

Justitieombudsmannen
Katarina Pålsson

Uttalanden om Kriminalvårdens förutsättningar att i anstalt avskilja intagna med hänsyn till deras egen säkerhet

Beslutet i korthet: Med utgångspunkt i ett enskilt ärende gör JO uttalanden om Kriminalvårdens förutsättningar att avskilja intagna till skydd för deras egen säkerhet. Hon poängterar bl.a. att det är av stor vikt att myndigheten arbetar för att möjligheten till avskiljande på egen begäran enligt 6 kap. 4 § fängelselagen inte urvattnas på grund av den rådande platsbristen.

Det framstår enligt JO som en ofrånkomlig konsekvens av överbeläggningen att Kriminalvårdens säkerhetsbedömningar av intagna har blivit mer komplexa och möjligheterna att anpassa placeringarna efter enskilda bedömningar är mer begränsade. JO konstaterar i beslutet att det trots det besvärliga läget aldrig kan vara godtagbart att intagna utsätts för konkreta risker att drabbas av våld av medintagna.

Av Kriminalvårdens årsredovisning för 2024 framgår att myndigheten på grund av det ansträngda läget tvingas till ett mer omfattande medvetet risktagande när det gäller placeringen av intagna. Den slutsatsen tycker JO sig också kunna dra utifrån uppgifter i tillsynen och uppdraget som nationellt besöksorgan. Hon framhåller att om det drivs alltför långt kan ett sådant risktagande komma i konflikt med Sveriges skyldigheter enligt artikel 3 i Europakonventionen att skydda de intagna från omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Ytterst kan det dessutom strida mot statens förpliktelser enligt artikel 2 i konventionen att skydda de intagnas rätt till liv. Dessa skyldigheter innefattar en förpliktelse att ha särskild tillsyn över frihetsberövade personer och vidta de åtgärder som rimligen kan krävas för att skydda dem från livsfara eller fara för sin fysiska integritet.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO i juli 2024 framförde AA klagomål mot Kriminalvården, anstalten Saltvik. Han uppgav bl.a. följande.

I början av mars 2024 kände han att han inte kunde vara kvar på den avdelning som han var placerad på. Det började bli obehagligt att vara där. Han bad om att bli förflyttad och förklarade situationen för personalen både muntligen och skriftligen. Han fick inte flytta och efter några dagar fick han problem med en annan intagen. Efter detta blev han avskild. Under tiden han var placerad i avskildhet förklarade han för personalen att han inte kunde återvända till samma avdelning eftersom han var i konflikt med flera intagna där. Efter ett par veckor

blev han dock tillsagd att han skulle tillbaka. När han protesterade sade personalen att det var lika bra att han följde med frivilligt annars skulle de bära dit honom. När han kom till sin cell på avdelningen blev han direkt påhoppad av medintagna. Han blev avskild på nytt samma dag.

Utredning m.m.

Jag beslutade att under 2024 genomföra en serie inspektioner av häkten och anstalter för att undersöka vilka följder och risker Kriminalvårdens dubbelbeläggning kan få för de intagna. Inspektionerna gjordes inom ramen för JO:s särskilda uppdrag som nationellt besöksorgan, enligt protokollet till FN:s konvention mot tortyr och annan omänsklig behandling (Opcat). Den 3–5 september 2024 inspekterades anstalten Saltvik (dnr O 19-2024).

Vid inspektionen förekom påståenden om att intagna hade placerats på avdelningar trots att det funnits en påtaglig risk att de där skulle utsättas för hot eller våld. Vidare framfördes att det var mycket svårt att få bli avskild på egen begäran och att intagna efter olika incidenter kunde "tvingas" tillbaka till avdelningar även om de riskerade att bli angripna av medintagna. Både personal och intagna lämnade uppgifter med denna innebörd. Vid granskning av handlingar noterades att avskiljande enligt 6 kap. 4 § fängelselagen (2010:610), FäL, i princip inte verkade förekomma i anstalten. På det avslutande mötet förklarade anstaltsledningen att beläggningsläget och bristen på avskildhetsplatser innebar svårigheter att i alla lägen möjliggöra avskiljande eller den mest lämpliga avdelningsplaceringen. En företrädare för anstalten uppgav att man måste "uttömma alla möjligheter" innan det går att få en intagen förflyttad till en annan anstalt.

I det nu aktuella ärendet hämtade JO inledningsvis in handlingar från anstalten Saltvik. Kriminalvården uppmanades därefter att yttra sig över delar av AA:s anmälan och besvara ett antal frågor, även utifrån vad som hade framkommit vid inspektionen i september 2024.

I sitt yttrande anförde Kriminalvården, genom rättschefen, i huvudsak följande (AA:s namn är utelämnat):

Utredning

Uppgifter om omständigheterna har hämtats in från region Nord, som i sin tur hämtat in uppgifter från anstalten Saltvik och det klientadministrativa systemet (KVR). Berörda befattningshavare har fått möjlighet att lämna synpunkter. Uppgifter har även hämtats in från avdelningen för anstalt, häkte och frivård vid myndighetens huvudkontor.

Av utredningen om uppgifterna i anmälan framgår sammanfattningsvis följande.

AA togs in i anstalten Saltvik den 28 december 2023. Den 16 mars 2024 placerades han i avskildhet enligt 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen (2010:610) eftersom det bedömdes föreligga risk för annans säkerhet till liv eller hälsa. Detta efter att personal hade observerat när AA utövade våld mot en medintagen.

Vid omprövning av avskildhetsbeslutet den 26 mars 2024 beslutades att AA fortsatt skulle hållas avskild från andra intagna. Det bedömdes föreligga risk för AA:s eller annans säkerhet till liv eller hälsa om han placerades i gemensamhet med intagna på samma avdelning på anstalten. Inget nytt hade framkommit som medförde att han kunde återgå till gemensamhet.

Den 3 april 2024 hävdades beslutet om avskildhet eftersom det inte längre ansågs föreligga skäl för en sådan placering och AA återfördes till avdelningen. Senare samma dag var AA inblandad i ett slagsmål på bostadsavdelningen och det beslutades åter att han skulle placeras i avskildhet enligt 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen på grund av risk för hans säkerhet till liv eller hälsa.

Innan AA återfördes till avdelningen den 3 april 2024 genomförde anstalten en noggrann utredning i ärendet och vidtog de åtgärder som bedömdes nödvändiga för att han skulle kunna vistas i gemensamhet där. Utifrån den information som anstalten inhämtat, som även inkluderade trovärdiga uppgifter från AA, och då anstalten genomfört vissa andra omplaceringar bedömde anstalten att han kunde återgå till samma avdelning. Anstaltens uppfattning var att våldsincidenten var en isolerad händelse på avdelningen.

Efter att AA åter hade placerats i avskildhet den 3 april 2024 bedömde anstalten att han inte kunde återföras till avdelningen och det fanns inte heller möjlighet att placera honom på någon annan avdelning. Anstalten ansökte därför den 17 april 2024 om att han skulle omplaceras till en annan anstalt.

Rättslig reglering

Kriminalvårdens övergripande ansvar för säkerhet och behandling av intagna
Av 2 § förordningen (2023:797) med instruktion för Kriminalvården framgår att myndighetens verksamhet ska bedrivas på ett säkert, humant och effektivt sätt.

Enligt 7 § samma förordning ska anstaltsorganisationen vara utformad så att den tillgodoser dels olika behov av övervakning och kontroll, dels intagnas rättigheter och olika behov av sysselsättning och annat innehåll i verkställigheten samt främjar en ändamålsenlig planering av intagnas frigivning.

Enligt 1 kap. 4 § fängelselagen ska varje intagen bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet.

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

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

JO har uttalat att Kriminalvården har i uppdrag att upprätthålla ordningen och säkerheten i anstalterna. I detta ingår att skydda en intagen från våld och hot från medintagna. (Se bl.a. JO 2018/19 s. 206, dnr 2214-2016.)

Placering i anstalt och omplacering

Enligt 2 kap. 1 § fängelselagen får en intagen 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.

-- --

Av 10 § fängelseförordningen (2010:2010) framgår att vid bedömning enligt 2 kap. 1 § första stycket fängelselagen ska följande särskilt beaktas 1) risken för rymning, fritagning, fortsatt brottslighet, missbruk och annan misskötsamhet, och 2) behovet av att undvika en olämplig sammansättning av intagna och att i övrigt kunna bedriva en ändamålsenlig verksamhet i anstalt.

Enligt 2 kap. 2 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, FARK Fängelse, ska vid placering, i den utsträckning det är möjligt, beaktas den intagnes behov av åtgärder som kan underlätta hans eller hennes anpassning i samhället eller övergången till ett liv i frihet eller som kan motverka negativa följder av frihetsberövandet.

Enligt 2 kap. 3 § FARK Fängelse ska en intagen omplaceras till en annan anstalt eller avdelning om graden av övervakning och kontroll där han eller hon är placerad inte motsvarar vad som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Omplacering ska även, i den utsträckning det är möjligt, ske om det behövs för att tillgodose den intagnes behov enligt 2 kap. 1 § andra stycket fängelselagen och 2 §.

Av allmänna råd till den ovan nämnda bestämmelsen i FARK Fängelse framgår följande. Att graden av övervakning och kontroll inte motsvarar vad som är nödvändigt för att upprätthålla ordningen eller säkerheten kan motivera omplacering till såväl högre som lägre grad av övervakning och kontroll. Vid bedömningen av vad som är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten ska beaktas vad som anges i 10 § fängelseförordningen. Omplacering på grund av den intagnes behov bör normalt beviljas endast för behov som har identifierats i verkställighetsplanen.

Av allmänna råd till 2 kap. 1 § första stycket fängelselagen i FARK Fängelse framgår att ett beslut om placering ska föregås av en helhetsbedömning i varje enskilt fall. Denna bedömning får inte mynna ut i att en intagen placeras under högre eller lägre grad av övervakning och kontroll än som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Av allmänna råd till 10 § 2 fängelseförordningen i FARK Fängelse framgår bl.a. att en olämplig sammansättning av intagna kan uppkomma t.ex. när det gäller intagna som är dömda i samma mål eller som är medlemmar i eller har annan koppling till samma eller rivaliserande kriminella nätverk, om en intagen riskerar att utsättas för övergrepp av en annan intagen eller om en intagen kan befaras påverka en annan intagen att allvarligt störa ordningen eller säkerheten.

I avsnitt 6 i Kriminalvårdens handbok för placering i anstalt (2012:8) framgår att vid hot- eller våldssituationer mellan intagna bör alltid utgångspunkten vara att den eller de som utövar hot eller våld omplaceras, inte den som har utsatts.

Avskiljande till skydd för den intagnes säkerhet

Enligt 6 kap. 4 § fängelselagen får en intagen, om det är lämpligt, medges att på egen begäran hållas avskild från andra intagna. Ett medgivande till avskildhet enligt första stycket ska omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst en gång i månaden.

Av förarbetena till den bestämmelsen framgår bl.a. följande. Skäl för att placera den intagne i avskildhet kan t.ex. föreligga om den intagne upplever hot mot sin person. Skäl mot en sådan placering kan föreligga om isoleringen kan befaras ha negativ inverkan, t.ex. på hans eller hennes psykiska hälsa. För att en intagen ska kunna hållas avskild på egen begäran förutsätts att Kriminalvården har praktiska förutsättningar att hålla den intagne avskild, t.ex. med hänsyn till anstaltens tillgång till avskildhetsplatser. Om den uppkomna situationen kan lösas på ett annat sätt än att hålla den intagne avskild från andra intagna, t.ex. genom att placera honom eller henne på en avdelning med verksamhet för intagna med särskilda behov, bör en sådan åtgärd väljas i första hand. (Se prop. 2009/10:135 s. 137 f.)

Enligt 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen får en intagen hållas avskild från andra intagna om det är nödvändigt med hänsyn till att det finns en risk för den intagnes eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa eller för allvarlig skadegörelse på egendom som tillhör eller har upplåtits till Kriminalvården. Ett beslut om avskildhet enligt första stycket ska omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst var tionde dag.

Av förarbetena till den bestämmelsen framgår bl.a. följande. Med stöd av bestämmelsen kan en intagen som är utsatt för hot från en annan intagen hållas avskild från andra intagna även om åtgärder i första hand bör vidtas mot den som utövar hotet, t.ex. genom att han eller hon förflyttas eller hålls avskild. (Se a. prop. s. 140)

— — —

Av allmänna råd till 6 kap. 4 § fängelselagen i FARK Fängelse framgår att skäl för att hålla den intagne avskild kan t.ex. vara att den intagne upplever hot mot sin person. Om en sådan åtgärd kan befaras ha negativ inverkan på den intagne, t.ex. på hans eller hennes psykiska hälsa, kan det utgöra skäl mot avskildhet.

I avsnitt 3.3.1 i Kriminalvårdens handbok om gemensamhet och avskildhet i anstalt (2012:1) framgår att skäl för att placera den intagne i avskildhet enligt 6 kap. 4 § fängelselagen kan t.ex. finnas om den intagne själv upplever hot mot sin person, men dessa inte kan bekräftas. Om förutsättningarna för avskildhet med stöd av 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen däremot är uppfyllda, t.ex. om övrig utredning bekräftar den hotbild som den intagne upplever, bör anstalten grunda sitt beslut på den bestämmelsen och inte på den intagnes egen begäran. När det gäller avskiljande enligt 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen framgår det av avsnitt 3.4.3 i samma handbok att om en intagen är utsatt för hot från en annan intagen bör åtgärder i första hand vidtas mot den som utövar hotet, t.ex. genom att han eller hon hålls avskild eller förflyttas.

[...]

Kriminalvårdens bedömning av AA:s klagomål

AA var inblandad i ett slagsmål samma dag som han återfördes till avdelningen efter placering i avskildhet, dvs. den 3 april 2024. Det har dock kommit fram att anstalten utredde ärendet och dessutom vidtog vissa åtgärder innan han återfördes till avdelningen. Anstaltens bedömning var att det inte längre fanns skäl för att AA skulle vara placerad i avskildhet, samt att han kunde återgå till att vistas i gemensamhet på samma avdelning som tidigare. Anstalten får därmed anses ha vidtagit de åtgärder som kan förväntas av den.

Svar på JO:s frågor

Vilka åtgärder vidtar anstalten Saltvik för att trots det ansträngda beläggningssläget skydda intagna från hot och våld från andra intagna?

Anstalten Saltvik genomför grundliga utredningar för att bedöma vilken placering som är lämplig för en intagen. Utgångspunkten är självklart att säkerställa att den intagnes säkerhet till liv och hälsa inte äventyras. I utredningen ingår att kontrollera uppgifter som är kända för Kriminalvården, bl.a. eventuella misskötsamheter, daganteckningar i KVR, utfallet av eventuella tidigare verkställigheter, brottets art och klientkonstellationen på anstalten. Även uppgifter från intagna är viktiga. Till stöd finns även Kriminalvårdens underrättelsetjänst. Trots de utredningar som genomförs går det emellertid inte alltid att hindra att hot och våld förekommer mellan intagna.

Vilka rutiner tillämpar anstalten Saltvik för att möjliggöra avskiljande till skydd för den intagnes säkerhet, d.v.s. enligt 6 kap. 4 § eller 7 § första stycket 2 fängelselagen, när detta är motiverat?

Det ansträngda beläggningsläget gör att anstaltens avskildhetsavdelningar till stor utsträckning är fullbelagda. Föreligger det risk för en intagnes säkerhet till liv eller hälsa placeras den intagne dock i avskildhet med stöd av 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen. På grund av beläggningsläget finns däremot inte möjlighet för anstalten att placera intagna i avskildhet på egen begäran enligt 6 kap. 4 § fängelselagen utan att det föreligger en sådan risk.

Har anstalten Saltvik återfört intagna till eller låtit dem stanna kvar på en avdelning trots kännedom om att det funnits en påtaglig hotbild, i syfte att "uttömma möjligheterna" och därigenom få underlag för att kunna få dem förflyttade till andra anstalter?

Anstalten har inte återfört intagna till eller låtit dem stanna kvar på en avdelning trots kännedom om att det funnits en påtaglig hotbild i det syfte som framgår av JO:s fråga. Finns det skäl för avskildhet med anledning av risk för en intagnes säkerhet till liv eller hälsa, placeras den intagne i avskildhet. Går det inte att återplacera den intagne i gemensamhet på anstalten, initierar anstalten ett ärende om förflyttning till annan anstalt.

Vilka förutsättningar har Kriminalvården för att i rådande läge förflytta intagna mellan olika anstalter när detta bedöms nödvändigt för deras säkerhet?

Kriminalvården arbetar aktivt med att försöka placera intagna så att ordning och säkerhet inte äventyras. Kriminalvården har emellertid mycket begränsade möjligheter att förflytta intagna på grund av den ansträngda beläggnings-situationen inom myndigheten. Som exempel kan anges att mellan vecka 10 och 22 år 2024, dvs. den period som omfattar den nu aktuella anmälan, pendlade beläggningsgraden på anstaltsplatser i säkerhetsklass 1 mellan 121 och 127 procent. Möjligheten att förflytta intagna begränsas därtill ytterligare av pågående konflikter mellan kriminella nätverk och grupperingar.

Vilka åtgärder måste ett enskilt verksamhetsställe vidta innan frågan om omplacering kan aktualiseras efter en konkret hotbild mot en intagen? Vad görs på nationell nivå för att denna möjlighet fortfarande ska finnas tillgänglig trots beläggningssituationen?

Anstalten bör initialt placera den intagne i avskildhet för att utreda hotbilden. Därefter kan verksamhetsstället initiera en omplacering om det bedöms att det finns risk för att den intagne utsätts för hot eller våld av en annan intagen. På nationell nivå arbetar Kriminalvården med att skapa fler platser i häkte och anstalt, vilket bl.a. skulle möjliggöra större flexibilitet vid situationer som den nu aktuella.

AA kommenterade remissyttrandet.

Rättsliga utgångspunkter

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

Av artikel 2 i den europeiska konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna, Europakonventionen, följer bl.a. att ensars rätt till liv ska skyddas genom lag. Enligt artikel 3 i konventionen får ingen utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Artiklarna anses medföra att staten i vissa fall har en positiv förpliktelse att se till att ge enskilda människor skydd. I linje med detta kan

ansvaret att skydda en persons rätt till liv innebära en skyldighet att förhindra att denne på ett oförsvarligt sätt utsätts för livsfara. Staten har ett särskilt ansvar för tillsyn av dem som befinner sig i fängelse eller häkte eller som på annat sätt är berövade friheten. (Se Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis [2023, Version 6, JUNO], särskilt s. 70, 78 f. och 94.)

Europadomstolen har i flera fall ansett att en överträdelse av artikel 2 har skett när en intagen dödsats av andra intagna, och myndigheterna inte vidtagit tillräckliga skyddsåtgärder trots att man känt till eller borde ha känt till att den intagne svävade i fara (se t.ex. Paul och Audrey Edwards mot Förenade Kungariket, no. 46477/99 och Česnulevičius mot Litauen, no. 13462/06).

Domstolen har vidare slagit fast att statens positiva förpliktelser enligt artikel 3 innebär att nationella myndigheter har en skyldighet att vidta alla åtgärder som rimligen kan begäras för att förhindra verklig och omedelbar fara för frihetsberövade personers fysiska integritet som myndigheterna hade eller borde ha haft kännedom om. Sådan fara kan bestå i en risk för våld eller övergrepp från medintagna (se t.ex. D.F. mot Lettland, no. 11160/07 och Tautkus mot Litauen, no. 29474/09).

Av de europeiska fängelsereglerna framgår att vid placering av en intagen ska behovet av bl.a. skydd och säkerhet beaktas. Det ska även finnas rutiner som säkerställer de intagnas säkerhet och som minimerar risken för våld eller andra händelser som skulle kunna äventyra säkerheten. (Se artikel 17.2 och 52.2 i bilagan till Europarådets ministerkommittés rekommendation Rec[2006]2-rev till medlemsstaterna avseende de europeiska fängelsereglerna.)

Bedömning

Anmälan till JO

AA har beskrivit hur han tydligt förmedlade till anstaltens personal att han löpte en överhängande risk att bli angripen av andra intagna om han återfördes till samma avdelning som han tidigare hade lämnat. Kriminalvården har i sitt remissyttrande kort konstaterat att AA var ”inblandad i ett slagsmål på bostadsavdelningen” samma dag som han kom tillbaka dit. För fullständighetens skull bör det nämnas att det i avskildhetsbeslutet som fattades avseende AA efter denna incident är antecknat att ”Anstaltens övervakningskameror har registrerat att ett antal medintagna går in på [AA:s] bostadsrum och som vi misstänker slår honom”.

Jag noterar att Kriminalvården i endast allmänna ordalag har bemött AA:s klagomål i den här delen. Myndigheten har bl.a. angett att anstalten genomförde en noggrann utredning innan han återfördes och vidtog de åtgärder som bedömdes nödvändiga, innefattande vissa omplaceringar. Den information som anstalten inhämtade inkluderade ” trovärdiga uppgifter från [AA]”. Jag utgår ifrån att dessa uppgifter i och för sig inbegrep det som AA har beskrivit i sin

anmälan, dvs. att han befann sig i konflikt med flera intagna på avdelningen och riskerade att utsättas för våld av dem.

Det är som utgångspunkt svårt för JO att i efterhand uttala sig om huruvida en säkerhetsbedömning som gjorts i ett enskilt fall har varit korrekt. Sådana bedömningar kan också innefatta underrättelseinformation av mer eller mindre känslig karaktär. Jag har inte funnit tillräckliga skäl att närmare undersöka de åtgärder som vidtogs innan AA återfördes till avdelningen eller de upplysningar som inhämtades inför det beslutet. Det innebär att jag inte anser mig ha grund för att uttala kritik mot anstalten Saltvik för den bedömning som gjordes, trots den incident som alltså då snart inträffade. Däremot vill jag med anledning av det som framkommit i ärendet, och i min tillsyn i övrigt, göra vissa uttalanden både avseende anstalten Saltvik och Kriminalvården i stort när det gäller förutsättningarna för att avskilja intagna med hänsyn till deras egen säkerhet.

Avskiljande till skydd för den intagnes egen säkerhet

Avskiljande till skydd för den intagnes egen säkerhet kan som Kriminalvården har beskrivit i sitt yttrande ske både enligt 6 kap. 4 § FäL och 6 kap. 7 § första stycket 2 samma lag. Den förstnämnda bestämmelsen reglerar avskiljande på den intagnes egen begäran medan den sistnämnda gäller, såvitt nu är aktuellt, avskiljande med hänsyn till att det finns en risk för den intagnes säkerhet till liv eller hälsa.

I Kriminalvårdens handbok om gemensamhet och avskildhet i anstalt (2012:1) sägs att bestämmelsen i 6 kap. 7 § första stycket 2 i första hand bör tillämpas om den hotbild som den intagna upplever bekräftas av övrig utredning. Om så inte är fallet kan 6 kap. 4 § i stället användas. Jag har i grunden inte några synpunkter på denna tolkning av förhållandet mellan de två bestämmelserna men vill utveckla min syn på tillämpningen.

Av ordalydelsen i 6 kap. 4 § följer att avskildhet på egen begäran får medges om det är lämpligt. Intagna har således inte någon ovillkorlig rätt till en sådan placering utan den aktuella anstalten ska göra en prövning i varje enskilt fall. I förarbetena till bestämmelsen anges vidare att det för att en intagen ska kunna hållas avskild på egen begäran förutsätts att Kriminalvården har praktiska förutsättningar för detta, t.ex. med hänsyn till anstaltens tillgång till avskildhetsplatser (se prop. 2009/10:135 s. 137 f.). Även om uttalandet inte rimligen bör tolkas som ett generellt stöd för att bestämmelsen ska kunna sättas åt sidan vid hög beläggning, så ger det uttryck för att tillämpningen av 6 kap. 4 § i viss mån är beroende av de faktiska förhållandena i en anstalt. I sammanhanget vill jag dock framhålla att myndigheten har en skyldighet att fortlöpande anpassa antalet anstaltsplatser till behovet och utforma anstaltsorganisationen så att den tillgodoser olika behov av övervakning och kontroll (se 7 § förordningen [2023:797] med instruktion för Kriminalvården).

Sedan en tid råder en stor platsbrist inom Kriminalvården. Utifrån remissvaret och de iakttagelser som gjordes vid min inspektion i september 2024 drar jag

slutsatsen att anstalten Saltvik i princip helt har avskaffat möjligheten till avskildhet på egen begäran mot bakgrund av beläggningssituationen. Detta är problematiskt, eftersom man därigenom också har tagit bort ett viktigt verktyg för att undvika våldsincidenter mellan intagna och trygga säkerheten för enskilda individer.

Det får anses vara allmänt känt att det särskilt i anstalter med högre säkerhetsklass finns en kultur bland de intagna av att inte berätta för personalen om medintagnas handlande. Detta bekräftades i samtal med såväl intagna som kriminalvårdspersonal i de besökta anstalterna under den nämnda inspektionsserien (se rapport från JO:s Opcat-enhet ”Dubbelbeläggnings konsekvenser för intagna i anstalt”, s. 43). Om en anstalt regelmässigt kräver att en intagen ”bekräfta” en hotbild mot sig för att få bli avskild – t.ex. genom att berätta från vem eller vilka ett hot härrör – kan denne riskera att försättas i ett svårt läge. Det är just av denna anledning som det är angeläget att möjligheten till avskildhet på egen begäran finns tillgänglig, i vart fall i situationer där en intagen kan lämna trovärdiga uppgifter om en hotbild utan att för den delen vilja eller våga precisera uppgifterna närmare.

I min tillsyn har jag sett flera exempel på att bristande tillgång till avskildhet på egen begäran tycks ha lett till våldssituationer. JO tog t.ex. i maj och juli 2025 emot anmälningar från intagna i anstalterna Salberga och Saltvik som bl.a. gällde att de hade utsatts för hot och våld av medintagna efter att ha nekats sådan avskildhet (se JO:s dnr 5213-2025 och 7525-2025). Mot bakgrund av den nyligen genomförda inspektionsserien och att snarlika frågor var under utredning i detta ärende så undersöktes inte klagomålen närmare. Anmälningarna skickades emellertid till både verksamhetsställena och Kriminalvårdens huvudkontor för kännedom när ärendena skrevs av.

Sammanfattningsvis är det av stor vikt att Kriminalvården arbetar för att motverka en utveckling i landets anstalter där möjligheten till avskiljande enligt 6 kap. 4 § FäL urvattnas på grund av platsbrist och andra faktiska förhållanden.

Beläggningssituationen och riskerna för allvarliga våldsincidenter

Utöver placering i avskildhet är såväl inre differentiering som omplacering av intagna centrala verktyg för att undvika olämpliga klientkonstellationer samt hot- och våldssituationer. Det är dock uppenbart att den ansträngda beläggningssituationen inom Kriminalvården innebär väsentliga svårigheter för myndigheten att använda dessa alternativ.

I Kriminalvårdens årsredovisning för 2024 beskrivs en trend med ett ökat antal rapporterade incidenter av våld och hot under året. I flera regioner kunde man se en koppling mellan denna trend och kapacitetsökningen. Våldet mellan intagna föreföll enligt myndigheten även ha blivit grövre vilket innebar ökade risker för dödlig utgång. Den övergripande bedömningen var att våldet mellan intagna hade en tydlig koppling till förtätning och dubbelbeläggning. Förtätningen ledde till fler konfliktytor och att flera intagna tvingades samsas på mindre ytor ökade

friktionen. Platsbristen och bristen på avskildhetsplatser gjorde det också svårare att flytta intagna. (Se Kriminalvården, Årsredovisning 2024, s. 76 f.)

Det framstår som en ofrånkomlig konsekvens av överbeläggningen att Kriminalvårdens säkerhetsbedömningar av intagna nu är mer komplexa. Möjligheterna att anpassa placeringar efter enskilda bedömningar är också mer begränsade jämfört med vad som var fallet när det fanns ”luft i systemet”. Så sent som 2019 framhöll myndigheten att en beläggningsnivå som ligger nära 100 procent innebär stora risker för det dynamiska säkerhetsarbetet. En normalbeläggning på runt 90 procent ansågs då ge möjlighet att differentiera klienter, omplacera och bryta negativa konstellationer (se Kriminalvårdens promemoria, Ökat klientflöde, Kriminalvårdens samlade bedömning och förslag till åtgärder, 2019-02-27, samt JO 2021/22 s. 261, dnr O 19-2019). Som framgår av myndighetens yttrande i det nu aktuella ärendet låg beläggningsgraden på anstaltsplatser i klass 1 under den tidsperiod som AA:s anmälan avser, dvs. fem år senare, på över 120 procent.

Även i detta tveklöst mycket besvärliga läge kan det självfallet aldrig vara godtagbart att intagna inom Kriminalvården utsätts för konkreta risker att drabbas av våld från medintagna. Myndigheten har helt tillbakavisat att anstalten Saltvik har tagit sådana risker för att ”uttömma möjligheter” och få underlag för omplaceringar till andra anstalter. Jag noterar detta men kan samtidigt konstatera att de beskrivningar som befattningshavare på olika nivåer lämnade vid min inspektion tydde på att situationen inte var riktigt så enkel. Som framgått har JO också i tiden därefter fått anmälningar mot anstalten med påståenden om att intagna måste stanna kvar på eller återförs till avdelningar trots att de närmare har förklarat att de varit rädda för att där bli angripna. Det är mycket oroväckande.

I den nyss nämnda årsredovisningen uppger Kriminalvården att myndigheten numera tvingas göra ett mer omfattande medvetet risktagande när det gäller placeringen av intagna (se s. 75). Den slutsatsen tycker jag mig också kunna dra utifrån uppgifter i min tillsyn och i mitt uppdrag som nationellt besöksorgan (det s.k. Opcat-uppdraget). Den här utvecklingen är synnerligen bekymmersam eftersom den närmast med nödvändighet innebär en ökad risk för allvarliga våldsincidenter och därmed fara för intagnas trygghet till liv och hälsa. Om ett sådant risktagande drivs allt för långt kan detta komma i konflikt med Sveriges skyldigheter enligt artikel 3 i Europakonventionen att skydda de intagna från omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. (Se också JO:s beslut den 23 oktober 2025, dnr 9493-2024, och den 18 juni 2025, dnr 9204-2024, som rör liknande förhållanden.) Ytterst kan det även strida mot statens förpliktelser enligt artikel 2 att skydda de intagnas rätt till liv. Det skulle givetvis vara fullkomligt oacceptabelt om en intagen miste livet till följd av våld från en medintagen, och det i efterhand visade sig att Kriminalvården inte hade agerat på konkreta risker som myndigheten känt till eller borde ha känt till. Som tidigare redovisats innefattar statens skyldigheter enligt konventionen att ha

särskild tillsyn över frihetsberövade personer och vidta de åtgärder som rimligen kan krävas för att skydda dem från livsfara eller fara för sin fysiska integritet.

Kriminalvården befinner sig i en exceptionell expansionsfas med omfattande om- och nybyggnationer. Det är viktigt att myndigheten inom ramen för dessa skapar utrymme för avskildhetsplaceringar, inre differentiering och omplaceringar när sådana åtgärder är nödvändiga. Detta gäller inte minst mot bakgrund av att Kriminalvården planerar för att minska sin bemanningstäthet i kostnadsbesparande syfte, något som i sig kan innebära risker för att hot- och våldssituationer inte uppmärksammas (se myndighetens rapport ”Åtgärder för att dämpa kostnadsutvecklingen och minska dygnskostnaden i anstalt och häkte”, KV 2024-21368, s. 42 f.).

Jag kommer att fortsätta att följa Kriminalvårdens arbete med dessa frågor.

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av JO Katarina Pålsson. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättssakkunniga Anton Lindgren har föredragit ärendet och byråchefen Catrine Björkman har deltagit i beredningen.