

Chefsjustitieombudsmannen  
Elisabeth Rynning

## Mycket allvarlig kritik mot Kriminalvården för isoleringen av intagna i häkte

---

**ChefsJO:s uttalande i korthet:** Sverige har under lång tid fått internationell kritik för förhållandena för intagna i svenska häkten. Kritiken handlar i första hand om att intagna med restriktioner blir isolerade och därmed riskerar att drabbas av psykisk och fysisk ohälsa. ChefsJO har sedan 2017 granskat frågan om isolering av intagna i häkte. I detta beslut konstaterar chefsJO att isolering riskerar att drabba inte bara häktade med restriktioner, utan även intagna i häkte som har en laglig rätt att under dagtid vistas tillsammans med andra intagna (i gemensamhet). Att döma av Kriminalvårdens egna mätningar för 2018 var 83 procent av de häktade med restriktioner och 33 procent av de häktade som hade rätt till gemensamhet isolerade. I beslutet uttalar chefsJO

- att Kriminalvårdens häkten saknar tillräckligt med gemensamhetslokaler och personal för att kunna tillgodose de intagnas lagstadgade rätt till gemensamhet och att myndigheten förtjänar mycket allvarlig kritik för de fortsatta bristerna i detta avseende
- att hon är mycket kritisk till att Kriminalvården inte har nått längre i arbetet med isoleringsbrytande åtgärder
- att det är mycket angeläget att Kriminalvården inför ett systemstöd som gör det möjligt att följa arbetet med att bryta isoleringen av intagna.

I beslutet väcker chefsJO även frågan om behovet av en översyn av bl.a. häkteslagen (2010:611) i syfte att förtydliga de intagnas rättigheter och motverka isolering.

### Initiativet

Efter en serie Opcat-inspektioner<sup>1</sup> av häkten under våren 2017 uttalade jag att Kriminalvården bör se till att den tid som intagna vistas i gemensamhet rapporteras och dokumenteras på ett likvärdigt sätt. Skälet för det är att det ska vara möjligt att följa förhållandena över tid. Vidare uttalade jag att för intagna som

---

<sup>1</sup> Opcat är den engelska förkortningen av tilläggsprotokollet till FN:s tortyrkonvention (Optional Protocol to the Convention against Torture). Länder som anslutit sig till protokollet har förbundit sig att inrätta ett nationellt besöksorgan som regelbundet besöker platser där personer kan hållas frihetsberövade. I Sverige har JO tilldelats detta uppdrag.

av olika skäl inte vistas i gemensamhet, bör isoleringsbrytande åtgärder rapporteras och dokumenteras. Av dokumentationen bör det framgå vilken kategori – häktad med restriktioner, häktad utan restriktioner eller förvarstagen – som en intagen tillhör. Slutligen begärde jag att Kriminalvården skulle återrapportera om hur myndigheten följer upp den tid som intagna vistas i gemensamhet och isoleringsbrytande åtgärder.<sup>2</sup> Återrapporteringen kom in till JO den 14 juni 2018.

Det som kom fram i återrapporteringen gjorde att jag beslutade att i ett initiativärende följa upp frågorna om placering av häktade i gemensamhet och isoleringsbrytande åtgärder. Den 31 januari 2019 kom Kriminalvården in med ytterligare en återrapportering som jag hade begärt i ett tidigare initiativärende om placering av häktade i avskildhet.<sup>3</sup> Även den återrapporteringen omfattas av det här initiativet.

Den 12 mars 2019 hade jag ett dialogmöte med bl.a. Kriminalvårdens anstalts- och häktesdirektör. Vid mötet tog jag upp ett antal frågor som bl.a. rör myndighetens arbete med isoleringsbrytande åtgärder. Mötet protokollfördes och Kriminalvården fick tillfälle att yttra sig över protokollet. Myndigheten har lämnat vissa kompletterande uppgifter.

## Bakgrund

Det här beslutet innebär slutpunkten på ett arbete som inleddes 2017. Under tre år har jag och mina medarbetare på olika sätt belyst frågor som rör situationen för intagna i häkten. Innan jag närmare går in på dessa frågor kommer jag inledningsvis att beröra vissa grundläggande begrepp, de risker som en isolering kan innebära för en frihetsberövad, den internationella kritik som har riktats mot Sverige för isoleringen av intagna i häkte samt tidigare uttalanden från JO.

### Vissa grundläggande begrepp

Intagna i häkte har – precis som intagna i en kriminalvårdsanstalt – rätt att under dagtid vistas med andra intagna i *gemensamhet* (2 kap. 5 § häkteslagen [2010:611] och 6 kap. 1 § fängelselagen [2010:610]). Kriminalvården har möjlighet att begränsa denna rätt i vissa situationer som anges i de båda lagarna. Några ytterligare möjligheter att begränsa rätten till gemensamhet har myndigheten inte.<sup>4</sup> Lagstiftningen saknar en definition av begreppet gemensamhet. Jag har dock tidigare uttalat att gemensamhet får anses förutsätta att en intagen vistas tillsammans med flera andra intagna. Det innebär att exempelvis sam-

---

<sup>2</sup> Se JO:s inspektionsprotokoll från bl.a. häktet Huddinge (dnr 416-2017 m.fl.).

<sup>3</sup> Se JO 2018/19 s. 146.

<sup>4</sup> Jfr JO 2018/19 s. 146 samt särskilt s. 157 och 158.

sittning (när två intagna vistas tillsammans) inte går att jämställa med en vistelse i gemensamhet.<sup>5</sup>

Kriminalvården kan, enligt 2 kap. 5 § häkteslagen, i tre situationer neka en intagen i häkte att vistas i gemensamhet, nämligen om

1. den intagne är placerad i en annan förvaringslokal än i ett häkte och lokalförhållandena inte tillåter gemensamhet,
2. det av säkerhetsskäl är nödvändigt att hålla den intagne avskild från andra intagna, eller
3. det är nödvändigt för att genomföra en kroppsbesiktning.

Vidare är det möjligt för åklagaren att begära rättens tillstånd att få belägga en häktad med restriktioner (24 kap. 5 a § första stycket rättegångsbalken). Ett beslut om restriktioner får bl.a. avse inskränkningar i den häktades rätt att vistas i gemensamhet med andra intagna (6 kap. 2 § 2 häkteslagen). En intagen som inte ges möjlighet till vistelse i gemensamhet är *avskild*.

För att tillgodose rätten till gemensamhet för de intagna som inte är avskilda har Kriminalvården ett antal *gemensamhetshäkten*. Dessa häkten är som regel inrättade i tidigare kriminalvårdsanstalter. Situationen för de intagna i ett gemensamhetshäkte uppvisar stora likheter med förhållandena i en kriminalvårdsanstalt, och det innebär bl.a. att de intagna kan vistas tillsammans under stora delar av dagen, på en *gemensamhetsavdelning* eller i t.ex. en produktionslokal.<sup>6</sup> Även vissa andra häkten har gemensamhetsavdelningar. Kriminalvården har som regel inte några svårigheter att tillgodose rätten till gemensamhet för de intagna som är placerade på en gemensamhetsavdelning eller i ett gemensamhetshäkte.

Eftersom andelen häktade med restriktioner varierar över tid har Kriminalvården också ett behov av mer flexibla platser som kan användas för placering av både intagna med restriktioner och intagna utan restriktioner. Flexibiliteten innebär att en sådan cell från en dag till en annan kan omvandlas från att vara en *restriktionsplats* till att bli en *gemensamhetsplats*. För att denna omvandling ska få någon betydelse för den intagne som är placerad i cellen, måste häktet ha tillgång till gemensamhetslokaler och den personal som behövs för att den intagne under dagtid ska kunna ges möjlighet till vistelse i gemensamhet utanför sin cell.

Avskildhet kan leda till att en intagen blir *isolerad*. Enligt FN:s minimiregler för behandling av fångar (de s.k. Nelson Mandela-reglerna) anses en intagen vara isolerad om han eller hon vistas i ensamhet under mer än 22 timmar per dygn,

---

<sup>5</sup> Se t.ex. JO 2018/19 s. 146.

<sup>6</sup> Jfr t.ex. iakttagelserna vid inspektionen av häktet Helsingborg, häktesfilialen Berga (JO:s protokoll, dnr O 39-2019).

utan meningsfull mänsklig kontakt. En intagen anses vara långvarigt isolerad om han eller hon har vistats under sådana förhållanden i en period som överstiger 15 dagar.<sup>7</sup>

Jag vill understryka att *isolering* därmed inte är en synonym till *avskildhetsplacering*. När jag i fortsättningen använder begreppet isolering avser jag de långtgående begränsningar av intagnas möjligheter att umgås med andra människor som kan leda till psykisk eller fysisk ohälsa och som därför är att betrakta som otillåtna. Isolering kan drabba alla kategorier intagna i häkte, oavsett om de formellt är avskilda eller om de har en laglig rätt till gemenskap.

#### Isolering kan medföra allvarliga konsekvenser för de frihetsberövade

Isolering kan leda till att en intagen drabbas av t.ex. sömnlöshet, förvirring, hallucinationer och psykoser. En isolering behöver inte pågå under lång tid för att en intagen ska riskera sådana konsekvenser. Negativa hälsoeffekter kan uppstå redan efter ett par dagars isolering, och riskerna ökar med varje dag som den pågår. Det mest skadliga inslaget i isolering är att den reducerar de sociala kontakterna till en nivå av social och psykologisk stimulus som många upplever som otillräcklig för att kunna bibehålla sin hälsa och sitt välbefinnande. Hur en intagen reagerar på en isolering är beroende av de personliga förutsättningarna, t.ex. om han eller hon har tidigare erfarenhet av att vara frihetsberövad.<sup>8</sup>

Ett sätt att motverka negativa konsekvenser av isolering är att erbjuda den intagne isoleringsbrytande åtgärder. En central del i frågan om isoleringens skadeverkningar är att den intagne är berövad meningsfull mänsklig kontakt. För att en åtgärd därför ska vara verkningsfull och isoleringsbrytande i ordets rätta bemärkelse måste den innebära att den intagne får en meningsfull mänsklig kontakt. Det kan t.ex. handla om att den intagne får ta emot besök, umgås med en annan intagen (samsittning) eller delta i aktiviteter tillsammans med kriminalvårdspersonal.

#### Internationell kritik av förhållandena i svenska häkten

FN:s tortyrkommitté (CAT), FN:s underkommitté för att förebygga tortyr (SPT) och Europeiska tortyrkommittén (CPT) har under lång tid riktat kritik mot Sverige för förhållandena för intagna i svenska häkten.

#### *Europeiska tortyrkommittén*

CPT är en expertkommitté som utses av Europarådets ministerkommitté. Kommitténs huvuduppgift är att besöka platser där personer kan hållas

---

<sup>7</sup> Se regel 44 i FN:s minimiregler för behandling av fångar.

<sup>8</sup> Se The Istanbul Statement on the Use and Effects of Solitary Confinement (antagen den 9 december 2007) s. 2.

frihetsberövade. Efter CPT:s besök i Sverige 2009 framhöll kommittén att den stödde de rekommendationer som lämnats av SPT om att Sverige bl.a. måste vidta åtgärder för att förebygga de negativa effekter som långvarig isolering kan ge. CPT påminde om att kommittén sedan 1991 haft en dialog med Sverige om användandet av restriktioner och att det återstod mycket arbete för att säkerställa att restriktioner bara används i undantagsfall. Dessutom uppmanade kommittén svenska myndigheter att intensifiera sina insatser för att säkerställa att samtliga intagna ges möjlighet att tillbringa en skälig del av dagen utanför sin cell och att de kan ägna sig åt meningsfulla aktiviteter av skiftande slag. Kommittén underströk att bristen på fysiska aktiviteter och intellektuell stimulans kan vara särskilt skadlig för unga intagna. Av den anledningen rekommenderades svenska myndigheter att ta fram särskilda program med aktiviteter anpassade för unga intagnas behov.<sup>9</sup>

CPT besökte Sverige på nytt 2015. Efter besöket framhöll kommittén att det var mycket beklagansvärt att användandet av restriktioner fortsatte i det närmaste oförändrat utan några egentliga tecken på förbättringar – trots den dialog som kommittén haft med Sverige i 24 år. Enligt CPT måste förhållningssättet till restriktioner och regelverket för intagna i häkte i stort ändras i grunden. Kommittén rekommenderade svenska myndigheter att snabbt vidta effektiva åtgärder – inklusive ändringar i lagstiftningen – för att säkerställa att restriktioner bara används om det finns synnerliga skäl för detta. Dessutom uppmanades svenska myndigheter att förbättra utbudet av aktiviteter till intagna i häkte på ett genomgripande sätt. Målsättningen bör enligt kommittén vara att alla intagna ska ges möjlighet att tillbringa åtminstone åtta timmar per dag utanför sin cell och i samband med det ges möjlighet att delta i meningsfulla aktiviteter av skiftande slag.<sup>10</sup>

#### *FN-kommittéer*

CAT är en expertkommitté som har till uppgift att övervaka att FN:s konvention mot tortyr följs. Vid den periodiska granskningen av Sveriges rapport om genomförandet av sina konventionsåtaganden 2014 uttryckte CAT oro över den höga andel av intagna i svenska häkten som var belagda med restriktioner. Vidare uttryckte kommittén oro över den utbredda och – i vissa fall långvariga – isoleringen av häktade. Av den anledningen uppmanades Sverige att använda restriktioner enbart i undantagsfall och bara när det är nödvändigt av utredningsskäl. Vidare uppmanades Sverige att upphöra med isoleringen av minderåriga.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Se CPT/Inf (2009) 34 para 35–38 och 54.

<sup>10</sup> Se CPT/Inf (2016) 1 para 53.

<sup>11</sup> Se CAT/C/SWE/CO6-7 para 8.

SPT är en expertkommitté under Opcat som bl.a. kan besöka platser där personer kan hållas frihetsberövade. Underkommittén besökte Sverige 2008, och efter besöket underströk den att restriktioner inte får meddelas rutinmässigt. SPT konstaterade att den nuvarande bristen på systematiskt inhämtade uppgifter om användandet av restriktioner och effekten av dessa gör det omöjligt att få till stånd en korrekt granskning av denna företeelse. Vidare rekommenderade underkommittén bl.a. att Sverige vidtog åtgärder för att förebygga de negativa effekter som kan följa på långvarig isolering. Enligt SPT måste all personal som arbetar med intagna i häkten få utbildning för att kunna känna igen stressymtom orsakade av isolering. Därtill ansåg underkommittén att intagna måste ges större möjligheter till arbete, motion och andra aktiviteter.<sup>12</sup>

Även andra FN-kommittéer har uttalat sig om förhållandena för häktade och risken för isolering. FN:s barnrättskommitté uppmanade Sverige 2015 att se till att flytta alla barn från isolering och se över lagstiftningen i syfte att förbjuda isolering av barn.<sup>13</sup> FN:s MR-kommitté som övervakar att FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter följs uppmanade Sverige 2016 att bl.a. se till att alla restriktioner är tidsbundna, nödvändiga och proportionerliga samt att lämpliga åtgärder vidtas för att minska skadeverkningarna av isolering på intagna, framför allt unga intagna.<sup>14</sup>

#### Tidigare uttalanden från JO

Även JO har tidigare uttalat sig om Kriminalvårdens inskränkningar av intagnas rätt till gemensamhet. I slutet av 1990-talet rådde platsbrist inom kriminalvården med överbeläggningar m.m. som en följd av detta. Dåvarande JO Jan Pennlöv uttalade att en hänvisning till resursbrist är av mer generell natur och att det är uppenbart att lagstiftningen om gemensamhet mellan häktade blir innehållslös om det saknas tillräckligt med resurser. Han framhöll att han var medveten om att det av andra skäl, t.ex. klienteletts sammansättning, ibland kan vara svårt att låta intagna vistas tillsammans. Sådana svårigheter – som delvis är betingade av platsbristen – får dock enligt JO Jan Pennlöv inte tas till intäkt för att inte så långt som möjligt tillämpa reglerna om möjlighet till gemensamhet.<sup>15</sup>

I ett senare beslut uttalade dåvarande JO Cecilia Nordenfelt att bestämmelserna om förhållandena för häktade i den numera upphävda lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. får ses som en minimireglering av de rättigheter som var och en som är häktad har. Det är inte acceptabelt att

---

<sup>12</sup> Se CAT/OP/SWE1 para 112, 122, 123 och 127.

<sup>13</sup> Se CRC/C/SWE/CO/5 para 26.

<sup>14</sup> Se CCPR/C/SWE/CO/7 para 29.

<sup>15</sup> Se JO 2001/02 s. 155.

möjligheten till gemensamhetsvistelse inskränks eller till och med omintetgörs på grund av bristande resurser.<sup>16</sup>

JO har därefter återkommit till frågan om resursbrist inom Kriminalvården. Dåvarande chefsJO Elisabet Fura har uttalat att resursbrist eller avsaknaden av möjlighet till inre differentiering inte är acceptabla skäl för att hålla en intagen avskild från andra intagna.<sup>17</sup>

I ett beslut i juni 2018 har jag framhållit att jag delar den uppfattning som uttalats av bl.a. JO Jan Pennlöv. Jag konstaterade att Kriminalvården inte verkade ha beaktat JO:s synpunkter fullt ut, och jag noterade i det sammanhanget att beläggningsgraden i landets häkten vid tiden för mitt beslut var lägre än när JO Jan Pennlöv gjorde sitt uttalande. Enligt min mening är det djupt otillfredsställande att en intagen av organisatoriska skäl eller andra skäl som den intagne inte kan påverka inte ges möjlighet att vistas i gemensamhet.<sup>18</sup>

### **Bedömning**

I mitt arbete med det här initiativet har tre huvudfrågor utkristalliserats. Jag tog upp bl.a. dessa frågor i samband med dialogmötet med företrädarna för Kriminalvården. De tre frågorna är

1. intagnas rätt till gemensamhet
2. åtgärder för att bryta isoleringen av intagna
3. möjligheten att följa arbetet med isoleringsbrytande åtgärder

### **Intagnas rätt till gemensamhet**

#### *Den aktuella situationen*

Även om intagna i häkten och kriminalvårdsanstalter har samma grundläggande rätt till vistelse i gemensamhet, finns det i regelverket en mycket väsentlig skillnad mellan de båda verksamhetsformerna. För kriminalvårdsanstalter har Kriminalvården antagit regler som tydligt styr hur länge en intagen får vara skild från övriga intagna i samband med s.k. dygnsvila. En intagen i en kriminalvårdsanstalt med säkerhetsklass 1 eller 2 får vara inlåst i sin cell under tiden klockan 19.00–8.00. Utöver tid för inlåstning och upplåsning av en avdelning får en intagen inte vara inlåst mer än tolv timmar per dygn. För en intagen i en kriminalvårdsanstalt med säkerhetsklass 3 gäller i stället att han eller hon får vara inlåst på sin bostadsavdelning under tiden klockan 21.00–8.00. Utöver tid för inlåstning och upplåsning av en avdelning får en intagen inte vara inlåst mer än tio timmar per dygn (6 kap. 1 och 2 §§ Kriminalvårdens

---

<sup>16</sup> Se JO 2006/07 s. 139.

<sup>17</sup> Se JO 2015/16 s. 191.

<sup>18</sup> Se JO 2018/19 s. 146.

föreskrifter och allmänna råd [KVFS 2011:1] om fängelse). Motsvarande bestämmelser saknas i det regelverk som styr häktesverksamheten.

I samband med dialogmötet i mars 2019 med företrädare för Kriminalvården tog jag upp frågan om gemensamhet i häkte. Som nämnts ovan är situationen på en gemensamhetsavdelning i häkte ”anstaltslik”, vilket innebär att de intagna som regel vistas i gemensamhet under stora delar av dagen. När det däremot gäller intagna som är placerade på en gemensamhetsplats, uppgav företrädarna för Kriminalvården vid mötet att dessa bara ges möjlighet till gemensamhetsvistelse under delar av dagen. Begreppet gemensamhetsplats började användas av Kriminalvården 2005 i samband med att myndigheten satte upp ett mål för isoleringsbrytande åtgärder. Det skedde dock inte någon förändring i själva platsbeståndet. Det finns inte någon minimitid angiven för hur länge en intagen som är placerad på en gemensamhetsplats ska ha rätt att dagligen vistas tillsammans med andra intagna. Utgångspunkten är dock att de intagna ska tillbringa en stor del av dagen i gemensamhet, men myndigheten redovisar inte någon statistik över antalet intagna som vistas i gemensamhet.<sup>19</sup> Jag kan inte tolka situationen på något annat sätt än att rätten att vistas i gemensamhet med andra intagna kan få helt olika innebörd beroende av om den häktade placeras på gemensamhetsavdelning eller på gemensamhetsplats.

Enligt företrädarna för Kriminalvården är det svårt att ställa upp en minimitid för intagnas rätt till daglig gemensamhet. Skälet för det är att Kriminalvården är så långt ifrån att nå målet att en häktad med restriktioner inte ska vara isolerad, dvs. att Kriminalvården inte lyckas ge dessa häktade minst två timmar per dag i åtgärder som innebär mänsklig kontakt.<sup>20</sup> Jag uppfattar dessa uppgifter som att Kriminalvårdens arbete med isoleringsbrytande åtgärder för häktade med restriktioner sker på bekostnad av övriga intagnas rätt att vistas tillsammans med andra intagna under en så stor del av dagen som möjligt. Kriminalvården måste givetvis ha en verksamhet som klarar av att både tillgodose intagnas rätt till gemensamhet och motverka att intagna blir isolerade.

#### *Kriminalvården tillgodoser inte intagnas rätt till gemensamhet*

Det förekommer att intagna som har rätt till gemensamhet helt nekas detta. Vid dialogmötet uppgav företrädare för Kriminalvården att sådana situationer kan uppstå bl.a. när en intagen på grund av platsbrist inte kan placeras på en gemensamhetsavdelning. Ett annat skäl till att häktade nekas gemensamhet är att det inte finns några ytterligare intagna på avdelningen som den intagne kan vistas tillsammans med. Enligt företrädarna för Kriminalvården ska det inte finnas intagna som vistas under sådana förhållanden, och myndigheten är medveten om att den bryter mot lagen i dessa situationer. En intagen som nekas möjlig-

---

<sup>19</sup> Se JO:s protokoll s. 4 och 5, dnr O 7-2018.

<sup>20</sup> Se JO:s protokoll s. 5, dnr O 7-2018.



heten till gemensamhet ska, enligt Kriminalvårdens rutiner, få en förklaring till varför han eller hon inte kan erbjudas en gemensamhetsplats och information om hur myndigheten arbetar med att förändra den intagnes situation.<sup>21</sup>

Att Kriminalvården har problem med att tillgodose de intagnas rätt till gemensamhet framgår även av myndighetens egen statistik. Myndigheten genomför mätningar av isoleringsbrytande åtgärder sju gånger per år. Vid dessa tillfällen mäter och redovisar Kriminalvården även åtgärder som inte innebär att de intagna har en mänsklig kontakt. Det rör sig om tid som intagna tillbringar utanför sina celler t.ex. på en rastgård eller i en motionslokal. Om en intagen befinner sig ensam på rastgården är det enligt min mening inte fråga om en isoleringsbrytande åtgärd, och det bör därför inte heller redovisas som en sådan. Den typen av åtgärder kan i stället redovisas som olika former av miljöombyten.

Kriminalvården delar upp resultatet av mätningarna i två kategorier av intagna: dels *intagna med restriktioner*, dels *intagna utan restriktioner*. Enligt Kriminalvårdens årsredovisning omfattar den första kategorin – utöver intagna med restriktioner som beslutats av åklagare – även intagna som har begränsade möjligheter att vistas tillsammans med andra intagna på grund av beslut av Kriminalvården.<sup>22</sup> Jag har uppfattat formuleringen som att den avser intagna med beslut om avskildhetsplacering. I samband med dialogmötet i mars 2019 lämnade dock företrädare för Kriminalvården uppgifter av delvis annan innebörd. Vid mötet uppgav Kriminalvården att i kategorin *intagna med restriktioner* ingår *dessutom* intagna som vistas i ensamhet utan lagstöd samt intagna placerade på gemensamhetsplatser som inte finns på gemensamhetsavdelningar.<sup>23</sup> Med hänsyn till att kategorin *intagna utan restriktioner* i årsredovisningen för 2018 omfattar närmare 5 000 intagna verkar det dock inte sannolikt att den kategorin bara avser intagna som är placerade på en gemensamhetsavdelning.<sup>24</sup> Även om det därmed verkar troligast att kategorin *intagna utan restriktioner* omfattar intagna såväl på gemensamhetsplats som på gemensamhetsavdelning, har jag inte lyckats få klarhet i vilka intagna som egentligen ingår i de båda kategorierna. Oavsett detta kan jag konstatera att samtliga intagna som ingår i kategorin *intagna utan restriktioner* har en laglig rätt att under dagtid vistas tillsammans med andra intagna. Det kan dock inte uteslutas att kategorin *intagna med restriktioner* även omfattar intagna som har en sådan rätt. Det skulle i sådana fall röra sig om intagna som vistas i ensamhet utan lagstöd.

---

<sup>21</sup> Se JO:s protokoll s. 7, dnr O 7-2018.

<sup>22</sup> Se Kriminalvårdens årsredovisning 2018 s. 31, fotnot 23.

<sup>23</sup> Se JO:s protokoll s. 7, dnr O 7-2018.

<sup>24</sup> Se Kriminalvårdens årsredovisning 2018 s. 136.

Enligt Kriminalvården finns det osäkerheter i myndighetens mätningar av isoleringsbrytande åtgärder. Resultatet bygger på enkätundersökningar med få mät-punkter, och av den anledningen bör jämförelser mellan åren göras med stor försiktighet. Det förekommer även två typer av bortfall: dels uteblivna svar från häkten, dels uteblivna registreringar för klienter.<sup>25</sup> Det innebär att det finns brister i mätresultaten, vilket får konsekvenser som jag återkommer till längre fram i detta beslut. Samtidigt kan jag konstatera att dessa mätningar är det enda som finns att tillgå för den som vill försöka beskriva Kriminalvårdens arbete med isoleringsbrytande åtgärder och hur väl myndigheten klarar av att leva upp till häkteslagens krav.

Under 2018 hade Kriminalvården 4 902 *intagna utan restriktioner* i sina häkten. I myndighetens redovisning anges att 67 procent av de intagna i denna kategori fick ”isoleringsbrytande åtgärder” som innebar mänsklig kontakt under minst två timmar per dag.<sup>26</sup> Det skulle betyda att 33 procent av de intagna utan restriktioner eller beslut om avskildhetsplacering måste betecknas som isolerade och därmed riskerade att drabbas av negativa konsekvenser.

Jag vill återigen understryka att detta gäller en grupp av intagna som enligt häkteslagen har rätt till daglig vistelse i gemensamhet. Av den anledningen är de uppgifter som återfinns i årsredovisningen anmärkningsvärda. Samtidigt vill jag framhålla att om Kriminalvården tillgodoser rätten till gemensamhet, bör det inte finnas någon risk för att de intagna blir isolerade. Att i dessa sammanhang tala om isoleringsbrytande åtgärder för därför tanken fel. Sådana åtgärder ska, enligt min mening, bara behöva aktualiseras i förhållande till intagna som är placerade i avskildhet. Det måste betraktas som ett allvarligt misslyckande att Kriminalvården erbjuder de intagna isoleringsbrytande åtgärder i stället för vistelse i gemensamhet med andra intagna.

#### *Betydelsen av brister i häkteslokalernas utformning och bristen på personal*

Enligt min mening är det mycket allvarliga uppgifter som har redovisats ovan. Det enskilt mest avgörande skälet till att Kriminalvården har svårt att tillgodose de intagnas rätt till gemensamhet är enligt myndigheten ”häktesbeståndets lokalmässiga begränsningar”.<sup>27</sup> Antalet häktesplatser med tillgång till ändamålsenliga gemensamhetsutrymmen motsvarar inte behoven. Konsekvensen av detta är att gemensamhetsvistelse, enligt Kriminalvården, inte kan realiseras i önskad utsträckning. Vidare har det hårda beläggningstrycket gjort det svårare för myndigheten att placera om intagna utan restriktioner till gemensamhetsplatser. För att systemet med gemensamhetsplatser ska fungera måste Kriminalvården, enligt min mening, se till att det finns tillräckligt med gemensamhets-

---

<sup>25</sup> Se Kriminalvårdens årsredovisning 2018 s. 136.

<sup>26</sup> Se Kriminalvårdens årsredovisning 2018 s. 136.

<sup>27</sup> Se Kriminalvårdens åiterrapportering den 14 juni 2018 s. 2, JO:s dnr 416-2017.

lokaler för att rätten till vistelse i gemensamhet under stora delar av dagen ska kunna tillgodoses även vid dessa placeringar. Det framstår som orimligt att en intagen ska ha sämre möjligheter till vistelse i gemensamhet enbart därför att han eller hon har placerats på gemensamhetsplats i stället för på en gemensamhetsavdelning.

Inom Kriminalvården pågår ett arbete med att försöka komma till rätta med bristen på gemensamhetsplatser. Myndigheten redovisade i sin återrapportering till JO i juni 2018 ett antal lokalförsörjningsprojekt som medfört att häktena före utgången av 2018 tillfördes 161 nya platser för intagna utan restriktioner. Av dessa är 88 platser lokaliserade till enheter med särskilda gemensamhetsavdelningar.<sup>28</sup> Det utgör naturligtvis ett välkommet tillskott, men jag befarar att det är långt ifrån tillräckligt för att tillgodose det verkliga behovet. Som framgått ovan har JO tidigare uttalat att lokalmässiga och praktiska förutsättningar inte är godtagbara skäl för att inte tillgodose häktades lagstadgade rätt till gemensamhet. Om exempelvis bristen på gemensamhetslokaler godtas som anledning för att neka en intagen gemensamhet, skulle det fullständigt urvattna den rättighet som intagna i häkte ska vara garanterade genom häkteslagen.

Jag vill i det här sammanhanget även framhålla vikten av att Kriminalvårdens häkten har tillräcklig bemanning för att kunna tillgodose såväl de intagnas grundläggande rätt till gemensamhet som behovet av isoleringsbrytande åtgärder för de intagna som är placerade i avskildhet. Vid ett antal Opcat-inspektioner under 2019 har kriminalvårdspersonal fört fram synpunkter om att det inte finns tillräckligt med personal för att de ska kunna nå Kriminalvårdens målsättningar för isoleringsbrytande åtgärder.

Vid en inspektion av häktet Malmö i april 2019 uppgav företrädare för häktet att häktets bemanning är baserad på en beläggning om 90 procent. Eftersom häktet som regel har en högre beläggningsgrad är det inte möjligt för häktet att nå målen för isoleringsbrytande åtgärder ens vid normal beläggning.<sup>29</sup> Liknande uppgifter kom fram vid en inspektion av häktet Göteborg i februari 2019, där häktets restriktionsavdelning inte hade tillräcklig bemanning för att det skulle vara möjligt att nå de nationella målen för isoleringsbrytande åtgärder.<sup>30</sup> Avdelningen hade 58 platser och det hade tillsatts en extratjänst på avdelningen för att arbeta med sådana insatser. Den tjänsten användes dock av andra avdelningar när de saknade personal. Enligt personalen på restriktionsavdelningen hann de i stort sett bara med att hålla ankomstsamtal och upprätta häktesplaner. Det har även vid andra inspektioner kommit fram uppgifter om att den personal som ska bemanna gemensamhetsavdelningar och arbeta med isoleringsbrytande

---

<sup>28</sup> Se Kriminalvårdens återrapportering den 14 juni 2018 s. 3, JO:s dnr 416-2017.

<sup>29</sup> Se JO:s protokoll s. 5, dnr O 27-2019.

<sup>30</sup> Se JO:s protokoll s. 6, dnr O 7-2019.

åtgärder tas i anspråk för andra uppgifter samt att grundbemanningen inte är tillräcklig för att nå de nationella målen för isoleringsbrytande åtgärder.<sup>31</sup>

*Kriminalvården behöver ta ett samlat grepp om lokal- och personalfrågan*

Enligt min mening behöver Kriminalvården ta ett samlat grepp om både lokal- och personalfrågan. Myndigheten måste säkerställa dels att redan existerande såväl som nyproducerade häkten har tillräckligt med lokaler för gemensamhetsvistelse och isoleringsbrytande åtgärder, dels att bemanningen är tillräcklig för att häkten ska kunna erbjuda intagna vistelse i gemensamhet respektive isoleringsbrytande åtgärder. Liknande synpunkter har även förts fram av Häktes- och restriktionsutredningen. I betänkandet *Färre i häkte och minskad isolering* föreslår utredningen att Kriminalvården ska göra en översyn av lokalerna i myndighetens samtliga häkten, i syfte att möjliggöra ett gemensamhetsutrymme per 15 häktade.<sup>32</sup> Vidare lämnas förslag om att det på avdelningar som inte är gemensamhetsavdelningar ska finnas minst en heltidstjänst per 15 häktade som enbart ska ha i uppgift att arbeta med isoleringsbrytande åtgärder. Utredningens förslag har ännu inte genomförts.

Jag har ovan konstaterat att Kriminalvården har fortsatt stora svårigheter med att tillgodose de intagnas rätt till gemensamhet. Dessa svårigheter är orsakade av att flera av Kriminalvårdens häkten är utformade för att häktade ska hållas avskilda i stället för att vistas i gemensamhet samt av att det inte finns tillräckligt med personal avsatt för att bemanna gemensamhetsutrymmen. Enligt min mening förtjänar Kriminalvården mycket allvarlig kritik för de fortsatta bristerna i dessa avseenden, brister som leder till inskränkningar av en grundläggande rättighet för de intagna.

**Åtgärder för att bryta isoleringen av intagna**

Kriminalvården har som målsättning att intagna som inte får vistas i gemensamhet ska erbjudas isoleringsbrytande åtgärder i åtminstone två timmar per dag. I denna målsättning räknar myndigheten även med sådana aktiviteter som inte innebär att en intagen har en mänsklig kontakt, t.ex. när den intagne är ensam på en rastgård eller i en motionslokal.<sup>33</sup>

Jag har ovan konstaterat att sådana miljöombyten inte ska beskrivas som isoleringsbrytande åtgärder. Av betydelse är i stället i vilken omfattning Kriminalvården förmår att tillgodose de intagnas dagliga behov av meningsfulla mänskliga kontakter. Som redan nämnts mäter Kriminalvården myndighetens arbete med isoleringsbrytande åtgärder sju gånger per år. Myndigheten anser att

---

<sup>31</sup> Sådana uppgifter kom fram vid inspektionerna av häktena Karlskrona och Trelleborg. Se JO:s protokoll s. 4, dnr O 25-2019 och s. 4, dnr O 28-2019.

<sup>32</sup> SOU 2016:52 s. 140–142.

<sup>33</sup> Se SOU 2016:52 s. 69.

det finns osäkerheter förknippade med mätningarna och att jämförelser mellan åren bör göras med stor försiktighet. Jag har konstaterat att dessa mätningar är den enda statistik som för närvarande finns för att beskriva Kriminalvårdens arbete med denna fråga. Som jag också nämnt redovisas i kategorin *intagna med restriktioner* inte bara resultatet för isoleringsbrytande åtgärder i förhållande till just intagna med restriktioner, utan där ingår också intagna med beslut om avskildhetsplacering. Jag har ovan konstaterat att det inte kan uteslutas att det i denna kategori även ingår intagna som är placerade i ensamhet utan lagstöd.<sup>34</sup> Den senare gruppen av intagna har en laglig rätt att under dagtid vistas tillsammans med andra intagna.

De mätningar som Kriminalvården genomförde av isoleringsbrytande åtgärder 2016–2018 för kategorin *intagna med restriktioner* kan i korthet sammanfattas på följande sätt:

Under 2018 tog Kriminalvården emot 6 089 intagna med restriktioner. Mätningarna från det året visar att det bara var 17 procent av dessa intagna som fick isoleringsbrytande åtgärder som innebär mänsklig kontakt i två timmar eller mer per dag. Under 2017 tog Kriminalvården emot 5 470 intagna med restriktioner, och 2016 var motsvarande siffra 4 927. Andelen intagna med två timmar eller mer per dag i åtgärd som innebär mänsklig kontakt var dessa år 16 respektive 14 procent.

Under 2018 var gruppen intagna med restriktioner alltså betydligt större än 2016, vilket bör ha inneburit en påfrestning för Kriminalvården. Mätningarna visar att myndigheten trots detta lyckades marginellt bättre i förhållande till sitt mål 2018 jämfört med 2016. Samtidigt kvarstår ett mycket besvärande faktum, nämligen att det 2018 var 83 procent av de häktade i gruppen som inte fick isoleringsbrytande åtgärder som innebär mänsklig kontakt under minst två timmar per dag. Detta stora antal intagna var således att betrakta som isolerade och riskerade att drabbas av såväl psykisk som fysisk ohälsa.

Som nyss nämnts kan det inte heller uteslutas att det i kategorin även ingår intagna som har en laglig rätt till vistelse i gemensamhet, dvs. intagna som är placerade i ensamhet utan lagstöd. Om så skulle vara fallet finns det en risk för att de blir isolerade. Jag har inte fått klarhet i vilken kategori dessa intagna tillhör när Kriminalvården mäter isoleringsbrytande åtgärder. Jag vill ändå framhålla att denna grupp av intagna har rätt att vistas i gemensamhet och därför bör ingå i kategorin *intagna utan restriktioner*. Den nuvarande osäkerhet som finns angående redovisningen av mätresultaten medför att det inte är

---

<sup>34</sup> Se Kriminalvårdens årsredovisning 2018 s. 31, fotnot 23 jfr med JO:s protokoll s. 7, dnr O 7-2018.

möjligt att klarlägga i vilken utsträckning myndigheten förmår tillgodose rätten till gemensamhet.

Sverige har under flera decennier mottagit internationell kritik bl.a. för att intagna hålls isolerade i häkte. Det är alltså inte fråga om någon hastigt uppkommen situation. Frågan togs även upp av Brottsförebyggande rådet (Brå) i en rapport 2017. I rapporten konstaterar Brå bl.a. att Kriminalvårdens mätningar från 2015 visade att nästan nio av tio häktade med restriktioner var isolerade en given dag.<sup>35</sup> Bristerna har även vid flera tillfällen påtalats av JO. Mot denna bakgrund är det mycket allvarligt att Kriminalvården inte har nått längre i sitt arbete med att nå myndighetens egna mål för isoleringsbrytande åtgärder. Det medför en risk för allvarliga konsekvenser för dem som vistas i Kriminalvårdens häkten.

Kriminalvårdens möjligheter att arbeta med isoleringsbrytande åtgärder påverkas av dels hur många intagna som är belagda med restriktioner, dels under hur lång tid de är det. Den ovannämnda Häktes- och restriktionsutredningen tog upp denna fråga i sitt betänkande, och gav bl.a. uttryck för uppfattningen att det finns en kultur med en tämligen utbredd acceptans för att häktade är belagda med restriktioner under lång tid:

Vår uppfattning är att det krävs en genomgripande förändring i synen på häktning och den kultur som omgärdar och har omgärdat denna fråga. En kultur som något tillspetsat präglas av en viss naivitet i synen på staten och dess företrädare som välmenande i alla delar och där det därför inte behövts några klara gränser för häktningstider. I praktiken har det inneburit en kultur där ansvaret för att häktningstider inte förlängts i onödan vilat på den enskilde åklagaren och där domstolarna generellt varit passiva i att kontrollera att förundersökningar drivs på. En kultur och en reglering som i flertalet fall säkert fungerat väl med ansvarstagande och professionella åklagare men som också lämnar utrymme för att häktningstider förlängts för ofta och där proportionalitetsprincipen sällan ställts på sin spets och verkligen prövats av domstolarna.<sup>36</sup>

Av den anledningen lämnade utredningen förslag som innebär att en misstänkt, enligt huvudregeln, ska få vara häktad under en sammanhängande tid om högst sex månader fram till dess att åtal har väckts. Enligt förslaget ska häktningstiden bara få förlängas ytterligare om det finns synnerliga skäl. För en misstänkt som är under 18 år när han eller hon häktas ska motsvarande tidsfrist vara tre månader. För att en häktning ska få pågå därefter ska det krävas att det är absolut nödvändigt.<sup>37</sup> Detta förslag har ännu inte lett till ändrad lagstiftning.

De internationella granskningarna av den svenska häktesverksamheten har i första hand tagit sikte på det utbredda användandet av restriktioner och de risker som det för med sig. Min genomgång av mätningarna för de båda kategorierna,

---

<sup>35</sup> Se Brå:s rapport 2017:6 *Att minska isolering i häkte – Lägesbild och förslag*, s. 11 och 12.

<sup>36</sup> Se SOU 2016:52 s. 114.

<sup>37</sup> Se SOU 2016:52 s. 116–120.

intagna utan restriktioner och intagna med restriktioner, visar att problemet med isolering i häkte inte är begränsat till de intagna som Kriminalvården har lagstöd för att neka vistelse i gemensamhet. Avsaknaden av bl.a. lämpliga lokaler medför att isolering är något som drabbar även andra intagna i häkte. Med en ändamålsenligt uppbyggd verksamhet skulle denna oacceptabla situation inte behöva uppstå.

Jag vill framhålla att det är Kriminalvården som är ansvarig för att utforma verkställigheten av häktningsbesluten så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas (1 kap. 5 § häkteslagen). I detta ligger ett långtgående ansvar för att se till att det exempelvis finns tillräckligt med personal som kan arbeta med isoleringsbrytande åtgärder och på så sätt förhindra att de häktade blir isolerade. Jag är mycket kritisk till att Kriminalvården inte har nått längre i detta arbete.

Kriminalvården har således under lång tid haft svårigheter med att bryta isoleringen av häktade. Jag befarar att de åtgärder som Kriminalvården kan och måste vidta inte kommer att vara tillräckliga för att lösa problemet med den höga grad av isolering som för närvarande råder inom myndighetens häktesverksamhet. Vid dialogmötet i mars 2019 framförde företrädarna för Kriminalvården att de dessvärre tror att den tid som intagna får isoleringsbrytande åtgärder inte kommer att öka mer än marginellt, trots att Sverige internationellt sett har en förhållandevis hög personaltäthet.<sup>38</sup> CPT och Häktes- och restriktionsutredningen har bedömt att det behöver ske en genomgripande förändring av häktningsinstitutet. Det som har kommit fram vid min granskning talar med styrka för att regeringen nu behöver ta ett samlat grepp om dessa frågor.

#### Möjligheterna att följa arbetet med isoleringsbrytande åtgärder

Vid Opcat-inspektionerna av ett antal av Kriminalvårdens häkten 2017 kom det fram att häktena inte definierade, mätte och följde upp isoleringsbrytande åtgärder på ett likvärdigt sätt.<sup>39</sup> Jag fann det anmärkningsvärt att det saknades en central styrning från Kriminalvården i denna viktiga fråga. Av den anledningen uppmanade jag Kriminalvården att överväga att i föreskrift reglera vad som kan anses utgöra isoleringsbrytande åtgärder. Jag uttalade vidare att det för såväl JO som internationella granskare (t.ex. CPT) är av intresse att kunna följa denna fråga. Jag ansåg därför att Kriminalvården borde se till att isoleringsbrytande åtgärder rapporteras och dokumenteras. Myndigheten ombads att återrapportera sitt arbete till JO under 2018.

I återrapporteringen gjorde Kriminalvården bedömningen att det underlag som de nuvarande mätningarna ger (sju mättillfällen per år) är tillräckligt för att ge en ungefärlig bild av omfattningen av isoleringsbrytande åtgärder på nationell

---

<sup>38</sup> Se JO:s protokoll s. 8, dnr O 7-2018.

<sup>39</sup> Se JO:s protokoll s. 13, dnr 416-2017.

nivå.<sup>40</sup> Mätningarna är dock inte utformade för att stödja uppföljning på lokal nivå och är otillräckliga som verktyg i det dagliga arbetet. Häktena tillämpar i stället olika manuella system för den dagliga planeringen och uppföljningen av det isoleringsbrytande arbetet. Myndigheten framhöll att det finns ett behov av att utveckla ett enhetligt och ändamålsenligt planerings- och uppföljningsverktyg som tydligt stöder det lokala operativa isoleringsbrytande arbetet samtidigt som det på nationell nivå ger ett korrekt samlat underlag. En förstudie hade genomförts, men eftersom projektet är komplext kunde Kriminalvården i samband med återrapporteringen 2018 inte uppge om och i så fall när det framtida systemet skulle kunna vara i drift eller hur det skulle kunna komma att utformas.

Jag tog upp frågan om ett planerings- och uppföljningsverktyg i samband med dialogmötet i mars 2019. Företrädarna för Kriminalvården uppgav då att det i den genomförda förstudien kunde konstateras att ingen av de mätningar som hittills hade utförts av isoleringsbrytande åtgärder är tillräckligt bra för att kunna användas på lokal nivå. Mätningarna kan inte heller användas för att göra nationella jämförelser. Av den anledningen vill Kriminalvården utveckla och införa ett centralt systemstöd för isoleringsbrytande åtgärder. Det har enligt företrädarna för Kriminalvården bedömts vara en rimlig uppskattning att det kommer att ta cirka fem år från det att projektet inleds till dess att det finns ett fungerande systemstöd. I väntan på detta systemstöd kommer Kriminalvården att ta fram en myndighetsgemensam Excelfil i vilken häktena ska redovisa isoleringsbrytande åtgärder. Kriminalvården planerade att ta den centrala Excelfilen i bruk under våren 2019.<sup>41</sup> I ett yttrande efter dialogmötet har Kriminalvården uppgett att myndigheten inte har kunnat hålla tidsplanen för den centrala och gemensamma Excelfilen. Arbetet skulle återupptas efter sommaren för att kunna vara klart innan årsskiftet 2019/2020.<sup>42</sup>

Redan vid dialogmötet i mars 2019 med företrädarna för Kriminalvården framhöll jag att det är mycket allvarligt och djupt otillfredsställande att Kriminalvårdens nationella mätningar av isoleringsbrytande åtgärder inte är tillförlitliga. Dels görs mätningarna bara sju gånger per år, dels medför – som jag nämnt ovan – bristen på central styrning att häktena inte definierar, mäter och följer upp isoleringsbrytande åtgärder på ett enhetligt sätt. Dessa brister gör det framför allt svårt för Kriminalvården att följa det arbete som sker på lokal nivå med att bryta isoleringen av intagna i häkte. Till detta kommer att risken för uteblivna svar från häkten och för att häkten inte registrerar isoleringsbrytande åtgärder medför att mätningarna är förknippade med sådan osäkerhet att de inte heller

---

<sup>40</sup> Se Kriminalvårdens återrapportering den 14 juni 2018 s. 4, JO:s dnr 416-2017.

<sup>41</sup> Se JO:s protokoll s. 10 och 11, dnr O 7-2018.

<sup>42</sup> Se Kriminalvårdens yttrande den 30 augusti 2019, JO:s dnr O 7-2018.



kan användas på nationell nivå. Det är t.ex. inte möjligt att jämföra resultaten från olika år, vilket gör att mätningarna blir i det närmaste oanvändbara.

Bristen på tillförlitlig statistik gör att det inte är möjligt att med säkerhet säga åt vilket håll utvecklingen går. Till detta kan läggas att avsaknaden av ett ordentligt systemstöd gör det svårt för Kriminalvården att utvärdera myndighetens eget arbete när det gäller de isoleringsbrytande åtgärderna. En kontinuerlig registrering av i vilken omfattning intagna får ta del av isoleringsbrytande åtgärder är nödvändig för att Kriminalvården ska kunna följa arbetet över tid och för att myndighetens personal ska kunna uppmärksamma intagna som löper risk att bli isolerade. Av den anledningen är det mycket angeläget att Kriminalvården får ett sådant system på plats och att det används på ett korrekt sätt. Den uppfattningen delas numera av Kriminalvården, men arbetet med att ta fram det nya systemstödet har såvitt jag känner till ännu inte inletts. I och med att behovet av att kunna följa arbetet med isoleringsbrytande åtgärder är så stort framstår den beräknade produktionstiden om fem år som oacceptabelt lång.

I det här sammanhanget vill jag återknyta till att Kriminalvården i sin statistik över isoleringsbrytande åtgärder även redovisar den tid som intagna placerade på gemensamhetsavdelning och gemensamhetsplats vistas utanför sin cell.<sup>43</sup> Jag har nämnt ovan att jag anser att det för tanken fel att tala om isoleringsbrytande åtgärder i förhållande till denna grupp av intagna, som har en lagstadgad rätt att vistas i gemenskap med andra intagna. Till detta kommer att statistiken blir missvisande. Jag har emellertid också konstaterat att Kriminalvården på grund av strukturella brister även har svårt att tillgodose intagnas grundläggande rätt till gemenskap. Så länge dessa brister kvarstår finns det ett behov av att också redovisa i vilken utsträckning myndigheten tillgodoser denna rätt.

#### Behov av författningsändringar

Utredningen i detta ärende visar att Kriminalvården inte tillgodoser intagnas lagstadgade rätt till gemenskap och att intagna hålls isolerade. För att komma till rätta med denna oacceptabla situation behöver insatser för förändring inledas omgående. Ett viktigt steg i detta förändringsarbete utgör enligt min mening en översyn av såväl fängeslagens som häkteslagens bestämmelser om gemenskap. Det måste vidtas åtgärder för att säkerställa att intagnas rätt till daglig gemensamhetsvistelse också i praktiken är det normalläge som ska gälla inom Kriminalvårdens verksamheter.

En första åtgärd bör vara att det i såväl häkteslagen som fängeslagen införs en definition av begreppet gemenskap. Det är enligt min mening nödvändigt för att denna rättighet inte ska ges ett godtyckligt innehåll. Jag anser att en rimlig

---

<sup>43</sup> Se JO:s protokoll s. 9, dnr O 7-2018.

utgångspunkt är att gemensamhet ges innebörden att en intagen vistas tillsammans med flera andra intagna.

För att rätten till gemensamhet ska bli meningsfull behöver det i lagstiftningen även anges i vilken omfattning som intagna under dagtid har rätt att vistas tillsammans med andra intagna. Eftersom det är fråga om en grundläggande rättighet är det enligt min mening inte tillräckligt att den närmare innebörden bara anges i Kriminalvårdens föreskrifter, vilket för närvarande är fallet för intagna i kriminalvårdsanstalt. Det är inte heller acceptabelt att det i fråga om häkten helt saknas sådana bestämmelser. Hittills har det lett till att intagna i häkte i vissa fall har nekats denna rätt helt eller att de har betydligt sämre tillgång till gemensamhet i jämförelse med intagna i andra häkten eller i en kriminalvårdsanstalt.

Jag vill också framhålla att Häktes- och restriktionsutredningen även i fråga om isoleringsbrytande åtgärder har lämnat förslag till förändringar i häkteslagen. I korthet innebär förslaget att häkteslagen tillförs en bestämmelse som anger att en vuxen som är häktad med restriktioner alltid ska ha rätt till minst två timmars vistelse tillsammans med någon annan varje dag. Ungdomar ska ha en motsvarande rätt med fyra timmar per dag.<sup>44</sup> Avsikten med bestämmelsen är att garantera de intagna en viss tids isoleringsbrytande åtgärder per dag för att motverka att de blir isolerade.

Jag delar utredningens bedömning att det finns behov av en sådan reglering. Så som utredningens förslag är utformat kommer denna rätt dock bara att omfatta häktade som är meddelade restriktioner. Även intagna som hålls avskilda riskerar att bli isolerade. Av den anledningen bör också denna grupp av intagna ha rätt till isoleringsbrytande åtgärder. Jag är vidare tveksam till en minimitid om endast två timmar. Med utgångspunkt i FN:s minimiregler för behandling av fångar utgör två timmars isoleringsbrytande insatser precis gränsen mot den situation där en intagen anses vara isolerad. För att minska riskerna för de intagna bör enligt min mening minimikraven i den svenska kriminalvården sättas högre. Jag vill också påminna om att målsättningen enligt CPT bör vara att alla intagna ska ges möjlighet att tillbringa åtminstone åtta timmar per dag utanför sin cell och i samband med det ges möjlighet att delta i meningsfulla aktiviteter av skiftande slag.<sup>45</sup> Dessa synpunkter bör enligt min mening beaktas i det kommande lagstiftningsarbetet.

Slutligen finns det skäl att på nytt påminna om den framställan om lagändring som jag gjorde till regeringen i juni 2018 och som rör behovet av en författningsreglering med tidsfrister för omprövning av beslut om avskildhetsplacering av häktade. Sådana tidsfrister finns i fängelselagen. Det finns såvitt jag

---

<sup>44</sup> Se SOU 2016:52 s. 41.

<sup>45</sup> Se CPT/Inf (2016) 1 para 53.

förstår inte något bärande skäl för att i detta avseende tillämpa olika principer i häktes- respektive anstaltsverksamheten. I framställningen uttryckte jag även att det finns ett behov av att förtydliga lagstiftningen i fråga om hur förutsättningarna för Kriminalvårdens beslut om placering i avskildhet förhåller sig till restriktioner som meddelats av åklagaren om inskränkningar i rätten för en intagen att vistas i gemensamhet.

Som framgått ovan är det min uppfattning att regeringen behöver ta ett samlat grepp om de frågor som behandlas i detta beslut. Det finns ett stort behov av att se över häkteslagen. Därför finner jag anledning att, med stöd av 4 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän, hos regeringen väcka frågan om översyn av lagstiftningen när det gäller dels intagnas rätt till vistelse i gemensamhet respektive isoleringsbrytande åtgärder, dels bestämmelserna om avskiljande av intagna i häkte. En kopia av detta beslut skickas till regeringen.

Sverige har under lång tid fått internationell kritik för isoleringen av häktade. Regeringen tillsatte Häktes- och restriktionsutredningen efter CPT:s senaste besök i maj 2015. De förslag till förändringar av häkteslagen som utredningen lämnade har inte blivit genomförda. Situationen med en utbredd isolering av intagna i häkte är enligt min mening mycket allvarlig och av den anledningen skickar jag en kopia av detta beslut även till riksdagen, för kännedom.

Ärendet avslutas.