilda samtal att personalen gett dem beskedet att en placering i en dubbelbelagd cell endast kan avslutas vid bråk. Placeringen upphörde efter att de båda simulerade ett bråk.

I några samtal kom det fram uppgifter om att intagna hade utsatts för sexuella närmanden eller ofredanden vid dubbelbeläggning. En intagen berättade att cellkamraten hade blottat sig och en anställd redogjorde för att en intagen *"tagit på"* sin cellkamrat. Personal i ett annat häkte uppgav att det hade förekommit frivilliga sexuella aktiviteter mellan två intagna. Ledningen i *häktet Sollentuna* menade att det kan finnas ett mörkertal gällande sexuella övergrepp. I *häktet Nyköping* resonerade ledningen om att intagna eventuellt undvi-

ker att berätta om övergrepp, då det kan anses skamligt att ha utsatts för något sådant. Vidare menade man att frivilligt sexuellt umgänge säkert förekommer och att de vid kännedom om en sådan situation skulle separera de intagna eftersom det är svårt att säkerställa att det skett med samtycke. I flera häkten hade ledningen inte närmare reflekterat över frågorna.

Den generella bilden bland personal och ledning i de besökta häktena var att dubbelbeläggning inte medfört ett ökat antal incidenter, vare sig i antal eller allvarlighetsgrad. Personal och ledning kände sig dessutom ofta trygga med att intagna berättar om det inträffar incidenter och ansåg att personalen märker eller känner av om något har hänt. Ledningen i *häktet Hinseberg* konstaterade emellertid att det finns en kultur som medför att en del intagna inte tar kontakt med personalen om det händer något och att klientkännedomen är låg gällande dessa intagna. Kunskapen om den gruppen baserar sig på personalens iakttagelser, varför det kan finnas ett mörkertal. Även en del anställda i andra häkten gjorde motsvarande reflektioner. En anställd i *häktet Helsingborg* uppgav att hans uppfattning var att hot och våld mellan intagna inte är speciellt vanligt, men att personalen inte kan veta och att det därför finns ett mörkertal. Den anställde beskrev också att det ofta är en av de som delar cell som är drivande och bestämmer över den andra.

Många intagna förmedlade å sin sida en tydlig bild av att de ofta inte vill informera eller påkalla personalens uppmärksamhet för det fall det inträffar incidenter i cellen. En intagen i *häktet Nyköping* förklarade att *"Man får lösa situationen på egen hand"* och att personalen inte vet vad som händer. En annan menade att intagna måste skydda sig själva och att man inte vill vara den som *"golar"* och ytterligare en uttryckte att *"Konflikter stannar i cellen, för man vill inte ringa på."* En intagen i *häktet Hinseberg* kände sig osäker på om hon i en sådan situation skulle prata med personal eller inte. Hon beskrev att *"Jag anpassar mig först för att se om det funkar,*

5.4

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser och risker samt JO:s rekommendationer

offrar mig själv. Vet inte hur det skulle vara om jag sa något. Golare har inga polare, jag skulle nog hellre lida lite.”

Flera intagna beskrev vidare att de, särskilt inledningsvis när de delade cell, kände sig otrygga. En intagen i häktet Sollentuna beskrev att *”Det var tuffare i början att dela cell. Då var det även lite läskigt. Jag visste inte om den andra personen var misstänkt för ett likartat eller annan typ av brott.”* Han sade också att *”I början går man på tå och undrar vad är det för person, vad vågar jag säga och inte, vad kommer personen att undra.”* Vidare berättade en intagen i ett annat häkte att hon kände oro inför kommande byte av cellkamrat. Hon uttryckte bl.a. en rädsla för att hamna i cell med någon som skulle strypa henne på natten. Härutöver lyfte vissa intagna att det känns otryggt att cellkamraten får reda på mycket om ens eget liv, såsom namn på familjemedlemmar och, i förekommande fall, vilken kriminell konstellation man tillhör. Detsamma gällde det faktum att den intagne själv får kännedom om bl.a. cellkamratens brottslighet. En intagen i häktet Sollentuna beskrev det på följande sätt: *”Jag sover alltid med ett öga öppet, eftersom jag känner mig otrygg, särskilt på natten”.*

Under några inspektioner kom det fram att flera intagna upplever att det vid påringning generellt tar lång tid för personalen att komma till cellen. En intagen i häktet Helsingborg beskrev att det kan ta *”evigheter”* innan de kommer, vilket hon även hade upplevt när cellkamraten varit sjuk. En annan intagen berättade om två kvinnor på en gemensamhetsavdelning i häktet Sollentuna som *”rök ihop”* när de vistades i samma cell. Andra intagna hörde tumult och ropade efter personal. Det tog en stund innan kriminalvårdarna reste sig och gick för att separera de två intagna. Ett annat exempel som nämndes var en intagen i häktet Helsingborg som fick panikångest varvid hennes cellkamrat kallade på personal via stentofonen. Personalen svarade att den intagna skulle andas tio gånger och sedan avslutades samtalet utan att ytterligare åtgärder vidtogs. En intagen berättade också att det ibland kan dröja

tio minuter innan någon svarar och att hon kände sig otrygg eftersom hon skulle kunna bli skadad under väntetiden.

Inte i något av de inspekterade häktena förekommer en strukturerad uppföljning av hur det fungerar för intagna att dela cell. Vidare saknas lokala skriftliga rutiner om uppföljning. Överlag finns det inte heller någon aktivt uppsökande verksamhet där avstämning sker i direktkontakt mellan kriminalvårdspersonal och enskilda intagna. I häktet Sollentuna berättade ledningen att personal tidigare stämde av situationen med de intagna var fjortonde dag, men att det inte längre görs p.g.a. tidsbrist.

I de flesta häkten poängterade emellertid ledningen och personalen att uppföljning ändå äger rum genom att intagnas situation kan uppmärksammas i samband med personalens morgonmöten som äger rum varje dag. Avstämningar mellan intagna och kriminalvårdspersonal kan också ske i det dagliga mötet. De görs antingen enskilt eller med cellkamraten närvarande. Enligt flera anställda är avstämningarna vanligare inledningsvis när två intagna delar cell. De framhöll att även om de inte uttryckligen frågar så märker de av hur en intagen mår. Ledningen i häktet Sollentuna beskrev att personalen på avdelningen letar efter avvikelser. Om det finns misstankar om att något inte stämmer kan enskilda samtal hållas med intagna. I häktet Berga framställde en kriminalvårdare uppföljning som *”överkurs”* och i häktet Nyköping förklarade en anställd att uppföljning inte sker enskilt, eftersom det *”kan väcka en björn som sover”*. Ledningen i häktet Berga uppgav emellertid att personal ska stämma av situationen med intagna, följa upp och ha en aktivt uppsökande roll och fråga enskilt hur det går. De hade dock inte hunnit sätta igång ett sådant arbete.

En stor andel av de intagna som JO:s medarbetare samtalade med vittnade om att de aldrig eller endast vid något enstaka tillfälle hade fått frågan hur det fungerar

5.4

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser och risker samt JO:s rekommendationer

att dela cell. Några berättade också att de tillfrågats i närvaro av andra intagna.

Personal i samtliga besökta häkten menade att en placering i en dubbelbelagd cell kan avbrytas om det förekommer våld eller hot om våld. Anställda i flera häkten beskrev att om en sådan situation är akut finns det möjlighet att sära på de intagna direkt genom att en av dem eller båda två förflyttas till en isoleringscell. I *häktet Sollentuna* hade en intagen i en sådan situation förflyttats till en s.k. väntcell, dvs. en cell som endast är ca tre kvadratmeter stor. I *häktet Helsingborg* förklarade personal att en placering kan avbrytas om det blir ohållbart för den inre ordningen och säkerheten för kollegor, om det är återkommande dispyter eller om det är svårigheter i samband med att celldörren öppnas. Om en intagen uttrycker att denne inte vill dela cell förs en diskussion om skälet till detta och personal försöker att lösa situationen. Personal i *häktet Berga* och i *häktet Nyköping* beskrev att intagna som är placerade i samma cell kan separeras vid osämja, men att det är svårt och att det krävs mycket arbete för en sådan förflyttning. De intagna får därför ofta fortsätta att dela cell även om det uppstått irritation eller begynnande konflikt. Personal i *häktet Sollentuna* uppgav att det tidigare var enklare att avbryta en placering i en dubbelbelagd cell och att de intagna numera måste acceptera att möjligheterna till förändring är små.

5.4.3 Konsekvenser och risker

Det står klart att det förekommer meningsskiljaktigheter och konflikter liksom hot och våld mellan intagna som är placerade i samma cell, och att dubbelbeläggningar bidrar till en ökad risk för olika slags incidenter. Inspektionsserien visar också att många intagna som delar cell upplever en otrygg tillvaro, särskilt innan de har lärt känna sin cellkamrat. Den uppföljning som görs utgår främst från att enskilda anställda agerar och ställer frågor till de intagna, vilket i enskilda fall kan verka förebyggande och är ett viktigt

kriminalvårdande inslag. Det förhållandet att samtliga besökta häkten saknar en strukturerad uppföljning medför emellertid en risk för att intagna som delar cell inte berättar om hot, våld eller andra övergrepp. Även det faktum att enskilda samtal endast förekommer i begränsad utsträckning kan göra det svårt för intagna att våga berätta. Det ligger nära till hands att anta att det finns ett mörkertal. Att Kriminalvården inte uppmärksammar eller får kännedom om att intagna utsätts för hot eller våld medför självfallet svårigheter att på allvar kunna arbeta förebyggande med intagnas trygghet och säkerhet. I sammanhanget kan uppmärksammas att det i Kriminalvårdens anvisningar för beläggning av fler än en intagen i samma utrymme (2024:4) framgår att en placering i en dubbelbelagd cell ska följas upp med den intagne vid behov och åtminstone en gång i veckan. Varje verksamhetsställe ska dessutom utifrån sina respektive förutsättningar se över hur detta kan genomföras på ett strukturerat sätt. Att detta inte följs ute i verksamheten kan alltså få påtagliga konsekvenser för de intagna.

För att kunna arbeta effektivt med att undanröja risker som är kopplade till placeringar i dubbelbelagda celler krävs – förutom uppföljning på individnivå – att incidenter kan identifieras och analyseras på en övergripande nivå. Det är inte möjligt med det system för incidenthantering som används idag. Därmed är det svårt för Kriminalvården att få en överblick över vilka konsekvenser och risker som är förknippade med just dubbelbeläggning. Vidare blir det svårt att åstadkomma nödvändiga justeringar för att förhindra att liknade incidenter inträffar igen. Även detta påverkar i förlängningen situationen för de intagna.

En annan omständighet som är av stor betydelse för intagnas trygghet och säkerhet är att personal alltid besvarar påringningar och – vid behov – söker upp den person som påringningen avser. När en sådan hantering inte sker skyndsamt finns det en risk för att konflikter eskalerar och resulterar i hotfulla eller

5.4

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser
och risker samt JO:s rekommendationer

våldsamma situationer. Det medför också att intagna kan tvingas ta över det ansvar Kriminalvården har vid t.ex. sjukdomsfall eller själva hantera våldssituationer. I sammanhanget kan noteras att det i Kriminalvårdens inledningsvis nämnda rapport Kort om överbeläggning lyfts fram forskning som ska tyda på att dubbelbeläggning är en viktig åtgärd för att förebygga suicid då suicidförsök "oftast äger rum i enkelrum". En sådan utgångspunkt innebär en risk för att intagna även i dessa situationer får ta på sig ett ansvar som rätteligen omfattas av Kriminalvårdens uppdrag.

Den samlade bilden efter inspektionsserien är att det saknas tillräcklig medvetenhet om förekomst av sexuella handlingar mellan intagna. Detsamma gäller hur Kriminalvården ska förhålla sig till och hantera sådana situationer. Detta kan leda till att misstänkta övergrepp inte ens uppmärksammas och utreds samt att intagna som behöver skydd inte identifieras.

Slutligen kan det konstateras att det har visat sig vara svårt att avbryta en placering i en dubbelbelagd cell, också i de fall när den ene ger klart uttryck för oro eller rädsla. Inspektionsserien tyder på att det som regel krävs att en allvarlig situation har uppstått, vilket kan leda till att intagna tar till hot eller våld för att få till en förändring. Att vara placerad med en annan person under dessa förhållanden riskerar inte bara att leda till otrygghet och osäkerhet utan även en känsla av hopplöshet och frustration.

5.4.4 JO:s rekommendationer

Kriminalvården rekommenderas att

1. säkerställa att det efter varje beslut om dubbelbeläggning genomförs uppföljning i enlighet med de centrala anvisningarna och att samtal då hålls med den enskilde i enrum,
2. se till att uppföljningar dokumenteras,
3. säkerställa att myndigheten har förutsättningar att identifiera och på en samlad och övergripande nivå analysera och följa upp incidenter som har samband med dubbelbeläggning,
4. trygga att bemanningen är anpassad för att utan dröjsmål kunna hantera påringningar och skyndsamt agera vid behov,
5. se till att det finns lokalmässiga förutsättningar för att hantera en situation där en dubbelbeläggning behöver avbrytas, och
6. säkerställa att det finns myndighetsgemensamma strategier och kunskap på alla nivåer om hur såväl sexuella handlingar mellan intagna som misstänkta sexuella övergrepp ska uppmärksammas och hanteras.

¹ Se Kriminalvårdens årsredovisning 2023, s. 68 ff.

5.5

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser och risker samt JO:s rekommendationer

Hälso- och sjukvårdens roll och anknytande frågor



Låsbara skåp i häktet Nyköping

5.5.1 Utgångspunkter

Kriminalvården har inte någon skyldighet enligt lag att bedriva hälso- och sjukvård. Genom att ha tagit på sig att vara vårdgivare har dock myndigheten valt att bedriva en sådan verksamhet vid samtliga häkten och anstalter. Enligt myndigheten motsvarar verksamheten primärvård och viss psykiatrisk öppenvård. Som vårdgivare ska Kriminalvården alltså hantera uppkomna hälso- och sjukvårdsproblem hos intagna. I uppdraget ingår också att på olika sätt förebygga att intagna utsätts för hälsovådliga insatser av olika slag som kan förvärra deras psykiska och somatiska hälsa.¹ Vårduppdraget utförs av legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal. Från sekretessynpunkt betraktas hälso- och sjukvården som en särskild verksamhetsgren inom

Kriminalvården. För att kriminalvårdspersonal ska kunna ta del av hälso- och sjukvårdsuppgifter måste intagna därför samtycka till att uppgifterna överlämnas.²

I anslutning till att en intagen tas in i häkte ska denne tillfrågas om sitt hälsotillstånd. Den intagne ska också så snart som möjligt ges möjlighet att få sin hälsa undersökt av en sjuksköterska, om en sådan undersökning inte har genomförts i ett annat häkte eller i en anstalt.³ CPT har uttalat att ett inledande hälsosamtal och en initial hälsoundersökning bör ske så snart som möjligt och senast 24 timmar efter att en intagen har tagits in i häkte.⁴ Enligt Kriminalvårdens anvisningar för beläggning av fler än en intagen i samma utrymme (2024:4) ska den intagnes individuella förutsättningar och lämplighet att bli placerad i en dubbelbelagd cell beaktas innan en sådan placering får ske. Detta gäller särskilt den intagnes psykiska och fysiska hälsotillstånd. Anvisningarna i den delen innehåller sedan revisionen i april 2024 inte någon nyhet. I de tidigare anvisningarna uttalades dock även att det kan vara lämpligt att vid behov låta hälso- och sjukvårdspersonal bedöma den intagnes lämplighet för sådan placering. I den senare versionen återfinns alltså inte någon motsvarande instruktion.

Inom Kriminalvården kan s.k. egenvård tillämpas beträffande läkemedel. Med egenvård avses en hälso- och sjukvårdsåtgärd som behandlande hälso- och sjukvårdspersonal har bedömt att en patient kan utföra själv eller med hjälp av någon annan. Utgångspunkten vid sådan vård är att intagna själva både får förfoga över sina läkemedel och ta ansvar för att ordinationerna följs.⁵ Frågan om en intagen får ha sina läkemedel i

5.5

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser och risker samt JO:s rekommendationer

cellen hanteras på samma sätt som annan personlig egendom.⁶ Om säkerheten inte medger att en intagen får ha sina läkemedel i cellen, ska Kriminalvården förvara och tillhandahålla dessa enligt läkarens ordinationer. Det kan noteras att intagna av säkerhetsskäl generellt inte tillåts ha exempelvis narkotikaklassade läkemedel i cellerna.

När nu dubbelbeläggning av celler utgör en väsentlig strategi för Kriminalvården att möta platsbehovet ställer det särskilda krav på myndigheten att bedriva vård på ett sådant sätt att eventuella somatiska och/eller psykiska komplikationer inte uppstår eller förvärras. En central fråga under JO:s inspektionsserie har därför varit att undersöka vilken roll hälso- och sjukvården har när intagna i allt större utsträckning placeras tillsammans i samma cell.

5.5.2 lakttagelser och inhämtade uppgifter

Inspektionerna visar att hälso- och sjukvården i regel inte är involverad i processen, varken inför eller under pågående dubbelbeläggning. Det ställs inte några frågor om detta till de intagna i det samtal som inledningsvis hålls av hälso- och sjukvårdspersonal. Det sker inte heller några rutinmässiga diskussioner mellan hälso- och sjukvårdspersonal och kriminalvårdspersonal vare sig före eller efter att två intagna har placerats i samma cell. Vidare saknas det överlag rutiner för hur hälso- och sjukvården ska förmedla eventuella iakttagelser eller information som rör problem kopplat till dubbelbeläggning. Beskrivningarna har varit likalydande i samtal med såväl företrädare för de olika häktena som intagna och kriminalvårdspersonal samt hälso- och sjukvårdspersonal.

I samtliga häkten håller kriminalvårdspersonal dagliga morgonmöten, vid vilka även hälso- och sjukvårds-

personal kan delta. Under mötena diskuteras bl.a. de intagnas situation. Företrädare för ett par häkten uppgav att hälso- och sjukvårdspersonal under dessa möten kan ta del av kriminalvårdspersonalens diskussioner om dubbelbeläggning och lämna eventuella synpunkter. I exempelvis *häktet Nyköping* diskuteras dock frågan först efter att de har lämnat mötet.

Det förekommer att hälso- och sjukvårdspersonal i undantagsfall ger rekommendationer om att vissa specifika individer av medicinska skäl inte bör dela cell. De kan då ha fått information om situationen direkt från intagna eller från kriminalvårdspersonal. I några fall hade sådana rekommendationer lämnats och därefter följts av häktet, exempelvis vid allvarlig psykisk sjukdom såsom psykosjukdom eller vissa fysiska besvär såsom stomi eller andra somatiska tillstånd med smittorisk, t.ex. skabb.

I samtal med JO:s medarbetare uppgav såväl hälso- och sjukvårdspersonal som företrädare för ett par häkten att de inte ser något behov av att hälso- och sjukvården ska vara involverad inför beslut om dubbelbeläggning. Båda personalkategorierna beskrev det dessutom som problematiskt att utbyta information rörande enskildas hälsotillstånd och liknande förhållanden utan att röja sekretesskyddade uppgifter. Hälso- och sjukvårdspersonalen vid ett par häkten menade också att de förlitar sig på kriminalvårdspersonalens kompetens och förmåga att bedöma intagnas lämplighet för placering i en dubbelbelagd cell. Detsamma gäller deras förmåga att uppmärksamma avvikande beteenden som medför att en intagen inte bör placeras i en cell tillsammans med en annan intagen. Under inspektionerna framkom emellertid ett antal exempel på att häkten tvingats avbryta pågående placeringar med anledning av att det visat sig att en av de två intagna haft psykiska problem av allvarligare slag.

5.5

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser och risker samt JO:s rekommendationer

Flera intagna berättade att de tvingats ta hand om cellkamrater som mått fysiskt eller psykiskt dåligt, eftersom personalen av olika skäl inte gör det. Exempelvis berättade en intagen att *"Den jag sitter med nu har panikångest. När personalen kommer säger de att jag ska hjälpa henne. Då kan jag redan ha suttit med henne en timme. Jag vill ju stötta henne, men jag mår inte heller så bra av hennes hälsa."* Enligt intagna i alla besökta häkten blir situationen mycket problematisk och svårhanterlig när de tvingas dela cell med någon som har psykisk ohälsa. Exempelvis berättade en intagen att hans tidigare cellkamrat vaknade varje natt med ångest och hjärtklappning. Cellkamraten skrek, grät, skakade, kissade på sig och svimmade, vilket resulterade i att han fick ringa på stentofonen ett flertal gånger till dess att personalen till slut hämtade cellkamraten och tog med honom till en isoleringscell. Morgonen efter kom cellkamraten tillbaka. Situationen var densamma i drygt en månad innan dubbelbeläggningen avslutades. Den intagne beskrev det som den värsta tiden han varit med om. En annan intagen i samma häkte uppgav att hon redan första dagen som hon delade cell blev skrämmd av sin dåvarande cellkamrat, som verkade labil och dessutom berättade att hon hör röster och får psykotiska symptom. I ett annat häkte uppgav en intagen att hon sedan en månad tillbaka delade cell med en intagen som lider av panikångest och att hon regelbundet tvingas ta hand om sin cellkamrat. På motsvarande sätt beskrev intagna med psykiatriska tillstånd situationen att dela cell som påfrestande. I ett häkte berättade exempelvis en intagen att han har en autismdiagnos och ADHD. Han har behov av att vara ensam och tycker därför att det är problematiskt att dela cell med en annan intagen. Han lämnar i princip aldrig cellen utan ligger i sängen med stängda persienner och äter smörgåsar som cellkamraten hämtar åt honom.

Uppfattningen hos såväl hälso- och sjukvårdspersonal som kriminalvårdspersonal i majoriteten av de besökta

häktena var att intagna med svårare psykiatriska tillstånd aldrig bör dela cell, medan de med mindre allvarliga sådana tillstånd eller psykiska besvär och olika typer av funktionsnedsättningar däremot bedöms kunna göra det. Enligt både intagna och personal kan intagna som delar cell påverka varandras psykiska välbefinnande. I ett häkte beskrev hälso- och sjukvårdspersonalen att de hade noterat att om en intagen mår dåligt kan även cellkamraten drabbas av dåligt mående. De beskrev det som att *"om en har diabetes så tror båda att de har diabetes"* och att *"ångest och panikattacker kan smitta"*.

Under inspektionsserien kommenterade såväl intagna som personal frågan om vem av de intagna i en dubbelbelagd cell som sover i den övre respektive den nedre slafen när cellen är utrustad med en våningssäng. Det kom fram att det ibland lämnas till de intagna att komma överens om detta. En intagen förklarade att det är *"Först till kvarn, dvs. först i rummet, får välja säng först"*. I häktet Hinseberg gäller i stället att en intagen blir tilldelad en viss sängplats och att ett byte av plats kräver att en hemställan ges in. Några berättade att en intagens fysiska förutsättningar kan spela in. En intagen beskrev att hon har en fotskada som gör att det är svårt för henne att klättra upp i den övre slafen. Hon har därför alltid sovit i den nedre slafen, men när hon fick en rumskamrat med ett svårare funktionshinder fick hon flytta till den övre slafen. *"Varför de placerade oss i samma rum är konstigt"*, frågade hon sig. En intagen i ett annat häkte berättade att *"Jag sover i överslaf trots att jag har problem med ryggen och knäna. Min rumskompis har ännu större problem med knäna"*.

Dubbelbeläggning medför vissa problem även för hanteringen av intagnas läkemedel. I häktet Malmö har ledningen bestämt att intagna som delar cell inte själva får förfoga över sin medicin eller förvara den i cellen och det oavsett vad det är för typ av medicin. Skälet är att

5.5

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser och risker samt JO:s rekommendationer

intagna inte ska riskera att utsättas för påtryckningar att lämna ifrån sig medicin till cellkamraten. Några intagna i *häktet Helsingborg* berättade också att de inte får ha sin medicin i cellen, med undantag för insulin.

I *häktena Berga* och *Nyköping* är däremot utgångspunkten att intagna får ha sin medicin i cellen. Samtliga celler i dessa häkten har låsbara skåp där intagna kan förvara sin medicin. I den nybyggda delen av häktet Berga används kodlås till skåpen medan skåpen i Nyköping låses med nyckel. Under inspektionsserien framkom emellertid att många intagna inte har någonstans att förvara nyckeln och det fanns flera celler med endast ett låsbart skåp; t.ex. var det andra skåpet trasigt eller så saknades nyckeln. Vid ett par inspektioner reflekterade kriminalvårdspersonal över huruvida det kan vara så att intagna som delar cell tar varandras medicin och förklarade att de egentligen inte vet hur det ligger till med den saken.

5.5.3 Konsekvenser och risker

Iakttagelserna under inspektionsserien visar tydligt att hälso- och sjukvårdspersonalen inte har någon särskilt identifierad roll i frågor om dubbelbeläggning. Saken berörs över huvud taget inte i det inledande hälsosamtalet eller den initiala hälsoundersökningen som ska hållas i anslutning till att en person tas in i häkte. Det förekommer inte heller någon regelbunden dialog eller strukturerad uppföljning mellan hälso- och sjukvårdspersonal och kriminalvårdspersonal. Bristande informationsinhämtning från de intagna och otillräcklig samverkan mellan personalkategorierna innebär att det finns en risk för olämpliga matchningar av intagna med åtföljande hälsorisker. Det medför dessutom en risk för att det genomförs placeringar som hälso- och sjukvårdspersonal av medicinska skäl skulle ha avrått ifrån vid en fungerande samverkan. Det kan handla om somatiska problem såsom olika smittsamma sjukdo-

mar, men vanligare om psykiatriska tillstånd av typen neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, psykossjukdomar, självmordsbenägenhet, självskadebeteende m.m.

Att samtliga besökta häkten har tvingats avbryta placeringar p.g.a. bristfällig matchning av två intagna visar på de problem som kan uppstå när kriminalvårdspersonal bedömer intagnas lämplighet att dela cell utan samråd med hälso- och sjukvårdspersonal. En sådan ordning framstår dessutom som anmärkningsvärd med hänsyn till att det av Kriminalvårdens egna anvisningar framgår att intagnas psykiska och fysiska hälsotillstånd ska vara en del av den bedömningen. Problemen hade kunnat lösas genom en fungerande samverkan, vilken inte behöver hindras av sekretesslagstiftningen. Det finns möjlighet att förmedla information utan att röja uppgifter om enskildas hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Det är vidare möjligt att efterfråga intagnas samtycke till att överlämna nödvändiga uppgifter till kriminalvårdspersonal som rör omständigheter av intresse för eventuell placering i en dubbelbelagd cell. I sammanhanget kan noteras att det av Kriminalvårdens anvisningar för hälso- och sjukvårdspersonal (2023:7) framgår att intagna vid den initiala hälsoundersökningen ska tillfrågas om eventuellt samtycke till att viss information delas mellan hälso- och sjukvårdspersonal och kriminalvårdspersonal.

Det står alltså klart att dubbelbeläggning kan vara hälsovådlig för intagna om det inte sker på ett väl genomtänkt sätt. Under inspektionsserien har det varit uppenbart att det är särskilt problematiskt när intagna med psykiatriska tillstånd, vissa typer av avvikande beteenden såsom tvångsmässighet och tics samt sjukdomar som innebär risk för smitta tvingas dela cell med en annan intagen. Sådana placeringar kan dessutom orsaka såväl obehag som påtaglig otrygghet och

5.5

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser
och risker samt JO:s rekommendationer

rädsla. Det gäller både för den som lider av ett psykiatriskt tillstånd och för cellkamraten. En annan bekymmersam situation är när intagna med olika fysiska besvär tvingas dela cell. De intagna som trots fysiska besvär har varit hänvisade till att sova i den övre slafen i en våningssäng, riskerar att inte uppmärksammas. Beskrivna konsekvenser och risker skulle sannolikt minska markant om hälso- och sjukvårdspersonal var mer involverad i frågor om dubbelbeläggning.

Ytterligare en konsekvens av hälso- och sjukvårdspersonalens bristande delaktighet är att enskilda intagna behöver ta hand om cellkamrater som mår psykiskt dåligt eller har allvarligare fysiska utmaningar. De kan få närmast en omvårdande uppgift som rätteligen Kriminalvården ansvarar för.

Som tidigare har redovisats är egenvård avseende läkemedel grundprincipen inom Kriminalvården. Frågan om egenvård och om förvaring av läkemedel handlar till stor del om bedömningar i det enskilda fallet. Det samlade intrycket efter inspektionsserien är emellertid att det uppstår olika risker när en intagen förvarar läkemedel i cellen och samtidigt delar den med annan intagen. Särskilt problematiskt är exempelvis att inte alla har tillgång till ett låsbart skåp och att i de fall som ett skåp kan låsas med nyckel den ofta ändå inte kan förvaras säkert. Vidare är det oklart huruvida det sker någon egentlig kontroll och uppföljning i fråga om förvaring av läkemedel i cellen. I sammanhanget kan uppmärksammas att *häktet Malmö* har reflekterat över frågan om intagnas tillgång till läkemedel och utarbetat en strategi i syfte att eliminera ett antal risker i den aktuella situationen.

5.5.4 JO:s rekommendationer

Kriminalvården rekommenderas att

1. tydliggöra hälso- och sjukvårdens roll samt involvera hälso- och sjukvårdspersonalen i planering, genomförande och uppföljning av dubbelbeläggning genom att
 - säkerställa att de vid den initiala hälsoundersökningen efterfrågar eventuellt samtycke till att överlämna nödvändiga uppgifter till kriminalvårdspersonal,
 - tydliggöra möjligheten att förmedla information och lämna rekommendationer till kriminalvårdspersonal avseende dubbelbeläggning utan att röja sekretesskyddade uppgifter, och
 - ta fram riktlinjer och former för en strukturerad och regelbunden dialog mellan hälso- och sjukvårdspersonal och kriminalvårdspersonal,
2. definiera vilka medicinska skäl som kan utgöra hinder mot dubbelbeläggning, och
3. ta fram riktlinjer om egenvård vid placering i dubbelbelagd cell och säkerställa att läkemedel som i ett enskilt fall förvaras i en sådan cell kan hanteras på ett sätt som inte äventyrar intagnas hälsa, trygghet och säkerhet.

¹ Se bl.a. 2 kap. 1 § och 3 kap. 2 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

² 25 kap. 1 §, 8 kap. 2 §, 10 kap. 1 § och 12 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

³ 5 kap. 1 § FARK Häkte.

⁴ Se CPT/Inf (2021) 20, para 44, och CPT/Inf(2017)5-part, para 72.

⁵ Se 2 § lagen (2022:1250) om egenvård och Kriminalvårdens anvisningar avseende hälso- och sjukvård för kriminalvårdspersonal (2023:5).

⁶ 2 kap. 11 och 12 §§ häkteslagen.

Slutord

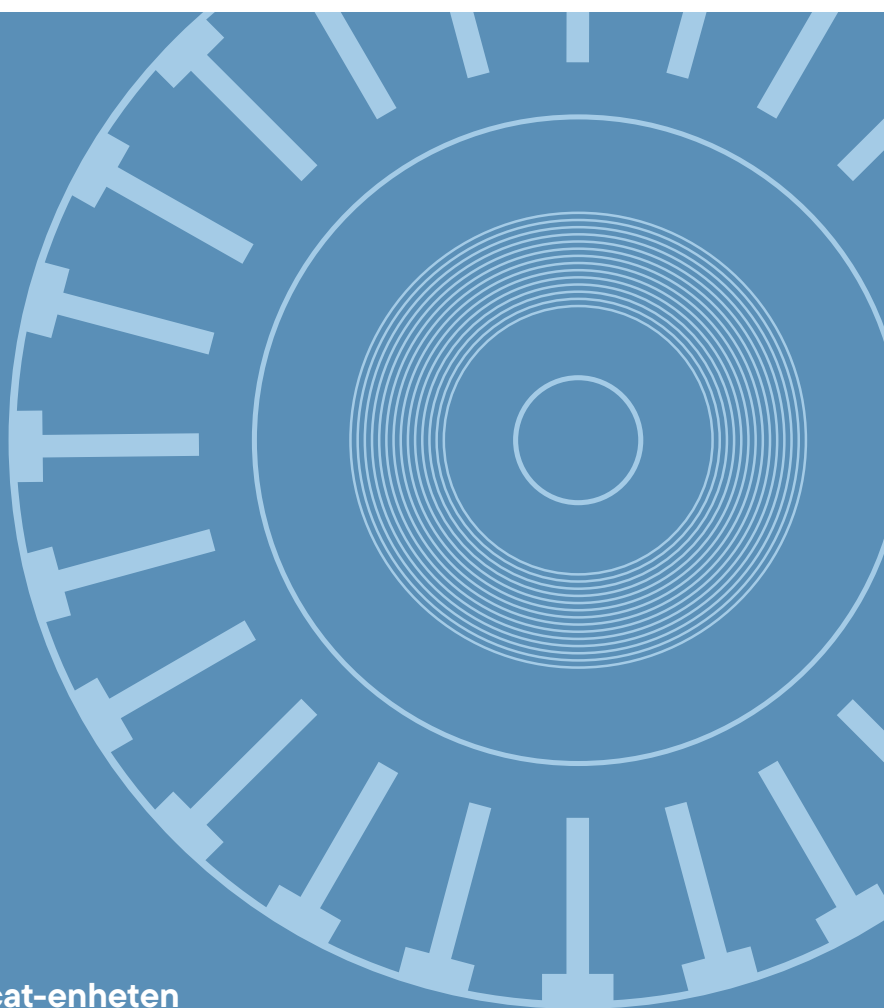
Inspektionsserien visar att den ansträngda beläggningssituationen får påtagliga konsekvenser för frihetsberövade personer som är intagna i häkte. Överbeläggningen leder till att celler avsedda för en intagen regelmässigt används för två intagna. Vidare resulterar platsbristen i att celler som endast är sex kvadratmeter används för dubbelbeläggning i fler fall och inte såsom tidigare endast i undantagsfall. Även celler i arrestmiljö kan numera dubbelbeläggas. Åtgärderna innebär en stor förändring jämfört med hur Kriminalvården tidigare har bedrivit häktesverksamhet.

Utöver trångboddheten förekommer andra brister i den fysiska miljön t.ex. när det gäller ventilationen och utrustningen i dubbelbelagda celler. Dessutom saknas det många gånger möjlighet att använda toaletten i avskildhet. Att som intagen tvingas att vistas tillsammans med en okänd människa i ett litet utrymme under dessa förhållanden orsakar stress och otrygghet för många. Därtill kommer att intagna i restriktionshäkten ofta är inlåsta tillsammans i cellen under 23 av dygnets 24 timmar och att möjligheten till egentid i princip är obefintlig. Sammantaget innebär detta att intagnas fysiska och psykiska hälsa kan försämrast. Vidare är de uppgifter som har kommit fram om att matchning inför dubbelbeläggningar uteblir och att det inte sker någon strukturerad uppföljning av hur en placering fungerar mycket oroväckande. Det finns en stor risk för att intagnas trygghet och säkerhet äventyras.

Enligt Kriminalvården ökade antalet rapporterade fall av hot mellan intagna i häkte under 2023 medan rapporterat våld låg kvar på samma nivå som föregående år. Inspektionsserien visar dock att intagna långt ifrån alltid berättar för personalen om de hot- och våldssituationer som förekommer, utan att de tiger eller föredrar att lösa saken själva. Min bedömning är att det med största sannolikhet finns ett mörkertal och att de rapporterade siffrorna inte avspeglar verkligheten.

Jag kan inte dra någon annan slutsats av det som har kommit fram vid den genomförda undersökningen än att förhållandena riskerar medföra att intagna i häkte utsätts för omänsklig eller förnedrande behandling. Kriminalvården behöver omgående se över vilka åtgärder som är nödvändiga att vidta för att undanröja de risker som är förknippade med att frihetsberövade delar cell.





Rapport från Opcat-enheten

Dubbel- beläggnings konsekvenser för intagna i anstalt

”Jag har inte gråtit på
ett år för jag hittar inget
utrymme för det.”

– Intagen i anstalt hösten 2024 –

Förord	4
1 Opcat-uppdraget	5
2 Reglering och riktlinjer om dubbelbeläggning	7
2.1 Internationella rättsliga regler och normer	8
2.2 Nationella bestämmelser och Kriminalvårdens anvisningar	11
3 Överbeläggning och dubbelbeläggning	13
3.1 Granskning och rapporter under senare år	14
3.1.1 Inledning	14
3.1.2 Forskningsrapporter om dubbelbeläggning	14
3.1.3 Kriminalvårdens rapport om överbeläggning	15
3.1.4 Tidigare JO-granskningar av överbeläggning och dubbelbeläggning	15
3.1.5 Platsituationen i Kriminalvårdens anstalter 2019–2024	16
3.1.6 Kriminalvårdens hantering av överbeläggningen i anstalter	16
4 Hur inspektionsserien har genomförts	18
4.1 Olika typer av anstalter och platser	19
4.2 Urval av inspektionsobjekten och närmare om arbetet	20
4.2.1 Frågeställningar m.m.	20
4.2.2 Inspekterade anstalter	20
4.2.3 Antal platser enligt Kriminalvårdens platsbeslut	21
4.2.4 Antal platser och beläggningsgrad m.m. vid inspektionerna	22
4.2.5 Protokoll efter inspektionerna	22
5 Iakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser och risker samt JO:s rekommendationer	23
5.1 Allmänt om att dela cell m.m.	24
5.1.1 Utgångspunkter	24
5.1.2 Iakttagelser och inhämtade uppgifter	24
5.1.3 Konsekvenser och risker	29
5.1.4 JO:s rekommendationer	30
5.2 Fysisk miljö	31
5.2.1 Utgångspunkter	31
5.2.2 Iakttagelser och inhämtade uppgifter	31
5.2.3 Konsekvenser och risker	35
5.2.4 JO:s rekommendationer	36
5.3 Processen inför dubbelbeläggning	37
5.3.1 Utgångspunkter	37
5.3.2 Iakttagelser och inhämtade uppgifter	37
5.3.3 Konsekvenser och risker	39
5.3.4 JO:s rekommendationer	40
5.4 Intagnas trygghet och säkerhet	41
5.4.1 Utgångspunkter	41
5.4.2 Iakttagelser och inhämtade uppgifter	41
5.4.3 Konsekvenser och risker	46
5.4.4 JO:s rekommendationer	47
5.5 Hälso- och sjukvårdens roll och anknytande frågor	48
5.5.1 Utgångspunkter	48
5.5.2 Iakttagelser och inhämtade uppgifter	49
5.5.3 Konsekvenser och risker	52
5.5.4 JO:s rekommendationer	54
Slutord	55

Förord

Riksdagens ombudsmän fullgör de uppgifter som ett nationellt besöksorgan har enligt FN:s tilläggsprotokoll till konventionen mot tortyr (Opcat). Syftet med uppdraget är att förebygga tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning av människor som hålls frihetsberövade. Arbetet ska enligt protokollet vara framtidsinriktat och ha ett långsiktigt perspektiv. En annan viktig del är att identifiera intagna som av olika anledningar riskerar att fara särskilt illa.

I mars 2024 beslutade jag att inom ramen för Opcat-uppdraget genomföra ett antal inspektioner för att särskilt undersöka vilka följder och risker dubbelbeläggning i häkte och anstalt kan medföra för de frihetsberövade. I beslutet framhåller jag att såväl mina företrädare som jag själv återkommande har granskat Kriminalvårdens hantering av överbeläggning och de konsekvenser som förhållandena kan få för de intagna. Vidare konstaterade jag att beläggningssituationen är ytterst ansträngd och förväntas vara det en tid framöver samt att Kriminalvården genomför och planerar för dubbelbeläggning, dvs. placerar två intagna i samma cell, i större omfattning än tidigare.

Tidigare i år publicerades rapporten Dubbelbeläggningens konsekvenser för intagna i häkte.¹ Den rapport som nu presenteras behandlar motsvarande förhållanden i anstalt.

Fem anstalter inspekterades mellan juli och oktober 2024. Rapporten utgår alltså från hur det såg ut då, vilket bl.a. innebär att det fortfarande fanns ett visst utrymme på många verksamhetsställen att placera frihetsberövade i enkelcell. Vid inspektionerna har en mängd olika frågor uppkommit och det har varit nödvändigt att göra vissa avgränsningar. Fokus har legat på vad Kriminalvården som myndighet kan göra för att förbättra situationen för de intagna som behöver dela cell med en annan intagen. Det kan uppmärksammas att jag i rapporten inte tar ställning till lämpligheten av dubbelbeläggning utan endast har utgått från förutsättningen att Kriminalvården har beslutat att sådana placeringar ska äga rum.

I den här rapporten har mina viktigaste iakttagelser och rekommendationer med anledning av inspektionerna i anstalt sammanställts. Min förhoppning är att rapporten ska kunna bidra till arbetet med att förebygga risker vid dubbelbeläggning och därmed öka tryggheten för de frihetsberövade som delar cell.

Stockholm maj 2025

Katarina Pahlsson
Justitieombudsman

¹ Rapporten publicerades i februari 2025 och är liksom den här aktuella rapporten publicerad inom ramen för samlingsärendet, dnr O 14-2024.

1

Opcat- uppdraget

1

Opcat-uppdraget

Enligt FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning från 1984 (konventionen mot tortyr)¹ ska de anslutna staterna vidta effektiva legislativa, administrativa, rättsliga eller andra åtgärder för att förhindra tortyrhandlingar inom varje territorium under dess jurisdiktion. Konventionen gäller för Sverige sedan 1987.

Konventionen mot tortyr innehåller en relativt omfattande definition av tortyr (artikel 1). I korthet innebär begreppet att någon medvetet utsätts för allvarlig psykisk eller fysisk smärta eller svårt lidande i ett specifikt syfte, exempelvis för att framtvunga information eller för att straffa eller hota en person. Däremot saknar konventionen definitioner av grym, omänsklig eller förnedrande behandling men de anslutna staterna ska inom sitt territorium även förhindra att sådana handlingar utförs av företrädare för det allmänna (artikel 16).

De länder som anslutit sig till FN:s konvention mot tortyr granskas av en särskild kommitté, Committee against Torture. I sina landrapporter gör kommittén uttalanden och lämnar rekommendationer kring efterlevnaden av konventionen. I de fall ett land medgett det kan FN-kommittén även pröva enskilda klagomål om det skett en överträdelse av konventionen.² Konventionen mot tortyr ger inte i sig kommittén mandat att genomföra besök i anslutna stater. För att möjliggöra bl.a. internationella besök antog FN 2002 det fakultativa protokollet till konventionen (Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Opcat). Protokollet trädde i kraft för Sveriges del i juni 2006. Genom Opcat inrättades ytterligare en kommitté, the Subcommittee on Prevention of Torture (SPT).

Arbetet enligt Opcat ska genomföras med målsättningen att förstärka skyddet för frihetsberövade mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Ett förebyggande arbete kan utföras på flera sätt, bl.a. genom besök i de miljöer där risken för uppkomst av övergrepp och kränkningar är särskilt hög. En annan viktig del i det förebyggande arbetet är att identifiera och analysera faktorer som direkt eller indirekt kan öka eller minska risken för tortyr och andra former av omänsklig behandling. Verksamheten ska vara framåtsyftande och ägnad att systematiskt minska eller undanröja riskfaktorer samt att förstärka förebyggande faktorer och skyddsmekanismer. Vidare ska arbetet ha ett långsiktigt perspektiv och fokusera på att åstadkomma förbättringar genom konstruktiv dialog, förslag till skyddsmekanismer och andra åtgärder.

Stater som anslutit sig till Opcat är också skyldiga att peka ut ett eller flera nationella besöksorgan. Sedan den 1 juli 2011 fullgör justitieombudsmännen de uppgifter som ett nationellt besöksorgan har enligt Opcat. I egenskap av sådant besöksorgan har alltså JO att bl.a. regelbundet inspektera platser där människor kan hållas frihetsberövade, t.ex. häkten och anstalter. En annan uppgift är att ge rekommendationer till behöriga myndigheter med sikte på att förbättra behandlingen av och förhållandena för frihetsberövade personer och att förebygga tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. JO ska också medverka i dialoger med behöriga myndigheter och civilsamhället.

¹ Convention against torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment (CAT).

² CAT art. 22.1.

2

Reglering och riktlinjer om dubbelbeläggning

2.1

Reglering och riktlinjer om dubbelbeläggning

Internationella rättsliga regler och normer

I föregående avsnitt har redan FN:s konvention mot tortyr och tilläggsprotokollet, Opcat, presenterats. Därutöver bör följande lyftas fram.

Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) arbetades fram inom Europarådet 1950. Sverige var som medlem i Europarådet folkrättsligt förpliktat att följa konventionens rättighetskatalog alltsedan den trädde i kraft tre år senare. Europakonventionen gäller sedan den 1 januari 1995 som svensk lag.¹

Europarådet antog 1987 den Europeiska konventionen till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Den trädde i kraft 1989 och i samband med det inrättades även Europarådets kommitté mot tortyr (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, CPT). Den är sammansatt av oberoende experter och har i uppdrag att besöka platser där personer kan hållas frihetsberövade i Europarådets 46 medlemsstater. Efter varje besök lämnar CPT en rapport som vanligen innehåller ett antal rekommendationer till det besökta landet med syfte att förbättra situationen för frihetsberövade personer. CPT publicerar även mer generella uttalanden

om tematiska frågor, bl.a. i särskilda standarder och i årsrapporter. Sverige har besökts av CPT sammanlagt sju gånger, senast 2021.

CPT har återkommande uttalat sig om risker och konsekvenser med överbeläggning i häkten och anstalter och då bl.a. iakttagit att länder försöker lösa problemet med överbeläggning genom att två eller flera intagna får dela cell, s.k. dubbelbeläggning. I en standard avseende överbeläggning har kommittén slagit fast att brist på personligt utrymme och avsaknad av integritet medför risker för samtliga intagna, särskilt för de extra sårbara.²

Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) har vid bedömningar av klagomål om överträdelser av förbudet mot tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning enligt artikel 3 i Europakonventionen uttalat sig om de samlade effekterna av de fysiska och de övriga omständigheterna vid frihetsberövandet. I en prejudicerande dom, i målet *Torreggiani och andra mot Italien*, ansåg domstolen att det förelåg en kränkning av artikel 3. Det konstaterades att boytan för de intagna, som delade cell med minst en medintagen, var mindre än den som anses acceptabel. Domstolen hänvisade i den delen till CPT:s rekommendationer om att varje

2.1

Reglering och riktlinjer om dubbelbeläggning

intagen ska ha en cellyta på fyra kvadratmeter. Vidare pekade domstolen på andra omständigheter, såsom att det under långa perioder varit brist på varmvatten, dåligt ljus i cellen och bristfällig ventilation, vilka ytterligare förvärrade situationen. Alla dessa omständigheter, trots att de inte var och en kan anses inhuman eller förnedrande, förstärkte lidandet. Även om det inte funnits någon uttrycklig avsikt att förödmjuka eller förnedra de intagna ansåg domstolen att svårigheterna för dem i förening med frihetsberövandenas längd översteg den nivå av lidande som kan anses godtagbar. Klagandena bedömdes ha varit utsatta för en omänsklig och förnedrande behandling.³

Det är ovanligt att Europadomstolen kommer fram till att en behandling ska betraktas som tortyr. Skillnaden mellan detta begrepp och omänsklig eller förnedrande behandling är inte helt klar, men av praxis från domstolen framgår att det till tortyr är kopplat ett särskilt stigma samt att det ska ha varit frågan om ett uppsätligt tillfogande av ett särskilt svårt eller intensivt lidande. Omänsklig behandling omfattar i korthet en behandling där någon åsamkats ett allvarligt psykiskt eller fysiskt lidande och som i den specifika situationen kan ses som orättfärdigt. Ett agerande som framkallar en känsla av fruktan, stark ångest eller underlägsenhet hos offret kan enligt domstolen utgöra en förnedrande behandling. En bedömning av de samlade omständigheterna ska göras i varje enskilt fall vid prövningen av om det föreligger en överträdelse av artikel 3.⁴

Enligt Europadomstolen har varje medlemsstat en skyldighet att organisera sin kriminalvård på ett sådant sätt att intagnas värdighet garanteras oavsett ekonomiska eller logistiska svårigheter.⁵ Domstolen

har vidare uttalat att även om en åtgärd inte anses utgöra en kränkning av artikel 3 kan den innebära en överträdelse av rätten till privatliv enligt artikel 8.⁶ Det följer därtill av domstolens praxis att myndigheterna måste ge tillgång till sanitära utrymmen som är avskilda från resten av fängelsecellen på ett sätt som säkerställer ett minimum av integritet för de intagna. Domstolen har också i detta sammanhang hänvisat till CPT:s standarder och rekommendationer.⁷ Vidare har Europadomstolen uttalat att varje konventionsstat måste se till att frihetsberövade erbjuds adekvat hälso- och sjukvård, såväl somatisk som psykiatrisk, och att hänsyn tas till olika typer av hälsoproblematik som den frihetsberövade kan tänkas lida av.⁸

Både FN och Europarådet har antagit särskilda regler för behandlingen av frihetsberövade personer i häkten och anstalter (de s.k. Mandelareglerna respektive de europeiska fängelsereglerna).⁹ Som medlem av FN och Europarådet har Sverige varit med i arbetet att ta fram och att besluta om dessa dokument. Reglerna är inte bindande, men de har en principiellt viktig betydelse då de ska vägleda medlemsstaterna och deras myndigheter såväl i utformningen av den nationella regleringen som vid proportionalitetsbedömningen i enskilda fall. De har därmed även betydelse vid Kriminalvårdens utformning av föreskrifter och andra styrande dokument, men också i det dagliga arbetet i anstalter.

FN:s Mandelaregler tar upp vilka förhållanden som bör gälla under ett frihetsberövande i häkte eller anstalt. Reglerna behandlar bl.a. frågor om den fysiska miljön, möjligheten till en timmes utomhusvistelse och tillgång till sjukvård. Vidare anges att det vid tillfällig överbeläggning aldrig bör vara fler än två i en cell.¹⁰

2.1

Reglering och riktlinjer om dubbelbeläggning

De europeiska fängelsereglerna innehåller vissa rekommendationer avseende placering. Enligt dessa ska intagna normalt placeras i egen cell under natten, om inte gemensamma sovutrymmen är att föredra. Intagna får dock endast dela cell om utrymmet är lämpligt för ändamålet och de kan placeras tillsammans. Så långt det är möjligt ska intagna ges en valmöjlighet innan de måste dela sovutrymme med andra.¹¹ Vidare regleras rätten till sysselsättning och, om inte synnerli-

ga skäl talar emot det, rätten att vistas utomhus minst en timme om dagen. Intagna ska få ta emot besök i den utsträckning som det lämpligen kan ske. Av de europeiska fängelsereglerna framgår vidare att förhållanden som inkräktar på intagnas mänskliga rättigheter inte kan rättfärdigas med bristande resurser och att rutiner som regelmässigt tillåter sådana överträdelser inte är godtagbara.¹²

¹ 1 § lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

² Se CPT/Inf (2022) 5-part, Combating prison overcrowding.

³ Se *Torreggiani och andra mot Italien*, nr 43517/09 m.fl. den 8 januari 2013.

⁴ Se Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, (2023, version 6, JUNO) s. 89 f.

och bl.a. domen i målet *Irland mot Storbritannien* [Court plenary], nr 5310/71, den 18 januari 1978.

⁵ Se t.ex. *Muršić mot Kroatien* [GC], nr 7334/13, den 20 oktober 2016.

⁶ Se *Wainwright mot Storbritannien*, nr 12350/04, den 26 september 2006.

⁷ Se *Szafrański mot Polen*, nr 17249/12, den 15 december 2015.

⁸ Se t.ex. *Kudła mot Polen* [GC], nr 30210/96, den 26 oktober 2000, *Stawomir Musiał mot Polen*, nr 28300/06, den 20 januari 2009 och *Grimailovs mot Lettland*, nr 6087/03, den 25 juni 2013.

⁹ Se FN:s minimireglar för behandling av fångar, de s.k. Mandelareglerna, och Europarådets ministerkommittés rekommendation Rec (2006) 2-rev till medlemsstaterna avseende de europeiska fängelsereglerna, se även prop. 2009/10:135 s. 68.

¹⁰ Mandelareglerna, 12 och 23–35.

¹¹ Europeiska fängelsereglerna, 18.5–18.7 och 96.

¹² Europeiska fängelsereglerna 4 och kommentaren till denna regel, CM(2020)17-add2.

2.2

Reglering och riktlinjer om dubbelbeläggning

Nationella bestämmelser och Kriminalvårdens anvisningar

I fängelselagens (2010:610) inledning finns bestämmelser som ger uttryck för de grundläggande värden som ska genomsyra behandlingen av intagna i anstalt. Av särskilt intresse är att varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet. Vidare framgår att verkställigheten 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. Slutligen får verkställigheten inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än vad som följer av fängelselagen eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.¹

En intagen får inte placeras så att han eller hon underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Vid beslut om placering ska, i den utsträckning det är möjligt, hänsyn tas till den intagnes behov av sysselsättning, omvårdnad och en lämplig frigivningsplanering. En intagen får inte placeras så att han eller hon vistas tillsammans med intagna av motsatt kön. Om det är lämpligt och de intagna samtycker till det kan dock det tillåtas. Ett intaget barn, dvs. den som är under 18 år, får inte placeras så att han eller hon vistas tillsammans med intagna över arton år, om det inte kan anses vara till hans eller hennes bästa.²

En intagen ska under den tid då han eller hon är skyldig att utföra eller delta i sysselsättning vistas tillsammans med andra intagna (gemensamhet), om inte annat anges i fängelselagen eller följer av sysselsättningsens särskilda beskaffenhet. Vidare ska en intagen ges möjlighet att på sin fritid vistas i gemensamhet.³

Utgångspunkten är således att intagna i anstalt vistas i gemensamhet men de får hållas avskilda från varandra i anslutning till dygnsvilan.⁴ Sådan avskildhet gäller generellt i anstalter i säkerhetsklass 1 och 2. I sammanhanget kan noteras att fängelselagen till skillnad från häkteslagen inte innehåller någon reglering om att en intagen har rätt att som huvudregel placeras i enrum. En intagen får, om det är lämpligt, medges att på egen begäran hållas avskild från andra intagna. Intagna kan dessutom hållas avskilda från varandra om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas och en enskild intagen kan placeras i avskildhet om det t.ex. är nödvändigt med hänsyn till att det finns en risk för hans eller hennes eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa. Regleringen innehåller olika men bestämda krav på omprövning av beslut om avskildhet. En intagen som hålls avskild från andra p.g.a. att han eller hon uppträder våldsamt eller är farlig för sin egen säkerhet till liv eller hälsa ska undersökas av läkare så snart som möjligt medan läkarundersökning i andra fall ska äga rum om det behövs med hänsyn till den intagnes hälsotillstånd, dock minst en gång i månaden.⁵

I förordningen (2023:797) med instruktion för Kriminalvården anges att myndighetens verksamhet ska bedrivas på ett säkert, humant och effektivt sätt samt förebygga återfall i brott. Kriminalvården ska särskilt vidta åtgärder som bl.a. syftar till att brottslighet under verkställigheten förhindras och innehållet i verkställigheten ska anpassas efter varje individs behov. Antalet häktes- och anstaltsplatser ska fortlöpande anpassas till behovet.

Kriminalvården har beslutat anvisningar för hur frågor om dubbelbeläggning ska hanteras.⁶ I dessa definieras dubbelbeläggning som att två intagna vistas i ett och

2.2

Reglering och riktlinjer om dubbelbeläggning

samma rum i anslutning till dygnsvilan. Där framgår vidare att myndigheten anser att det finns skäl som talar för att det är mer lämpligt att dubbelbelägga bostadsrum i anstalt än i häkte, särskilt eftersom intagna i anstalt har större möjlighet till vistelse utanför bostadsrummet, sysselsättning, andra fritidsaktiviteter samt gemenskap.

I anvisningarna konstateras att det i svensk lagstiftning inte finns några särskilda krav om hur ett bostadsrum i anstalt ska vara utformat, på samma sätt som det finns för häkten. Kriminalvården hänvisar till internationella standarder och anger att utgångs-

punkten även vid dubbelbeläggning i anstalt bör vara att cellen har en golvyta på minst åtta kvadratmeter, exklusive sanitetsutrymme. Om det inte finns tillgång till sådana utrymmen, kan dubbelbeläggning även ske i bostadsrum med en golvyta på sex-åtta kvadratmeter, exklusive sanitetsutrymme. Vid sådana placeringar måste den totala golvytan vara tillräckligt stor för att möjliggöra obehindrade förflyttningar mellan möbler. Bostadsrummet ska mot den bakgrunden vara utrustat med våningssäng. Om en våningssäng inte är monterad och en dubbelbeläggningsplats ändå måste tas i bruk, får madrass användas under den begränsade tid en våningssäng monteras.

Innan dubbelbeläggning sker ska utöver detta även följande omständigheter beaktas.

- Om dubbelbeläggningen kan innebära säkerhetsrisker, t.ex. betydande risk för våld, risk för fortsatt brottslighet, särskilt olämpliga klientkonstellationer eller andra beaktansvärda risker.
- Den intagnes individuella förutsättningar och lämplighet att bli placerad i dubbelbeläggning, särskilt när det gäller hans eller hennes psykiska och fysiska hälsotillstånd. Observera att det inte krävs något samtycke från den intagne för att dubbelbeläggning ska kunna ske.
- I vilken utsträckning den intagne har möjlighet att vistas utanför bostadsrummet genom t.ex. sysselsättning och fritidsaktiviteter och att vistas ute/ha tillgång till dagsljus och frisk luft (vid dubbelbeläggning i bostadsrum 6-8 kvm gäller att ju längre tid en placering pågår, desto viktigare blir det att beakta möjligheten till vistelse utanför bostadsrummet).
- Om bostadsrummet är ändamålsenligt utformat (jämför det som gäller för bostadsrum i häkten och polisarrester i 2 § förordningen [2014:1108] om utformningen av häkten och polisarrester). Om bostadsrummet är ändamålsenligt och lämpligt utrustat (se 1 kap. 17 och 18 §§ Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd [KVFS 2011:1] om fängelse, FARK Fängelse).
- Om den intagne har möjlighet att använda toalett avskilt och under godtagbara hygieniska förhållanden.
- Om förhållandena i bostadsrummet när det gäller luftvolym, belysning, uppvärmning och ventilation är godtagbara.

¹ 1 kap. 4–6 §§ fängelselagen samt prop. 2009/10:135 s. 70 f. och 119 ff.

² 2 kap. 1–3 §§ fängelselagen.

³ 6 kap. 1 och 2 §§ fängelselagen.

⁴ 6 kap. 3 § fängelselagen.

⁵ 6 kap. 4–10 §§ fängelselagen.

⁶ Se Kriminalvårdens anvisningar för beläggning av fler än en intagen i samma utrymme (2024:4), vilka i april 2024 ersatte Kriminalvårdens anvisningar för dubbelbeläggning i anstalt och i häkte (2020:8).

3

Överbeläggning och dubbelbeläggning

3.1

Överbeläggning och dubbelbeläggning

Granskning och rapporter under senare år



F.d. idrottshall i anstalten Rosersberg

3.1.1 Inledning

Överbeläggning i häkten och anstalter är ett återkommande problem och förekommer i flera länder i Europa. Redan 1999 antog Europarådet en rekommendation om att det bör anges ett tak för hur många intagna som varje häkte och anstalt kan ta emot för att undvika att det uppstår alltför höga nivåer av överbeläggning.¹ Enligt Europarådet är en beläggningsgrad på mer än 90 % en indikator på nära förestående trångboddhet.² CPT har uppmärksammat olika förklaringar till överbeläggning och konstaterat att *“We know that prison overcrowding may seriously harm prisoners and those around them”*.³ Som tidigare nämnts har CPT också iakttagit att ett vanligt sätt att hantera överbeläggning är att låta två eller flera intagna dela cell, dvs. genom dubbelbeläggning.

3.1.2 Forskningsrapporter om dubbelbeläggning

Forskning om effekterna av dubbelbeläggning är begränsad. I några studier behandlas frågor om de psykologiska, fysiska och sociala konsekvenserna för de intagna och hur personalens arbetsmiljö påverkas. I Nederländerna introducerades dubbelbeläggning i fängelsesystemet år 2004 med syftet att öka kapaciteten. I ett par studier som därefter genomfördes redovisas att intagna som delar cell generellt upplever anstaltsklimatet som sämre än intagna som är placerade i egen cell, vilket bl.a. leder till försämrade relationer mellan personal och intagna. En slutsats som dragits är att dubbelbeläggning underminerar den nederländska s.k. penologiska filosofin, som innebär att relationer mellan personal och intagna är centrala för behandling och rehabilitering av intagna. I studierna lyfts det vidare fram att överbeläggning inte endast orsakar trängsel utan också påverkar de intagnas psykiska hälsa och välbefinnande. Situationen leder ofta till ett ökat antal våldsincidenter mellan intagna samt mellan intagna och personal. Detta är en direkt konsekvens av att fler människor under långa perioder tvingas leva i begränsade utrymmen utan tillräcklig tillgång till rekreation eller rehabilitering. Andra följder av överbeläggning är försämrade hygienförhållanden och en ökad risk för spridning av sjukdomar, vilket ytterligare belastar häktens och anstaltens resurser och personal. Relationen mellan intagna som tvingas dela cell kan dessutom vara en källa till stress och konflikter och de som inte själva har valt cellkamrat kan uppleva ökad rädsla och osäkerhet. Detta sägs vara särskilt problematiskt för sårbara intagna, vilka kan vara mer benägna att reagera negativt på sådant som orsakar stress. För att minska dessa risker anses det viktigt att noggrant överväga vilka intagna som placeras tillsammans och att ge de intagna möjlighet att byta cellkamrat om konflikter uppstår.⁴

3.1

Överbeläggning och dubbelbeläggning

3.1.3 Kriminalvårdens rapport om överbeläggning

Kriminalvården publicerade i mars 2024 rapporten *Kort om överbeläggning, Risker för klienter och personal*. Det är en s.k. kort om-rapport, som ingår i en serie publikationer om kriminalvårdsaktuella ämnen. Rapporten mynnar ut i slutsatsen att de studier som presenteras där indikerar att överbeläggning inte medför en tydligt ökad risk för negativa utfall hos intagna. Däremot anser Kriminalvården att forskningen är mer samstämmig om att det finns sådana samband när det gäller överbeläggningens konsekvenser för personalen.

Rapporten bygger på ett urval av tidigare forskningsstudier, varav den övervägande delen kommer från amerikanska institutioner där överbeläggning har varit ett faktum under lång tid. Det finns inte någon uppgift om hur de vetenskapliga och andra studierna som refererats har valts ut. Det kan också noteras att det oftast är överbeläggning som har studerats medan undersökningar av dubbelbeläggning endast har gjorts i mindre grad. Det framhålls att kort om-rapporterna är ett komplement till de mer genomarbetade, vetenskapliga och kvalitetssäkrade FoU-rapporterna som omfattar mer ingående analyser, systematiska utvärderingar och fördjupade studier. Kort om-rapporterna är till skillnad från FoU-rapporterna inte heller vetenskapligt granskade utanför Kriminalvården. Ambitionen sägs i stället ha varit att producera ett diskussionsunderlag eller ett kunskapsstöd som snabbt kan komma verksamheten till godo. Således har rapporten inte granskats av det vetenskapliga råd som Kriminalvården knutit till sig eller av några andra externa forskare. Såvitt känt har inte någon särskild FoU-rapport om dubbelbeläggning och dess konsekvenser tagits fram av myndigheten. Det är mot denna bakgrund inte helt

tydligt hur kort om-rapporten om överbeläggning har kommit fram till de nyss redovisade sammanfattande bedömningarna.

3.1.4 Tidigare JO-granskningar av överbeläggning och dubbelbeläggning

Redan i ett beslut från december 2000 uttalade JO, mot bakgrund av säkerhets- och miljömässiga faktorer men även med beaktande av den rent mänskliga aspekten, att en mer eller mindre rutinmässig dubbelbeläggning av celler i häkten inte får användas för att lösa en ansträngd beläggningssituation.⁵ Konsekvenserna av att intagna delar cell har därefter återkommande uppmärksammats av JO, i såväl större granskningar som enskilda ärenden och beslut. Under 2019 genomfördes inom ramen för JO:s Opcat-uppdrag en större kartläggning av beläggningssituationen i häkten och riksmottagningen vid anstalten Kumla. I det efterföljande beslutet framhöll JO bl.a. följande.

När dubbelbeläggning bedöms nödvändigt är det mot bakgrund av att verkställighet ska ske under säkra och trygga former samt med respekt för den intagnes människovärde, en rimlig utgångspunkt att det i första hand är intagna som samtycker till det som får dela cell. Personalen måste också förklara att de intagna kan tacka nej. Eftersom en intagen alltid befinner sig i en beroendeställning till personalen får frågan om att dela cell inte ställas på ett sådant sätt att han eller hon känner sig tvingad eller som om saken redan är beslutad. Vidare bör samtalet även i övrigt föras under sådana förhållanden, t.ex. i enrum, att den intagne inte känner sig pressad att samtycka. JO konstaterade vidare att det inte går att bortse från den ökade risken för konflikter. En intagen som tvingas dela cell och känner rädsla eller oro, måste tas på allvar och det

3.1

Överbeläggning och dubbelbeläggning

ligger ett stort ansvar på personalen att kontinuerligt följa upp hur det fungerar för intagna som delar cell. En sådan uppföljning bör rimligen ske enskilt och dokumenteras. Härtill kommer att det måste finnas en beredskap för att omedelbart kunna avbryta en dubbelbeläggning. Intagna måste dessutom ges möjlighet att tillbringa delar av dygnet ensamma eller tillsammans med andra personer än den han eller hon delar cell med samt få tillbringa tid med andra intagna under utomhusvistelsen. Att intagna delar cell i veckor är enligt JO inte acceptabelt.⁶

3.1.5 Platssituationen i Kriminalvårdens anstalter 2019–2024

I december 2019 fanns 45 anstalter med totalt 4 497 platser.⁷ Av promemorian *Ökat klientflöde – Kriminalvårdens samlade bedömning och förslag till åtgärder* från februari samma år framgår att myndigheten då beräknade att det tio år senare skulle finnas ett behov av ca 9 500 häktes- och anstaltsplatser.

I *Kriminalvårdens kapacitetsrapport 2024–2033* pekar myndigheten på att de effektberäkningar som tidigare har gjorts är osäkra men att de indikerar, oavsett spann, ett drastiskt ökat platsbehov inom den kommande tioårsperioden och det särskilt i anstalt. Med hänsyn härtill avser myndigheten att genomföra en historiskt kraftfull utbyggnadsplan med en tredubbling av antalet platser. Tillsammans med en utökning av tidsbegränsade platser och beredskapsplatser är planen att Kriminalvården ska ha totalt ca 27 000 platser i häkten och anstalter 2033. Platsbeståndet i december 2023 uppgick till cirka 9 000, varav omkring 6 000 anstaltsplatser. Myndighetens bedömning är att antalet årsarbetskrafter skulle behöva mer än tredubb-

las men konstaterar samtidigt att en sådan ökning inte är möjlig.⁸

I den nyss nämnda senaste större JO-granskningen av beläggningssituationen inom Kriminalvården uppmärksammades att myndigheten tidigare hade strävat efter en beläggningsgrad som gör det möjligt att vid behov bryta negativa konstellationer, omplacera intagna och undvika allvarliga incidenter. Ur såväl klient-synpunkt som för personal ansåg myndigheten då att en normalbeläggning motsvarande 90 procent var en viktig framgångsfaktor för det dynamiska säkerhetsarbetet. Kriminalvården menade att en beläggningsnivå som under en längre period är nära eller överstiger 100 procent innebar stora risker i säkerhetsarbetet, vilket sades bero på att risken för allvarliga incidenter ökar liksom pressen på de anställda. Numera anger Kriminalvården att myndighetens inriktning är att nå ett normalläge där beläggningen är 98 procent av de ordinarie platserna för att möjliggöra differentiering av de intagna. Enligt myndigheten är skälet till denna justering främst de volymförändringar som den planerade expansionen innebär.⁹

3.1.6 Kriminalvårdens hantering av överbeläggningen i anstalter

Kriminalvårdens generaldirektör fattade i slutet av 2023 ett inriktningsbeslut om att myndigheten ska vidta åtgärder som säkerställer målet med tillräcklig kapacitet i häkten och anstalter för att kunna ta emot alla häktade och dömda. Enligt beslutet ska åtgärderna i första hand inriktas mot att tillskapa fler anstaltsplatser, som möjliggör att dömda personer med verkställbara domar flyttas ut från häkte till anstalt.¹⁰ För att åstadkomma detta skulle Kriminalvårdens regioner

3.1

Överbeläggning och dubbelbeläggning

få i uppdrag att skapa ett visst antal platser. Enligt beslutet kunde åtgärderna också innebära uppförande av enklare och tillfälliga byggnader.

Samma dag beslutade direktören för frivård, häkte och anstalt att bl.a. ge regioncheferna följande uppdrag i anstaltsverksamheten:

- Planera och vidta åtgärder för att säkerställa att alla bostadsrum på anstalt överstigande 6 kvadratmeter kan dubbelbeläggas.¹¹
- Säkerställa att två tredjedelar av befintliga besöksrum vid säkerhetsklass 1 och 2 frigörs för beläggning senast från den 16 oktober 2023 och i den mån det är möjligt utrusta dessa så de uppfyller kraven för bostadsrum.¹²

I februari 2024 fattade avdelningsdirektören ett nytt beslut för ytterligare utökad platskapacitet på vissa anstalter.¹³ Som skäl angavs att det fanns signaler om kraftiga förseningar i framdriften av förtätning i

många anstalter. Regioncheferna Mitt, Nord, Syd, Väst och Öst fick i uppdrag att med stöd av den nationella insatsgruppen:

- Utreda förutsättningarna för och beskriva konsekvenserna av att skyndsamt dubbelbelägga alla bostadsrum överstigande 6 kvadratmeter på anstalterna Salberga, Härnösand, Ringsjön, Johannesberg, Östragård och Västervik.
- Av utredning och beskrivning ska framgå hur många platser som är möjliga tillskapa, om ytterligare personalbehov uppstår, preliminär kostnad och tid för detta samt eventuella hinder och behov av kompensatoriska åtgärder för att belägga alla potentiella rum.

Det kan noteras att det sistnämnda uppdraget, om dubbelbeläggning i celler med en golvyta från endast sex kvadratmeter, ger intryck av att gå längre än myndighetens anvisningar om beläggning av fler än en intagen i samma utrymme.

¹ Se Europarådets ministerkommitté, Recommendation No. R (99) 22 on prison overcrowding and prison population inflation.

² Se White paper on prison overcrowding, CM(2016)121-add3.

³ Se CPT/Inf (2022) 5-part, Combating prison overcrowding.

⁴ Se Molleman, T., and van Ginneken, E. F. J. C. (2015). A Multilevel Analysis of the Relationship Between Cell Sharing, Staff-Prisoner Relationships, and Prisoners' Perceptions of Prison Quality. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 59(10), 1029–1046. <https://doi.org/10.1177/0306624X14525912>. Se även van Ginneken, E. (2022). Is Cell Sharing Associated with Wellbeing, Misconduct and Prison Climate? Evidence from a Dutch Study. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*. 30, 41–68. <https://doi.org/10.1163/15718174-bja10029>.

⁵ Se JO:s beslut den 21 december 2000, dnr 857-2000.

⁶ Se JO 2021/22 s. 261, dnr O 19-2019.

⁷ Se Kriminalvårdens årsredovisning 2019, av vilken det framgår att siffran anger antal platser i genomsnitt inklusive beredskapsplatser.

⁸ Se Kriminalvårdens kapacitetsrapport 2024-2033, dnr KV 2023-14991. Det kan noteras att myndigheten i sin senaste kapacitetsrapport indikerat att platsbehovet år 2034 uppgår till 29 000 men samtidigt konstaterat att prognoserna är osäkra, Kriminalvårdens kapacitetsrapport 2025-2034 dnr KV 2025-3916.

⁹ Se kapacitetsrapporten 2024-2033, s. 26.

¹⁰ Se beslut den 16 oktober 2023, dnr KV 2023-23402.

¹¹ Se beslut den 16 oktober 2023, dnr KV 2023-23462-3.

¹² Se beslut den 16 oktober 2023, dnr KV 2023-23462-2.

¹³ Se beslut den 19 februari 2024, dnr KV 2024-4984-2.

4

**Hur inspektionsserien
har genomförts**

4.1

Hur inspektionsserien har genomförts

Olika typer av anstalter och platser



Cellkorridor i anstalten Brinkeberg

Inom Kriminalvården fanns det den 31 december 2023 totalt 46 anstalter (40 för män och 6 för kvinnor) med i genomsnitt 5 782 platser.¹ Detta omfattar tillgängliga platser i genomsnitt, inklusive tillfälliga platser och beredskapsplatser. Inom Kriminalvården finns således olika slags platser. Med *beredskapsplats* avses plats för dubbelbeläggning inom befintlig infrastruktur i en cell som från början är avsedd för en intagen. Beredskapsplatserna öppnas normalt under en begränsad tid för att hantera överbeläggning. När två intagna delar en sådan cell utgörs platserna av en *fast (ordinarie) plats* och en beredskapsplats. En *tillfällig plats* öppnas under en begränsad tid för att hantera en särskilt hög beläggning. Tillfälligt öppnade platser är oftast belägna i andra typer av rum än ordinarie celler, t.ex. i besöksrum.

Anstalterna är indelade i tre säkerhetsklasser: 1, 2 och 3. Anstalter med klass 1 har den högsta säkerheten och anstalter med klass 3 den lägsta säkerheten. Det är främst förmågan att hindra rymningar och fritagningsförsök som avgör vilken säkerhetsklass anstalten har. En anstalt kan ha mer än en säkerhetsklass om avdelningarna har olika nivåer av övervakning och kontroll. Vid tre anstalter i säkerhetsklass 1 finns säkerhetsavdelningar i särskilda byggnader (de s.k. Fenixenheter) i anstalterna Hall, Kumla och Saltvik. Dessa är speciellt anpassade för bl.a. intagna som bedöms ha en hög och varaktig rymningsrisk samt dessutom är särskilt benägna att återfalla i allvarlig brottslighet.

4.2

Hur inspektionsserien har genomförts

Urval av inspektionsobjekten och närmare om arbetet

Fem anstalter har besökts under inspektionsserien. Samtliga inspektioner har genomförts under perioden juli–oktober 2024 och alla var oanmälda. Urvalet av inspektionsobjekt har baserats på anstalternas säkerhetsklass och storlek, dvs. antalet platser. Ytterligare kriterium har varit att besöka anstalter för både kvinnor och män samt att få en spridning över landet. Vidare har i viss mån beaktats när en anstalt senast besöktes av JO. En annan viktig faktor vid urvalet har varit antalet tillkomna beredskapsplatser som Kriminalvården har skapat i samband med den ökade tillströmningen av frihetsberövade. Även omständigheten att anstalten beslutat om utökad inläsningstid i samband med den s.k. dygnsvilan har beaktats.²

4.2.1 Frågeställningar m.m.

Inför inspektionsserien togs det fram ett antal frågeställningar till grund för den tematiska inriktningen om dubbelbeläggning. Frågeställningarna omfattade bl.a. rapporterade incidenter i anledning av att två intagna delar cell, den fysiska miljön och matchning av intagna vid dubbelbeläggning. Genomgående har under de skilda besöken särskilda frågemanualer använts vid de samtal som då hållits med intagna och med personal. Dessa har i huvudsak berört de områden som behandlas i avsnitt fem. Det har funnits ett antal urvalskriterier även för samtal med de intagna, t.ex. ålder, fängelsestraffets längd och hälsotillstånd. Samtalen med intagna har alla varit frivilliga. Vidare har samtal hållits med olika personalkategorier, såsom kriminal-

vårdare, kriminalvårdsinspektör, vakthavande befäl och anstaltschef samt dessutom med både fastanställda och timanställda. En utgångspunkt har varit att på varje inspekterad anstalt hålla samtal med minst en sjuksköterska och, där det var möjligt, med en psykolog.

Vid genomförandet av inspektionerna har utöver Opcat-enhetens medarbetare i viss mån även medarbetare från andra delar av verksamheten hos JO medverkat. JO:s experter i medicin och i psykologi har deltagit i förarbetet och vid inspektionerna. Dessa experter har också lämnat väsentliga bidrag i arbetet med denna rapport.

Även om granskningen haft en tematisk inriktning mot risker och konsekvenser vid dubbelbeläggning har JO:s medarbetare stött på andra frågor som rör förhållandena för de intagna. I några fall har JO beslutat att närmare utreda situationen för en enskild intagen och återkommer i annat sammanhang till detta.

4.2.2 Inspekterade anstalter

Anstalten Rosersberg (tidigare *Storboda*) ligger i Sigtuna kommun och öppnades 1988. Det är en anstalt för män med platser i säkerhetsklass 2. JO:s senaste inspektion av anstalten ägde rum 2011.

Anstalten Brinkeberg ligger i Vänersborg och öppnades 1994. Det är en anstalt för män med platser i säkerhetsklass 2. Anstalten har inte tidigare inspekterats av JO.

4.2

Hur inspektionsserien har genomförts

Anstalten Saltvik ligger i Härnösand och öppnades 2010. Det är en anstalt för män med platser i säkerhetsklass 1. Vid tidpunkten för inspektionen hade anstalten utökad inlåsningstid i samband med den s.k. dygnsvilan. JO:s senaste inspektion av anstalten ägde rum 2018.

Anstalten Hällby ligger utanför Eskilstuna och öppnades 1958. Det är en anstalt för män med platser i säkerhetsklass 1. Vid anstalten förekommer utökad inlåsningstid i samband med den s.k. dygnsvilan. JO:s senaste inspektion av anstalten ägde rum 2016.

Anstalten Färingsö ligger på Ekerö och öppnades 1989. Det är en anstalt för kvinnor med platser i säkerhetsklass 2 och 3. Den inspektion som genomfördes inom ramen för inspektionsserien koncentrerades till den del av anstalten som har säkerhetsklass 2. JO:s senaste inspektion av anstalten ägde rum 2022.

4.2.3 Antal platser enligt Kriminalvårdens platsbeslut

Av ett platsbeslut från januari 2024 framgår hur många platser som under året ska finnas tillgängliga inom Kriminalvården, dnr KV 2024-213. Uppgifterna om olika platser i de anstalter som besöktes under inspektionsserien har hämtats från beslutet och återges i följande tabell.

Anstalt	Totalt antal platser	Varav beredskapsplatser	Andra platser
Rosersberg	112	45	-
Brinkeberg	130	32	-
Saltvik	129	25	24 ³
Hällby	180	30	-
Färingsö ⁴	45	13	-

4.2

Hur inspektionsserien har genomförts

4.2.4 Antal platser och beläggningsgrad m.m. vid inspektionerna

I tabellen nedan redovisas hur beläggningen såg ut i respektive anstalt vid JO:s besök under inspektionsserien. Med beläggningsgrad avses kvoten mellan faktisk beläggning och beslutade platser.

Anstalter	Totalt platsantal	Antal intagna	Beläggningsgrad med beredskapsplatser/ enbart ordinarie platser	Andra platser
Rosersberg	113 ⁵	116	98 % / 161 %	6 ⁶
Brinkeberg	130	131	98 % / 139 %	4 ⁷
Saltvik	164	163 ⁸	99 % / 157 %	24
Hällby	184 ⁹	207	113 % / 160 %	-
Färingsö ¹⁰	46 ¹¹	47	102 % / 147 %	-

4.2.5 Protokoll efter inspektionerna

Efter inspektionerna har korta protokoll upprättats.¹² Av protokollen framgår bl.a. vilka från JO som har deltagit i inspektionen, antalet platser och hur många samtal som hållits. Totalt har JO och hennes medarbetare samtalat med drygt 110 intagna, varav majoriteten delade cell med andra intagna vid tiden för besöket. Det kan anmärkas att många av dessa frihetsberövade personer hade delat cell med fler än en medintagen sedan de kom till anstalten. Vidare har samtal hållits med sammanlagt ca 70 anställda.

¹ Se Kriminalvårdens årsredovisning 2023. Två av anstalterna var endast öppna under del av året (Kolmården och Åby).

² Se 6 kap. 1 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, FARK Fängelse.

³ Särskilda säkerhetsplatser i Fenixbyggnaden, vilka inte dubbelbeläggs.

⁴ Redovisningen avser endast platser i säkerhetsklass 2.

⁵ Vid inspektionen hade det tillkommit en beredskapsplats jämfört med platsbeslutet.

⁶ Tillfälliga platser som tillkommit på grund av renovering.

⁷ Celler som inte var bokningsbara av Kriminalvårdens platssektion.

⁸ Borträknat de särskilda säkerhetsplatserna.

⁹ Vid inspektionen konstaterades att antalet beredskapsplatser var 54 och att 20 fasta platser konverterats till avskildhetsplatser.

¹⁰ Redovisningen avser endast platser i säkerhetsklass 2.

¹¹ Vid inspektionen hade det tillkommit en beredskapsplats jämfört med platsbeslutet.

¹² Se dnr O 17-2024, O 18-2024, O 19-2024, O 24-2024 och O 25-2024. Samtliga protokoll är publicerade på JO:s webbplats www.jo.se. Samlingsärendet för denna rapport liksom den tidigare publicerade rapporten om dubbelbeläggningens konsekvenser för intagna i häkte finns i JO:s dnr O 14-2024.

5

**lakttagelser under
inspektionsserien,
konsekvenser och
risker samt JO:s
rekommendationer**

5.1

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser och risker samt JO:s rekommendationer

Allmänt om att dela cell m.m.

5.1.1 Utgångspunkter

Till skillnad från vad som gäller för den som är häktad har en intagen i anstalt inte någon i lag grundad rätt att placeras i enkelcell. Samtidigt är de flesta av Kriminalvårdens anstalter byggda och utformade för att den som avtjänar ett fängelsestraff ska placeras i enkelcell. Fram till nyligen var en sådan placering också myndighetens utgångspunkt för anstalterna i säkerhetsklass 1 och 2. I anstalterna finns olika avdelningar, vanligen med ett eget gemensamhetsutrymme som normalt är anpassat efter det antal intagna det ursprungligen planerats för. Som tidigare beskrivits har intagna som huvudregel rätt att dagtid vistas tillsammans i gemensamhet men blir inlåsta i cell i samband med dygnsvilan. Utgångspunkten är att dygnsvilan uppgår till 12 timmar i en anstalt i de två högsta säkerhetsklasserna, men de enskilda verksamhetsställena får besluta att intagna ska vara inlåsta under högst 14 timmar utöver tid för inlåsning och upplåsning.¹

Det råder sedan några år en stor platsbrist inom Kriminalvården och överbeläggningen är påtaglig. När en sådan situation uppstår inom ett fängelsesystem är en vanlig och central åtgärd att besluta om förtätning och att intagna ska dela cell. Även om fokus för denna rapport är just dubbelbelägningens konsekvenser för intagna i anstalt måste viss uppmärksamhet ges överbeläggningen, då den i sig får konsekvenser. Den medför t.ex. att ett betydligt större antal intagna, t.o.m. en fördubbling, vistas på anstalternas avdelningar samtidigt som de rumsliga förutsättningarna inte förändras. När fler intagna tvingas att samsas på sådana ytor leder det ofta till ökad friktion och fler våldsincidenter mellan intagna som delar cell. Enligt Europarådets kommitté mot tortyr, CPT, kan överbeläggning förvandla ett fängelse till en mänsklig förvaringsplats

och undergräva alla ansträngningar att ge praktisk innebörd till förbudet mot tortyr och andra former av omänsklig behandling. Den brist på personligt utrymme och integritet som uppstår leder till att det finns risk för fara för alla intagna, särskilt de som är mest utsatta.²

Överbeläggningen påverkar vidare möjligheten för intagna att delta i sysselsättning, eftersom det inte sällan saknas såväl fysiska som personella förutsättningar att ha intagna i arbetsdrift, programverksamhet eller annan strukturerad verksamhet. I en rapport från 2024 pekade Riksrevisionen på att ett högt klienttryck, dubbelbeläggning av celler och ett stort antal klienter på en liten yta medför att effekterna av behandlingsverksamheten påverkas av att den stödjande miljön runt de intagna blir svår att upprätthålla. Trängseln och personalbristen gör det också svårt att erbjuda klienterna tillräckligt med sysselsättning, vilket leder till fler konflikter och till ökad ohälsa.³

5.1.2 lakttagelser och inhämtade uppgifter

Vid inspektionerna kom det tydligt fram att de allra flesta intagna föredrar att ha en egen cell framför att dela cell med en annan intagen. Det gäller även om de kommer väl överens med sin cellkamrat. En klar majoritet av såväl intagna som personal är negativt inställda till dubbelbeläggning och har svårt att se några fördelar med att intagna delar cell.

Som exempel på fördelar med att dela cell nämndes i princip bara att man kan få sällskap av någon och gärna i så fall någon man verkligen trivs tillsammans med. Många beskrev dock dubbelbeläggning som mycket påfrestande även i dessa situationer – särskilt i längden. Flera betonade också att det rör sig om undantagsfall. Personal framhöll t.ex. att det i så fall är

5.1

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser och risker samt JO:s rekommendationer

Behovet av att upprätthålla en fasad var ett återkommande tema i många samtal och flera intagna uttryckte att man aldrig kan *"ta av sig masken"* eller vara *"sig själv"*. En intagen berättade att *"Man blir känslomässigt störd på något sätt. Man måste hela tiden tänka på att man har någon annan där."* Andra beskrev det som *"våldigt påfrestande i det långa loppet"* att inte kunna *"släppa en tår eller visa ditt rätta jag"* och att *"man är på tå hela tiden"*. Flera uttryckte behov av att kunna gråta i fred. En intagen kommenterade att när han är ledsen, t.ex. efter att ha fått brev från sina barn, så kan han *"inte sitta och bryta ihop härinne"* och en annan berättade att hon *"inte gråtit på ett år för jag hittar inget utrymme för det"*.

De intagna som studerade eller deltog i programverksamhet upplevde att bristen på egentid försvårade både studierna och deltagande i programverksamhet. En intagen berättade t.ex. att det är *"nästan omöjligt"* att studera om man är placerad i en dubbelbelagd cell. En annan beskrev att *"Jag försöker studera men det går inte för att det är så stimmigt och jag kan inte heller vara i cellen"*. När det gäller programverksamhet uttryckte en intagen att *"Egentid är jätteviktigt för ens personliga utveckling. Om jag går program vill jag reflektera över det, annars blir det ju meningslöst"*. Flera intagna nämnde också att cellkamrater kan påverka varandra negativt: *"Med två kriminella blir det snack om kriminalitet. Vill ha egentid för att tänka på vad jag ska göra i framtiden."*

Även den psykiska hälsan påverkas negativt av bristen på egentid, enligt de intagna. Många beskrev att det leder till ökad stress, irritation och aggressivitet. En intagen beskrev det som att *"Man blir som en tickande bomb"*. En annan berättade att man *"måår fruktansvärt dåligt"* och *"kan vakna upp och vara arg"*. Andra uppgav att de blir deprimerade och flera hade svårt att sova. Intagna med tidigare erfarenhet av att vara placerade i egna celler beskrev att inlåsning i samband med dygnsvilan brukade vara den *"bästa tiden"* på dygnet men att det p.g.a. dubbelbeläggningsarna inte längre är så. En intagen förklarade att han kände *"en helt annan frihet"*

när han tillfälligt bodde ensam i en dubbelbelagd cell. En annan berättade att han inte förstod hur dåligt han mådde av att vara placerad i en dubbelbelagd cell för rän han blev placerad i en egen cell. Han liknade det vid känslan när han häktades efter att ha varit både efterlyst och hotad till livet: *"Jag kommer leva, jag kommer inte dö"*.

Vissa anställda verkade inte ha reflekterat över om avsaknaden av egentid kan påverka de intagna, men de flesta som JO:s medarbetare samtalade med upplevde att detta påverkar de intagna negativt och beskrev situationen som problematisk. En anställd uppgav t.ex. att *"De intagna är mer irriterade – tappar humöret och tålmodet. De kan aldrig vara för sig själva och det är ett konstant ljud hela tiden överallt på avdelningen. Uppfattar det som att många verkligen inte mår bra i den här situationen."* En annan beskrev att de intagna *"är redan i en sluten miljö som påvisats ge mer besvär och nu inskränker vi personens utrymme ännu mer – tvingar in dem i tränga sociala situationer"*. Flera uttryckte förståelse: *"Hemskt att de inte får egentid. Jag skulle bli tokig på en vecka. Förstår inte hur de klarar det."* Andra i personalen uttryckte frustration över läget: *"Lite trööstlöst känns det ibland. Man pratar om att de ska bli bättre när de kommer ut och så är boendesituationen som den är."*

Såväl intagna som personal framhöll att det finns intagna som har ett särskilt behov av egentid och menade att dubbelbeläggning därför innebär en extra stor påfrestning för dem. En anställd konstaterade t.ex. att många intagna mår väldigt dåligt och har upplevt olika former av trauman. Andra beskrev att många intagna har svårt att hantera sina tankar och känslor, speciellt i ansträngda situationer. En anställd uttryckte att *"Många intagna har någon form av diagnos och det stökar ju till det när man delar. Det är rent ut sagt skit."* En annan anställd ansåg att *"minst en tredjedel kan ju inte bo med en annan person egentligen"*. En intagen beskrev det som att *"99 procent av oss dömda har olika diagnoser. Vi ska lida med varandra – klara av varandra – bara för att vi är kriminella, men det går inte."*

5.1

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser
och risker samt JO:s rekommendationer

Behovet av att upprätthålla en fasad var ett återkommande tema i många samtal och flera intagna uttryckte att man aldrig kan *"ta av sig masken"* eller vara *"sig själv"*. En intagen berättade att *"Man blir känslomässigt störd på något sätt. Man måste hela tiden tänka på att man har någon annan där."* Andra beskrev det som *"väldigt påfrestande i det långa loppet"* att inte kunna *"släppa en tår eller visa ditt rätta jag"* och att *"man är på tå hela tiden"*. Flera uttryckte behov av att kunna gråta i fred. En intagen kommenterade att när han är ledsen, t.ex. efter att ha fått brev från sina barn, så kan han *"inte sitta och bryta ihop härinne"* och en annan berättade att hon *"inte gråtit på ett år för jag hittar inget utrymme för det"*.

De intagna som studerade eller deltog i programverksamhet upplevde att bristen på egentid försvårade både studierna och deltagande i programverksamhet. En intagen berättade t.ex. att det är *"nästan omöjligt"* att studera om man är placerad i en dubbelbelagd cell. En annan beskrev att *"Jag försöker studera men det går inte för att det är så stimmigt och jag kan inte heller vara i cellen"*. När det gäller programverksamhet uttryckte en intagen att *"Egentid är jätteviktigt för ens personliga utveckling. Om jag går program vill jag reflektera över det, annars blir det ju meningslöst"*. Flera intagna nämnde också att cellkamrater kan påverka varandra negativt: *"Med två kriminella blir det snack om kriminalitet. Vill ha egentid för att tänka på vad jag ska göra i framtiden."*

Även den psykiska hälsan påverkas negativt av bristen på egentid, enligt de intagna. Många beskrev att det leder till ökad stress, irritation och aggressivitet. En intagen beskrev det som att *"Man blir som en tickande bomb"*. En annan berättade att man *"mår fruktansvärt dåligt"* och *"kan vakna upp och vara arg"*. Andra uppgav att de blir deprimerade och flera hade svårt att sova. Intagna med tidigare erfarenhet av att vara placerade i egna celler beskrev att inlåsning i samband med dygnsvilan brukade vara den *"bästa tiden"* på dygnet men att det p.g.a. dubbelbeläggningarna inte längre är så. En intagen förklarade att han kände *"en helt annan frihet"*

när han tillfälligt bodde ensam i en dubbelbelagd cell. En annan berättade att han inte förstod hur dåligt han mådde av att vara placerad i en dubbelbelagd cell för när han blev placerad i en egen cell. Han liknade det vid känslan när han häktades efter att ha varit både efterlyst och hotad till livet: *"Jag kommer leva, jag kommer inte dö"*.

Vissa anställda verkade inte ha reflekterat över om avsaknaden av egentid kan påverka de intagna, men de flesta som JO:s medarbetare samtalade med upplevde att detta påverkar de intagna negativt och beskrev situationen som problematisk. En anställd uppgav t.ex. att *"De intagna är mer irriterade – tappar humöret och tålmodet. De kan aldrig vara för sig själva och det är ett konstant ljud hela tiden överallt på avdelningen. Uppfattar det som att många verkligen inte mår bra i den här situationen."* En annan beskrev att de intagna *"är redan i en sluten miljö som påvisats ge mer besvär och nu inskränker vi personens utrymme ännu mer – tvingar in dem i tränga sociala situationer"*. Flera uttryckte förståelse: *"Hemskt att de inte får egentid. Jag skulle bli tokig på en vecka. Förstår inte hur de klarar det."* Andra i personalen uttryckte frustration över läget: *"Lite trööstlöst känns det ibland. Man pratar om att de ska bli bättre när de kommer ut och så är boendesituationen som den är."*

Såväl intagna som personal framhöll att det finns intagna som har ett särskilt behov av egentid och menade att dubbelbeläggning därför innebär en extra stor påfrestning för dem. En anställd konstaterade t.ex. att många intagna mår väldigt dåligt och har upplevt olika former av trauman. Andra beskrev att många intagna har svårt att hantera sina tankar och känslor, speciellt i ansträngda situationer. En anställd uttryckte att *"Många intagna har någon form av diagnos och det stökar ju till det när man delar. Det är rent ut sagt skit."* En annan anställd ansåg att *"minst en tredjedel kan ju inte bo med en annan person egentligen"*. En intagen beskrev det som att *"99 procent av oss dömda har olika diagnoser. Vi ska lida med varandra – klara av varandra – bara för att vi är kriminella, men det går inte."*

5.1

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser och risker samt JO:s rekommendationer

Att dela cell och övriga utrymmen med andra intagna leder till fler konflikter

Många intagna berättade om konflikter med sina cellkamrater och beskrev trångboddheten som mycket påfrestande. Flera hade sett återkommande konflikter mellan cellkamrater ute på avdelningen. Beskrivningarna var likartade: *"småsaker blir jättestora"* och utvecklas till *"konflikter som kan urarta för ingenting"*. En intagen hade exempelvis *"sett jättemånga konflikter på rum – en liten irritation som byggs upp och blir jättestor. Till slut säger någon något dumt och då smäller det."* Även intagna som kom väl överens med sin cellkamrat beskrev det som ofrånkomligt att irritation uppstår när man tvingas att tillbringa så mycket tid tillsammans på en liten yta. De uppgav t.ex. att *"man stör sig på varandras vanor"*, *"till slut någon gång blir det tjafs även om man gillar varandra"* och *"även om det hade varit mina egna syskon är det inte hållbart i längden"*. Flera intagna beskrev att den allmänna konfliktnivån på avdelningen ökar på grund av dubbelbeläggningarna, bl.a. för att den leder till att man bär på mer irritation och ilska.

De omständigheter som oftast nämndes som en anledning till meningsskiljaktigheter mellan cellkamrater var bristande personlig hygien, olika uppfattningar om ordningen i cellen, olika rutiner eller dygnsrytm, att man stör varandra på natten på olika sätt och att man har olika personligheter. En intagen beskrev att *"Det är omänskligt på något sätt att man hamnar med någon som snarkar jättemycket, är ohygienisk, har grejer överallt, inte gör ren toan efter sig. Det bygger ju i en."*

Vid samtliga anstalter med undantag från anstalten Färingsö beskrev personal att intagna regelbundet blir uthotade från en avdelning. Det sker genom att en intagen talar om för rumskamraten att denne måste lämna avdelningen, annars finns det en risk för att utsättas för våld. En uthotning kan också innebära att flera intagna samtidigt med våld ger sig på en medintagen som de inte vill ha kvar på avdelningen. Ledningen på anstalten Saltvik ansåg att en bidragande orsak till

uthotningarna är att det inte finns enkelceller vilket tidigare har varit en skyddsfaktor för den här typen av våld. Överlag bekräftade personal i de olika anstalterna bilden av de vanligaste konflikttyperna mellan cellkamrater. Flera anställda beskrev också att klimatet har blivit hårdare och att antalet incidenter mellan intagna har ökat. Några anställda menade att det uppstår konflikter mellan cellkamrater som inte skulle förekomma om de intagna var placerade i egna celler och att detta påverkar klimatet på avdelningen.

Överbeläggningen medför att det klientnära arbetet minskar

En klar majoritet av de intagna ansåg att personalen mycket sällan befinner sig inne på avdelningen. Det är i stort sett endast i samband med upp- och inläsning, tillsyn och visitationer eller andra uppkomna och konkreta arbetsuppgifter som det sker. Övrig tid befinner sig personalen främst i vaktkuren och det bedrivs mycket lite klientnära arbete. Flera intagna gav dock uttryck för en önskan om att personal ska vara mer närvarande på avdelningen för att se vilka behov som finns och för att ha kontroll över vad som pågår. Intagna beskrev också att de lämnas ensamma med konflikter som personalen borde hjälpa till med. En intagen uppgav att *"Det blir de intagnas jobb att upprätthålla ordningen när enskilda inte följer reglerna och det blir en jobbig press på oss. De godkänner att vi sätter dit varandra."* En annan intagen berättade: *"Tror att de yngre som har gangstermentalitet inte klarar av personal, gör så att de aldrig är där. Jag önskar att det var mer personal på avdelningen för bättre relationer."*

Bilden av att personal inte är närvarande på avdelningarna delades av både anställda och ledningen på anstalterna. Som förklaring nämndes bl.a. att det är ett stort antal klienter på en liten yta, vilket gör att det kan kännas riskfyllt att vara på en avdelning. En kriminalvårdare uttryckte att *"där går det inte att gå in, de är yngre och många i personalen vill inte vara på avdelningen."* En annan anställd beskrev att *"Det går inte att stå*

5.1

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser och risker samt JO:s rekommendationer



Cell i anstalten Hällby

på avdelningen och prata med intagna. Det är oftast inte hotfullt, men man måste vara vaksam”. Flera i personalen var av uppfattningen att de intagna inte vill att de ska vara inne på avdelningen.

Ledningen på en anstalt menade att det är en oerhört tuff miljö ute på avdelningarna och att det inte är lätt för personalen att vistas där. Vidare konstaterade de att avdelningarna inte har några naturliga ytor för samvaro mellan intagna och personal, vilket försvårar det klientnära arbetet ytterligare. En annan anstaltsledning beskrev att personalen numera har en mer ansträngd situation som beror på att anstalten tar emot fler klienter men inte har fler lokaler. De ansåg även att situationen påverkas av att många av de nyanställda har en begränsad yrkeserfarenhet, vilket riskerar att leda till en försämrad kontakt mellan personal och intagna. En konsekvens blir att personalen har en låg kännedom om enskilda intagna. Vid ett samtal med en psykolog uttryckte denne oro för att avståndet växer mellan intagna och personal och att det kan vara en

grogrund för incidenter. Det är en stor skillnad på samtal som berör myndighetsutövning och att ha ett samtal på en allmänmänsklig nivå och psykologen menade att det är viktigt att båda typerna av samtal tillåts förekomma för att motverka en olämplig jargong och en vi och dom-känsla.

Att dela cell ger sämre möjlighet att ha ostörda samtal med anhöriga och andra

Både intagna och personal beskrev att det är svårt för intagna att ha enskilda telefonsamtal med anhöriga, liksom med advokater och myndigheter, p.g.a. dubbelbeläggningarna. Flera intagna förklarade att deras anhöriga saknar möjlighet att prata i telefon under dagtid och att de därför var tvungna att ringa i cellkamratens närvaro efter inläsning. En del ringde bara om de är ensamma i cellen – vilket är extra svårt om man har en cellkamrat som ofta uppehåller sig där – eller om de kan dra sig undan i andra utrymmen, t.ex. korridoren, gymmet eller gemensamma toaletter och duschrum. Några intagna berättade att de brukar visa hänsyn mot

5.1

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser och risker samt JO:s rekommendationer

sin cellkamrat och lämna cellen eller avstå från att gå in när cellkamraten pratar i telefon. Många förklarade dock att de själva drar sig för att be cellkamraten att lämna cellen, bl.a. för att undvika en konflikt.

Att inte kunna prata ostört med anhöriga påverkade de intagna. En beskrev att *"Jag kan t.ex. inte prata med min sambo som jag skulle om jag var själv"* och en annan att man *"har mycket man vill säga, men går inte för man måste hålla en fasad"*. En intagen förklarade att det är *"omöjligt att prata med barnen i fred"*. Några intagna berättade att det även kan vara obekvämt att prata med anhöriga i cellkamratens närvaro av den anledningen att han eller hon stör sig på det. Ett annat problem som lyftes var risken för att telefonsamtal inom Kriminalvårdens särskilda telefonsystem bryts för att det fångar upp ljud från cellkamratens TV, vilket kan påverka ett telefontillstånd.

Inspektionerna visade vidare att en hierarki i en dubbelbelagd cell kan påverka hur telefonsamtal med anhöriga hanteras. En anställd berättade t.ex. att det kan bli den *"starke"* som själv tar hand om telefonen om intagna tillåts ha en sådan i cellen efter inläsning. Ett par intagna bekräftade den bilden, och sade även att de är tvungna att sätta på sig hörlurar eller gå in på toaletten när deras cellkamrater vill prata i telefon.

5.1.3 Konsekvenser och risker

Som tidigare redovisats har Europarådet rekommenderat att det bör anges ett tak för hur många intagna som varje häkte och anstalt kan ta emot, för att undvika att det uppstår alltför höga nivåer av överbeläggning, och har bedömt att en belägningsgrad på mer än 90 procent är en indikator på nära förestående trångboddhet. Enligt Kriminalvårdens årsredovisning 2024 var den genomsnittliga belägningsgraden i anstalt då 98 procent beräknat på samtliga tillgängliga platser och 131 procent beräknat på fasta platser.

Det är inte helt enkelt att identifiera vad som utgör direkta konsekvenser av överbeläggningen i sig respektive av dubbelbeläggningar. Förhållandena som visade sig vid den genomförda undersökningen innebär således att också möjligheterna till andra andningshål, t.ex. att få ta emot besök av anhöriga, begränsas och det framkom att det råder brist på lokaler för sysselsättningsverksamheten. Överlag blir miljön stökig, orolig och mycket tröttande, vilket i sin tur påverkar de intagnas möjlighet till återhämtning och lugn. Det står vidare klart att det s.k. dynamiska säkerhetsarbetet påverkas. Eftersom personalnärvaron inne på avdelningar och det klientnära arbetet brister är det rimligt att dra slutsatsen att de intagna inte får det stöd som krävs för att möta deras behov på ett tillfredsställande sätt, och att särskilt sårbara frihetsberövade kan fara illa.

Bristen på egentid löper som en röd tråd genom inspektionsserien och är en central konsekvens av att intagna tvingas dela cell. Dessa intagna är i princip aldrig ensamma utan tillbringar dygnets alla timmar i cellkamratens eller andra intagnas närvaro. Som framgått präglas därtill avdelningarnas gemensamhetsytor och den övriga miljö de vistas i av stor trängsel. Det är uppenbart att risken därmed ökar för bl.a. ohälsa och konflikter.

Det är rimligt att anta att egentid är nödvändigt för psykologiskt och emotionellt välbefinnande för intagna i anstalt, vilka är föremål för ständig kontroll och dessutom befinner sig i små och låsta utrymmen. Egentid möjliggör reflektion och kan främja psykisk hälsa samt återhämtning och rehabilitering. Omvänt kan frånvaron av egentid leda till betydande negativa effekter, vilket förvärrar de redan utmanande villkoren för intagna i anstalt. Anstalter har en fysisk och social miljö som rimligen är psykiskt påfrestande för de flesta intagna. Egentid ger intagna en tillflykt från personals och övriga intagnas ständiga närvaro samt andra fysiska och psykiska påfrestningar som rubbar kroppens

5.1

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser och risker samt JO:s rekommendationer

jämvikt (stressorer). Egentid är också avgörande för att möjliggöra minskad stress och förebygga psykiska problem, såsom ångest och depression.⁴ Utan tillräcklig egentid är det tänkbart att intagna riskerar olika stressrelaterade tillstånd. Den ständiga interaktionen och engagemanget med andra intagna och kriminalvårdspersonal kan leda till kognitiv överbelastning, där hjärnan är överansträngd och oförmögen att fungera optimalt. Detta tillstånd av kronisk stress kan kulminera i utbrändhet, kännetecknad av känslomässigt, fysisk och kognitiv utmattning.⁵ Brist på egentid kan också tänkas förvärra känslor av frustration och aggression bland intagna. Utan möjlighet att bearbeta och reglera sina känslor kan de bli mer benägna att få utbrott och beteendeproblem. Denna brist på känslomässig reglering kan leda till ökade konflikter inom anstaltsmiljön.

En annan tydlig konsekvens av dubbelbeläggningsarna är konflikter mellan cellkamrater och risken för att sådana ska uppkomma. Det är närmast ofrånkomligt att det uppstår olika former av motsättningar mellan intagna som tvingas att vistas tillsammans i ett litet utrymme under stora delar av dygnet. Att dela en mycket begränsad yta med en okänd person är i sig en uppenbar prövning, som rimligtvis orsakar stress för många. Ju mer situationen präglas av konflikter, desto värre riskerar den påfrestningen att bli. Efter inläsning har intagna som delar cell inte heller någon möjlighet att dra sig undan för att undvika en konflikt som är under uppsegling. Det faktum att några av de besökta anstalterna hade beslutat om utökad inläsningstid innebär sannolikt en extra påfrestning för de intagna. Underlaget när det gäller normal respektive utökad dygnsvila var emellertid alltför begränsat för att kunna göra några långtgående jämförelser. Det står i vart fall klart att utrymmet för egentid för de intagna som är inlåsta 14 i stället för 12 timmar ytterligare begränsas.

Lagstiftaren har ansett att intagnas kontakter med omvärlden, och särskilt de närmaste, är avgörande för en human kriminalvård. Att inte kunna genomföra telefonsamtal med anhöriga i fred och utan att cellkamraten eller andra intagna är närvarande kan försvåra för de intagna att upprätthålla prosociala kontakter samt därtill försämra det egna välbefinnandet. När sådana kontakter inskränks kan det bidra till en försämrad möjlighet till rehabilitering. En annan konsekvens som synliggjorts vid inspektionsserien är att de faktiska förhållandena även kan förhindra enskilda samtal och kontakter som intagna behöver ha med advokater eller myndighetsföreträdare, exempelvis en frivårdsinspektör eller socialsekreterare.

5.1.4 JO:s rekommendationer

Kriminalvården rekommenderas att

1. sträva efter en beläggningsgrad som ger de enskilda verksamhetsställena ett faktiskt utrymme att differentiera intagna och vid behov flytta om intagna inom en anstalt,
2. uppmärksamma betydelsen av egentid och strukturera verksamheten på ett sätt som säkerställer att intagna som delar cell ges möjlighet att tillbringa viss del av dygnet ensamma,
3. trygga att det finns tillräcklig personalnärvaro på avdelningarna för att upprätthålla det klientnära arbetet, och
4. se till att intagna som delar cell regelbundet ges möjlighet att genomföra telefonsamtal med anhöriga och andra befogade samtal utan närvaro av med-intagna eller kriminalvårdspersonal.

¹ 6 kap. 3 § fängelselagen och 6 kap. 1 § FARK Fängelse.

² Se CPT/Inf (2022) 5-part, Combating prison overcrowding.

³ Verktyg för förändring – Kriminalvårdens behandlingsverksamhet, Riksrevisionens granskningsrapport RiR 2024:13.

⁴ Se Nguyen, T. T., Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2018). Solitude as an Approach to Affective Self-Regulation. *Personality & Social Psychology Bulletin*, 44(1), 92–106. <https://doi.org/10.1177/0146167217733073>.

⁵ Se O'Connor, D. B., Thayer, J. F., & Vedhara, K. (2021). Stress and Health: A Review of Psychobiological Processes. *Annual Review of Psychology*, 72(1), 663–688. <https://doi.org/10.1146/annurev-psych-062520-122331>.

5.2

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser och risker samt JO:s rekommendationer

Fysisk miljö

5.2.1 Utgångspunkter

När det gäller den fysiska miljön finns en mängd internationella dokument och standarder för Sverige att beakta och förhålla sig till. Det handlar framför allt om vad Europarådets kommitté mot tortyr, CPT, har rekommenderat och vad som framgår av de europeiska fängelsereglerna.

De europeiska fängelsereglerna innehåller bl.a. bestämmelser om de utrymmen där frihetsberövade personer placeras. Av dessa framgår att den placering som erbjuds intagna, i synnerhet för dygnsvilan, ska vara människovärdig och i möjligaste mån respektera behovet av avskildhet och uppfylla kraven på sundhet och hygien. Vederbörlig hänsyn ska tas till klimatförhållanden och särskilt till golvutrymme, luftvolym, belysning, uppvärmning och ventilation. Intagna ska dessutom ha tillgång till sanitetsutrymmen som är hygieniska och som erbjuder avskildhet. Vidare ska fönstren vara tillräckligt stora för att medge att intagna kan läsa eller arbeta i dagsljus under normala förhållanden och det ska finnas ett larmsystem som gör det möjligt för de intagna att snabbt komma i kontakt med personalen. Minimikrav när det gäller boendeförhållanden ska fastställas i nationell lag, vilken dessutom ska innehålla mekanismer som säkerställer att dessa krav inte frångås på grund av överbeläggning i fängelserna.¹

CPT ger rekommendationer i form av bl.a. standarder. I en senare standard om boendetrymmen för intagna uttalar CPT att en cell där två intagna placeras bör ha en golvyta på minst tio kvadratmeter, exklusive sanitetsutrymme. Vidare anser CPT att om cellen är utrustad med ett sanitetsutrymme ska det vara avdelat från den övriga golvytan från golv till tak.² JO har

anslutit sig till båda dessa rekommendationer. Som redovisats utgår däremot Kriminalvårdens anvisningar för beläggning av fler än en intagen i samma utrymme (2024:4) från att en cell normalt ska ha en golvyta på minst åtta kvadratmeter, exklusive sanitetsutrymme. Om det inte finns tillgång till sådana celler kan dubbelbeläggning enligt myndighetens anvisningar även ske i de celler som är sex–åtta kvadratmeter, exklusive sanitetsutrymme. Anvisningarna reviderades i april 2024. Tidigare gällde att så små celler endast fick dubbelbeläggas som en provisorisk åtgärd under vissa förutsättningar och då under kortare tid.

Lagstiftaren har inte angett hur en cell i anstalt ska vara utformad.³ Av Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, FARK Fängelse, framgår dock att en intagens bostadsrum ska vara utrustat med stol, bord, skåp eller hylla, säng, bäddutrustning, spegel, anslagstavla, mugg, väckarklocka, radio samt anordning som gör att den intagne själv kan reglera inflödet av dagsljus. I en anstalt där de intagna låses in i cellerna i anslutning till dygnsvilan – vilket är förhållandet i anstalter med säkerhetsklass 1 eller 2 – ska det också finnas TV i cellerna. Sådana celler ska också ha en signalanordning för att påkalla uppmärksamhet.⁴

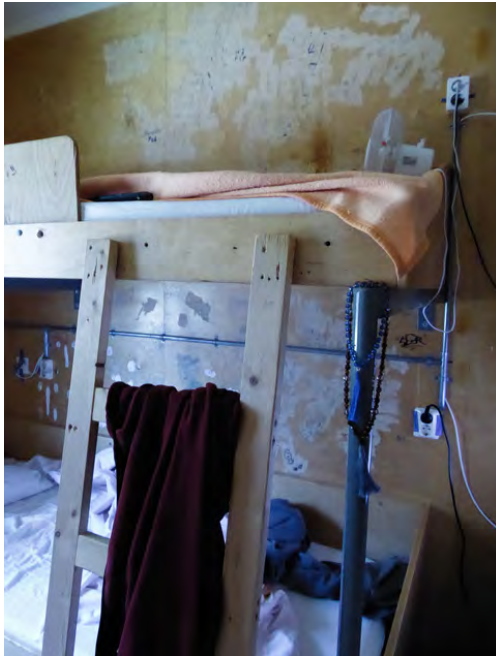
5.2.2 Lakttagelser och inhämtade uppgifter

Cellernas storlek och utrustning

Ingen av de inspekterade anstalterna är utformad för regelmässig dubbelbeläggning av celler. Olika anpassningar har därför gjorts för att hantera den dubbelbeläggning som respektive verksamhetsställe fått i uppdrag att genomföra, vilket varit förenat med vissa svårigheter. Cellerna som numera dubbelbeläggs var

5.2

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser och risker samt JO:s rekommendationer



Cell i anstalten Rosersberg

alltså tidigare i regel belagda med endast en person och majoriteten varierar i storlek mellan cirka sex och nio kvadratmeter, exklusive sanitetsutrymme. Några av anstalterna har dock enstaka celler som är större än så, t.ex. inspekterades en cell i *anstalten Färingsö* där golvytan uppmättes till drygt sjutton kvadratmeter.

Många intagna gav uttryck för att utrymmet i de dubbelbelagda cellerna är för litet för två personer. En intagen beskrev att man "krockar" med cellkamraten. En annan uppgav att *"de här rummen är så tajta också, man går in i varandra"*. Och: *"Rummen är alldeles för små egentligen. Om de hade varit större och tillräckligt med luft hade det varit ok."*

Med några få undantag var de dubbelbelagda celler som JO:s medarbetare besökte utrustade med en våningssäng med två bäddar, två sängbord, två sänglampor, två TV-apparater, ett skrivbord, en stol och olika typer av förvaringsutrymmen. Särskilt förvaringsut-

rymmena och sängborden varierade i storlek. Detta gällde såväl mellan celler som inom en och samma cell. I *anstalten Brinkeberg* fanns det exempelvis ett mindre och ett större skåp för förvaring av personliga tillhörigheter i samma cell.

En återkommande synpunkt från intagna var att de vill ha större skåp, fler förvaringsutrymmen och möjlighet att låsa in vissa tillhörigheter, t.ex. fotografier och brev från anhöriga. På flera anstalter beskrev de intagna att de har tillgång till ett litet skåp som ska vara låsbart men att låset inte fungerar eller att de inte har någon nyckel till det. En intagen var t.ex. orolig över att någon ska komma över hans dagbok eftersom han inte kan låsa in den. Några förklarade att de skulle låsa in i princip alla sina tillhörigheter om de hade möjlighet till det. Flera berättade också att det förekommer stölder av saker som de inte kan låsa in, t.ex. snus och telefonkort.

Många saknade hörlurar till TV:n, vilket gjorde att man kunde störa varandra. Flera förklarade att de efterfrågat hörlurar men då fått svaret att det inte finns några eller att det dröjer p.g.a. lång leveranstid. Några uppgav att den som kommer sist till cellen behöver använda hörlurar medan den som bodde i den först kan titta på TV utan hörlurar, vilket anses vara en förmån. En intagen berättade att han hade fått egna hörlurar men att sladden är för kort för att han ska kunna ligga ner i sängen när han tittar på TV.

Ventilationen i de dubbelbelagda cellerna

Majoriteten av de intagna ansåg att ventilationen i cellerna är bristfällig; det blir varmt och kvavt på sommaren och kallt på vintern. En intagen beskrev att det blir instängt *"som att man bor i en skokartong"* och en annan beskrev cellen *"som ett Silja Line-bås"*. Många intagna ansåg att luften är dålig även i de gemensamma utrymmena.

Enligt många intagna är det svårt att andas p.g.a. den dåliga luften – särskilt på natten. Flera intagna beskrev

5.2

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser och risker samt JO:s rekommendationer

också fysiska besvär, t.ex. svamp på ryggen. *"Man vaknar med slem i halsen. Man är alltid täppt i näsan"* uppgav en intagen. En annan berättade att *"du vaknar många gånger med tjock hals, framför allt när det är kvavt"*.

Flera intagna berättade om olika sätt att försöka förbättra kvaliteten på luften. Några uppgav att de får bordsfläktar om det är alltför varmt i cellen, men att det inte hjälper. En intagen berättade att han har svårt att sova om fläkten är igång på natten. I *anstalten Saltvik* berättade en intagen att de inte får ha celldörren öppen för att vädra en stund på dagen eftersom den då täcker kameran, vilket resulterar i en varning. I *anstalten Brinkeberg* berättade ett par intagna att de behöver ha toalettdörren öppen för att ventilationen ska fungera, vilket inte är gångbart i en dubbelbelagd cell. Flera intagna i *anstalten Rosersberg* berättade att det finns ett vädringsfönster men att de inte får använda det eftersom det påverkar fläktsystemet negativt. Om de öppnar vädringsfönstret får de en varning. I *anstalten Färingsö* berättade ett par intagna att vädringsluckorna i cellerna är låsta, vilket sades bero på att ventilationen annars förstörs.

Många i personalen gav också uttryck för att ventilationen är dålig. *"När det är varmt ute är det varmt inne. Nästan inhumant. De intagna blir irriterade – inte på oss i personalen men på byggnaden"* berättade en anställd. Personal i *anstalten Rosersberg* beskrev en avdelning i anstalten som *"en bastu"* och bekräftade att de intagna får en varning om de öppnar vädringsluckorna.

Under flera av inspektionerna lyfte JO:s medarbetare frågan om luftens kvalitet med respektive anstaltsledning. Då uppgavs att anstalterna för en dialog med fastighetsägaren som i huvudsak bedömt ventilationen som tillfredsställande baserat på vissa mätningar. Det framkom dock inte i något fall att det hade gjorts mätningar av luften i dubbelbelagda celler efter att intagna varit inlåsta där en längre tid, t.ex. på morgonen.

Sanitetsutrymmena har inte alltid dörr

På de flesta av anstalterna som besöktes har de dubbelbelagda cellerna ett sanitetsutrymme med ett handfat och en toalettstol. Undantaget är *anstalten Färingsö* där cellerna saknar toalettstol och i vissa fall även handfat. Efter inläsning behöver de intagna där alltså kalla på personal för att gå på toaletten. Flera intagna berättade att det kan ta lång tid att då bli utsläppt, ibland uppemot ett par-tre timmar. En intagen förklarade att hon *"tycker inte det känns ok över huvud taget. Känns som en rättighet man bör ha: kunna gå på toaletten"*. Flera intagna berättade att de har en potta i cellen, men att det känns obekvämt att använda den i cellkamratens närvaro. *"Det finns potta, men det är ofräscht så det använder man inte"* förklarade en intagen.

I *anstalterna Brinkeberg* och *Rosersberg* samt delar av *anstalterna Saltvik* och *Hällby* avdelas sanitetsutrymmet från övriga delar av cellen med en dörr som går från golv till tak. I *anstalten Hällby* finns dock celler som avdelas med s.k. salongsdörrar, dvs. dörrar som varken når ner till golvet eller upp till taket. Enligt anstaltsledningen beror det på brandsäkerheten – om dörren går hela vägen upp till taket behöver ytterligare en sprinkler installeras. I *anstalten Saltvik* avdelas ytorna i majoriteten av de dubbelbelagda cellerna endast med ett draperi. I såväl *anstalten Hällby* som *anstalten Saltvik* finns dubbelbelagda celler som helt saknar något som skiljer sanitetsutrymmet från resten av cellen.

Många intagna beskrev svårigheter med att uträtta sina behov p.g.a. att toaletten inte är tillräckligt avskild från övriga delar av cellen och upplevde situationen som mycket jobbig, särskilt efter inläsning. Flera kommenterade att det känns *"för jävligt"* och *"förnedrande"* att använda toaletten under sådana förhållanden. En intagen uppgav att känslan består *"hur länge man än bor med en person"* – det är *"fortfarande obekvämt"* och *"skämmigt"*. En annan förklarade också att *"man känner sig stressad och får inte ro"*. I *anstalten Hällby* beskrev en

5.2

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser och risker samt JO:s rekommendationer



Skyne till toalett i anstalten Hällby

intagen att han och cellkamraten brukar hänga upp en filt framför den korta toalettdörren för att täcka över glappen, trots att de egentligen inte får göra så. Två andra berättade att den som sover i överslafen kan se rakt ner och in på toaletten eftersom salongsdörren inte går hela vägen upp till taket. I *anstalten Saltvik* uppgav en intagen att det inte ens finns ett draperi i hans cell och när han hade bett om ett sådant hade han fått svaret att det inte finns några krokar. Han kommenterade att det *"känns inte humant"* att man *"ska sitta och äta medan den andra bajsar"*.

Många intagna berättade att de försöker planera sina toalettbesök till när de kan vara ensamma i cellen på dagtid och *"hålla sig"* övrig tid. En uppgav t.ex. att *"det är inte mänskligt att vara utan dörrar. Vi försöker hålla oss så gott vi kan."* Vidare beskrev många att *"hälsan påverkas"* av att de håller sig under långa perioder och att de får problem med magen. Flera nämnde också att sömnen påverkas negativt av att de undviker att

använda toaletten på natten när de egentligen behöver det. Detta bekräftades även av sjukvårdspersonal.

Genom samtalen med intagna blev det vidare tydligt att toaletten är en källa till konflikt mellan cellkamrater eftersom man stör sig på varandra och på att det luktar illa i cellen när toaletten har använts: *"Stinker i hela rummet"* och *"Man kan bli taggad för att man behöver skita på kvällen"*. Flera uttryckte att de inte *"vågar"* använda toaletten om de inte är ensamma i cellen.

Flera av de intagna som bor i celler med dörrar till sanitetsutrymmet uppgav att de gärna vill låsa om sig när de använder toaletten, men att dörrarna saknar låsanordning. I *anstalten Hällby* beskrev flera intagna att de kan låsa dörren till cellen inifrån och att de gör det för att kunna använda toaletten i fred under dagtid.

Gemensamhetsutrymmena har begränsade ytor

Eftersom de inspekterade anstalterna är byggda med utgångspunkten att en cell ska inhysa en intagen är gemensamhetsutrymmena i de flesta fall inte dimensionerade för det antal intagna som överbeläggningarna, och därmed dubbelbeläggningarna, medför. JO:s medarbetare mätte golvytorna i vissa gemensamhetsutrymmen, t.ex. på två olika avdelningar i *anstalten Hällby* där samtliga celler skulle dubbelbeläggas inom de närmaste månaderna. Vid full dubbelbeläggning skulle 26 respektive 32 intagna dela på ett gemensamhetsutrymme, i stället för som tidigare 13 respektive 16. Mätningarna visade att det vid full dubbelbeläggning innebär knappt två respektive tre kvadratmeter golvyta per intagen, utan hänsyn till möbler och övrig inredning i rummet såsom kylskåp och köksbänkar. I praktiken skulle alltså golvytan per intagen bli mindre än så. Liknande iakttagelser gjordes vid bl.a. *anstalten Saltvik*.

Många intagna upplevde gemensamhetsutrymmena som trånga och att de var dåligt anpassade till antalet intagna. En berättade att *"det kändes som att jag kom in i*

5.2

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser och risker samt JO:s rekommendationer

ett zoo med 40 man” första gången han kom till avdelningen. En annan uttryckte att han har ”förståelse till att de behöver platser, men de behöver också förståelse till hur vi mår härinne – väga: helvete härinne eller kolla andra alternativ. Packa som sardiner blir värre i längden, värre för oss, hemskare för de svaga härinne.”

Utrustningen i gemensamhetsutrymmena var i de flesta fallen inte anpassad till antalet intagna och det saknades t.ex. tillräckligt många stolar. Flera intagna berättade att de åter i skift eller inne i cellerna för att det saknas platser vid matborden. I *anstalten Saltvik* beskrev många intagna och personal att elförsörjningen till avdelningsköken är otillräcklig, vilket påverkade möjligheterna att laga mat och upprätthålla självförvaltningen⁵. En intagen uppgav att *”säkringen går när man använder flera prylar”*. I *anstalten Hällby* nämnde flera intagna att det saknas tillräckligt med utrymme i kylarna. En återkommande synpunkt bland intagna i *anstalterna Hällby* och *Saltvik* var att antalet duschar inte räcker till och flera beskrev att det är många som ska hinna duscha på kort tid före inläsning när de har haft möjlighet att motionera. En intagen sammanfattade situationen med orden: *”inte plats i duscharna, inte plats i kylarna, inte plats att sitta”*.

Vid inspektionerna kunde JO:s medarbetare även konstatera att många av gymmen var små och att de varken var dimensionerade eller utrustade för det faktiska antalet intagna. Många intagna lyfte detta i samtalen och berättade att möjligheten att använda gymmet är viktig för dem. Några beskrev också att hierarkin på avdelningen gör att alla intagna inte har samma tillgång till gymmet. *”De som har varit här längre har tiderna till gymmet”* förklarade en av dem.

5.2.3 Konsekvenser och risker

Golvytan i de celler som dubbelbelades i de besökta anstalterna var huvudsakligen mellan sex och åtta

kvadratmeter, vilket avviker tydligt från vad CPT rekommenderar. Att inte ha tillräckligt mycket utrymme att vistas på efter inläsning i cellen innebär att det är svårt att upprätthålla rimliga avstånd till varandra. Det blir även svårt att inte störa den andre i samband med förflyttningar och att över huvud taget röra sig. Förhållandet medför dessutom risker för intagnas psykiska hälsa, särskilt då det också är begränsat med plats i gemensamhetsutrymmena, gymmen och sysselsättningslokalerna.

Det är endast i *anstalterna Rosersberg* och *Brinkeberg* som det finns ordentliga dörrar till toaletten i samtliga celler. På de andra anstalterna saknas tillräcklig avdelning mellan toaletten och det övriga utrymmet, på något ställe saknar cellen helt sådant sanitetsutrymme. Draperier och salongsdörrar erbjuder endast viss avskildhet och hjälper inte mot andra olägenheter. Att inte ha möjlighet att uträtta sina behov i tillräcklig avskildhet är både förödmjukande och ovärdigt. Det riskerar att påverka de intagnas psykiska hälsa i hög grad och att deras personliga integritet allvarligt kränks. Det finns vidare risker och konsekvenser kopplade till de intagnas fysiska hälsa. Att de håller sig i stället för att gå på toaletten när de behöver kan medföra störningar i tarmmotoriken, exempelvis i form av förstoppning. Vidare kan sådana partiklar som orsakar sjukdomar, t.ex. bakterier, bli luftburna i samband med spolning av toaletten och därmed göra cellkamraten sjuk.

Det får betraktas som en självklarhet att en cell i vilken det ska vistas två intagna är utrustad för just två personer. Det är lika självklart att de intagna även i övrigt ska ges tillgång till de tillbehör som behövs för att de ska kunna vistas tillsammans i en cell utan risk för konflikter och onödiga störningar. En konsekvens av att inte båda intagna förses med t.ex. hörlurar eller öronproppar är att cellkamraterna stör varandra. Vidare medför bristande möjligheter att låsa in vissa tillhörigheter risk för stölder och konflikter.

5.2

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser
och risker samt JO:s rekommendationer

Vad gäller ventilationen i cellerna tyder de inhämtade uppgifterna på att den inte alltid är anpassad till att två intagna vistas där under minst hälften av dygnets timmar. Även om vissa anstalter hade låtit genomföra mätningar av luftkvaliteten var det oklart om dessa utförts efter långa inläsningstider i dubbelbelagda celler och hur kontrollerna i övrigt hade gjorts. Vid inspektionerna kom det också fram uppgifter som tyder på att ventilationen i gemensamhetsutrymmena inte alltid är anpassad till det faktiska antalet intagna. Bristande ventilation kan ge upphov till hälsobesvär såsom luftvägs- och andningsbesvär, irritation av slemhinnor och ögon, huvudvärk, onormal trötthet, koncentrations-svårigheter, infektionskänslighet och hudutslag. Dålig luftkvalitet förstärker också de övriga negativa konsekvenser som inläsningen i en dubbelbelagd cell under dygnsvilan medför.

Det får anses vara ostridigt att träning och fysiska aktiviteter har många positiva effekter för såväl den fysiska som psykiska hälsan. Som framgår kan den omständigheten att gemensamhetsutrymmen och gym inte är anpassade till det ökade antalet intagna skapa en stressig miljö, där bl.a. risken för konfrontationer och konflikter ökar. Att de intagna under de rådande förhållandena inte medges tillräckliga möjligheter att träna och gymma kan således få negativa konsekvenser för deras hälsa.

5.2.4 JO:s rekommendationer

Kriminalvården rekommenderas att

1. om dubbelbeläggning anses nödvändig, endast ta celler med en golvyta om minst tio kvadratmeter, exklusive sanitetsutrymme, i anspråk,
2. aldrig dubbelbelägga celler som har en golvyta understigande åtta kvadratmeter, exklusive sanitetsutrymme,
3. avdela sanitetsutrymmet i de celler som används för dubbelbeläggning med en dörr som går från golv till tak,
4. förse dubbelbelagda celler med den utrustning som föreskrivs i den rättsliga regleringen och tillhandahålla båda intagna sådant som kan underlätta situationen,
5. säkerställa att ventilationen i de celler som används för dubbelbeläggning är anpassad till såväl två personer som aktuella inläsningstider, och
6. säkerställa att samtliga utrymmen som intagna ska ha tillgång till – såsom gemensamhetsutrymmen och motionslokaler – är anpassade till storlek, antal och utformning efter det faktiska antalet intagna.

¹ Europeiska fängelsereglerna, 18.1–18.4 och 19.3.

² Se CPT/Inf (2015) 44, Living space per prisoner in prison establishments.

³ Jfr förordningen (2014:1108) om utformning av häkten och polisarrester.

⁴ 1 kap. 17 och 18 §§ FARK Fängelse.

⁵ På en avdelning med så kallad självförvaltning sköter de intagna hushållet på egen hand – från planering av budget och inköp av råvaror till att diska efter maten. I självförvaltning ingår också att städa och tvätta.

5.3

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser
och risker samt JO:s rekommendationer

Processen inför dubbelbeläggning

5.3.1 Utgångspunkter

Både den rättsliga regleringen och Kriminalvårdens egna styrande dokument innehåller omständigheter och individuella faktorer som myndigheten ska beakta vid ett placeringsbeslut. Kriminalvården beskriver arbetet kring placering av intagna på följande sätt. Myndighetens placeringssektion har till uppgift att hitta en lämplig placering för den dömda med en verkställbar dom utifrån en risk- och behovsbedömning. Placeringssektionen gör en första bedömning av vilken grad av övervakning och kontroll som den dömda är i behov av. Det kan avse omständigheter såsom risken för rymning, fortsatt brottslighet och missbruk. Vidare beaktas behov av sysselsättning och omvårdnad. Denna bedömning styr främst vilken säkerhetsklass anstalten bör ha. De anstalter som har eller kommer att få en ledig plats får därefter en förfrågan från placeringssektionen om möjligheten att ta emot den dömda. Enligt Kriminalvården påverkas möjligheterna för placeringssektionen att placera intagna utifrån uppställda kriterier i hög grad när platssituationen är ansträngd.¹ Det är de enskilda anstalterna som därefter avgör vilka intagna som ska dela cell.

Välståndet hos intagna som delar cell är starkt kopplat till hur väl man kommer överens med sin cellkamrat samt om man fått frågan om sin inställning och om den har beaktats.² Processen inför ställningstagandet av vilka intagna som ska dela cell är alltså av väsentlig betydelse för att en dubbelbeläggning ska fungera.

5.3.2 lakttagelser och inhämtade uppgifter

Information, matchning och delaktighet

Processen inför dubbelbeläggning är i huvudsak densamma på samtliga inspekterade anstalter. När Kriminalvårdens placeringssektion skickar en bokningsförfrågan till anstalten kontrollerar den lokala placeringsansvariga om den dömda kan tas emot. Främst beaktas om det finns en lämplig avdelning utifrån säkerhetsmässiga faktorer, t.ex. befintlig klientkonstellation och eventuella kopplingar till kriminella grupperingar. Hälso- och sjukvården är i regel inte inblandad i processen. Även om några anstalter också beaktade faktorer såsom ålder, språk, brottslighet, strafftid och misskötsamhet vid tidigare frihetsberövanden visade inspektionsserien att det i princip endast är säkerhetsrisker och dokumenterade fall av vissa psykiatriska tillstånd som i praktiken bedöms utgöra hinder mot dubbelbeläggning.

Någon egentlig matchning på individnivå sker inte, dvs. någon bedömning av lämpligheten i att den intagne placeras tillsammans med den presumtiva cellkamraten. Både personal och anstaltsledning konstaterade att gränsen för vad som anses godtagbart har flyttats fram och att tröskeln är högre än tidigare. En placeringsansvarig förklarade t.ex. att om det inte finns något tydligt dokumenterat skäl mot dubbelbeläggning ”så måste vi prova”. I anstalten Hällby kunde de intagna ges möjlighet att i ett senare skede lämna förslag på rotation på en avdelning när det skulle komma in en ny intagen.

5.3

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser och risker samt JO:s rekommendationer



Cellkorridor i anstalten Hällby

Det var även möjligt att skriva en hemställan om att byta cellkamrat, vilket dock bara kunde beviljas om den nuvarande cellkamraten var införstådd med det. Intagna framhöll att det kändes bra att denna möjlighet finns. I *anstalten Rosersberg* förekom det att avdelningspersonal bestämmer vilken cell den intagne ska placeras i. Samtidigt framhölls vid samtliga inspektioner att det ofta bara fanns en ledig plats i praktiken – det är *”en ut, en in”* som gäller.

Enligt de besökta anstalterna kan möjligheten att planera placeringar av nya intagna i viss mån påverkas av att personer med verkställbara fängelsestraff utan förvarning inställer sig på egen hand. Detsamma gäller det förhållandet att sådana personer kan bli förpassade genom polisens försorg, vilket anstalten endast får besked om kort tid i förväg. När det gäller intagna som redan är frihetsberövade inom Kriminalvården, dvs. intagna i häkte eller annan anstalt, är framförhållningen bättre. Personal på *anstalterna Hällby* och *Saltvik* uppgav t.ex. att platser kan bokas flera månader i förväg.

De intagna får inte någon skriftlig information om dubbelbeläggning, men enligt anstaltsledningarna ska muntlig information lämnas vid inskrivningen. I samtalen med intagna på *anstalten Rosersberg* bekräftade de flesta att de hade fått sådan information. På övriga anstalter gick uppgifterna isär. Medan några uppgav att de hade informerats om dubbelbeläggning vid inskrivningen eller på väg till avdelningen berättade många att de inte hade fått någon information alls utan själva upptäckt att de skulle dela cell med en annan intagen när de kom till avdelningen. En intagen beskrev situationen som att *”det var bara rätt på, ingen information”*. Flera förklarade dock att de hade räknat med att placeras i en dubbelbelagd cell p.g.a. beläggningssituationen inom Kriminalvården.

De intagnas inställning till dubbelbeläggning efterfrågas inte på någon av anstalterna förutom *anstalten Rosersberg*. Där tillfrågades de intagna vid inskrivningen om det fanns några särskilda skäl mot dubbelbeläggning i deras fall. I samtal med intagna på *anstalten* bekräftade många att de hade fått frågor om sin inställning till dubbelbeläggning vid inskrivningen, men kommenterade samtidigt att det egentligen inte fanns något val. Samma uppfattning hade anstaltsledningen.

Det förekommer att en intagen som kommer till en anstalt på kvällen förs direkt till sin cell och blir inlåst med en annan och okänd intagen. Personalen på *anstalten Hällby* hade varit med om detta och enligt anstaltsledningen på *anstalten Saltvik* är det så situationen regelmässigt hanteras där. Flera intagna där berättade att de hade upplevt detta och att situationen kändes särskilt otrygg. En av dem beskrev att det *”kändes obehagligt, de övervakar inte hur det ska gå”*. En annan uppgav att *”då vet man inte vad som kan hända en och personalen vet inte heller”*.

En återkommande synpunkt i samtalen med personal på de olika anstalterna var att en bättre matchning på individnivå skulle förbättra situationen för såväl intagna

5.3

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser och risker samt JO:s rekommendationer

som personal. En kriminalvårdare beskrev t.ex. att det kan kännas tröstlöst att se matchningar man redan från början förstår inte kommer att fungera: *"Jag kan ju se redan hur de väljer att sätta ihop folk, att detta inte kommer gå."*

Närmare om de intagnas syn på information, matchning och delaktighet

I samtal beskrev många intagna att en avgörande faktor för att en placering ska fungera väl är att de får dela cell med rätt person. En klar majoritet lyfte också vikten av att Kriminalvården arbetar med matchning innan två intagna placeras i samma cell. Vid denna matchning tycker de intagna att hänsyn bör tas till faktorer såsom dygnsrytm, rutiner, intressen och personlighetsdrag, men även strafftid, språk, ålder, religion och kultur. För intagna med olika dygnsrytm uppstår ofta både irritation och sömnsvårigheter, vilket särskilt uppmärksammades i anstalter där intagna inte tillhandahålls hörlurar till TV:n. En omständighet som beskrevs som extra besvärande är när en intagen delar cell med någon som har en annan syn på personlig hygien. Flera intagna berättade att man hade satt upp gemensamma regler, exempelvis om hur toalettbesök ska genomföras.

Det framkom genom samtalen att delaktighet i processen och information om förestående dubbelbeläggning är av avgörande betydelse för tryggheten. Generellt kände de intagna dock inte till om någon matchning hade ägt rum. Att hamna i den situation som det innebär att dela cell med någon som man aldrig träffat, medförde såväl oro som otrygghet och sömnsvårigheter. De flesta uppfattade att det över huvud taget inte görs någon matchning vid vare sig den initiala placeringen, ankomsten till anstalten eller byten av cellkamrater. Några intagna lyfte särskilt en rädsla för att bli dubbelbelagd med en "fiende" eller med någon som är dömd för ett betydligt grövre brott än de själva. En intagen uppgav t.ex. att *"man är rädd innan, när man inte känner personen"* och en annan att man *"vet ju inte vem man*

delar med – psykopat, mördare". Ytterligare en förklarade att *"om man säger att man är vän med någon som är fel så kan det bli farligt"*. Vidare tyckte de intagna att anstalten vid matchningen borde beakta hur långt straff man har kvar att avtjäna, för att undvika täta byten av cellkamrat. Många intagna hade erfarenhet av att byta cellkamrat flera gånger på relativt kort tid och beskrev att varje sådant byte innebär en ny påfrestande period av omställning och otrygghet.

5.3.3 Konsekvenser och risker

Intagna som delar cell tillbringar stora delar av dygnet tillsammans på en mycket begränsad yta, i ett utrymme som i regel är utformat för en person. Redan denna omständighet utgör i sig en mycket stor belastning. Iakttagelserna under inspektionsserien visar att ohållbara dubbelbeläggningar förekommer och att de ofta beror på att Kriminalvården inte har tagit hänsyn till att vissa faktiskt inte alls kan dela cell med en annan intagen eller inte kan det i den aktuella konstellationen. Det beror i sin tur på att någon egentlig matchning på individnivå inte har skett. Processen inför dubbelbeläggningar fokuserar i stor utsträckning endast på en inledande säkerhetsprövning. Således tycks i praktiken regelmässigt alltså en ledig plats, om inte säkerhetsskäl hindrar det, många gånger fyllas med näste nyintagen. De intagna som ska dela cell får inte heller tillfälle att lämna synpunkter. Detta i kombination med bristande information om vilka överväganden som görs inför en dubbelbeläggning medför såväl oro som irritation och otrygghet samt kan bidra till sömnsvårigheter hos intagna. Det finns dessutom en risk för att intagna som över huvud taget inte bör dela cell likväl kommer att göra det och att intagna med vitt skilda personlighetsdrag och rutiner placeras tillsammans. Detta kan i sin tur öka risken för bl.a. psykiska påfrestningar, konflikter och, ytterst, våldsincidenter.

5.3

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser
och risker samt JO:s rekommendationer

Givetvis är det Kriminalvårdens uppgift att avgöra placeringar, men iakttagelserna och de inhämtade uppgifterna under inspektionsserien belyser vikten av att de intagna inkluderas i matchningsprocessen på ett sådant sätt att de upplever sig vara delaktiga, och det även om deras åsikter inte får genomslag. Först när intagna upplever att deras mening inhämtas och att de faktiskt får tillfälle att delta i processen upprätthålls den grundläggande respekten för intagnas människovärde. Att intagna kan känna sig delaktiga förutsätter också att personalen har ett respektfullt och inklämmande bemötande samt upprätthåller en god dialog med dem.

5.3.4 JO:s rekommendationer

Kriminalvården rekommenderas att

1. säkerställa att de av myndigheten anvisade omständigheterna som ska beaktas inför dubbelbeläggningar upprätthålls,
2. därtill närmare konkretisera och fastställa kriterier som generellt sett medför att det är olämpligt för en intagen att dela cell med en annan intagen, och
3. se till att anstalterna gör en noggrann matchning vid övervägandet om en intagen ska dela cell samt i möjligaste mån ger den enskilde tillfälle att därvid komma till tals och informera om kriterierna som beaktas vid placeringen.

¹ <https://www.kriminalvarden.se/for-domd-eller-haktad/domd-till-fangelse/placering/> och <https://www.kriminalvarden.se/om-kriminalvarden/kriminalvardens-uppdrag/kriminalvarden-vaxer/platssituationen/>
² Se Murihead et al (2023a). Behind closed doors: An exploration of cellsharing and its relationship with wellbeing. *European Journal of Criminology* 20, s. 349 och Van Ginneken, E.F.J.C. Is Cell Sharing Associated with Wellbeing, Misconduct and Prison Climate? Evidence from a Dutch Study. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 30. (2022) s. 57.

5.4

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser och risker samt JO:s rekommendationer

Intagnas trygghet och säkerhet



Gemensamhetsutrymme i anstalten Saltvik

5.4.1 Utgångspunkter

Av Kriminalvårdens årsredovisning för 2024 framgår att myndigheten bedömer att säkerhetsläget var fortsatt allvarligt och ansträngt. Kapacitetsutökningen och den snabbt växande klientpopulationen har enligt myndigheten haft en fortsatt stark negativ påverkan på säkerheten. Ett högre tempo och ett mer omfattande medvetet risktagande i placering av intagna har utmanat arbetet med bassäkerheten i anstalt. Antalet rapporterade våldsincidenter mellan intagna har ökat i anstalt, främst i säkerhetsklass 1. Även antalet hot mellan intagna i anstalt har ökat. Myndigheten bedömer att det finns ett stort mörkertal av hot och trakasserier mellan intagna som delar cell, eftersom de inte kan övervakas på samma sätt. Vidare framhålls att våldet förefaller ha blivit grövre och att det därmed finns en

ökad risk för dödlig utgång. Enligt Kriminalvården har våldet mellan intagna en tydlig koppling till förtätning och dubbelbeläggning. Kriminalvården uppmärksammar även att arbetet på anstalterna är mindre klientnära, vilket har bidragit till en negativ inverkan på det förebyggande arbetet och hur incidenter hanteras. Myndigheten noterade därvid att ingripanden vid våldsincidenter dröjde och en ökad risk för att våld och hot mellan intagna inte upptäckts alls.¹

5.4.2 lakttagelser och inhämtade uppgifter

Incidenter upptäcks inte alltid

De incidenter som sker inom Kriminalvården rapporteras i ett incidenthanteringssystem, ISAP. Rapporteringen används av myndigheten för att följa upp, återkoppla och förbättra säkerhetsarbetet. Under

5.4

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser och risker samt JO:s rekommendationer



Dusch i anstalten Hällby

inspektionsserien har det p.g.a. begränsningar i systemet varit svårt att urskilja incidentrapporter som kan knytas till frågor om dubbelbeläggning, men JO:s medarbetare har fått fram några rapporter som är kopplade till händelser i dubbelbelagda celler på de besökta anstalterna. Exempelvis beskrivs i en rapport att personal hört höga röster inifrån en cell på kvällen men att de inte vidtagit någon åtgärd eftersom de intagna intygade att allt var som det skulle. Vid upplåsning nästa morgon uppmärksammades att en av dem var röd runt ögat och på kinden. Han uppgav då att han hade snubblat. I en annan rapport framgår att en intagen hade larmat för att hans cellkamrat hotade att utsätta honom för våld efter inlåsning. När han fick gå in på avdelningen igen i avvaktan på besked från vakt-havande befäl om eventuell omplacering eller avskildhet blev han misshandlad av flera intagna. I ytterligare en rapport beskrivs att en intagen misshandlats av sin cellkamrat och en annan medintagen sedan han vägrat att följa cellkamratens uppmaning att säga till personalen att han måste flytta.

Utöver de händelser som beskrevs i incidentrapporterna kom det i samtal med personal och intagna fram många konkreta uppgifter om incidenter. Det handlade om olika typer av konflikter mellan intagna som delade cell där det ibland hade urartat till regelrätta slagsmål. Flera intagna beskrev att de själva hade varit med om eller kände till åtskilliga hot- och våldsincidenter, bl.a. på avdelningarna. Exempelvis berättade intagna på en anstalt om en vuxen man som hade stått och gråtit där och bönat om att få slippa gå in igen, men sedan råkat illa ut. En av dem konstaterade: *"De slängde tillbaka honom och han fick stryk."* En intagen redogjorde för en incident där en person på hans avdelning blivit tillbakaskickad ett flertal gånger. Han beskrev att *"Till slut skar han sig själv och då tog personalen ut honom."* Händelsen bekräftades av en anställd som berättade om samma incident.

Flera intagna på en anstalt gav en samstämmig bild av att det finns personer som andra inte vill dela cell med, och som riskerar eller har utsatts för våld, men att de tvingas vara kvar på avdelningen. En intagen sade *"Personalen släpper inte ut honom trots att de vet att han kommer få stryk, det är fara för intagnas liv."* En annan berättade om att han själv hade hamnat i slagsmål med sin cellkamrat för att en av dem snarkade. Ytterligare en uppgav att han hade slagits med sin cellkamrat ute på avdelningen och menade att om det istället hade skett i cellen hade de *"kunnat hålla på ända till upplåsning"*. En intagen kommenterade att han *"sett folk lägga sig och se normala ut men vakna upp med färre tänder, sned näsa och alldeles blå"*. Även personal beskrev erfarenheter av våldsincidenter. Personal i anstalten Rosersberg berättade t.ex. om en händelse där en intagen hade stuckit sin cellkamrat i ögat med ett vasst föremål, vilket ledde till förlorad syn.

Det var en vanlig uppfattning hos personalen och ledningarna att dubbelbeläggningarna inte nödvändigtvis hade medfört ett ökat antal incidenter, vare sig i antal eller allvarlighetsgrad. Man kände sig dessutom ofta

5.4

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser och risker samt JO:s rekommendationer

trygga med att intagna berättar om det inträffar incidenter och underströk att personalen märker eller känner av om något har hänt. En kriminalvårdsinspektör uppgav att *"Intagna vill inte slåss på natten när personal inte kan komma"*. Många andra konstaterade dock att det finns en kultur som medför att en del intagna inte tar kontakt med personalen om det händer något och att klientkännedomen är låg gällande dessa intagna. En kriminalvårdare kommenterade: *"Tror vi har otroligt dålig koll på vad som händer efter inläsning. Tror inte att intagna i andra rum flaggar på om de hör slagsmål, på grund av kulturen som är"*. En annan beskrev att om ingen i cellen berörs av medicinutdelning så förekommer det inte någon tillsyn efter inläsning *"och då kan vad som helst hända"*. Ytterligare en uttryckte att det är *"hemskt om någon blir utsatt på natten. Det enda de kan göra är att trycka på stentofonen², om de lyckas."*

Förutom i anstalten Färingsö förmedlade de intagna å sin sida en tydlig bild av att de inte vill informera eller påkalla personalens uppmärksamhet för det fall det inträffar incidenter i cellen. En intagen förklarade t.ex. att *"Om man pratar så är det kört för en i hela Kriminalvården – oskrivna regeln. Man ringer inte på om något händer."* En annan beskrev att *"Det går inte att flagga på om det händer något på rummet på natten. Då blir man en golare. Man måste överleva natten. Nästa dag får man hålla sig nära personalen så att de ser att man är skadad."* När det gäller incidenter i andras celler beskrev en intagen att *"Man hör, men det är ingen som pratar. Vi hör skrik t.ex. de slåss och så."* En annan uttryckte att *"Man ringer inte på. De slåss tills det inte går mer."* I anstalten Färingsö var alltså tystnadskulturen däremot mindre utpräglad. Många intagna där vände sig till personalen om den egna situationen inte fungerade eller någon annan tycktes fara illa. Några intagna förklarade visserligen att de inte pratar med personalen av olika skäl, t.ex. inte vill "gola", inte anser att det hjälper eller inte vill uppfattas som besvärliga. Samtidigt uttryckte de intagna även på denna anstalt att personal borde vara mer närvarande på avdelningarna, för att få en bättre

kontroll och för att de inte ska lämnas ensamma med konflikter.

På anstalterna med manliga intagna berättade flera att man själv "tar hand om" förövaren om något händer under natten. En intagen berättade om en händelse där en intagen hade gett sig på sin cellkamrat: *"Pågick jävligt lång tid. Kan inte bara sitta och lyssna som medmänniska på en person som gråter om hjälp, men tyvärr"*. Han förklarade att han då inte hade kunnat larma, eftersom *"folk kommer höra. Tog tag i personen dagen efter. Bad honom – antingen han sticker eller så kommer vi drabba"*. Några intagna uppgav att de skulle vara mer benägna att kontakta kriminalvårdspersonal om de själva bodde i en enkelcell: *"Om man är i ett singelrum så kan man flagga på utan att någon vet att det är jag om man hör att det händer grejer. Men om man är i dubbelbeläggning så finns inte den möjligheten."*

I några samtal kom det fram att intagna kände till eller hade hört talas om att andra intagna hade utsatts för sexuella övergrepp vid dubbelbeläggning. En intagen kommenterade att *"Det går att göra det. Ingen skulle säga något och det är nog ett stort mörkertal"*. Den rådande uppfattningen bland de intagna var att det är mer tabu att prata om sexuella övergrepp än våldsinincidenter utan sexuella inslag och en majoritet av dem uppgav att de aldrig skulle berätta för någon om de blev utsatta. En intagen förklarade att *"Man kan inte säga till personal. Då måste de rapportera och då vet alla att man har golat och det är farligt. Man pratar inte heller med sjukvården om sådana saker. Psykologen är anställd av Kriminalvården och då litar man inte på den heller"*.

En majoritet bland personal och anstaltsledning i de besökta anstalterna uppgav att de inte tror att det förekommer sexuella övergrepp och att det förhoppningsvis skulle komma fram om något inträffade. Några av kriminalvårdspersonalen och hälso- och sjukvårdspersonalen uppgav sig dock ha kännedom om att övergrepp förekommit eller misstänktes ha förekommit.

5.4

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser
och risker samt JO:s rekommendationer

En kriminalvårdare berättade t.ex. att hon hade varit med om att man i en cell hittat tecken på att en intagen hade blivit sexuellt utnyttjad. Den intagne placerades därför i avskildhet och omplacerades sedan till en annan anstalt. En annan kriminalvårdare förklarade att *"Jag tror att det är ett större problem än vi märker. De skulle nog inte berätta för oss. Det är en machokultur"*. Både bland kriminalvårdspersonalen och hälso- och sjukvårdspersonalen fanns en utbredd uppfattning om att intagna inte skulle berätta för personal om de hade blivit utsatta. Flera anställda gav uttryck för att det i allmänhet talas väldigt lite om sexuella övergrepp och sexuella relationer mellan intagna både på anstalterna och under utbildningen inom Kriminalvården. Det uttrycktes också att myndigheten undviker frågorna.

Intagna upplever otrygghet på flera sätt

Som framgått känner sig ett stort antal intagna otrygga när de delar cell, särskilt inledningsvis med en ny cellkamrat. Exempelvis beskrev en intagen att *"I början när du får en ny: Man sover som skit. Vågar liksom inte vända ryggen till. Man blir obekväm. Ingen aning om vem människan är. Vet inte ens vad personen heter. Väldigt obehagligt. Efter ett tag när man märker vad det är för slags människa blir det antingen bättre eller sämre"*. Flera intagna berättade emellertid att de även kände oro inför ett kommande byte av cellkamrat. En uppgav t.ex. *"Man vet inte vem som kommer. Det bara kommer någon till ens rum och ska flytta in där"*. En annan uttryckte att en cellkamrat *"kan ta tandborste eller penna och hugga mig i halsen"*. En intagen i anstalten Färingsö berättade att hon vägrade låsas in igen med en helt ny cellkamrat, p.g.a. dennas oberäknelighet och aggressivitet: *"Jag kommer på riktigt inte gå in i den där cellen och låsa in mig med henne. Då sätter jag mig hellre på isol."* Vidare försökte flera intagna alltid somna efter sin cellkamrat och en berättade att han hade varit vaken i två dygn första gången han delade cell med någon. Härutöver lyfte vissa intagna att det känns otryggt att cellkamraten får reda på mycket om ens eget liv, såsom namn på familjemedlemmar och, i förekommande fall, vilken

kriminell konstellation man tillhör. Ett par intagna kommenterade dubbelbeläggningssituationen på följande sätt: *"Det kommer ju ske mordfall på anstalterna – halka från överslafen, få ström i sig"* respektive *"Man är rädd att det ska ske ett mord."*

Flera intagna beskrev förekomsten av tydliga hierarkier i dubbelbelagda celler, dvs. att en är drivande och bestämmer över den andra. Det handlar bl.a. om att denne tvingar cellkamraten att sköta all städning eller göra olika saker *"bara för att jävlas"*. Detta lyftes även av vissa anställda. Majoriteten av de anställda verkade dock inte ha reflekterat över frågan, men en kriminalvårdsinspektör bedömde att det kunde vara skäl för att omplacera en av de intagna.

Flera intagna upplevde att personal inte förhindrar våldsincidenter tillräckligt ofta och att de kan invänta att situationen eskalerar innan de agerar. En intagen sade *"Personalen står och tittar på, de kommer in först när det har smällt"*. En vanlig föreställning som uttrycktes på flera av anstalterna var att personalen flyttar på den intagne som har varit utsatt för hot eller våld och inte på de som orsakat konflikten. En intagen uppgav att om *"tio man går in och gör något med en intagen kan de inte knalla alla. Så alltid offret som får knalla"*. Han lade till att *"Här tvingas de som sköter sig att vara med på misskötsamheterna och slå andra, annars blir man själv slagen"*.

Vid tidpunkten för inspektionerna tillämpades i några anstalter ett kösystem som oftast innebar att den som har varit längst på en avdelning med både dubbelbelagda celler och enkelceller stod först på tur att placeras i en enkelcell när en sådan blev ledig. Enligt såväl intagna som personal fungerade systemet som en *"morot"* som dels bidrog till en ökad acceptans för dubbelbeläggning, dels fungerade som ett incitament för skötsamhet. Samtidigt ansågs systemet medföra vissa risker. Enligt personal kunde exempelvis intagna hota andra för att de skulle avstå från en enkelcell när det blev deras tur.

5.4

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser och risker samt JO:s rekommendationer

En intagen beskrev just det som *"Lite skrämmande. Det finns inga gränser för hur intagna kan bete sig för att få ett eget rum. Vändig kreativitet"*. Personal framhöll också att när man behövde göra undantag från grundprincipen så kunde den som gick före i kön, och kunde ha goda skäl för det, råka illa ut. Det kan noteras att Kriminalvården numera strävar efter att alla celler i anstalt så långt möjligt ska dubbelbeläggas, varför sådana här "kösystem" kommer att försvinna.

Uppföljningen av dubbelbeläggning sker inte strukturerat Till skillnad från vad som gäller i häktesverksamheten innehåller Kriminalvårdens anvisningar för beläggning av fler än en intagen i samma utrymme (2024:4) ingen särskild instruktion om att en placering i en dubbelbelagd cell i anstalt ska följas upp. Inte i någon av de inspekterade anstalterna förekommer heller någon strukturerad uppföljning och överlag finns det inte någon aktivt uppsökande verksamhet där avstämning sker i direktkontakt mellan kriminalvårdspersonal och enskilda intagna som delar cell. Därtill konstaterades att det helt saknades lokala skriftliga rutiner om uppföljning.

I de flesta anstalter poängterade emellertid ledningen och personalen att viss uppföljning ändå äger rum genom att intagnas situation kan uppmärksammas i samband med personalens morgonmöten som äger rum varje dag. Kriminalvårdspersonal kan också i det dagliga mötet på avdelningen ställa frågor till intagna. Bland såväl personal som ledning beskrev flera att de som arbetar på avdelning letar efter avvikelser och att även om de inte uttryckligen frågar så märker de av hur en intagen mår. Om det finns misstankar om att något inte stämmer kan enskilda samtal hållas med intagna. Flera gav dessutom uttryck för att en strukturerad uppföljning skulle innebära fler arbetsmoment i en redan ansträngd situation och en risk för att de samlar in information som de inte kan hantera, samtidigt som de väcker falska förhoppningar hos de intagna. Anstalts-

ledningen i Brinkeberg frågade sig exempelvis om det är *"25 stycken som säger 'det går absolut inte' – vad gör vi då?"* och en kriminalvårdsinspektör i en annan anstalt ansåg att *"Som man frågar får man svar. Med risk för att 'nej, det går inte alls' – ytterligare folk som vill dela på sig och vi har inte det utrymmet"*.

En klar majoritet av de intagna vittnade om att de aldrig eller endast vid något enstaka tillfälle hade fått frågan hur det fungerar att dela cell.

En dubbelbeläggning bryts sällan

Personal i samtliga besökta anstalter menade att en placering i en dubbelbelagd cell kan avbrytas om det förekommer våld eller hot om våld. De beskrev att om en sådan situation är akut finns det möjlighet att sära på de intagna direkt genom att en av dem eller båda två placeras i avskildhet. Samtidigt gav många uttryck för att marginalerna är små och att gränserna för vad som godtas därför har förflyttats. I en anstalt uppgav t.ex. ett vakthavande befäl att *"man får chansa mer idag"*. Ledningen i anstalten Saltvik var av uppfattningen att *"Man måste ha uttömt alla möjligheter innan man kan få en omplacering till en annan anstalt, därför måste vi testa"*. Såväl intagna som personal beskrev genomgående att intagnas begäran om omplacering eller byte av cellkamrat sällan beviljas, det förutsätter att det har inträffat något allvarligt. En intagen berättade exempelvis att han inte kommer överens med sin cellkamrat och att de gemensamt förklarat för personalen att det kan bli bråk, utan att få något gehör. Han kommenterade att *"Jag är rädd för att det ska bli så dåligt att jag skadar honom"*. En annan intagen uttryckte att *"De tar inte heller seriöst på att folk vill bli avskilda. De har bokstavligen blivit slängda tillbaka in på avdelningen"*.

Många intagna förklarade att de inte skulle vända sig till personalen för att avbryta en placering i en dubbelbelagd cell. I stället skulle de hota cellkamraten bort från avdelningen eller göra något för att själv få lämna

5.4

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser och risker samt JO:s rekommendationer

avdelningen, t.ex. slåss framför kamerorna eller göra något hotfullt mot personalen. Det förekommer på sina håll också att man kastar en stol mot glasväggen ut mot vaktkuren, vilket enligt inhämtade uppgifter bland både personal och intagna ska ses som en begäran om att omedelbart bli avskild. Exempelvis uppgav en intagen att *"Skulle jag ha hamnat i en sådan situation skulle jag ha slagits framför kamerorna för att få knall. Man pratar inte med pliten"*.

Situationen i anstalten Färingsö skiljer sig något från övriga anstalter. De intagna vänder sig till personalen i högre grad och det krävs inte lika mycket för att en placering i en dubbelbelagd cell ska avbrytas. Även där beskrev dock personalen att man är *"tvungen att pröva"* i större utsträckning än tidigare och att det sällan finns möjlighet att omplacera en intagen förrän något allvarligare har inträffat. En intagen berättade t.ex. att *"Det brukar gå ganska långt innan något händer. Det fungerar inte bra"*. En annan uttryckte att *"Det känns som att man behöver göra en scen för att det ska hända något. De säger att de inte kan göra något, sedan blir det bråk och slagsmål"*. Några lyfte att även om de pratar med personalen så ger de inte uttryck för de verkliga skälen eller hela bilden till att de vill byta cell eller cellkamrat.

5.4.3 Konsekvenser och risker

Som lyfts fram i andra delar av rapporten visar inspektionsserien att många intagna som delar cell upplever en otrygg tillvaro, särskilt innan de har lärt känna den man för tillfället ska dela cell med. Det står emellertid också klart att det förekommer meningsskiljaktigheter och konflikter liksom hot och våld mellan intagna som är placerade i samma cell, och att dubbelbeläggningar bidrar till en ökad risk för olika slags incidenter. Den uppföljning som görs utgår främst från att enskilda anställda agerar och ställer frågor till de intagna när tillfälle ges, vilket i enskilda fall kan verka förebyggande och är ett viktigt kriminalvårdande inslag. Det förhållandet att samtliga besökta anstalter saknar en

strukturerad uppföljning medför emellertid en risk för dels att anstalten inte systematiskt kan förebygga incidenter eller upptäcka eventuell utsatthet hos enskilda, dels att intagna som delar cell inte berättar om hot, våld eller andra övergrepp. Samtidigt är det uppenbart att intagna emellanåt tar till andra lösningar för att få byta cell eller avdelning t.ex. våld ute på avdelningen. Det finns all anledning att anta att det finns ett mörkertal om hot och våld i cell. Att Kriminalvården inte uppmärksammar eller får kännedom om att intagna utsätts för sådana angrepp medför självfallet svårigheter att på allvar kunna arbeta förebyggande med intagnas trygghet och säkerhet.

För att kunna arbeta effektivt med att undanröja risker som är kopplade till placeringar i dubbelbelagda celler krävs – förutom strukturerade uppföljningar och samtal på individnivå – att incidenter kan identifieras och analyseras på en övergripande nivå. Det är inte möjligt med det system för incidenthantering som används idag. Därmed saknas tillräckliga förutsättningar för Kriminalvården att få en överblick över vilka konsekvenser och risker som är förknippade med just dubbelbeläggning. Vidare blir det svårt att åstadkomma nödvändiga anpassningar och vidta andra åtgärder för att förhindra att liknade incidenter inträffar igen. Även detta påverkar i förlängningen situationen för de intagna.

En annan omständighet som är av stor betydelse för intagnas trygghet och säkerhet är att det finns mer tillgänglig personal på avdelningarna både dagtid och efter inläsning. Inspektionsserien har synliggjort att detta brister. Det innebär att t.ex. hot- och våldssituationer i en cell inte avbryts eller ens upptäcks. Såsom tidigare uppmärksammats framkom också att personalen egentligen inte vistas tillsammans med de intagna på avdelningarna. Från de intagnas sida fanns det en önskan om att personal skulle vara mer närvarande där just för att de ska få en bättre kontroll och att de intagna inte lämnas ensamma med konflikter. Samtidigt uttrycktes att det kan vara riskfyllt att skapa

5.4

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser och risker samt JO:s rekommendationer

relationer till anställda eftersom många intagna inte anser det acceptabelt. Det kan vidare konstateras att när personal inte besvarar påringningar eller, vid behov, skyndsamt söker upp den person som påringningen avser riskerar konflikter att eskalera och resultera i hotfulla eller våldsamma situationer, eller att intagna tar hand om saken själva.

Den samlade bilden efter inspektionsserien är att det egentligen inte finns någon medvetenhet om förekomst av sexuella handlingar mellan intagna. Detsamma gäller hur Kriminalvården ska förhålla sig till och hantera sådana situationer. Detta kan leda till att misstänkta övergrepp inte ens uppmärksammas och utreds samt att intagna som behöver skydd inte identifieras.

Slutligen kan det konstateras att det visade sig vara svårt, särskilt på klass 1-anstalterna, att avbryta en placering i en dubbelbelagd cell även när den ene gett klart uttryck för oro eller rädsla. Det är tydligt att anstalterna inte längre har möjlighet att differentiera intagna utifrån behov av anpassade platser. Antalet enkelceller var få redan när inspektionsserien genomfördes och avskildhetsplatserna var med hänsyn till det faktiska antalet intagna inte tillräckligt många. Därmed saknas förutsättningar att placera intagna med särskilda behov i enkelcell eller att, i de fall som det är lämpligt, medge en intagens begäran om att hållas avskild. Inspektionsserien tyder på att det som regel krävs att det uppstått en allvarlig situation, som medfört en konkret fara för den enskilde, eller att intagna tar till hot eller våld för att få till en förändring. Ytterst kan detta riskera intagnas trygghet och säker-

het till liv och hälsa. Att vara placerad med en annan person under sådana förhållanden kan inge en känsla av hopplöshet och frustration. Det är inte heller människovärdigt.

5.4.4 JO:s rekommendationer

Kriminalvården rekommenderas att

1. säkerställa att det sker en strukturerad uppföljning av hur en dubbelbeläggning fungerar och att samtal då hålls med den enskilde i enrum,
2. se till att uppföljningar dokumenteras,
3. säkerställa att myndigheten har förutsättningar att identifiera och på en samlad och övergripande nivå analysera och följa upp incidenter som har samband med dubbelbeläggning,
4. trygga att bemanningen är anpassad för utökad närvaro på avdelningarna såväl dagtid som efter inläsning samt för att utan dröjsmål kunna hantera påringningar och vid behov agera skyndsamt,
5. se till att det finns lokalmässiga förutsättningar för att hantera en situation där en dubbelbeläggning behöver avbrytas, och
6. säkerställa att det finns myndighetsgemensamma strategier och kunskap på alla nivåer om hur såväl sexuella handlingar mellan intagna som misstänkta sexuella övergrepp ska uppmärksammas och hanteras.

¹ Kriminalvårdens årsredovisning 2024, s. 75 ff.

² Stentofon är den anordning i cellen som intagna använder för att komma i kontakt med personalen.

5.5

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser och risker samt JO:s rekommendationer

Hälso- och sjukvårdens roll och anknytande frågor



Cell i anstalten Färingö

5.5.1 Utgångspunkter

Kriminalvården har inte någon skyldighet enligt lag att bedriva hälso- och sjukvård. Genom att ha tagit på sig att vara vårdgivare har dock myndigheten valt att bedriva en sådan verksamhet vid samtliga häkten och anstalter. Enligt myndigheten motsvarar verksamheten primärvård och viss psykiatrisk öppenvård. Som vårdgivare ska Kriminalvården alltså hantera uppkomna hälso- och sjukvårdsproblem hos intagna. I uppdraget ingår också att på olika sätt förebygga att intagna utsätts för hälsovådliga insatser av olika slag som kan förvärra deras psykiska och somatiska hälsa.¹ Vårduppdraget utförs av legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal. Från sekretessynpunkt betraktas hälso- och sjukvården som en särskild verksamhetsgren inom

Kriminalvården. För att kriminalvårdspersonal ska kunna ta del av hälso- och sjukvårdsuppgifter måste intagna därför samtycka till att uppgifterna överlämnas.²

I anslutning till att en intagen tas in i anstalt ska denne tillfrågas om sitt hälsotillstånd. Den intagne ska också så snart som möjligt ges möjlighet att få sin hälsa undersökt av en sjuksköterska, om en sådan undersökning inte har genomförts i en annan anstalt.³ CPT har uttalat att hälso- och sjukvårdspersonal bör hålla ett inledande hälsosamtal så snart som möjligt.⁴ Enligt Kriminalvårdens anvisningar för beläggning av fler än en intagen i samma utrymme (2024:4) ska den intagnes individuella förutsättningar och lämplighet att bli placerad i en dubbelbelagd cell beaktas innan en sådan placering får ske. Detta gäller särskilt den intagnes psykiska och fysiska hälsotillstånd. Anvisningarna i den delen har sedan revisionen i april 2024 inte tillförts något nytt innehåll. I de tidigare anvisningarna uttalades dock även att det kan vara lämpligt att vid behov låta hälso- och sjukvårdspersonal bedöma den intagnes lämplighet för sådan placering. I den senare versionen återfinns alltså inte någon motsvarande instruktion.

Inom Kriminalvården kan s.k. egenvård tillämpas beträffande läkemedel. Med egenvård avses en hälso- och sjukvårdsåtgärd som behandlande hälso- och sjukvårdspersonal har bedömt att en patient kan utföra själv eller med hjälp av någon annan. Utgångspunkten vid sådan vård är att intagna själva både får förfoga över sina läkemedel och ta ansvar för att ordinationerna följs.⁵ Frågan om en intagen får ha sina läkemedel i cellen hanteras på samma sätt som annan personlig egendom.⁶ Om säkerheten inte medger att en intagen får ha sina läkemedel i cellen, ska Kriminalvården förvara och tillhandahålla dessa enligt läkarens ordinationer.

5.5

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser och risker samt JO:s rekommendationer

Det kan noteras att intagna av säkerhetsskäl generellt inte tillåts ha exempelvis narkotikaklassade läkemedel i cellerna.

När nu dubbelbeläggning av celler utgör en väsentlig strategi för Kriminalvården att möta platsbehovet ställer det särskilda krav på myndigheten att bedriva vård på ett sådant sätt att eventuella somatiska och/eller psykiska komplikationer inte uppstår eller förvärras. En central fråga under JO:s inspektionsserie har därför varit att undersöka vilken roll hälso- och sjukvården har när intagna i allt större utsträckning placeras tillsammans i samma cell.

5.5.2 lakttagelser och inhämtade uppgifter

Hälso- och sjukvårdens roll m.m.

Inspektionerna visade att hälso- och sjukvården i regel inte är involverad i processen, varken inför eller under pågående dubbelbeläggning. Hälso- och sjukvårdspersonal uppger att de inte ställer några frågor om detta till de intagna, vare sig i det samtal som de inledningsvis håller eller i senare kontakter. Det ankommer enligt hälso- och sjukvårdspersonal på den intagne att ta upp hälsoskäl relaterade till dubbelbeläggning. Det sker inte heller några rutinmässiga diskussioner mellan hälso- och sjukvårdspersonal och kriminalvårdspersonal vare sig före eller efter att två intagna har placerats i samma cell. Vidare saknas det överlag rutiner för hur hälso- och sjukvården ska förmedla eventuella iakttagelser eller information som rör problem kopplat till dubbelbeläggning. Beskrivningarna har varit likalydande i samtal med såväl företrädare för de olika anstalterna som intagna och kriminalvårdspersonal samt hälso- och sjukvårdspersonal.

Det lämnades olika uppgifter vid inspektionerna om det är problematiskt att utbyta information rörande enskildas hälsotillstånd och liknande förhållanden

utan att röja sekretesskyddade uppgifter. Vid *anstalten Hällby* undvek personal att ta upp enskilda ärenden, man menade att den intagne själv får ta upp frågeställningen med kriminalvårdspersonal. Däremot ansåg personalen i *anstalten Saltvik* att sekretessen oftast inte utgör ett problem och i *anstalten Brinkeberg* inhämtas regelmässigt samtycke och det avgör om det går att utbyta information. Hälso- och sjukvårdspersonal vid samtliga anstalter förlitar sig i stor utsträckning på kriminalvårdspersonalens kompetens och förmåga att bedöma intagnas lämplighet för placering i en dubbelbelagd cell inklusive deras utrymme att uppmärksamma eventuellt avvikande beteenden som gör en sådan placering olämplig. Hälso- och sjukvårdspersonal gav samtidigt uttryck för att de var väl medvetna om att intagna med svårare psykisk problematik var tvungna att dela cell och att problem kan uppstå vid sådana placeringar. Inhämtade muntliga uppgifter från intagna och granskning av handlingar bekräftade den bilden. Som en konsekvens hade anstalter tvingats avbryta pågående placeringar.

Det var enligt både hälso- och sjukvårdspersonal och kriminalvårdspersonal relativt vanligt att intagna kontaktar hälso- och sjukvårdspersonalen med önskemål om att få intyg om att de behöver en egen cell av medicinska skäl. Det förekommer också att hälso- och sjukvårdspersonal ger rekommendationer om att vissa specifika individer av medicinska skäl inte bör dela cell, men det rör sig om rena undantagsfall. De kan då ha fått information om situationen direkt från intagna eller från kriminalvårdspersonal. I några fall hade sådana rekommendationer lämnats och därefter följts av anstalten, exempelvis vid svårare psykiatriska tillstånd såsom psykossjukdom.

Hälso- och sjukvårdspersonalens uppfattning i majoriteten av anstalterna var att intagna med psykisk ohälsa delar cell och att detta är extra problematiskt

5.5

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser
och risker samt JO:s rekommendationer

för de med en svårare problematik. Samtidigt ansåg sjukvårdspersonalen att det inte är deras roll att påtala detta. Vid en anstalt uttryckte hälso- och sjukvårdspersonal att de aldrig kan säga att det är olämpligt att en intagen delar cell eftersom utgångspunkten är dubbelbeläggning. Det kommer vara svårt att ta individuella hänsyn helt enkelt eftersom Kriminalvården beslutat att alla tillgängliga celler ska dubbelbeläggas. En psykolog påtalade att myndigheten har svårt att identifiera vilka individer som är i verkligt behov av en egen cell när graden av dubbelbeläggning är hög.

Enligt både intagna och personal kan intagna som delar cell påverka varandras psykiska välbefinnande. Hälso- och sjukvårdspersonal har vidare noterat att intagna upplever rädsla, otrygghet, stress, irritabilitet eller panikångest vid dubbelbeläggning. Uppfattningen är att många mår sämre av en sådan placering och att det kan leda till ett mer utåtagerande beteende. Bland hälso- och sjukvårdspersonal kopplar man också förekomsten av vissa fysiska besvär till dubbelbeläggning av celler, såsom magproblem och sömnproblem. De har även uppmärksammat att vissa besvär upplevs som ett större problem än tidigare, just för att många intagna numera delar cell. Ett sådant exempel är snarkningar. Vidare lyftes spridning av smittsamma sjukdomar, såsom utbrott av skabb, på två anstalter. På ett verksamhetsställe är problemet dessutom återkommande. Det har även funnits fall där en intagen burit en annan smittsam sjukdom, vilket orsakat oro hos cellkamraten och andra intagna. Hälso- och sjukvårdspersonal ansåg sig sakna kunskap om hur smittsamma sjukdomar ska bekämpas effektivt i anstaltsmiljön och påtalade att det saknas enhetliga riktlinjer från Kriminalvården på området.

Cellkamrater får ta hand om varandra

Flera intagna berättade att de hade tagit hand om cellkamrater som mått fysiskt eller psykiskt dåligt, eftersom personalen av olika skäl inte gör det. Exempelvis berättade en intagen att hans cellkamrat bl.a. har allvarliga ådstörningar och att han upplevde att ansvaret för cellkamraten låg på honom, trots att han flera gånger hade pratat med personalen om situationen. Han försökte stötta cellkamraten och få i honom mat, men kommenterade att *"Jag måste ta mycket av min energi. Jag tycker om att hjälpa människor men jag har också svåra dagar och egna problem"*. Han förklarade att han vill byta cellkamrat för att orka med sin egen situation samtidigt som han var rädd att cellkamraten *"far illa"* och kände att han *"inte kan lämna honom i sticket"*.

En intagen på en annan anstalt berättade att han kände sig tvungen att ta hand om sin cellkamrat som har både psykiska och fysiska besvär, bl.a. diabetes. Cellkamraten pratar knappt svenska eller engelska och lämnade aldrig cellen. Han måste göra allt åt honom – ordna kläder, se till att han får insulin, hämta mat och kommunicera med personalen. Han gjorde så gott han kan men tycker inte att det är hans uppgift.

Enligt intagna i alla besökta anstalter blir situationen mycket problematisk och svårhanterlig när de tvingas dela cell med någon som har psykisk ohälsa. Exempelvis berättade en intagen att hans cellkamrat gråter dygnet runt, skriker och slår sig själv så att han måste hålla i cellkamratens händer. Han hade pratat med personalen om det och ansökt om att få byta cell två gånger utan resultat. En annan intagen uppgav att han hade erfarenhet av att behöva ta hand om och lugna ned en tidigare cellkamrat som fick panikattacker. Han förklarade att *"det var jag ju tvungen till för min egen säkerhet"*. Flera

5.5

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser och risker samt JO:s rekommendationer



Toalett i anstalten Brinkeberg

beskrev också att de känt rädsla när de bott tillsammans med cellkamrater som uppträtt oberäkneligt genom att t.ex. prata för sig själva, stå och titta på dem på natten eller plötsligt bli aggressiva.

På motsvarande sätt beskrev intagna med psykiatriska tillstånd situationen att dela cell som påfrestande. Exempelvis berättade en intagen att han har PTSD och kronisk depression. Han har ett stort behov av att kunna dra sig undan men *"har ingenstans att ta vägen"* och *"får aldrig vara själv"*. En annan intagen berättade att han har autism och ADHD. Han upplevde det som *"våldigt jobbigt att vara nära en annan människa som jag inte känner"*.

Flera intagna beskrev att de behövt övervaka cellkamrater med t.ex. självskadebeteende eller risk för ett akut försämrat hälsotillstånd. Exempelvis hade intagna på tre av de besökta anstalterna erfarenhet av cellkamrater som fått epileptiska anfall i cellen. Ett par av dem berättade att det hade känts obehagligt när cellkamraterna kom tillbaka efter att ha förts till sjukhus med ambulans. *"Det var läskigt, jag kunde knappt sova"*, sade en av dem. Den andra uppgav att kriminalvårdspersonalen sade att han var cellkamratens *"säkerhet"*, vilket han invände mot: *"Det kan inte stämma, jag har inte kommit hit för att vara sjuksköterska"*.

Vidare upplevde flera intagna att de behövde övervaka cellkamrater som tidigare försökt ta livet av sig eller uttryckt en vilja att göra det. Under inspektionerna kom det även fram uppgifter om suicidförsök som avbrutits av en cellkamrat. I samtal berättades exempelvis om ett par händelser där intagna försökt hänga sig respektive skurit sig i handlederna. I båda fallen räddades de intagna av att cellkamraterna reagerade och kallade på personal. Flera i personalen beskrev det som en fördel med dubbelbeläggning att intagna kan förhindra den andres suicidförsök.

Placering i under- eller överslaf

De flesta dubbelbelagda celler i de besökta anstalterna var utrustade med våningssängar. Under inspektionsserien kommenterade såväl intagna som personal frågan vem som sover i den övre respektive den nedre slafen. Även om de intagna formellt sett är placerade i en av dem visade det sig att det i praktiken, med undantag för anstalten Färingesö, lämnas till de intagna att bestämma det. I allmänhet anses den nedre slafen som mest eftertraktad, bl.a. för att luften kan vara bättre där, och där sover oftast den som har bott längst i cellen eller bestämmer. En intagen förklarade att *"nyast eller svagast får sova i överslafen"* och en annan

5.5

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser och risker samt JO:s rekommendationer

att ”Den som har mest muskler sover därnere och mobbar sin cellkamrat”. En intagen som precis hade fått en ny cellkamrat kommenterade situationen såhär: ”Han kom hit igår. Just nu bor jag därnere, men han kommer säga om några dagar att jag får gå upp. Om jag säger nej, då blir jag utsatt.”

Några intagna beskrev att de sover i den övre slafen trots att fysiska besvär gör det svårt. Exempelvis berättade en intagen att han har en skadad fot och använder kryckor när han går. Han sover ibland på golvet eftersom han har svårt att ta sig ner ur den övre slafen och riskerar att ramla varje gång. Han har pratat med kriminalvårdspersonal om det men fått svaret att de inte kan göra något och att han är placerad i den övre slafen. En annan intagen kunde endast använda en arm men låg i den övre slafen sedan sju månader. Personalen menade att han riskerade mobbning om de flyttade på honom samtidigt som intagna tyckte att det var mobbning när han tvingades ha överslafen. En intagen med knäproblem berättade att han inte kan ta sig upp i den övre slafen, men när han förklarat detta för personal hade han bara hänvisats till att lösa det med cellkamraten. Några intagna delade cell med en äldre person och hade frivilligt tagit den övre slafen av hänsyn till cellkamraten. En intagen förklarade det med att hans cellkamrat är ”lite gammal, vill inte att han ramlar”.

Hantering av läkemedel

Dubbelbelägning medför vissa problem även för hanteringen av intagnas läkemedel. I *anstalten Hällby* har låsbara skåp tagits bort ur cellerna för att förenkla visitationer. Intagna hämtar därför sin medicin hos kriminalvårdspersonalen. I *anstalten Rosersberg* saknades en nyckel till ett av de låsbara skåpen i flera av cellerna varför intagna förvarade sina läkemedel i olåsta skåp eller hos personal. Intagna som har låsbara skåp i cellerna får däremot förvara sin medicin där.

Detta gäller även på andra anstalter där de intagna har låsbara skåp i cellerna. Hälso- och sjukvårdspersonal anser dock att det finns en risk att intagna utsätts för påtryckningar att lämna ifrån sig medicin till cellkamraten eller andra intagna trots förekomsten av låsbara skåp. Intagna bekräftade att de hade varit utsatta för sådana påtryckningar från medintagna.

5.5.3 Konsekvenser och risker

Det står klart genom inspektionsserien att hälso- och sjukvårdspersonalen inte har någon särskilt identifierad roll i frågor om dubbelbelägning. De intagna förväntas själva ta upp hälsoskäl som kan utgöra hinder mot en sådan placering. Det förekommer inte heller någon regelbunden dialog eller strukturerad uppföljning mellan hälso- och sjukvårdspersonal och kriminalvårdspersonal. Bristande informationsinhämtning från de intagna och otillräcklig samverkan mellan personalkategorierna innebär risker för både olämpliga matchningar och att sådana består. Dessutom kan placeringar genomföras som hälso- och sjukvårdspersonal av medicinska skäl skulle ha avrått ifrån. Det kan handla om somatiska problem såsom olika smittsamma sjukdomar, men vanligare om psykiatriska tillstånd av typen neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, psykosjukdomar, självmordsbenägenhet, självskaðbeteende m.m.

På samtliga besökta anstalter hade incidenter och avbrutna placeringar förekommit med anledning av att personer med sämre psykiskt mående eller somatiska sjukdomar placerats i dubbelbelagd cell. Detta faktum bekräftar att det föreligger risker när endast kriminalvårdspersonal bedömer intagnas lämplighet för att dela cell, utan samråd med hälso- och sjukvårdspersonal. Det kan konstateras att sekretesslagstiftningen inte hindrar viss samverkan eller informationsutbyte.

5.5

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser och risker samt JO:s rekommendationer

Övergripande förhållanden kan tas upp utan att röja uppgifter om enskildas hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Därtill är det möjligt att efterfråga intagnas samtycke till att överlämna nödvändiga uppgifter till kriminalvårdspersonal som rör omständigheter av intresse för eventuell placering i en dubbelbelagd cell. Av Kriminalvårdens egna anvisningar för hälso- och sjukvårdspersonal (2023:7) framgår att intagna vid den initiala hälsoundersökningen ska tillfrågas om eventuellt samtycke till att viss information delas mellan hälso- och sjukvårdspersonal och kriminalvårdspersonal. Som nämnts framgår också av myndighetens egna anvisningar att intagnas psykiska och fysiska hälsotillstånd ska vara en del av bedömningen vid dubbelbeläggning. Att sådana bedömningar görs utan att hälso- och sjukvården är inblandad är därför förvånande.

Det står alltså klart att dubbelbeläggning kan vara hälsovådlig för intagna om placeringarna inte sker på ett väl genomtänkt sätt. Under inspektionsserien har det varit uppenbart att det är särskilt problematiskt när intagna med psykiatriska tillstånd, vissa typer av avvikande beteenden såsom tvångsmässighet och tics samt sjukdomar som innebär risk för smitta tvingas dela cell med en annan intagen. Även detta kan orsaka såväl obehag som påtaglig otrygghet och rädsla, både hos den som lider av ett psykiatriskt tillstånd och hos cellkamraten. En annan bekymmersam situation är när intagna med olika fysiska besvär tvingas dela cell. De intagna som trots fysiska besvär har tvingats eller varit hänvisade till att sova i den övre slafen i en vånings-säng riskerar i värsta fall att fara illa fysiskt men tycks

under alla förhållanden inte uppmärksammas tillräckligt. Det finns all anledning att anta att de nu konstaterade konsekvenserna och riskerna skulle kunna minska markant om hälso- och sjukvårdspersonal var mer involverad i frågor om dubbelbeläggning.

Ytterligare en konsekvens av hälso- och sjukvårdspersonalens bristande delaktighet är att enskilda intagna behöver ta hand om cellkamrater som mår psykiskt dåligt eller har allvarigare fysiska utmaningar. Under inspektionsserien påträffades flera exempel på att intagna har fått ta hand om uppkomna svårare sjukdomsfall och även förhindrat suicidförsök i en dubbelbelagd cell. Det är naturligtvis positivt, och självklart, att cellkamraten ingripit och hjälpt till men det är djupt problematiskt att anstalter inte förmår att identifiera och tillräckligt väl ta hand om de individer som mår dåligt eller annars är särskilt sårbara. En konsekvens av detta är att cellkamrater kan få en omvårdande uppgift som rätteligen Kriminalvården ansvarar för, och att det dessutom kan belasta den egna hälsan hos dessa intagna.

Som tidigare har redovisats är egenvård avseende läkemedel grundprincipen inom Kriminalvården. Frågan om egenvård och om förvaring av läkemedel handlar till stor del om bedömningar i det enskilda fallet. Det samlade intrycket efter inspektionsserien är emellertid att det uppstår olika risker när en intagen förvarar läkemedel i cellen och samtidigt delar den med en annan intagen. Vidare är det oklart huruvida det sker någon egentlig kontroll och uppföljning i fråga om förvaring av läkemedel i cellen.

5.5

lakttagelser under inspektionsserien, konsekvenser
och risker samt JO:s rekommendationer

5.5.4 JO:s rekommendationer

Kriminalvården rekommenderas att

1. tydliggöra hälso- och sjukvårdens roll samt involvera hälso- och sjukvårdspersonalen i planering, genomförande och uppföljning av dubbelbeläggning genom att
 - säkerställa att de vid en hälsoundersökning efterfrågar eventuellt samtycke till att överlämna nödvändiga uppgifter till kriminalvårdspersonal,
 - tydliggöra möjligheten att förmedla information och lämna rekommendationer till kriminalvårdspersonal avseende dubbelbeläggning utan att röja sekretessskyddade uppgifter, och
 - ta fram riktlinjer och former för en strukturerad och regelbunden dialog mellan hälso- och sjukvårdspersonal och kriminalvårdspersonal,
2. definiera vilka medicinska skäl som kan utgöra hinder mot dubbelbeläggning,
3. säkerställa att intagna med en fysisk funktionsnedsättning tilldelas en plats i cell anpassad till det aktuella behovet,
4. ta fram riktlinjer om egenvård vid placering i dubbelbelagd cell och säkerställa att läkemedel som i ett enskilt fall förvaras i en sådan cell kan hanteras på ett sätt som inte äventyrar intagnas hälsa, trygghet och säkerhet, och
5. se till att uppgifter som Kriminalvården ansvarar för inte överlämnas till intagna att hantera.

¹ Se bl.a. 2 kap. 1 § och 3 kap. 2 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), HSL.

² 25 kap. 1 §, 8 kap. 2 §, 10 kap. 1 § och 12 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

³ 9 kap. 1 § FARK Fängelse.

⁴ Se CPT/Inf(93)12-part, para 33.

⁵ Se 2 § lagen (2022:1250) om egenvård och Kriminalvårdens anvisningar avseende hälso- och sjukvård för kriminalvårdspersonal (2023:5).

⁶ 5 kap. 1 och 2 §§ fängelselagen.

Slutord

I rapporten om dubbelbeläggning i häkte konstaterade jag att den ansträngda beläggningssituationen får påtagliga konsekvenser för de intagna. Förhållandena för intagna i anstalt är än mer allvarliga. Överbeläggningen leder till att celler avsedda för en intagen regelmässigt används för två intagna. Vidare resulterar platsbristen i att celler som inte är större än sex kvadratmeter kommer att användas för dubbelbeläggning i fler fall och inte längre endast i undantagsfall. Åtgärderna innebär en stor förändring jämfört med hur Kriminalvården tidigare har bedrivit anstaltsverksamhet.

Utöver trångboddheten förekommer andra brister i den fysiska miljön, t.ex. när det gäller ventilationen i dubbelbelagda celler, och det saknas många gånger möjlighet att använda toaletten i avskildhet. Att som intagen tvingas att vistas tillsammans med en okänd människa i ett litet utrymme under dessa förhållanden orsakar oro och stress. Därtill kommer att intagna i anstalter i de högre säkerhetsklasserna är inlåsta tillsammans i cellen under 12 eller 14 av dygnets 24 timmar. Överbeläggningen har dessutom inneburit att betydligt fler personer vistas i övriga lokaler än vad de är anpassade för och miljön där är ofta stökig och påfrestande. Bristen på egentid är genomgående. Omständigheterna får konsekvenser för de intagnas psykiska och fysiska hälsa. Till detta kommer uppgifterna om att matchning inför dubbelbeläggningar uteblir och att det inte sker någon strukturerad uppföljning av hur en placering fungerar. Detta är mycket oroväckande och kan äventyra de intagnas trygghet och säkerhet.

Antalet rapporterade fall av både hot och våld mellan intagna i anstalt ökade under 2024. Kriminalvården uttrycker också i årsredovisningen att myndigheten numera tvingas göra ett mer omfattande medvetet risktagande i placeringar av intagna. Det står klart efter inspektionsserien att intagna långt ifrån alltid berättar för personalen om de hot- och våldssituationer som förekommer, utan att de tiger eller föredrar att lösa saken själva. Inspektionerna bekräftar att det finns ett mörkertal och att de rapporterade siffrorna om incidenter inte avspeglar verkligheten.

Jag kan inte dra någon annan slutsats av det som har kommit fram vid den genomförda undersökningen än att förhållandena får omfattande och allvarliga konsekvenser för de intagna. Det finns en risk att intagna i anstalt utsätts för omänsklig eller förnedrande behandling. Kriminalvården behöver omgående se över vilka åtgärder som är nödvändiga att vidta för att undanröja de risker som är förknippade med att frihetsberövade delar cell.





RIKSDAGENS OMBUDSMÄN – JO

Box 16327
Västra Trädgårdsgatan 4 A
103 26 Stockholm

Telefon 08-786 51 00 (växel)
Texttelefon 020-600 650
Telefax 08-21 65 58

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

Öppet vardagar klockan 09.00–11.30 och 13.00–15.00