

Initiativärende om platsbristen vid häkten och anstalter

Initiativet

Platssituationen vid landets kriminalvårdsanstalter och häkten har varit föremål för uppmärksamhet från JO:s sida vid åtskilliga tillfällen. Dåvarande JO Jan Pennlöv konstaterade i beslut åren 2001 och 2002 att platssituationen vid anstalterna och häktena var ägnad att i flera avseenden inge oro, inte minst mot bakgrund av de betydande resursminskningar som hade skett. Han har överlämnat kopior av besluten i två initiativärenden (dnr 801-2001 – JO 2001/02 s. 155 – och dnr 480-2002) till riksdagens justitieutskott och Justitiedepartementet för kännedom.

Vid JO:s inspektioner av anstalter och häkten har platssituationen varit en av de frågor som har diskuterats. Jag besökte Kriminalvårdsstyrelsen i februari 2003 och styrelsens företrädare redogjorde då för de aktuella förhållandena.

I ett antal ärenden har det framgått att möjligheterna för intagna att ta emot besök under senare tid har försämrats på grund av platssituationen. Att förhållandena för intagna inom kriminalvården har påverkats även i andra avseenden framgår bl.a. av ett beslut som Jan Pennlöv meddelade den 31 augusti 2001 om möjligheten för intagna att studera (JO 2002/03 s. 153).

Med anledning av uppgifter i bl.a. anmälningar och tidningsartiklar om den aktuella platssituationen beslutade jag den 28 maj 2003 att utreda saken på nytt.

Utredning

Kriminalvårdsstyrelsens yttrande

Kriminalvårdsstyrelsen anmodades att yttra sig om det aktuella läget i följande avseenden.

1. Platssituationen vid landets kriminalvårdsanstalter och häkten.
2. Vidtagna och planerade åtgärder.
3. Häktades möjligheter till gemensamhet, utevistelse, fysisk träning och att ta emot besök.

Kriminalvårdsstyrelsen anförde genom överdirektören AA i ett yttrande den 18 augusti 2003 följande.

Anstalter

Den genomsnittliga beläggningen vid anstalterna var 4 371 under juli, vilket är samma medelbeläggning som under juni månad men något lägre än maj månad. Beläggningen brukar sjunka under sommarmånaderna. I jämförelse med juli förra året har beläggningen ökat.

Medelbeläggning, juli:

	2002	2003
Totalt	3 983	4 371
Öppen	896	1 150
Sluten	2 893	3 005
Sluten förhöjd	195	216

I juli månad uppgick antalet beläggningsbara platser till 4 713. Antalet nominella platser var under samma period 4 551.

Häkten

Medelbeläggningen vid landets häkten var under juli 1 646.

Beläggningsutvecklingen följer tidigare år och minskade under sommarmånaderna. Jämfört med tidigare år är beläggningen dock högre. Medelantalet tillgängliga platser var 1 760 och platsutnyttjandet blir totalt cirka 94 procent men varierar mellan häktena.

Antalet *verkställighetsfall* var 358 den 1 augusti. Av dem väntade 314 på anstaltsplacering och 241 hade väntat i mer än sju dagar. Det är färre jämfört med föregående månad men fler än vid samma tidpunkt 2002.

Regeringen har i regleringsbrevet för 2004 ålagt kriminalvården att minska antalet verkställighetsfall på häktena. Kriminalvårdsstyrelsen genomför för närvarande en analys av hela placeringskedjan från verkställbar dom till verklig inställelse i anstalt vilket innebär att alla länkar i kedjan, – häkte – placerare – transport, studeras i syfte att effektivisera processen. Huvudanledningen till det stora antalet verkställighetsfall på häktena är dock bristen på framför allt slutna anstaltsplatser.

Prognos

Sverige har en av Västeuropas snabbaste ökning av antalet intagna. De senaste årens kraftiga beläggningsökning förväntas fortsätta. Kriminalvårdsstyrelsen har för perioden fram till årsskiftet 2006/2007 prognostiserat ett tillkommande platsbehov av minst 1 000 anstalts- och häktesplatser. Prognosen bygger på förhållandet att antalet häktningar ökar samt att häktningstiderna blir längre. Härtill kommer att de längre strafftiderna ökar i antal samt nödvändigheten av att utöka platsantalet för att minska det antal dömda som i dag avtjänar straff på häkte för att det saknas anstaltsplatser. Tillsammans med detta förhållande föreligger ett angeläget behov av att byta ut de cirka 450 anstaltsplatser som är förlagda i äldre 1800-talsanstalter till mer kostnadseffektiva och ändamålsenliga lokaler.

Vidtagna och planerade åtgärder

Tidigare planerade, successiva volymökningsåtgärder har visat sig inte vara tillräckliga utan akuta lösningar har fått tillgripas i allt högre utsträckning. En bidragande orsak till beläggningsproblemen har, framför allt på häktessidan, varit de

mögelproblem som drabbat flera häkten och som inneburit att platser tillfälligt måste stängas för sanering.

För att parera den nuvarande beläggningssituationen och samtidigt möta den prognostiserade, framtida beläggningssituationen, har Kriminalvårdsstyrelsen i en långsiktig lokalförsörjningsplan planerat för ett utbyggnadsprogram innefattande drygt 1 500 nya anstalts- och häktesplatser fram till och med 2006.

Regeringen har i beslut den 8 maj 2003 (Ju 2001/1028 KRIM, Ju 2003/1147 KRIM, Ju 2003/1670 KRIM) angivit inriktningen för kriminalvårdens långsiktiga lokalförsörjning och därvid uppdragit åt Kriminalvårdsstyrelsen att inom ramen för de ekonomiska resurserna tillskapa fler häktes- och anstaltsplatser. Platsutbyggnaden skall genomföras så att större och färre enheter tillskapas samtidigt som plats-tillskottet skall medge en flexibel användning i fråga om säkerhet och beläggning inom ramen för systemet med självförvaltning. För att klara de säsongsmässiga variationerna i beläggningen skall anstaltsplatser kunna omvandlas till häktesplatser och vice versa samtidigt som bostadsrum skall tillskapas som vid behov kan användas av fler intagna. Utbyggnadsplanen medger en ”dragspelseffekt” på upp till 300 platser vilket bedöms tillgodose kriminalvårdens behov vid maximal beläggning under höst och vår.

Platstillskott

Platstillskottet under 2002 har varit 92 platser, varav 26 öppna vid sammanlagt fem anstalter.

För att klara den akuta överbeläggningssituationen har kriminalvården i det korta perspektivet uppfört prefabricerade 25-mannapaviljonger vid tre anstalter i storstadsområdena. Till detta har inrättats ett antal tillfälliga häktesplatser i företrädesvis polisarrestar och anstaltsplatser i förhyrda bostadspaviljonger. Ett system för dubbelbeläggning vid vissa anstalter har införts under 2003.

Tillfälligt öppnade platser den 1 juli 2003

häkten – 158

anstalter – 36

dubbel/överbeläggning – 191

Dessa tillfälliga lösningar kommer att vara i bruk så länge behov av platserna finns men skall fortlöpande avvecklas i takt med att nya, permanenta platser inrättas i enlighet med utbyggnadsplanen.

Under 2003 kommer 149 nya platser att inrättas varav vissa redan har tagits i bruk. Av dessa är 9 häktesplatser, 36 konvertibla anstalt/häkte och 29 öppna. Härutöver tillkommer 140 platser i förhyrda bostadspaviljonger vid fem öppna anstalter fr.o.m. månadsskiftet september/oktober.

Övriga åtgärder

En annan åtgärd som vidtagits för att öka genomströmningen av intagna från slutna till öppna anstaltsplatser där beläggningen periodvis är lägre, har varit det s.k. ”Öppenplaceringsprojektet” som genomfördes under januari och februari 2003. Genom åtgärden frigjordes 129 slutna anstaltsplatser.

Kriminalvårdsstyrelsens planeringsenhet har inrättat en särskild arbetsgrupp, *Platsförsörjningsgruppen*, som i projektform under cirka 3 år skall leda och utveckla byggprocessen i kriminalvården.

Häktades möjligheter till gemensamhet, utevistelse, fysisk träning och att ta emot besök

Generellt innebär perioder av överbeläggning att personalresursen vid häktena ansträngs extra hårt. När antalet inskrivna i ett häkte överskrider vad organisationen och lokalerna är dimensionerade för måste prioriteringar göras i verksamheten.

Antalet personalkrävande transporter ökar vid högbeläggning vilket kan medföra att personalbrist uppstår som i sin tur påverkar häktades möjligheter till gemensamhet och fysisk träning.

Besöksverksamheten måste inskränkas vid de häkten som tvingas belägga besöksrum med häktade. Vid häktet i Malmö, som varit särskilt utsatt, har besöksavdelningen varit stängd under hela perioden september 2002 – den 12 juli 2003 med undantag av julveckan.

Vid de arrestlokaler som tillfälligt inrättats som häktesplatser kan lokalmässiga begränsningar medföra att förutsättningar för i första hand fysisk träning och gemensamhet inte finns i normal utsträckning.

Personalen anstränger sig dock under dessa pressande förhållanden, så långt som det är möjligt, för att upprätthålla en god häktesverksamhet och utnyttjar befintliga utrymmen i lokalerna till det yttersta.

Enkät

För att få en aktuell bild av situationen har samtliga häkten anmodats att senast den 21 augusti inkomma med en beskrivning av de aktuella förhållandena avseende häktades möjligheter till gemensamhet, utevistelse, fysisk träning och att ta emot besök.

Av de 24 häkten som nåtts av minienkäten har 16 svarat.

Den allmänna bilden är att beläggningstrycket minskat något under sommarmånaderna vilket också bekräftas av beläggningsstatistiken. De tillfälligt öppnade häktesplatserna har också bidragit till en normalisering vid vissa orter.

Åtta häkten rapporterar att inga inskränkningar i berörda avseenden görs medan övriga, vid tillfällig överbeläggning, måste inskränka verksamheten inom ett eller flera områden. Inte vid något häkte föreligger begränsningar inom samtliga områden och promenaderna upprätthålls generellt.

Den faktiska beläggningen vid de 1 763 tillgängliga häktesplatserna var den 19 augusti 1 599 varför några inskränkningar i angivna avseenden i dagsläget inte behöver tillgripas vid merparten av landets häkten. Antalet verkställighetsfall har från den 1 juli till den 19 augusti sjunkit med 66 till totalt 301.

Sammanfattning

Beläggningsproblematiken i kriminalvården har under flera år inneburit stora påfrestningar på organisationen. Den höga beläggningen i kombination med bristande ekonomiska resurser har medfört att kriminalvården inte kan nå de uppsatta målen inom alla områden. Vid perioder av överbeläggning kan besöksrum och andra lokaler tillfälligt beläggas varför häktade kan drabbas av tillfälliga inskränkningar eller omprioriteringar avseende programverksamhet eller i fritidsoch besöksverksamheten.

För att komma tillrätta med platssituationen, på både kort och lång sikt, prioriterar kriminalvården olika åtgärder för att tillskapa nya platser. Enligt föreliggande prognoser kommer den genomsnittliga beläggningen vid anstalter och häkten att vara 98 respektive 97 procent år 2005 för att sedan sjunka till 88 respektive 90 procent år 2007 när utbyggnadsprogrammet förhoppningsvis är genomfört.

Aktuell statistik m.m.

Under det gångna året har jag följt Kriminalvårdsstyrelsens statistik gällande beläggningssituationen. De senaste uppgifterna, som avser maj månad och situationen den 1 juni 2004, visar att beläggningen i såväl häkten som anstalter är fortsatt hög. Statistiken kan sammanfattas på följande sätt.

I anstalter var platsutnyttjandet totalt 102 procent. I de öppna anstalterna var beläggningen 104 procent.

I häktena är beläggningen fortsatt hög. De tillgängliga platserna utnyttjades under maj till 103 procent. Beläggningen i de olika häktena varierade mellan 86 och 158 procent.

Antalet verkställighetsfall i häkte fortsätter att vara högt. Den 1 juni väntade 416 personer på lämplig anstaltsplats. Av dessa hade 290 väntat i mer än sju dagar. Motsvarande siffror för den 1 juni 2003 var 302 fall som väntade på anstaltsplats, varav 230 hade väntat i mer än sju dagar.

Kriminalvårdsstyrelsen har i en lokalförslagsplan som har lämnats till regeringen den 21 juni 2004 föreslagit att det skall inrättas 1 000 platser fram till år 2008.

Inspektioner

Jag har under åren 2003 och 2004 inspekterat Kriminalvårdsmyndigheten Norrköping, anstalten och häktet Norrköping, Kriminalvårdsmyndigheten Kumla, Kriminalvårdsmyndigheten Stockholm Kronoberg, Kriminalvårdsmyndigheten Karlstad, anstalten Karlskoga, Kriminalvårdsmyndigheten Ystad, anstalten Ystad, Kriminalvårdsmyndigheten Helsingborg, anstalten Helsingborg, och Kriminalvårdsmyndigheten Malmö Norr, häktet Malmö, bl.a. med anledning av beläggningssituationen.

Rättslig reglering m.m.

Det finns anledning att här redovisa några av de grundläggande bestämmelserna i svensk lagstiftning och i internationella konventioner som gäller förhållandena för dem som är häktade eller intagna i kriminalvårdsanstalt. Enligt lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. skall häktade behandlas så att skadliga effekter av frihetsberövandet motverkas (1 § andra stycket). Häktade som vill vistas tillsammans med andra häktade skall ges tillfälle till det (3 §). Under häktetiden skall de om möjligt erbjudas sysselsättning (5 §). Vidare skall häktade normalt ha möjlighet att dagligen vistas utomhus minst en timme (8 §). De som är häktade får ta emot besök i den utsträckning som det lämpligen kan ske (11 §).

Enligt lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt skall kriminalvården i anstalt utformas så att de intagnas anpassning i samhället främjas och skadliga effekter av frihetsberövandet motverkas (4 §). De intagna skall behandlas med aktning för sitt människovärde. De skall bemötas med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med vistelse i anstalt (9 § första stycket). De skall ges tillfälle till lämplig sysselsättning, t.ex. arbete och undervisning. Intagna som behöver medicinskpsykologisk eller någon annan behandling skall kunna beredas sådan (10 §). Vidare skall intagna ges tillfälle till fysisk träning och utomhusvistelse (13 §). De får ta emot besök i den utsträckning som det lämpligen kan ske (29 §).

På det internationella området finns ett antal konventioner och andra regelsystem, vilka Sverige har anslutit sig till eller på annat sätt är bundet av. Jag finner endast skäl att här nämna FN:s resolution 1955 om standard minimiregler för behandling

av interner, FN:s resolution 1988 om principer till skydd för alla personer under någon form av frihetsberövande, Europarådets ministerkommittés rekommendation 1987 om europeiska fängelseregler och den europeiska konventionen 1987 till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Europarådets ministerkommitté antog 1999 en rekommendation som rörde beläggningssituationen inom kriminalvården i medlemsstaterna. Vad gäller de humanitära aspekterna och åtgärder för att motverka negativa effekter av en ansträngd beläggningssituation sägs bl.a. följande.

7. Where conditions of overcrowding occur, special emphasis should be placed on the precepts of human dignity, the commitment of prison administrations to apply humane and positive treatment, the full recognition of staff roles and effective modern management approaches. In conformity with the European Prison Rules, particular attention should be paid to the amount of space available to prisoners, to hygiene and sanitation, to the provision of sufficient and suitably prepared and presented food, to prisoners' health care and to the opportunity for outdoor exercise.

8. In order to counteract some of the negative consequences of prison overcrowding, contacts of inmates with their families should be facilitated to the extent possible and maximum use of support from the community should be made.

Bedömning

Utvecklingen under de senaste åren

JO har tidigare utrett ett stort antal ärenden som har rört platssituationen. I beslut åren 1998 och 1999 (dnr 4549-1998 och 4544-1998) uttryckte dåvarande JO Jan Pennlöv en förhoppning att de åtgärder som Kriminalvårdsstyrelsen företagit och planerade skulle förbättra situationen. Det grundläggande problemet i sammanhanget föreföll enligt hans uppfattning, som den kom till uttryck i ett beslut den 21 december 2000 (dnr 857-2000), att vara att såväl antalet häktesplatser som anstaltsplatser av visst slag, åtminstone periodvis, var för få.

Av Kriminalvårdsstyrelsens remissvar framgår att det även i dag finns en stor brist på platser i häkten och anstalter. Den förhoppning som Jan Pennlöv gav uttryck för har således ännu inte infriats. Såvitt jag kan bedöma utifrån den statistik som redovisats ovan, klagomål som jag har fått och mina intryck från inspektioner förefaller situationen snarare att ha förvärrats på en del håll.

Här finns det anledning att nämna att jag ofta får anmälningar om olika missförhållanden som ytterst bottnar i platsbristen, men som jag skriver av utan utredning.

Lagliga rättigheter

Platsbristen påverkar förhållandena vid häktena och anstalterna på många olika sätt. I det följande kommer jag att närmare gå in på några av de konsekvenser som platsbristen medför. Jag vill redan här betona att de häktade och de intagna genom lagstiftning har tillförsäkrats vissa rättigheter. Systemet medger alltså inte att man av ekonomiska eller andra skäl har en standard som inte uppfyller lagens krav.

Detta är enligt min uppfattning en viktig utgångspunkt för diskussionen om platsbristen.

Lämplig placering

Vid inspektioner har personal framfört att de intagna ofta placeras i någon annan anstalt än den som är mest lämplig med hänsyn till de intagnas behov. I stället placeras de där det finns en plats ledig. De möjligheter som kriminalvården har att genom olika program främja de dömdas anpassning i samhället kan alltså inte utnyttjas effektivt. De intagnas möjligheter att ha kontakt med sina anhöriga försvåras också.

Jag har inte gjort något utredning av hur omfattande detta problem är. Jag nöjer mig med att konstatera att detta givetvis är en olycklig följd av situationen.

Häktades väntan på anstaltsplats

En följd av platsituationen är att intagna i häkte med verkställbara domar ofta tvingas stanna kvar i häktet i avvaktan på anstaltsplats längre än vad som är acceptabelt. Normalt bör väntetiden i häkte inte överstiga en vecka. Som framgår av statistiken ovan var det den 1 juni i år 416 fängelsedömda som väntade på lämplig anstaltsplats. Av dessa hade 290 väntat i mera än sju dagar. Detta är givetvis mycket allvarligt.

Häktade förvaras på annan plats än i häkten

Det har tidigare inte varit ovanligt att personer som har häktats blivit kvar i polisens arrestlokaler trots att de egentligen borde ha fått plats i häkte. Det är inte förenligt med gällande regler att en häktad person förvaras på annan plats än i ett häkte (jfr 24 kap. 22 § rättegångsbalken). Detta framhöll Jan Pennlöv i det tidigare nämnda beslutet den 21 december 2000. I beslutet anförde han bl.a. att det med hänsyn till förhållandena i polisens arrestlokaler är inhumant och ovärdigt ett samhälle som vårt att förvara häktade personer i polisarrest för annat än en kortare tidsperiod. Han pekade bl.a. på att dessa lokaler har en utrustningsstandard som är betydligt lägre än en "normal" häktescell och att det ofta förekommer störande oväsen.

Numera har polisarrest i viss utsträckning förvandlats till häktesplatser genom att kriminalvården har tagit över ansvaret för lokalerna. Standarden på dessa häktesplatser är dock ofta låg. Detta har jag själv iakttagit. Som exempel kan nämnas några celler vid Norrköpingshäktet som är belägna i polisens arrestlokaler. Jag besökte dem vid en inspektion i februari 2003. I protokollet över inspektionen noterades bl.a. följande.

Golvet är av målad betong och väggarna helkaklade. Inredningen består av en väggfast säng och ett väggfast bord, en toalett utan lock och ett litet handfat samt en TV. Fönstren är utvändigt försedda med fasta plåtar som är starkt vinklade uppåt för att dagsljus skall komma in samtidigt som möjligheten att se ut nedåt och rakt fram begränsas. Det går dock bara att se ut om man befinner sig helt nära fönstret. Inflödet av dagsljus är starkt begränsat.

Jag uttalade då uppfattningen att det inte är acceptabelt att celler med så låg standard används för häktade.

Jag har också besökt en cell som saknat både säng och bord, vilket medfört att den häktade varit tvungen att inta sina måltider sittande på en madrass på golvet.

Med anledning av ett stort antal anmälningar har jag vidare i olika beslut det senaste året framhållit att det enligt min mening inte är humant att förvara någon i en s.k. fyllecell annat än för en mycket begränsad tid och att sådana celler definitivt inte är anpassade för förvaring av intagna i flera dagar eller, vilket förekommer, veckor.

Dubbelbeläggning

För att hantera platsbristen har man i både anstalter och häkten valt att i viss utsträckning dubbelbelägga bostadsrum. Dubbelbeläggning av bostadsrum ingår numera i vissa anstalter och häkten som ett ”normalt” inslag i verksamheten. Med anledning av detta vill jag peka på det uttalande som Jan Pennlöv gjorde i beslutet den 21 december 2000 om 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.

Vad gäller dubbelbeläggning av bostadsrum finns det anledning att slå fast att varken lagen om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. eller lagen om kriminalvård i anstalt innehåller något förbud mot att förvara mer än en intagen i ett bostadsrum. Bostadsrummen i landets häkten och anstalter är emellertid normalt inte byggda och utrustade för att samtidigt inrymma mer än en person. När två intagna tvingas dela bostadsrum är det inte ovanligt att den ena är hänvisad till att sova på en madrass på golvet. Det förekommer att det finns plats för bara en stol, vilket innebär att de intagna måste turas om med att sitta.

Intagna som jag har träffat vid mina inspektioner har uppgivit att det förekommer att en rökare och en icke-rökare placeras tillsammans. Det har påpekats att det kan förekomma svårigheter för intagna även av andra skäl att dela bostadsrum.

Här kan det vidare finnas skäl att citera FN:s standard minimiregler, artikel 9 (1).

Where sleeping accommodation is in individual cells or rooms, each prisoner shall occupy by night a cell or room by himself. If for special reasons, such as temporary overcrowding, it becomes necessary for the central prison administration to make an exception to this rule, it is not desirable to have two prisoners in a cell or room.

Inkvartering i besöksrum m.m.

I en del fall sker inkvartering av intagna i lokaler som inte är avsedda som bostadsrum. I massmedier har det förekommit uppgifter om att intagna har inkvarterats i tvättstugor och gemensamhetsutrymmen av olika slag. Liknande uppgifter har lämnats till mig i samband med inspektioner och i anmälningar.

Det är naturligtvis särskilt olyckligt att besöksutrymmen tas i anspråk för inkvartering av intagna om intagnas möjligheter att ta emot besök därigenom försämras. Vid den inspektion som jag gjorde av häktet Malmö den 13 maj 2004 uppgavs beträffande besöksmöjligheterna att det under ett och ett halvt års tid endast hade kunnat förekomma besök under enstaka veckor på grund av att besöksrummen hade tagits i anspråk för inkvartering av intagna.

Boendet – sammanfattande bedömning

Det finns alltså anledning att av olika skäl vara kritisk till det sätt på vilket de intagnas boende har lösts. Sammanfattningsvis är det min uppfattning att åtskilliga intagna i häkten och anstalter med fog kan hävda att de utsätts för en behandling som är fullständigt oacceptabel från humanitär synpunkt och alltså strider mot de principer som ligger till grund för lagstiftningen på området.

Rätten till gemensamhet, sysselsättning, fysisk träning och andra aktiviteter
Överbeläggningen medför givetvis inte bara problem när det gäller inkvarteringen, utan får också andra följder. En är att det blir flera som måste samsas om t.ex. de besöksrum och de utrymmen för fysisk träning som finns tillgängliga. Det blir också en ökad efterfrågan på verksamheter av olika slag, t.ex. arbete och annan sysselsättning.

Vid de inspektioner som jag har gjort av olika häkten och anstalter, liksom vid tidigare JO-inspektioner, har både personal och intagna tagit upp detta och uttryckt sin oro över situationen. Det har också framgått att det har varit nödvändigt att avsätta avsevärda personalresurser för att hantera platsbristen administrativt och rent praktiskt. Detta har i sin tur inneburit att det på många håll tidvis inte har funnits den personal som behövts för att se till att de intagna får möjlighet till t.ex. gemensam vistelse, sysselsättning, fysisk träning och utomhusvistelse. Vidare har personalens möjligheter att samtala med de intagna minskats. De i egentlig mening kriminalvårdande åtgärderna har i förhållande till nödvändiga åtgärder för tillsyn och förvaring på många håll kommit alltmer i skymundan. Det har i olika sammanhang framhållits bl.a. att den nuvarande ansträngda situationen skapar spänningar såväl mellan intagna som mellan intagna och personal. Häri ligger naturligtvis en risk för våldshandlingar av olika slag.

I detta sammanhang finns det anledning att nämna följande. Europarådets antitortyrkommitté besökte Sverige i början av år 2003. I sin rapport från besöket rekommenderar kommittén de svenska myndigheterna att bl.a. fortsätta sina strävanden att ge de häktade möjligheter att vistas utanför cellerna och att ägna sig åt meningsfulla aktiviteter.

I ett större antal anmälningar under år 1999 klagade intagna i Kronobergshäktet på att möjligheten till gemensam vistelse hade blivit kraftigt inskränkt. Chefen för myndigheten bekräftade att det på grund av bristande resurser hade blivit nödvändigt med begränsningar av gemensamheten mellan intagna.

I sina beslut den 4 november 1999 i de aktuella ärendena (dnr 3768-1999 m.fl.) betonade Jan Pennlöv att häktade som huvudregel skall ges tillfälle till gemensam vistelse med en eller flera andra häktade. Denna regel infördes för att skapa en mer human utformning av häktesverksamheten. Därför var det enligt hans uppfattning inte acceptabelt om möjligheten till gemensam vistelse inskränktes eller t.o.m. omöjliggjordes p.g.a. bristande resurser.

Sedan saken aktualiserats på nytt anförde han i ett senare beslut (JO 2001/02 s. 155) bl.a. följande.

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.

Jag anser att det är i lika hög grad uppenbart att reglerna om t.ex. intagnas rätt att ta emot besök, att bedriva fysisk träning och vistas utomhus, att ha olika former av sysselsättning eller delta i programverksamhet av olika slag blir innehållslösa om de resurser som krävs för att genomföra dessa aktiviteter saknas.

Avslutande kommentar

Som tidigare nämnts har det från olika håll uttryckts oro över den nuvarande situationen. Jag delar självklart den oron. Vad som är särskilt allvarligt är att förhållandena fortlöpande har försämrats under en följd av år och att de planer som nu finns för att förbättra situationen inte kan få effekt förrän om ytterligare några år.

Det är inte JO:s uppgift att anlägga kriminalpolitiska eller ekonomiska aspekter på frågan. Det är däremot JO:s rätt och skyldighet att ingripa när lagar och andra författningar inte efterlevs i den offentliga förvaltningen. I JO:s uppdrag ingår särskilt att se till att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte tröds för när i den offentliga förvaltningen.

De svenska lagar som reglerar förhållandena för häktade och intagna i kriminalvårdsanstalter bygger på värderingar som är grundläggande för vårt samhällsskick, bl.a. respekten för den enskildes människovärde. Ett viktigt inslag i regleringen är att villkoren för sådana inskränkningar i de enskilda fri- och rättigheter som är nödvändiga i häkten och anstalter är noggrant reglerade och även i övrigt uppfyller höga krav på rättssäkerhet.

Som situationen nu har utvecklats saknar de ansvariga i häktena och anstalterna många gånger i praktiken möjlighet att uppfylla kraven i lagstiftningen. Det går givetvis inte att beskriva problemet i kvantitativa termer. Men det är ingen tvekan

om att problemet är mycket allvarligt, inte minst med tanke på karaktären av den lagstiftning det är fråga om.

Det är inte möjligt för mig att slå fast vilka faktorer som har lett fram till den nuvarande situationen. Jag har därför inte heller underlag att uttala kritik mot någon myndighet eller tjänsteman. Jag vill emellertid slå fast att det är utomordentligt angeläget att den negativa utvecklingen inte fortsätter, utan att man snabbt sätter in åtgärder för att vända den.

Kriminalvårdens grundläggande syfte är att främja de intagnas samhällsanpassning. Detta syfte uppnår man inte med dagens platsbrist.

Någon ytterligare åtgärd från min sida är inte påkallad för närvarande. Jag kommer självfallet att följa utvecklingen på området.

Jag överlämnar en kopia av beslutet till riksdagens justitieutskott och Justitiedepartementet.

Med detta avslutar jag ärendet.