

Kritik mot Polisen för brister i möjligheten till utomhusvistelse för intagna i arrest

Beslutet i korthet: JO har utrett möjligheten till utomhusvistelse för intagna i polisarrest. En intagen ska enligt häkteslagen ges möjlighet att vistas utomhus minst en timme varje dag, om det inte finns synnerliga skäl mot det.

Utredningen har visat att det finns påtagliga brister i vissa avseenden när det gäller tillgången till utomhusvistelse och utformningen av rastgårdarna. Det har bl.a. kommit fram att det inte finns rastgårdar vid samtliga arrester och att de intagnas möjlighet till utomhusvistelse vid ett par arrester är beroende av bemanningen.

I beslutet understryks att rätten till utomhusvistelse i normalfallet är en oinskränkt rättighet som polismyndigheterna ska tillgodose. Det är därför angeläget att samtliga polismyndigheter snarast säkerställer att så sker.

Det har vidare framkommit att det vid ett flertal arrester saknas rutiner för hur de intagna ska informeras om rätten till utomhusvistelse. På de ställen där det finns rutiner om detta framstår de i många fall som bristfälliga. Det är t.ex. otydligt vem som ansvarar för att informationen lämnas. I beslutet framhålls att det är viktigt att en intagen informeras om rätten till utomhusvistelse för att han eller hon ska ha möjlighet att ta till vara sin rätt.

Rikspolisstyrelsen har upplyst om att man har för avsikt att ta fram en ny föreskrift för polisarrester med bestämmelser om bl.a. information till intagna om möjligheten till daglig utomhusvistelse. I beslutet konstateras att det med hänsyn till de bristande rutiner som utredningen påvisat är angeläget att en sådan föreskrift snarast träder i kraft.

Bakgrund

Under perioden oktober 2011 till april 2013 inspekterade JO 28 polisarrester hos 13 polismyndigheter. Vid inspektionerna granskade JO bl.a. i vilken mån intagna i arrest ges möjlighet till utomhusvistelse. En intagen ska enligt häkteslagen ges möjlighet att vistas utomhus minst en timme varje dag, om det inte finns synnerliga skäl mot det.

Vid inspektionerna kom det fram att det inte finns rastgårdar vid samtliga arrester och att det är stora skillnader i utformningen av rastgårdarna. Vidare framkom att de flesta av de inspekterade polismyndigheterna inte hade någon rutin, eller en bristfällig sådan, för att informera om rätten till utomhusvistelse. JO noterade även att det informationsblad som Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren har tagit fram,

Information till dig som är misstänkt för brott och som därför har berövats friheten, inte innehåller någon upplysning om rättigheten.

Utredning

Med anledning av vad som framkommit beslutade JO att möjligheten till utomhusvistelse vid de arrester som polisen svarar för skulle utredas inom ramen för ett initiativärende. Rikspolisstyrelsen anmodades att, efter att ha begärt in upplysningar från polismyndigheterna, yttra sig över hur polisen säkerställer att intagna i arrest ges möjlighet till daglig utomhusvistelse.

Rikspolisstyrelsens yttrande

Rikspolisstyrelsen redogjorde i sitt yttrande för tillgången till och utformningen av rastgårdar vid polismyndigheternas arrester samt vilka rutiner som finns för att informera de intagna om rätten till daglig utomhusvistelse. Det framkom i huvudsak följande om de arrester där anhållna förvaras.

Tillgången till rastgårdar och deras utformning m.m.

Rastgårdarna vid arresterna varierar i storlek mellan 8 och 56 kvadratmeter. De flesta är mellan 15 och 25 kvadratmeter. I nästan samtliga rastgårdar finns det ett ljusinsläpp. Det vanligaste är att ljuset kommer in genom att tak eller fönster är försedda med galler, spaljé eller frostade plastskivor. Rastgården vid arresten i Söderhamn saknar dock ljusinsläpp eftersom den är belägen innanför ett källarförråd och fönstret är täckt för att hindra utsikt mot förrådsdelen. Vid arresten i Värnamo ligger rastgården inne i en huskropp med en yttervägg av träreglar med genomskinligt plexiglas, som ger visst ljusinsläpp. Även på en del andra ställen är ljusinsläppet mycket begränsat, t.ex. är rastgårdarna vid arresterna i Kalix och Gällivare till största delen förbyggda för att förhindra insyn, och vid arresten i Boden sker ljusinsläppet endast genom en mindre öppning i taket. Vid arresten i Örebro har rastgårdarna plasttak, som inte medger någon direkt utsikt.

Vid arresten i Umeå finns det inte någon rastgård, och det saknas möjlighet till utomhusvistelse för de intagna. Tidigare fanns en överenskommelse med Kriminalvården om att anhållna skulle förvaras i häktet, men det fungerade inte. Det finns dock planer på om- och nybyggnad av arresten, vilket inkluderar en rastgård. Det förs även diskussioner med Kriminalvården om ett övertagande av arrestverksamheten.

Vid arresterna i Filipstad, Kristinehamn och Härnösand saknas det också rastgårdar, men de intagna ges möjlighet till rastning på annat sätt. I Filipstad får de intagna vistas på en innergård, och i Kristinehamn används antingen en parkeringsplatta utomhus eller arrestintaget, som är inomhus. Även i Härnösand används arrestintaget.

Vid arresten i Södertälje finns en rastgård, men den används inte på grund av att det anses vara svårt att genomföra promenader på ett säkert sätt där. Dessutom

saknas det personal för att bevaka de intagna vid rasttillfällena. Ett polishus, med en säkrare rastgård, togs dock i bruk i februari 2014.

Även vid arresten i Ystad råder det enligt uppgift personalbrist. Möjligheten till utomhusvistelse begränsas därmed; vid full beläggning går det inte att erbjuda samtliga intagna utomhusvistelse.

Information om rätten till utomhusvistelse

Vid arresterna i Malung, Mora, Södermalm, Söderort, Härnösand, Kramfors, Sollefteå, Örnsköldsvik, Skövde, Lidköping, Hudiksvall, Ljusdal, Söderhamn, Bollnäs och Halmstad finns det inte någon rutin för att informera intagna om rätten till utomhusvistelse. Inte heller vid arresterna i Norrbottens län och Västerbottens län finns det någon rutin för hur informationen ska lämnas.

Vid de arrester där det finns en rutin för att lämna information skiljer den sig åt, både i fråga om när informationen lämnas och om det sker skriftligen eller muntligen.

Vid arresterna i Kronobergs län och Kalmar län får de intagna både skriftlig och muntlig information om rätten till daglig utomhusvistelse i samband med att de tas in i arresten. Även vid arresten i Helsingborg får de intagna både skriftlig och muntlig information; muntlig information ges i samband med insättningen i cellen, och i varje cell finns en informationsskrift där rutinerna för utomhusvistelser framgår.

Vid arresten i Malmö informeras de intagna skriftligen genom att informationen framgår av de ordningsregler som delas ut. Vid arresten i Sandviken finns en informationsskrift i varje cell där rutinerna för utomhusvistelse framgår. Vid arresterna i Trollhättan och Uddevalla finns ordningsregler, inklusive information om rätten till utomhusvistelse, anslagna vid avvisiteringsplatsen.

Vid arresten på Gotland finns den informationsblankett som Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren har tagit fram i varje cell. Den ska kompletteras med information om rätten till utomhusvistelse.

Vid huvuddelen av arresterna lämnas det endast muntlig information enligt följande. I Täby, Norrtälje, Eskilstuna, Karlstad, Säffle, Göteborg, Örebro och Nacka informeras de intagna i samband med inskrivningen i arresten. Vid arresterna i Kungsbacka, Falkenberg och Eksjö ges denna information i samband med att den intagne sätts in i cellen.

Vid arresterna i Norrort, Värnamo, Torsby, Hagfors, Sunne, Arvika, Kristinehamn och Filipstad informeras de intagna i samband med att de meddelas anhållningsbeslut.

Vid arresterna i Östersund och Varberg samt i Östergötlands län informeras de intagna i samband med måltider.

Vid arresterna i Nyköping, Borås och Alingsås informeras de intagna om sin rätt till utomhusvistelse genom att de dagligen tillfrågas om de vill komma ut. Vid arresten i Sundsvall lämnas återkommande information under dagen, i samband med att den intagne erbjuds utomhusvistelse.

Även vid arresterna i Flemingsberg, Västerort, Lund, Katrineholm, Karlskrona och Borlänge ges muntlig information om rätten till utomhusvistelse. Det har dock inte närmare angetts när denna information lämnas.

I fråga om ett stort antal arrester har det utöver de angivna rutinerna uppgetts att de intagna dagligen tillfrågas om de önskar komma ut på rastgården.

Rikspolisstyrelsens bedömning

Rikspolisstyrelsen anförde att det inte är acceptabelt, såvida det inte finns synnerliga skäl, att intagna förvaras i polisarrest under mer än ett dygn utan att det finns möjlighet till daglig utomhusvistelse. Enligt Rikspolisstyrelsen är det inte heller godtagbart att bemanningen i en arrest är så låg att utomhusvistelser under normala förhållanden inte kan genomföras med hänvisning till arbetsbelastningen.

När det gäller utformningen av rastgårdarna uppgav Rikspolisstyrelsen bl.a. följande. Utomhusvistelse på t.ex. en innergård eller en parkering är tillräckligt för att rätten till utomhusvistelse ska ha tillgodosetts. Däremot är det inte att anse som vistelse utomhus när rastning sker genom att en intagen får uppehålla sig i ett arrestintag eller, som i Söderhamn, i ett slutet rum inomhus utan möjlighet att se ut. Det pågår ett omfattande arbete med att ta fram standarder och anvisningar för byggande av polisarrester, vilket även omfattar rastgårdarna. Framtida om- och nybyggnad av polisarrester ska utformas i enlighet med dessa.

När det gäller information till intagna om rätten till utomhusvistelse konstaterade Rikspolisstyrelsen att det som kommit fram tydde på att det inte var ovanligt att det saknades tydliga rutiner. Det poängterades att det givetvis var av betydelse att informationen lämnades för att de intagna skulle kunna göra denna rätt gällande. Enligt Rikspolisstyrelsen bör information om rätten till daglig utomhusvistelse, tillsammans med annan relevant information om rättigheter och om vistelsen i arresten, lämnas i anslutning till att den intagne tas in. Informationen ska lämnas på ett språk som den intagne förstår, och helst skriftligen.

Rikspolisstyrelsen uppgav avslutningsvis att man hade för avsikt att ta fram en ny föreskrift för polisarrester med bestämmelser om bl.a. information till intagna om möjligheten till daglig utomhusvistelse.

Rättslig reglering m.m.

I häkteslagen finns bestämmelser om verkställighet av beslut om häktning och vissa andra tillfälliga frihetsberövanden i häkte eller annan förvaringslokal. Lagen är tillämplig även för den som är intagen i polisarrest för förvar (1 kap. 3 §).

Regleringen av intagnas möjlighet till utomhusvistelse finns i 2 kap. 7 § häkteslagen. Av bestämmelsen framgår att en intagen ska ges möjlighet att vistas utomhus minst en timme varje dag, om det inte finns synnerliga skäl mot det. Som exempel på synnerliga skäl när det gäller intagna i fängelse har nämnts att det uppkommit en oförutsedd situation där det är nödvändigt att hålla de intagna avskilda från varandra och det till följd därav saknas praktiska förutsättningar att låta dem vistas utomhus (prop. 2009/10:35 s. 131 och 187).

Europarådets kommitté mot tortyr (Committee for the Prevention of Torture, CPT) och FN:s underkommitté mot tortyr (Subcommittee on Prevention of Torture, SPT) har båda uttalat att personer som hålls frihetsberövade hos polisen längre än 24 timmar bör ges möjlighet till utomhusvistelse (12th General Report [CPT/Inf (2002) 15] och CAT/OP/SWE/1).

I 3 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om polisarrest (FAP 915-1) anges att om en polisarrest inte är samlokaliserad med ett häkte, ska det finnas möjlighet för de intagna att rasta i anslutning till polisens lokaler.

När det gäller utformningen av rastgårdar i häkten har FN:s underkommitté mot tortyr betonat vikten av att de är tillräckligt stora och erbjuder möjlighet till motion (CAT/OP/SWE/1).

Enligt 2 § häktesförordningen ska varje intagen, i anslutning till att han eller hon tas in i en förvaringslokal, informeras om verkställighetens innebörd på ett språk som han eller hon förstår. Sådan information ska också lämnas vid andra tillfällen så snart det finns anledning till det. Vad som avses med informationsskyldigheten anges närmare i 1 kap. 10 § i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för häkte (KVFS 2011:2). Där sägs bl.a. att en intagen, i anslutning till att han eller hon tas in i häkte, ska informeras om de rättigheter och skyldigheter som han eller hon har.

För varje intagen ska det föras en journal som dokumenterar den intagnes verkställighet (5 § häktesförordningen).

Bedömning

Tillgången till rastgårdar och deras utformning m.m.

Det är en lagstadgad rättighet för en intagen att ges möjlighet att vistas utomhus minst en timme varje dag. Det är inte acceptabelt att intagna förvaras i arrest under mer än ett dygn utan att det ges tillfälle till utomhusvistelse, när omständigheter som kan utgöra synnerliga skäl saknas. Det är mycket anmärkningsvärt att det finns ett antal polismyndigheter där denna rättighet inte respekteras.

Det är också anmärkningsvärt att frågan om utomhusvistelse för intagna inte har prioriterats hos vissa polismyndigheter. Ett exempel är arresten i Umeå; redan vid JO:s besök hösten 2011 konstaterades att det inte fanns någon rastgård eller andra arrangemang för att möjliggöra utomhusvistelse (se dnr 5878-2011). Polis-

myndigheten i Västerbottens län har ännu inte vidtagit någon åtgärd för att lösa problemet.

Vid övriga arrester som saknar rastgård ges de intagna möjlighet till rastning på annat sätt. Emellertid är syftet med rätten till utomhusvistelse bl.a. att den enskilde ska få frisk luft. Det är därför inte godtagbart att det endast erbjuds rastning inomhus, t.ex. i arrestintaget. I det avseendet framstår förhållandena som sämst i Söderhamn, där rastgården utgörs av ett slutet rum som saknar ljusinsläpp.

Vid ett par arrester har angetts att möjligheten till utomhusvistelse är beroende av bemanningen. Detta är inte heller godtagbart. Lagtextens formulering ”synnerliga skäl” innebär att det endast är i undantagssituationer som bemanning eller beläggning är ett acceptabelt skäl att inte tillåta utomhusvistelse. Det är varje polismyndighets skyldighet att organisera verksamheten på ett sådant sätt att den lagstadgade rätten till utomhusvistelse kan garanteras.

När det gäller utformningen av rastgårdarna är det svårt att bilda sig en uppfattning om den utifrån enbart en skriftlig redogörelse. Vid de inspektioner som JO har gjort har rastgårdarna inte sällan upplevts som alltför instängda och snarast varit att betrakta som rökrutor. För att syftet med utomhusvistelsen ska uppnås bör rastgårdarna ha ett ordentligt ljusinsläpp och frisk luft. Beträffande storleken på rastgårdarna har det framkommit att huvuddelen av dem är större än 15 kvadratmeter, vilket får anses tillräckligt för att tillgodose behovet av fysisk aktivitet under den begränsade tid som en intagen befinner sig i polisarrest.

Sammanfattningsvis har utredningen visat att det finns påtagliga brister i vissa avseenden när det gäller tillgången till utomhusvistelse och utformningen av rastgårdarna. Jag vill därför understryka att rätten till utomhusvistelse i normalfallet är en oinskränkt rättighet som polismyndigheterna ska tillgodose. Rikspolisstyrelsen har anfört att man arbetar med att ta fram standarder och anvisningar för byggande av polisarrester, vilket även omfattar rastgårdarna. Det är naturligtvis bra att man vid nybyggnad särskilt beaktar möjligheten till utomhusvistelse. Det är dock inte en tillräcklig åtgärd. Det är angeläget att samtliga polismyndigheter snarast säkerställer att intagna ges möjlighet att vistas utomhus minst en timme varje dag.

Information om rätten till utomhusvistelse

För att den intagne ska ha möjlighet att ta till vara sin rätt till utomhusvistelse är det viktigt att han eller hon informeras om den.

Av utredningen har det framkommit att det vid ett flertal arrester saknas rutiner för hur de intagna ska informeras. De rutiner som finns skiljer sig åt i fråga om hur och när informationen lämnas. Vid många arrester ges endast muntlig information. Rutinerna framstår i många fall som bristfälliga. Det är t.ex. otydligt vem som ansvarar för att informationen lämnas. Med detta är inte sagt att de intagna inte informeras om möjligheten till utomhusvistelse; vid ett stort antal arrester har det angetts att de intagna dagligen tillfrågas om de vill komma ut. Det bör dock

poängteras att det också är viktigt att den enskilde underrättas om att det är en lagstadgad rättighet.

Information om rätten till utomhusvistelse, tillsammans med information om andra rättigheter, ska enligt häktesförordningen lämnas i samband med att en person tas in i arresten. Det bör vara skriftlig information och naturligtvis på ett språk som den intagne förstår. Om det finns behov av det ska även muntlig information lämnas. Rikspolisstyrelsen har uppgett att man har för avsikt att ta fram en ny föreskrift för polisarrestar med bestämmelser om bl.a. information till intagna om möjligheten till daglig utomhusvistelse.

Med hänsyn till de bristande rutiner som utredningen påvisat är det angeläget att en sådan föreskrift snarast träder i kraft.

Jag har i ett särskilt ärende utrett hur polismyndigheterna informerar intagna i arrest om deras rättigheter och om verkställighetens innebörd (se beslut den 18 juni 2014, dnr 2572-2013).

Dokumentation av att informationen lämnats

Det har framkommit att det inte i någon större utsträckning dokumenteras att den intagne har getts information om rätten till utomhusvistelse. Vid JO:s inspektioner har det vid vissa arrester framförts att man inte behöver dokumentera detta eftersom man alltid lämnar informationen. Det dokumenteras alltså endast om man av någon anledning inte lämnar informationen. Ett sådant resonemang är inte godtagbart. Jag vill därför understryka vikten av dokumentation även i detta avseende, bl.a. från kontroll- och rättssäkerhetssynpunkt. Ett krav på dokumentation behöver inte vara särskilt arbetskrävande, utan handlar närmast om lämpligt utformade blanketter.

När det införs rutiner för hur information ska lämnas bör dessa även omfatta ett krav på dokumentation, vilket också kan fungera som en påminnelse att lämna informationen.

Uppföljning m.m.

Jag har för avsikt att följa upp i vilken mån intagna i arrest ges möjlighet till utomhusvistelse och vilka åtgärder som vidtagits med anledning av detta beslut.

Med den kritik som ligger i det som anförts avslutas ärendet.