

Beläggningssituationen inom kriminalvården

I ett beslut den 7 juni 2001 anförde *JO Pennlöv* följande.

Initiativet

Genom anmälningar och på annat sätt har det under de senaste åren framgått att platssituationen vid landets kriminalvårdsanstalter och häkten är ansträngd. Detta har medfört bl.a. att intagna i häkte med verkställbara domar ofta tvingas stanna kvar i häkte i avvaktan på anstaltsplats längre än vad som är acceptabelt; normalt bör väntetiden i häkte inte överstiga en vecka. Det är långt ifrån ovanligt att personer som häktas blir kvar i polisens arrestlokaler trots att de egentligen skulle ha beretts plats i häkte. I ett beslut den 21 december 2000 (dnr 857-2000) har jag framhållit att det, i avsaknad av ett domstolsbeslut därom, inte är förenligt med gällande regler (jfr 24 kap. 22 § rättegångsbalken) att en häktad person förvaras på annan plats i häkte. Med hänvisning till förhållandena i polisens arrestlokaler, bl.a. har cellerna en utrustningsstandard som är betydligt lägre än en "normal" häktescell och det förekommer ofta störande oväsen, har jag framhållit att förvaring av häktade personer i polisarrest för annat än en kortare tidsperiod enligt min mening är inhumant och ovärdigt ett samhälle som vårt. Därtill kommer att en häktad person som förvaras under sådana förhållanden får försämrade möjligheter att förbereda sig för den kommande rättegången.

Jag har handlagt ett antal ärenden som har rört platssituationen vid kriminalvårdsanstalterna och häktena (se bl.a. dnr 4549-1998, 4544-1998, 1219-2000 och 1235-2000). I besluten i de två första ärendena har jag uttryckt en förhoppning att de åtgärder som Kriminalvårdsstyrelsen företagit och planerar skulle förbättra situationen. Det grundläggande problemet i sammanhanget förefaller att vara att såväl antalet häktesplatser som anstaltsplatser av visst slag, åtminstone periodvis, är för få. Såvitt gäller häktena har det från tid till annan bedömts nödvändigt med dubbelbeläggning av bostadsrum. I mitt ovan nämnda beslut den 21 december 2000 har jag poängterat att det mot bakgrund av de säkerhets- och miljömässiga faktorerna men även med beaktande av den rent mänskliga aspekten inte kan accepteras att en mer eller mindre rutinmässig dubbelbeläggning tillgrips som en lösning i sammanhanget.

Under december 2000 och januari 2001 har jag med anledning av beläggningssituationen inspekterat häktena i Stockholm, Huddinge och Uppsala. Personalen har därvid på olika sätt uttryckt sin oro över den nuvarande situationen och hävdar att det varit nödvändigt att avsätta avsevärda resurser för att enbart så att säga administrera platsbristen. Det har uppgetts att nedskärningarna inom kriminalvården har inneburit bl.a. att de intagnas möjligheter till gemenskap och personalens möjligheter att tala med intagna har begränsats. De i egentlig mening kriminalvårdande åtgärderna har i förhållande till nödvändiga åtgärder för tillsyn och förvaring kommit allt mera i skymundan. Vidare har uppgetts att stora – såväl personella som ekonomiska – resurser används för transporter av häktade och att kostnaderna för transporter skulle kunna minska kraftigt om samarbetet med domstolarna fungerade bättre.

Med anledning av vad som framkommit om de aktuella förhållandena beslutade jag att inom ramen för ett initiativärende företa en utredning i saken.

Utredning

Kriminalvårdsstyrelsen anmodades att lämna upplysningar och avge yttrande i följande avseenden.

1. Platssituationen vid landets kriminalvårdsanstalter och häkten.
2. Vidtagna och planerade åtgärder.
3. Uppgifterna om begränsningarna i häktades möjligheter till gemenskap och om personalens arbetsuppgifter gentemot häktade samt om användningen av stora personalresurser för transporter av häktade. Vad gäller den senare frågan skulle framgå huruvida och i så fall vilka kontakter som förekommit med domstolsväsendet i syfte att uppnå samordningsvinster.

Kriminalvårdsstyrelsen anförde genom generaldirektören AA i sitt remissvar bl.a. följande.

1. Platssituationen vid häktena och anstalterna

1.1 Häktena

Kriminalvårdsstyrelsen har noterat en relativt kraftig ökning av beläggningen vid häktena under senare år. Totalt har beläggningen vid häktena ökat från 1 123 till 1 366 från år 1997 till år 2000. Medelantalet häktade ökade under perioden från omkring 1 000 till omkring 1 150. Under samma period har antalet fängelsedömda som väntar på anstaltsplats ökat från att ha varit färre än 100 till omkring 200 i medeltal. Samtidigt har antalet häktesplatser ökat med omkring 70 sedan år 1997. Platsutnyttjandet har därvid kommit att öka från 77 procent år 1997 till drygt 90 procent år 2000. Den höga beläggningsnivån har bestått även under våren 2001. Under februari månad var medelbeläggningen den högsta på sex år med 100-procentigt platsutnyttjande. Antalet fängelsedömda som väntade på plats den 1 mars var över 250 varav över 200 väntat mer än sju dagar.

1.2 Anstalterna

Beläggningen vid anstalterna minskade kraftigt under några år från mitten av 1990-talet. Mellan år 1997 och år 1999 låg medelbeläggningen på en konstant nivå, omkring 3 600. Under år 2000 ökade medelbeläggningen vid anstalterna med omkring 100. Mellan åren 1997 och 2000 ökade platsutnyttjandet från 80 till 90 procent.

Hitintills under innevarande år synes beläggningen ökat ytterligare något. Sålunda var medelbeläggningen under februari 125 intagna fler än vid samma tidpunkt förra året med ett platsutnyttjande på 94 procent. Kriminalvårdsstyrelsen har dock bedömt att medelbeläggningen kommer att öka med upp mot 200 under detta år. Av ökningen utgörs över 100 av ambitionen att minska antalet personer som verkställer dom till fängelse på häkte.

2. Vidtagna och planerade åtgärder

Kriminalvårdsstyrelsen har under sedan några år prognostiserat en viss beläggningsökning vid framför allt anstalterna. I prognoserna har inräknats att verkställighetsfallen skulle minska och därmed öka belastningen på anstalterna. Det senare har dessvärre inte inträffat. Samtidigt har beläggningen vid anstalterna ökat något mer än prognosen pekat på. I budgetunderlaget 2002 har Kriminalvårdsstyrelsen redovisat nedanstående åtgärder för regeringen. Kriminalvårdsstyrelsen beräknar att de platstillskott som redovisas ökar de årliga driftkostnaderna med minst 80 milj. kr. Kriminalvårdsstyrelsen har bedömt att åtgärderna måste genomföras redan innevarande år.

2.1 Häktena

Under år 2001 planerar Kriminalvårdsstyrelsen för att kunna öppna drygt 100 häktesplatser – – –. Det handlar i flertalet fall om tillfälliga lösningar i avvaktan på mer permanenta platstillskott. Utöver dessa omkring 100 platser undersöker Kriminalvårdsstyrelsen nu förutsättningarna att öppna ytterligare ett 25-tal tillfälliga häktesplatser. För närvarande finns dock inga konkreta planer på mer än marginella platstillskott efter år 2001. Emellertid kommer kriminalvården att i ett tidigt skede delta i en planerad ombyggnad av "polishuset" i Göteborg i vilken en utökning av antalet häktesplatser med 50 skulle vara möjlig.

Kriminalvårdsstyrelsens ambition är fortfarande att olika åtgärder i anstaltsorganisationen samt den nya placerarorganisationen (se nedan) skall leda till minskade väntetider på häktena och därmed färre verkställighetsfall, vilket i sin tur skall medföra en mer balanserad beläggningssituation på häktena. Samtidigt räknar Kriminalvårdsstyrelsen med en fortsatt viss ökning av antalet häktade.

Sammantaget beräknar Kriminalvårdsstyrelsen att platsutnyttjandet kommer att ligga på omkring 90 procent i medeltal under de närmaste åren. Här finns det anledning att påpeka att lokalt kommer beläggningsnivån på häktena även fortsättningsvis periodvis att bli besvärande eller till och med mycket besvärande. Svängningarna i tillströmningen av olika klientkategorier liksom variationerna över tiden (från månad till månad eller dag till dag) och mellan olika delar av landet kommer att medföra stora påfrestningar i häktesorganisationen, särskilt om det inte finns en viss överkapacitet. En i sammanhanget ytterligare osäker faktor är polisens resurser och prioriteringar. Om polisen tillförs resurser och det leder till, t.ex. effektivare brottsbekämpning kan det mycket väl påverka tillströmningen till kriminalvården såväl på häktena som på fängelserna.

– – –

2.2 Anstalterna

Av bilaga 1 (utelämnad här, min anm.) framgår att antalet platser i anstaltsorganisationen kommer att öka under innevarande år med över 100. Platsutnyttjande beräknas därmed hamna på omkring 90 procent med variationer över året mellan 88 och 93 procent på nationell nivå. Erfarenhetsmässigt kommer då vissa anstalter, särskilt de slutna, att av och till ha en beläggningssituation som ligger på, över eller strax under 100 procent.

Under de kommande åren kommer platsutnyttjandet att öka ytterligare något. Mot den bakgrunden har Kriminalvårdsstyrelsen påbörjat en inledande planering för en ny kriminalvårdsanläggning (anstalt med häktesdel och frivårdsverksamhet) med omkring 250 platser. En sådan anläggning kan dock inte stå klar att tas i bruk förrän tidigast om fyra – fem år. Kriminalvårdsstyrelsen har i budgetunderlaget 2002

hemställt om bl.a. ett uppdrag från regeringen att planera vidare för en ny kriminalvårdsanläggning.

— — —

Under år 1999 påbörjades ett förändringsarbete när det gäller organisationen för placering av dömda från häkte till anstalt och mellan anstalter. Antalet personer som svarade för placeringen minskades kraftigt i en tillfällig placerarorganisation. Den 1 januari 2001 permanentades en placerarorganisation "centraliserad" till tre kriminalvårdsmyndigheter och med sammanlagt elva befattningar för placeringsverksamheten. Även om det ännu inte går att utläsa någon minskning i antalet personer på häktena med verkställbara domar är det en förhoppning att den nya organisationen inom en inte alltför lång framtid skall ge effekt när det gäller väntetiderna på häktena.

Kriminalvårdsstyrelsen kommer att fortlöpande följa effekterna av den tillfälliga placerarorganisationen. I regelbundet återkommande överläggningar med "placeraarna" är frågan om att hur de befintliga anstalts- och häktesplatserna skall kunna användas optimalt i syfte bl.a. att minska antalet verkställighetsfall på häktena och därmed beläggningsen en prioriterad fråga.

Från och med den 1 januari 2001 har den tidigare indelningen i fyra säkerhetsklasser ersatts av ett system med i princip enbart öppna och slutna anstalter. Kriminalvårdsstyrelsen bedömer att denna förändring bl.a. kommer att underlätta utplaceringen av dömda från häktena.

Sammantaget hoppas Kriminalvårdsstyrelsen att de åtgärder som nu planeras skall leda till att verkställighetsfallen på häktena minskar, att väntetiderna kortas av och att platsutnyttjandet på häktena kan minskas så att användandet av polisens arrester för häktade kan minimeras. Förändringar utanför kriminalvårdens kontroll eller som kan vara svåra att förutse kan emellertid medföra ett ökat tryck på anstalterna eller häktena. En faktor som skulle kunna påverka kriminalvården är t.ex. ökade resurser till polisen. Det finns under alla förhållanden f.n. inga tecken på att tillströmningen till den slutna kriminalvården kommer att avmattas.

3. Gemensamhet m.m.

I juni 1995 uppdrog regeringen åt Kriminalvårdsstyrelsen att redovisa åtgärder för att skapa ett bättre innehåll i häktesverksamheten. Kriminalvårdsstyrelsen anmodades också att lämna förslag om ytterligare förändringar som på längre sikt borde vidtas för att verksamheten vid häktena skulle få en humanare utformning.

I slutrapporten Häktesuppdraget 1995/96 redovisade Kriminalvårdsstyrelsen bl.a. två förslag som skulle förbättra möjligheterna till dels gemensamhet med andra häktade, dels meningsfullare aktiviteter. Det ena förslaget var en lagändring av 3 § lagen om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. (HL), som innebar att möjligheterna till gemensamhet inte längre skulle vara begränsade utifrån brist på lokaler för ändamålet. Endast åklagarrestriktioner, säkerhetsskäl och den häktades egen vilja skulle utgöra hinder för gemensamhet. Det andra förslaget innebar att all verksamhet i häktet skulle ske under tillsyn av personal, vilket kunde innebära allt från direkt personalledd verksamhet med en eller flera häktade till att personal ambulerar mellan lokaler där verksamhet sker.

År 1998 ändrades 3 § HL enligt förslaget och samtidigt genomfördes och förbereddes byggnadsmässiga förändringar på de flesta häktena för att på sikt kunna erbjuda gemensamhet fullt ut till de häktade utan restriktioner. De besparingskrav som senare ålagts kriminalvården under slutet av 1990-talet har emellertid medfört att reformarbetet i häktesverksamheten inte kunnat genomföras i önskad takt. Personalledd verksamhet har inte kunnat genomföras i den omfattning som föreslogs i Häktesuppdraget av resursskäl och de byggnadsmässiga förändringarna har på vissa håll bromsats upp.

Häktespersonalen, som ställde sig mycket positiv till verksamhetsförändringarna, gjorde till en början stora ansträngningar för att förbättra förhållandena för de häktade. De senaste åren har dock utvecklingstakten i förändringsarbetet minskat

och de flesta häkten kämpar med att bibehålla den omfattning av gemensamhetsaktiviteter som tidigare uppnåts. Den höga beläggningen som nu råder på häkten medför också svårigheter vad avser möjligheterna att genomföra bra gemensamhetsverksamhet. Att de häktade inte utgörs av en homogen grupp av personer, att personalen har väldigt skiftande arter av arbetsuppgifter och därmed svårt med långsiktig planering bidrar också till svårigheterna. Det allt svårare klientelet, som dessutom ökat i antal och inte sällan består av hela gäng, försvårar också anordnandet av gemensamhet då de oftast kräver mer tillsyn.

JO har i remissen efterhört också vilka kontakter som förekommit med domstolsväsendet i syfte att uppnå samordningsvinster när det gäller transporter av häktade.

Häktespersonalens möjligheter att genomföra meningsfulla aktiviteter och fullgod gemensamhetsverksamhet skulle öka avsevärt om personalresursen kunde användas mer för de kriminalvårdande åtgärderna. Dessa åtgärder får oftast stå tillbaka när andra tvingande uppgifter skall genomföras. En mycket resurskrävande uppgift är just transporter till domstolsförhandlingarna. Det finns flera exempel på förhandlingar som varit oerhört resurskrävande. Ett sådant är en häktningsförhandling med åtta åtalade som samtliga hade åklagarrestriktioner, vilket innebar personalresurser om tre personer per åtalad. Förhandlingen pågick under hel dag och tingsrätten var belägen på geografiskt stort avstånd från häktet. Det framgår tydligt hur hårt ansträngd personalresursen blir och hur lite utrymme som blir kvar för annat än de kriminalvårdande åtgärder som är oundgängligen nödvändiga.

Kriminalvårdsstyrelsen har i flera olika sammanhang framfört för domstolsorganisationen det angelägna i ett samarbete med kriminalvården avseende domstolsförhandlingarna. En utredning (HAG–Häktad, Anhållen, Gripen) som KVS genomförde åren 1996/97 gemensamt med RPS föreslog i sin rapport bl.a. att häktningsförhandlingar bör hållas på häktesorten och att häktningsförhandlingar bör hållas i häktets lokaler. Utredningen föreslog även att samrådsgrupper för rättsväsendets aktörer bör inrättas i varje län.

På Kriminalvårdsstyrelsens initiativ och i fullt samförstånd med övriga aktörer inom rättsväsendet bildades lokala HAG-grupper i 23 geografiska områden under år 1997. En representant från vardera polis, åklagare, domstol och kriminalvård deltar i samrådsgrupperna. Vad som diskuteras vid gruppernas möten är upp till deltagarna men en rekommendation från de centrala myndigheterna (RPS, RA, DV, KVS) har varit att diskutera lämpliga förslag som HAG-utredningen redovisade. En ökad beredvillighet har nu visats från domarhåll att genomföra häktningsförhandlingar i häktets lokaler (där för ändamålet godtagbara lokaler finns) eller i den tingsrättslokal som är belägen på häktesorten. Men dessa förhållanden är inte gällande i merparten av landet och är inte av regelbunden karaktär. Kriminalvårdsstyrelsen vill dock framhålla att det på några men få håll verkligen görs ansträngningar från enskilda domare att underlätta för häktena vid häktningsförhandlingar. Ett annat problem med domstolsförhandlingarna är att de tidsplaneras utan hörande med berörda häkten. I detta sammanhang har det varit svårare att få domarna att visa beredvillighet. Det förklaras med att det förutom att domstolens egen personal och lokaler måste bokas även har att tas hänsyn till åklagares och advokaters tidsplanering.

Vid ett Erfarenhetsseminarium rörande Rättskedjan den 7-8 februari 2001 framförde Kriminalvårdsstyrelsen ånyo synpunkter rörande de ansträngda personalresurserna vad gäller transporter till förhandlingarna. Deltagare vid seminariet var bl.a. Domstolsverkets generaldirektör. Denne kommenterade uppgifterna om kriminalvårdsverkets bekymmer med transporter genom att som sin uppfattning framhålla att han ansåg att häktningsförhandlingar borde kunna genomföras på häktena. Det är dock upp till varje enskild domare att avgöra var häktnings- och andra domstolsförhandlingar skall förläggas både i tid och rum. Det ankommer därför på varje enskild kriminalvårdsmyndighet att försöka få förståelse för önskemålen om bättre samarbete gällande förhandlingstransporter och informera om de negativa konsekvenserna det innebär för de häktade när personalresurserna inte i större utsträckning kan användas för kriminalvårdande åtgärder.

Bedömning

Kriminalvårdsstyrelsens remissvar har bekräftat att platssituationen vid landets kriminalvårdsanstalter och häkten är ansträngd. Jag har tidigare i olika ärenden uttryckt förhoppningar om att åtgärder som Kriminalvårdsstyrelsen vidtagit och planerat för att komma till rätta med från – tid till annan – besvärliga beläggningssituationer skulle kunna förbättra förhållandena. Jag saknar anledning att betvivla att nämnda åtgärder lett till vissa förbättringar. Den nuvarande situationen, som på vissa håll får betraktas som mycket ansträngd, visar emellertid på nödvändigheten av ytterligare åtgärder.

I sitt remissvar har Kriminalvårdsstyrelsen redogjort bl.a. för planerade resurstillskott till häktesverksamheten, planer på en ny kriminalvårdsmyndighet, den nya placerarorganisationen och slopandet av anstaltens indelning i olika säkerhetsklasser. Åtgärderna framstår som ändamålsenliga i den nuvarande situationen. Vissa av dem, kanske de viktigaste, kommer emellertid inte att kunna bli verklighet inom den närmaste tiden. De innebär därför ingen lösning på problemen för t.ex. häktade som tvingas att vistas i s.k. fylleceller eller häktade som får vänta månader i häkte efter en verkställbar dom. Jag förutsätter därför att samtliga tänkbara åtgärder vidtas som kan leda till förbättringar inte bara på lång sikt utan även på kort sikt. Problemen med överbeläggning på anstalter och häkten förefaller vara olika i olika delar av landet. Detta har fått till följd att tidsödande och kostnadskrävande transporter förekommer i stor omfattning, vilket ytterligare minskar personalens tidsutrymme för egentlig kriminalvård. Vidare är risken uppenbar att såväl den totala överbeläggningen som den ojämna häktes- och anstaltsbeläggningen får till följd att intagna placeras i mera slutna anstalt och med mera begränsade möjligheter till anpassningsbefrämjande aktiviteter än som är sakligt motiverat. Detta är vare sig human eller till gagn för en återanpassning av den intagne. Det är således enligt min mening viktigt att inte i alltför hög grad låta sig styras av ett ensidigt ekonomiskt tänkande.

I ett större antal anmälningar under 1999 klagade intagna på Kronobergshäktet på att möjligheten till gemensam vistelse hade blivit kraftigt inskränkt trots att det inte förelåg några restriktioner. Chefen för myndigheten bekräftade vid telefonsamtal att det på grund av bristande resurser hade blivit nödvändigt med begränsningar av gemensamheten mellan intagna.

I mina beslut i de aktuella ärendena anförde jag följande.

Enligt 3 § lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. **skall** en häktad ges tillfälle till gemensam vistelse med en eller flera andra häktade, om inte någon av de i bestämmelsen angivna undantagen är för handen. Av bestämmelsen framgår att undantag kan göras, i huvudsak endast om det föreligger fara från säkerhetssynpunkt, t.ex. när en intagen är påverkad av droger eller när det bedöms föreligga fara för våld mellan de häktade.

Nämnda bestämmelse fick sin lydelse genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1999, se proposition 1997/98:104. Ändringen genomfördes för att skapa en mer human utformning av häktesverksamheten, se a. sid. 56, och ingick som en del i en större översyn av häkteslagen. Det är därför inte acceptabelt om möjligheten till gemensam vistelse inskränks eller t.o.m. omöjliggörs p.g.a. bristande resurser.

I besluten förklarade jag att jag skulle komma att ägna frågan särskild uppmärksamhet vid min tillsyn på kriminalvårdsområdet och översände kopior av besluten och anmälningarna till Justitiedepartementet för kännedom

Vid mina besök på häkten under senare tid har det framkommit att problemet med inskränkningar i möjligheterna till gemensamhet mellan intagna till följd av bristande resurser är av generell natur. Det är enligt min mening uppenbart att lagstiftningen om gemensamhet mellan häktade blir innehållslös om det saknas erforderliga resurser. Jag är samtidigt medveten om att det av andra skäl, t.ex. klienteletts sammansättning, ibland kan vara svårt att låta intagna vistas tillsammans. Sådana svårigheter – som också delvis är betingade av platsbristen på häktena – får dock inte tas till intäkt för att inte så långt möjligt tillämpa reglerna om möjlighet till gemenskap.

Kriminalvårdsstyrelsen har i remissvaret redogjort för vilka kontakter som förekommit med domstolsväsendet i syfte att uppnå samordningsvinster avseende transporter av häktade. Redogörelsen föranleder endast en erinran från min sida om vikten av att kriminalvården på olika sätt försöker öka domarnas förståelse för önskemålen om bättre samarbete gällande förhandlingstransporterna. Det är också angeläget med information om de negativa konsekvenserna för de häktade som följer av att personalresurserna inte i större utsträckning kan användas för kriminalvårdande åtgärder.

Sammanfattningsvis anser jag att förhållandena vid landets häkten och anstalter är ägnade att i flera avseenden inge oro. Detta gäller inte minst mot bakgrund av de betydande resursminskningar som förekommit under de senaste åren.

Omständigheterna motiverar att en kopia av beslutet överlämnas till riksdagens justitieutskott, Justitiedepartementet respektive Domstolsverket.